



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 30 september 1999 (01.10)
(OR. en)**

11424/99

LIMITE

**JAI 73
AG 28**

Actieplan

voor

AFGHANISTAN

INHOUD

Blz.

A.	ALGEMENE INLEIDING	3
	Politieke situatie	3
a.	Militaire situatie	3
b.	Internationale repercussies	3
c.	Internationale vredesinitiatieven	4
	Economische situatie	5
a.	Algemeen	5
b.	Landbouw	6
c.	Andere sectoren	7
	Mensenrechtensituatie	8
B.	STATISTISCHE BASISGEGEVENS EN UITGANGSSITUATIE	9
	Onderdanen uit Afghanistan in de EU-lidstaten	9
	Onderdanen uit Afghanistan elders in de wereld	10
a.	Afghanen in Pakistan	10
b.	Afghanen in Iran	11
c.	Afghanen in de republieken van Centraal-Azië en elders	12
	Analyse van vlucht- en migratiemotieven	13
C.	BESTAANDE MAATREGELEN EN ACTIES	14
I.	Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de lidstaten	14
	Politiek	14
	Economie	14
	Ontwikkelingssamenwerking	14
	Humanitaire hulp	15
	Maatregelen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken	15
II.	Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de Gemeenschap/de Unie	15
	Politiek	15
	Economie	16
	Ontwikkelingssamenwerking/humanitaire hulp	16
	Maatregelen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken	17
III.	Maatregelen en acties van de UNHCR, de IOM, het ICRK en andere intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties	17
	Politiek/economie	17
	Ontwikkelingssamenwerking/humanitaire hulp	17
	Mensenrechten	18
	Programma voor terugkeer van de UNHCR	19
D.	SITUATIESCHETS	19
E.	DOOR DE GEMEENSCHAP / UNIE TE NEMEN MAATREGELEN	21
	Buitenlands beleid	21
	Ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking	23
	Migratie	25

ANNEX I:	Statistics on Afghanistan
ANNEX II:	Rundown on existing Member State measures and actions
ANNEX III:	Extracts from the EC-Afghanistan co-operation strategy 1999-2000
ANNEX IV:	Contributions from UNHCR and ICRC

A. ALGEMENE INLEIDING

De toestand op het gebied van asiel- en migratievraagstukken in Afghanistan moet worden gezien in de context van het omliggende gebied, dat met name Iran en Pakistan omvat. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat er geen centrale regering is, en dat de Taliban 90% van het land controleren.

Politieke situatie

a. Militaire situatie

1. De Taliban-beweging is in 1994 opgericht door een groep Afghaanse afgestudeerden van koranscholen (*madrassas*) in Quetta (Pakistan). Oorspronkelijk bestond deze beweging uit Pashtun uit de provincie Kandahar in Zuid-Afghanistan; zij wordt thans geleid door een *mullah* (een religieuze leider op dorpsniveau), Mohammad Omar geheten. De Taliban zijn voorstander van een islamitische revolutie in Afghanistan en stellen dat de eenheid van het land moet worden hersteld in het kader van de *Shari'a* (islamitische wet).
 2. Toen de Taliban in 1994 voor het eerst op het toneel verschenen, konden zij vele *mudjahedin*-strijders overhalen hun leiders te verlaten en zich aan te sluiten bij de Taliban. Op die manier slaagden de Taliban erin om ondanks hun vrij beperkte militaire macht in korte tijd grote delen van Afghanistan te veroveren. Tot hun vroege veroveringen behoren belangrijke steden als Kandahar (eind 1994), Herat (september 1995) en Jalalabad (september 1996). De hoofdstad Kabul viel op 27 september 1996. Met de hulp van generaal Abdul Malik Pahlavan namen de Taliban in mei 1997 ook kortstondig de stad Mazar-i-Sharif in bezit. Amper drie dagen later keerden Maliks troepen zich echter tegen hun nieuwe bondgenoten, en doodden ze duizenden Taliban-strijders.
 3. In het begin was de oppositie tegen de Taliban verdeeld. De eerste alliantie kwam tot stand in oktober 1996. Begin juni 1997 werd de anti-Taliban-coalitie verruimd en versterkt. De oppositie, die inmiddels de naam "Verenigd Islamitisch Front voor de Bevrijding van Afghanistan" (UIFSA) (of Verenigd Front of Noordelijke Alliantie) draagt, heeft een nieuwe, in Mazar-i-Sharif gevestigde regering samengesteld, met Rabbani als president.
 4. In 1998 veroverden de Taliban de provincies Badghis, Fariyab, Jozjan, Takhar, Baghlan, Kunduz, Samangan en Balkh. De militaire campagnes tegen de steden Mazar-i-Sharif en Bamiyan gaven aanleiding tot grove schendingen van de mensenrechten. De Taliban beweren nu bijna negentig procent van het land onder hun gezag te hebben, met inbegrip van de belangrijkste punten van binnenkomst in Afghanistan. Bij deze gewelddadigheden hebben zij twee van de drie belangrijkste militaire groeperingen die samen het UIFSA vormen (*i.e.* Khalili's Hizb-i Wahdat en Dostams Junbish-i Milli-yi Islami), vrijwel geheel verslagen. Op dit ogenblik beperkt de territoriale basis van het UIFSA zich grotendeels tot de noordoostelijke provincies van Afghanistan, waar vooral etnische Tadzjieken wonen. De enig groep die zich vooralsnog hevig tegen het UIFSA verzet, is het Jamiat-i Islami, met het Shura-e-Nazar onder leiding van Ahmed Shah Massoud als militaire vleugel. De troepen van Massoud verblijven nog steeds op schootsafstand van Kabul.
- #### b. Internationale repercussies
5. Alleen Pakistan, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten erkennen de Taliban als de wettige regering van Afghanistan. Die erkenning volgde op de kortstondige verovering van Mazar-i-Sharif door de Taliban in mei 1997. Met uitzondering van de ambassades in Pakistan, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten vertegenwoordigen de Afghaanse diplomaten in andere hoofdsteden derhalve de regering van president Rabbani; het gebeurt slechts af en toe dat diplomaten van die ambassades het UIFSA de rug toekeren en overlopen naar de Taliban. Het Rabbani-bewind bezet ook de zetel van Afghanistan bij de Verenigde Naties (VN). De zetel van Afghanistan bij de Islamitische Conferentie Organisatie (ICO) is sinds 1996 leeg. De Taliban besloten Afghanistan het Islamitisch Emiraat Afghanistan te noemen.

6. De betrekkingen tussen de Taliban-regering en de VN verslechterden in juni 1998, na het besluit van de Taliban om in Kabul meer dan 100 privé-scholen en tal van kleine thuisscholen, waar een beroep werd aangeleerd - vaak aan meisjes -, te sluiten. De maand daarop verplichtten de Taliban de in Kabul werkende NGO's hun onderkomen in de stad te verlaten, en zich te vestigen in de door de oorlog zwaar beschadigde Polytechnische school aan de rand van de stad. Alle door de EG gefinancierde activiteiten in Kabul werden op 18 juli 1998 opgeschort.
 7. De spanning tussen de Taliban en Iran bereikte een hoogtepunt na de moord op tien Iraanse diplomaten en een Iraanse journalist in het consulaat-generaal van Iran in Mazar-i-Sharif in augustus 1998. De Taliban erkenden dat hun troepen de Iraniërs bij de inname van de stad op eigen initiatief hadden gedood. Zowel Iran als Afghanistan trokken troepen samen in het grensgebied; half september zouden naar schatting 500.000 Iraanse manschappen in volledige staat van paraatheid zijn gebracht.
 8. Op 20 augustus 1998 voerde de VS raketaanvallen uit op kampen in de provincie Khost (Afghanistan), die gebruikt zouden worden voor de Saudi-Arabische dissident Osama bin Laden, volgens de Amerikaanse regering het brein achter de bomaanslagen op twee ambassades van de VS in Oost-Afrika. Na de aanval werd op vele plaatsen betoogd. Op 21 augustus 1998 werd in Kabul een Italiaanse militaire waarnemer van de Speciale VN-missie voor Afghanistan (UNSMA) door Taliban-milities vermoord en werd een Fransman ernstig verwond.
 9. Ten gevolge van die incidenten en gezien de algemene veiligheidssituatie werden de overige internationale NGO- en VN-medewerkers geëvacueerd. De lokale VN-medewerkers werkten zo goed mogelijk verder aan de uitvoering van de VN-programma's. Het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRK) was de enige internationale organisatie die met een beperkte internationale staf in Afghanistan achterbleef. Tegen november 1998 was een beperkt aantal internationale NGO-medewerkers teruggekeerd naar de steden Kandahar, Jalalabad en Herat.
 10. Op 23 oktober 1998 sloten de Taliban en de VN in Islamabad een overeenkomst betreffende de veiligheid en de armslag van de VN-organisaties in Afghanistan. Die overeenkomst vormde het begin van de terugkeer van de VN aldaar.
 11. Eind februari 1999 brachten de Verenigde Staten (VS) de secretaris-generaal van de VN er officieel van op de hoogte dat ze zo nodig zouden optreden tegen Osama bin Laden en de Taliban. In dat geval zou het VN-personeel in Afghanistan niet van te voren worden gewaarschuwd. De VS drongen er derhalve bij de VN op aan hun medewerkers niet naar Afghanistan terug te sturen. Amerikaanse burgers die voor NGO's in Afghanistan werkten, kregen dezelfde boodschap. Ook het Verenigd Koninkrijk raadt zijn onderdanen met klem af naar Afghanistan te reizen. Algemeen wordt aangenomen dat Osama bin Laden nog steeds in Afghanistan verblijft.
- c. Internationale vredesinitiatieven
12. De VN streven naar duurzame vrede in Afghanistan. De VN benadrukken dat er daadwerkelijk een brede, multi-etnische representatieve regering moet worden gevormd en dat er een situatie moet worden gecreëerd waarin alle etnische en religieuze groeperingen harmonisch kunnen samenleven. Speciaal VN-gezant Lakhdar Brahimi en UNSMA spelen een centrale rol in de vredesinitiatieven van de VN. De EU zegde de VN-initiatieven van ganser harte haar uitdrukkelijke steun toe in het gemeenschappelijk gezamenlijk standpunt van de EU dat de Raad op 25 januari 1999 heeft aangenomen.
 13. In 1998 belegde Lakhdar Brahimi in totaal zeven vergaderingen van de informele "6 + 2"-groep, d.w.z. de zes buurlanden van Afghanistan - China, Iran, Pakistan, Tadzjikistan, Turkmenistan en Oezbekistan - plus Rusland en de VS. Andere lidstaten van de VN die geen lid zijn van de "6 + 2"-groep, hebben hun activiteiten met deze groep gecoördineerd. Een van die nieuwe groepen bestaat uit Frankrijk, Duitsland, Japan en het Verenigd Koninkrijk.

14. In september-oktober 1998, bezocht Lakhdar Brahimi verschillende landen in de regio. Tijdens die missie sprak hij voor de eerste keer met de leider van de Taliban, *mullah* Omar. De Taliban gingen akkoord met een internationaal onderzoek naar de gebeurtenissen in Mazar-i-Sharif ten tijde van de inname van de stad door de Taliban en met een onderzoek naar de dood van de Italiaanse UNSMA-vertegenwoordiger in Kabul en twee lokale VN-medewerkers, zulks op voorwaarde dat ook de massamoorden op Taliban-strijders in mei 1997 zouden worden onderzocht. Tijdens die gesprekken ging *mullah* Omar akkoord met de vrijlating van alle Iraanse gevangenen in Afghanistan, die vervolgens naar Teheran werden overgebracht.

15. Sinds oktober 1998 plegen de Oezbeekse autoriteiten overleg met andere landen van de "6+2"-groep ter voorbereiding van een bijeenkomst op hoog niveau van die groep in Tashkent, waaraan ook vertegenwoordigers van de diverse Afghaanse strijdende partijen zouden deelnemen. Tot nog toe is de bijeenkomst echter steeds opnieuw uitgesteld.

16. Halverwege maart 1999 sloten hoge vertegenwoordigers van de Taliban en het UIFSA onder auspiciën van de VN een vredesakkoord in Ashkabad (Turkmenistan). Het akkoord pleit voor een gedeelde uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht in Afghanistan, alsook voor uitwisseling van gevangenen tussen de rivaliserende facties. Bepaalde belangrijke details moeten echter nog worden uitgewerkt en er werd geen akkoord bereikt over een staakt-het-vuren. De internationale gemeenschap en de NGO's blijven dan ook sceptisch.

17. Na het vredesakkoord van Ashkabad is het steeds duidelijker geworden dat de kansen op verdere gesprekken - oorspronkelijk gepland voor april - voor de nabije toekomst wel erg klein zijn. Verwacht wordt daarentegen dat de Taliban en/of het UIFSA een militair offensief zullen starten, zodra de weersomstandigheden dit toelaten. In sommige delen van Afghanistan zijn de vijandelijkheden inderdaad al in maart begonnen. Algemeen wordt aangenomen dat de nieuwe offensieven geen einde zullen maken aan de huidige militaire patstelling.

18. Op 12 maart 1999 deelden de VN mee dat ze besloten hadden het internationaal VN-personeel geleidelijk te laten terugkeren naar Afghanistan. Aangezien het vredesakkoord van Ashkabad het conflict niet beëindigd heeft, zullen de VN zorgvuldig moeten toezien op de aan de gang zijnde terugkeer van hun personeel.

Economische situatie

a. Algemeen

19. De bevolking van Afghanistan wordt op dit ogenblik geschat op bijna 21 miljoen mensen, van wie 300.000 in eigen land ontheemden. Bovendien verblijven minstens 3 miljoen Afghanen in het buitenland. De economie van Afghanistan, een van 's werelds armste en minst ontwikkelde landen, is nooit echt goed in kaart gebracht. Cijfers over de Afghaanse economie zijn hooguit betrouwbare schattingen.

20. De Afghaanse economie is traditioneel gericht op landbouw voor eigen consumptie. Met het uitbreken van de oorlog zijn echter miljoenen mensen van het platteland verjaagd, die massaal hun toevlucht zochten in de steden of vluchtten naar het naburige Pakistan en Iran, en is een groot deel van het akkerland braak komen te liggen. Bovendien paste het sovjetleger de politiek van de verschroeide aarde toe om de *mudjahedin* te ondermijnen, die op hun beurt economische installaties en infrastructuur saboteerden.

21. De schade in de landbouwsector had onvermijdelijk een weerslag op de industrie. In de belangrijkste steden, met name Kabul, was er een zekere industriële activiteit, maar de verwoestende burgeroorlog maakte hier een einde aan. Anderzijds leidde de val van het communistische regime tot een zekere heropleving van de rurale economie, toen vluchtelingen in groten getale terugkeerden uit het buitenland.

22. In een actieplan van 1993 voor de wederopbouw, schatte het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP) het BBP in 1991/92 op ongeveer 1,67 miljard euro, tegen 1,55 miljard euro in 1978/79, het jaar van de Sovjetinvasie. 45% van de productie komt uit de landbouw, tegen 53% aan het eind van de jaren '70. Mijnbouw, handel, bouw, vervoer en communicatie zijn goed voor respectievelijk 14, 8, 5 en 3%, de dienstensector voor 17% van het BBP.

23. In 1992 stortte het bankwezen in. Midden 1993 werd het jaarlijkse inflatiepercentage door ambtenaren van de inmiddels ter ziele gegane Bank van Afghanistan (de centrale bank) geschat op meer dan 150%. Hoewel er sindsdien geen volledige onafhankelijke metingen zijn gedaan, doen de gegevens van internationale organisaties in Afghanistan vermoeden dat het inflatiepercentage inmiddels tot dramatische hoogte is opgelopen, onder meer door massale injecties van valuta zonder tegenwaarde en wijdverspreide tekorten aan basisvoedingsmiddelen. Er zijn ook verschillende andere valuta's in omloop. Alleen de geldwisselaars verlenen nog financiële diensten.

24. De Afghaanse gezondheidszorg is door de bijna twee decennia durende oorlog volledig ontwricht. De gezondheidsindicatoren in Afghanistan behoren tot de slechtste ter wereld: de hoogste cijfers voor moeder-, zuigelingen- en kindersterfte, en het hoogste percentage weduwen en wezen. De gemiddelde levensverwachting is minder dan 45 jaar.

25. De jarenlange oorlog heeft de Afghaanse onderwijsinfrastructuur zo goed als vernietigd. Het mag dan ook niet verbazen dat het land het hoogste aantal analfabeten ter wereld telt; naar schatting kan driekwart van de bevolking lezen noch schrijven.

b. Landbouw

26. Volgens de cijfers van het UNDP is de voedselproductie per hoofd van de bevolking tussen 1980 en 1991 met 30 % gedaald. Vele landbouwgebieden liggen braak of zijn ontoegankelijk geworden door landmijnen. Om en nabij de 30% van de landbouwinfrastructuur is vernield. Kleine bedrijven zijn van de kaart geveegd.

27. Traditioneel vindt niet minder dan 85% van de Afghanen een inkomen in de landbouw. Na 15 jaar oorlog is het landbouwsysteem evenwel grotendeels vernield en ligt het land bezaaid met landmijnen. Vele boeren hebben hun bedrijf verlaten, zodat Afghanistan nu gedeeltelijk afhankelijk is van de graaninvoer vanuit Pakistan. Toch is er volgens de FAO in sommige delen van Zuid-Afghanistan, waar de veiligheids-situatie verbeterd is, vooruitgang geboekt inzake zelfvoorziening op het gebied van de voedselproductie. Verwacht werd dat de graanoogst van 1998 de beste zou zijn sinds twintig jaar, al zou het moeilijk zijn overschotten naar andere delen van het land te vervoeren.

28. De gestage groei van de papaverteelt sinds het begin van de oorlog is een belangrijke factor in de Afghaanse economie. Het UNDP maakt gewag van een explosieve stijging van de bebouwde oppervlakte, van 6000 ha eind de jaren '70, naar 57.000 ha eind jaren '90, wat 3200 ton opium oplevert. Met die productie is Afghanistan wereldwijd de grootste producent van de grondstof voor heroïne. De verslechterende economische situatie en het uitblijven van officiële sancties zetten de boeren ertoe aan papaver te kweken als handelsgewas. De Taliban keuren die teelt in feite goed. Bijna 95% van de Afghaanse papavervelden ligt in gebieden die door de Taliban worden gecontroleerd.

29. Geldgebrek en de aanslepende oorlog beletten dat de irrigatiesystemen weer worden opgebouwd, de handelswegen hersteld en de boomgaarden opnieuw beplant. De naar schatting 5 tot 7 miljoen landmijnen hebben de bebouwbare oppervlakte beperkt en de terugkeer van vluchtelingen, die nodig zijn voor de wederopbouw van de economie, vertraagd. De nieuwe mijnevelden die overal worden aangelegd, hebben de toch al moeilijke situatie nog verder verslechterd. Er wordt vooral handel gedreven in fruit, delfstoffen en edelstenen, en in goederen die naar Pakistan worden gesmokkeld.

c. Andere sectoren

30. Bijna alle industriële bedrijven hebben hun productie stopgezet of draaien ver beneden hun capaciteit als gevolg van de oorlogsschade en het tekort aan grondstoffen en reserveonderdelen. Voor zij ineens stortte, produceerde de industrie vooral lokale landbouwgrondstoffen.

31. Afghanistan heeft grote gasreserves. Aangenomen wordt dat er ook grote olie- en steenkoolvoorraden zijn. De minerale rijkdommen zijn niet volledig in kaart gebracht, maar er zijn belangrijke vindplaatsen van ijzer, chroomkoper, steenkool en zout, alsook grote hoeveelheden van allerlei andere niet-energetische delfstoffen. De meeste voorraden blijven onaangeroerd.

32. In het decennium voor de Sovjetinvasie werd een belangrijk deel van de buitenlandse hulp, veelal afkomstig uit de VS en de Sovjet-Unie, besteed aan de aanleg en de wederopbouw van het wegennet. Met de aanleg van meer dan 2000 km asfalt- en betonwegen kreeg het land een modern wegennet, dat de belangrijkste stedelijke centra met elkaar verbond. Ook hier heeft de oorlog een zware tol geëist. Volgens de studie van het UNDP van 1993 was 60% van de 2500 km nationale wegen toe aan "belangrijke herstelwerkzaamheden aan het wegdek", en waren de regionale wegen "in het algemeen in slechte staat". Sindsdien is de toestand van het wegennet nog ernstig verslechterd. Bovendien zijn honderden bruggen vernield.

33. De wederopbouw van het wegennet is essentieel voor de heropleving van andere sectoren en het herstel van een normale economische bedrijvigheid. Het UNDP gaat ervan uit dat, bij gebrek aan buitenlandse fondsen en zonder een centrale regering die functioneert, het wegennet het best kan worden hersteld door lokale aannemers of door aannemers die geassocieerd zijn met NGO's.

34. Luchtvaart- en telecommunicatie-infrastructuur verkeren in zeer slechte staat.

35. Afghanistan zou meer elektriciteit moeten kunnen produceren. Door oorlogsschade, plunderingen en gebrek aan onderhoud en reserveonderdelen blijft het huidige niveau van de elektriciteitsproductie ver beneden de theoretische productiecapaciteit van om en nabij de 400 mw, wat nog altijd veel te weinig is om in de behoefte van het land te voorzien.

36. Tal van Afghaanse steden hebben zwaar te lijden gehad tijdens de oorlog. Vooral de hoofdstad Kabul is zwaar beschadigd. Anderzijds is een stad als Jalalabad (die ongeveer 120.000 vluchtelingen uit Kabul herbergt) vrij ongeschonden uit het conflict gekomen, zij het dat ook daar vele basisvoorzieningen ontbreken.

37. Niet alleen de oorlog heeft het land verwoest. Op 4 februari en 30 mei 1998 hebben twee zware aardbevingen, beide in het noordoosten (vooral in de provincie Takhar), erg veel schade aangericht en veel mensenlevens geëist. De aardbevingen hebben duizenden slachtoffers gemaakt en ongeveer 50.000 mensen dakloos. Sindsdien wordt er in het noordoosten nog af en toe seismische activiteit geregistreerd.

38. In 1998 bleef de formele economische bedrijvigheid tot een minimum beperkt en werd deze herhaaldelijk gehinderd door vijandelijkheden. In de door de Taliban bezette regio is er echter een einde gekomen aan het gewapende conflict en is na de openstelling van de wegen het handelsverkeer opnieuw op gang gekomen, waardoor de economie in steden als Jalalabad, Kandahar en Herat weer aantrekt. In Herat, Kandahar en Ghazni gaat men door met de wederopbouw. De handel vertoont tekenen van herstel en er wordt in- en uitgevoerd.

Mensenrechtensituatie

39. Afghanistan is partij bij de belangrijkste internationale mensenrechteninstrumenten. Die omvatten het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide. Het land heeft ook het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen ondertekend. Alle partijen in Afghanistan blijven een beleid voeren dat strijdig is met deze internationale normen inzake mensenrechten.

40. In het algemeen blijft de mensenrechtensituatie in Afghanistan bijzonder slecht. In 1998 vonden er nog steeds ernstige schendingen van de mensenrechten plaats. Er waren geloofwaardige berichten over massamoorden door de Taliban op grote schaal ten tijde van de inname van Mazar-i-Sharif in augustus. Die aanvallen waren naar verluidt een vergeldingsmaatregel voor de moord op duizenden Taliban-strijders door anti-Taliban-troepen, toen deze de stad heroverden na een kortstondige bezetting door de Taliban in mei 1997. Zowel de Taliban- als de UIFSA-troepen waren verantwoordelijk voor willekeurige bombardementen in civiele gebieden. De troepen van Massoud blijven raketaanvallen uitvoeren op Kabul.

41. Standrechtelijke vonnissen zijn schering en inslag, buitengerechtelijke dodingen komen vaak voor en de doodstraf wordt in heel Afghanistan toegepast. In de Taliban-gebieden wordt de orde streng en repressief gehandhaafd en worden misdrijven in de regel streng bestraft. De islamitische rechtbanken en de religieuze politie van de Taliban en het ministerie ter Bevordering van Deugd en ter Voorkoming van Onzedelijk Gedrag (Ministry for the Promotion of Virtues and Suppression of Vices (PVSV)) hebben hun extreme interpretatie van het islamitische strafstelsel doorgedrukt, wat onder meer openbare terechtstellingen voor overspel of doding en hand- en voetafhakking voor diefstal inhoudt. In de gevangenschappen zijn de levensomstandigheden slecht.

42. Voor vrouwen bleef de mensenrechtensituatie in 1998 erg slecht. Geweld tegen vrouwen blijft in heel het land een probleem. Verkrachting, ontvoering en gedwongen huwelijken komen vaak voor in gebieden die de autoriteiten niet echt onder controle hebben of in conflictgebieden. Discriminatie van vrouwen en meisjes is wijdverspreid, vooral in door de Taliban bezette gebieden. Vrouwen krijgen geen gelijke toegang tot onderwijs, arbeidsmarkt en gezondheidszorg. De Taliban hebben strikte kledingvoorschriften ingevoerd en beletten vrouwen buitenshuis te werken, behalve onder welbepaalde omstandigheden in de gezondheidszorg. Meisjes mogen meestal niet naar school, vooral niet in Kabul en andere stedelijke gebieden. De Taliban lieten slechts een paar meisjesscholen toe op het platteland en in kleine steden, alsook in kampen voor in eigen land ontheemden in Kandahar en Herat.

43. Toch is de veiligheidssituatie van vrouwen er in vergelijking met de situatie onder de *mudjahedin* volgens internationale organisaties onder Taliban-gezag op vooruitgegaan, vooral dan op het platteland, waar men bereid is de traditionele sociale gedragscode te volgen. De invoering van het Taliban-gezag heeft het aantal verkrachtingen van vrouwen - volgens de wetten van de *Shari'a* een misdrijf - aanzienlijk doen dalen. Tijdens een bezoek aan Kabul in maart 1999 stelde de speciale VN-rapporteur van de Commissie voor de rechten van de mens voor de mensenrechtensituatie in Afghanistan, de heer Kamal Hossain, een versoepeling vast in de beperkingen van de rechten van de vrouw.

44. De burgeroorlog en het nietsontziende optreden van de rivaliserende facties hebben de vrijheid van meningsuiting, de persvrijheid, de vrijheid van vergadering, vereniging en religie en de bewegingsvrijheid duidelijk beperkt. De burgers wordt het recht ontzegd op een democratische manier hun regering te wijzigen of hun leiders te kiezen. Werknemersrechten zijn niet vastgelegd. Kinderarbeid blijft bestaan.

45. De mensenrechtensituatie in Afghanistan mag dan in het algemeen slecht zijn, de persoonlijke veiligheid is sinds het aantreden van de Taliban in het algemeen wel verbeterd. De Taliban hebben de macht van de meeste krijgsheren in de onder hun gezag staande regio aan banden gelegd, en zo persoonlijke veiligheid, bewegingsvrijheid en eerbied voor eigendom bevorderd.

46. De Taliban hebben gedragscodes opgelegd die gebaseerd zijn op de *Shari'a* en op de tradities van de Pashtun-stammen. In feite hebben de Taliban bestaande gedragspatronen nieuw leven ingeblazen, zij hebben "dorpse" waarden en zeden ingevoerd in de steden. Dit betekent dat veel Afghanen, vooral de Pashtun die in rurale gebieden leven, reeds voor het aantreden van de Taliban soortgelijke gedragscodes aankleefden. Terwijl veel Afghanen (vooral de Pashtun van het platteland) er dus eigenlijk geen moeite mee hebben zich opnieuw te vestigen in het door de Taliban gecontroleerde deel van Afghanistan, is het voor anderen, vooral de stedelijke, goed opgeleide midden- en hogere klasse en de niet-Pashtun groeperingen, moeilijk zo niet onmogelijk, zich te voegen naar de door de Taliban opgelegde levenswijze.

47. Op 26 juni 1997 kondigden de Taliban een algemene amnestie af: *"Alle repatrianten, ongeacht hun politieke overtuiging, worden vrijgesteld van vervolging voor strafbare feiten die om welke reden ook zijn begaan voor of tijdens de periode van ballingschap, met uitzondering van strafbare feiten gepleegd tegen andere personen. Deze vrijstelling omvat onder meer het verlaten van Afghanistan en het vinden van een toevlucht in Pakistan, Iran of enig ander land, het zich aansluiten bij verschillende leiders, dienstplichtontwijking en desertie alsook het vervullen van militaire dienst in strijdkrachten die niet internationaal worden erkend."* Hierop stelde het UIFSA een soortgelijke amnestieverklaring op. Volgens de controle-rapporten van het UNHCR wordt de amnestieregeling aan weerszijden in het algemeen gerespecteerd.

B. STATISTISCHE BASISGEGEVENS EN UITGANGSSITUATIE

Gedetailleerde statistieken zijn opgenomen in bijlage I.

Onderdanen uit Afghanistan in de EU-lidstaten

48. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is een steeds groeiend aantal Afghaanse onderdanen naar West-Europa gemigreerd. Nagenoeg allen waren gedurende langere tijd in een van de buurlanden gevestigd. Tevens verbleef een grote groep in enkele republieken van de voormalige USSR, te weten: Rusland, Oekraïne en Tadzjikistan.

49. Aan het begin van de jaren negentig hadden Afghaanse asielzoekers een zeer uitgesproken voorkeur voor Duitsland, het land met de meest van alle Afghaanse asielverzoeken die gedurende de periode 1990-1997 in de EU werden ingediend. Gedurende die periode van acht jaar is het aantal Afghaanse asielverzoeken in Duitsland relatief stabiel gebleven, jaarlijks tussen 5000 en 7000. Onlangs echter is Nederland de belangrijkste bestemming van Afghaanse asielzoekers geworden. Terwijl er zich in Nederland in de periode 1990-1992 minder dan 600 Afghaanse asielzoekers aanmeldden, kwamen er in de periode 1997-1998 jaarlijks 6 000 of meer aan. Wanneer voor Duitsland alleen het aantal "eerste" asielverzoeken in aanmerking wordt genomen, kwamen in Nederland in 1997 25% meer asielzoekers aan dan in Duitsland en in 1998 zelfs 88% meer.

50. Als gevolg daarvan daalde het aandeel van Duitsland in het totaal aantal Afghaanse asielverzoeken in de lidstaten van meer dan 80% in 1990-1992 tot minder dan 40% in 1997. In Duitsland en Nederland tezamen werden in de periode 1990-1997 84% of meer van alle in de lidstaten geregistreerde Afghaanse asielverzoeken ingediend. In Oostenrijk steeg het aantal Afghaanse asielverzoeken van minder dan 100 gedurende de periode 1990-1992 (1% van het EU-totaal) tot meer dan 700 in 1996-1997 (ongeveer 5% van het EU-totaal).

51. Afghaanse asielzoekers reizen meestal via landen in Centraal-Azië, waar voor reizigers weinig in- en uitreisbeperkingen gelden; ook Rusland en Oekraïne zijn populaire doorreislanden. Asielzoekers maken voor de organisatie van hun reis naar West-Europa vaak gebruik van zogeheten reisagenten. De prijs kan dan oplopen tot 11.650 euro-equivalent per persoon. Afghanen die op weg zijn naar West-Europa moeten dan ook, voordat zij hun vertrek kunnen betalen, eerst gedurende vele jaren in Pakistan werken. Occasioneel wordt ook financiële steun verleend door verwanten die al in West-Europa verblijven. De lage levensstandaard in Afghanistan en het feit dat betrokkenen doorgaans in Pakistan over een uitgebreid netwerk van verwanten beschikken, maken een rechtstreeks vertrek vanuit Afghanistan naar West-Europa weinig waarschijnlijk.

52. In Pakistan is er een lucratieve markt voor alle soorten gestolen blanco paspoorten of visa. Ook vervalsing komt vaak voor. Vervalste documenten zijn steeds van hoge kwaliteit. Vele van de gestolen of vervalste visa in Pakistaanse paspoorten zijn aangetroffen bij asielzoekers die de EU vanuit Islamabad zijn binnengekomen.

Onderdanen uit Afghanistan elders in de wereld

53. De politieke en militaire verwarring die de afgelopen decennia in Afghanistan heeft geheerst, heeft tot een aanhoudende uitstroom van Afghaanse onderdanen geleid. De grote meerderheid van hen heeft zich in de buurlanden gevestigd (Pakistan, Iran, voormalige republieken van de USSR).

a. Afghanen in Pakistan

54. In Pakistan verblijven thans circa 1,2 miljoen Afghaanse onderdanen als vluchteling (het totale aantal wordt evenwel op 2 miljoen geschat). Dit is een forse daling ten opzichte van 1989, toen het aantal Afghaanse vluchtelingen nog meer dan 3 miljoen bedroeg. Met name sinds 1992, na de val van het bewind van Najibullah, is de repatriëring van Afghaanse onderdanen goed op gang gekomen. Toch is de afgelopen jaren het aantal Afghanen dat naar eigen land terugkeert, afgenomen. Zulks neemt niet weg dat in 1998 het UNHCR 93.200 Afghaanse onderdanen vanuit Pakistan heeft gerepatriëerd. Zoals steeds bij het UNHCR, betrof het personen die vrijwillig terugkeerden.

55. Ongeveer 75% van de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan is afkomstig uit de Pashtun-regio's. De resterende 25% komt hoofdzakelijk uit Kabul, Mazar-i-Sharif en Hazarajat.

56. Hoewel Pakistan geen partij is bij het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, wordt dit Verdrag *de facto* wel nageleefd; ook in de Pakistaanse afgeleide wetgeving wordt naar het Verdrag verwezen. De criteria op grond waarvan iemand in Pakistan als vluchteling aanvaard wordt, zijn neergelegd in het *Handbook on Management of Afghan Refugees in Pakistan* (1981, herzien in 1984). Volgens het handboek wordt elke Afghaan die in Pakistan verblijft, ongeacht zijn motieven, beschouwd als een vluchteling *prima facie*. In juli 1997 heeft de minister van binnenlandse zaken opnieuw de vluchtelingenstatus van Afghanen die in Pakistan verblijven bevestigd en heeft hij hun vrijheid van verkeer toegestaan buiten de vluchtelingendorpen (die oorspronkelijk als verblijfplaats waren bedoeld). Elke Afghaan die het land inreist, geniet vrijheid van verkeer en de vrijheid om arbeid te verrichten; Afghanen kunnen zich in Pakistan vrij bewegen en hebben er toegang tot de arbeidsmarkt.

57. Formeel moeten Afghanen bij binnenkomst in Pakistan een geldig paspoort met visa overleggen. In werkelijkheid kunnen Afghanen gemakkelijk zonder officiële reisdocumenten tussen Afghanistan en Pakistan reizen. Vele Afghanen die in Pakistan wonen, keren zelfs regelmatig naar Afghanistan terug om hun persoonlijke bezittingen te controleren of om hun zaken te regelen.

58. Vele Afghanen leven in vluchtelingendorpen rondom Peshawar, op dezelfde wijze als de rurale Pakistaanse bevolking. Anderen wonen in steden als Peshawar, Rawalpindi, Quetta en Karachi, waar omvangrijke Afghaanse gemeenschappen gevestigd zijn. In de vluchtelingenkampen is met steun van het UNHCR een goed functionerend onderwijssysteem opgezet.

59. De economische activiteiten van Afghanen in Pakistan zijn omvangrijk, met name in de Provincie aan de Noordwestelijke Grens (North West Frontier Province). Het goederenvervoer over de weg wordt er gedomineerd door Afghanen, die ook een vitale rol spelen in de bouw en de landbouw.

60. De meeste Afghanen blijken volledig geïntegreerd te zijn in de Pakistaanse economie en samenleving, hoewel door de werkloosheid, de algemene economische situatie, de toenemende criminaliteit en het sektarische geweld de plaatselijke bevolking de afgelopen jaren aanzienlijk minder sympathie heeft voor de Afghaanse vluchtelingen. Sommige Afghanen (zoals vooraanstaande politieke figuren) dienen wellicht steden als Peshawar en Quetta te vermijden, uit vrees door politieke tegenstanders te worden vermoord. Het UNHCR, in nauwe samenwerking met Norwegian Church Aid, heeft de middelen om deze Afghanen een vestigingsalternatief binnen Pakistan te bieden (Lahore, Rawalpindi, etc.). In minder dan honderd gevallen per jaar concludeert het UNHCR dat vestiging buiten Pakistan de beste oplossing zou zijn. De meeste Afghanen die zich in Pakistan onveilig voelen, bevinden zich in die situatie omdat zij het doelwit zijn van grensoverschrijdende clan- en familievetes en niet vanwege hun politieke overtuiging.

61. Afghaanse vluchtelingen worden niet stelselmatig geregistreerd door de Pakistaanse overheid, noch door het UNHCR. Desgevraagd verstrekken de Pakistaanse autoriteiten Afghaanse vluchtelingen de zogenoemde Shanakhti-pas. Slechts een beperkt aantal Afghaanse vluchtelingen vraagt deze pas aan, aangezien hij niet vereist is om in Pakistan te werken en te verblijven. Het UNHCR in Pakistan is niet in staat om de vluchtelingen te registreren of hun precieze status te beoordelen.

62. Aan de samenwerkingsovereenkomst EU-Pakistan is een verklaring gehecht, waarin Pakistan zich bereid verklaart om met lidstaten die dat wensen overnameovereenkomsten te sluiten. Deze overeenkomst zal worden ondertekend op [...] 1999. Aangezien de verklaring alleen betrekking heeft op de overname van "onderdanen" (in dit geval Pakistani), valt de overname van Afghanen die via Pakistan de EU zijn binngekomen, daar niet expliciet onder. Op dit moment lijkt Pakistan formeel niet bereid Afghanen over te nemen die lange tijd in een EU-lidstaat hebben verbleven. Volgens de Pakistaanse autoriteiten werd het Afghaanse vluchtelingenprobleem pas als een probleem met internationale dimensies aangemerkt nadat tienduizenden in West-Europa asiel hadden gezocht, terwijl Pakistan tot op heden steeds een veelvoud daarvan heeft opgenomen. Het feit dat een aantal Afghanen over Pakistaanse reisdocumenten beschikt, verandert daar weinig aan, aangezien verreweg de meeste van deze documenten volgens de Pakistaanse autoriteiten illegaal verkregen zou zijn.

63. Pakistan lijkt bereid te zijn een regeling in overweging te nemen voor de doorreis van Afghaanse asielzoekers die in West-Europa afgewezen zijn en naar Afghanistan op weg zijn. De bepalingen daarvan dienen nog te worden gezien.

b. Afghanen in Iran

64. In Iran verblijven naar schatting 1,4 miljoen Afghanen. Lange tijd stonden de Iraanse grenzen open voor vluchtelingen uit Afghanistan. Tegenwoordig zijn die vrijwel gesloten. De Iraanse autoriteiten in Teheran hadden gehoopt dat, na de sluiting van de repatriëringsovereenkomst met het UNHCR in 1992, de meeste Afghanen zouden terugkeren. In de praktijk is dat niet het geval. Tussen 1 januari en 31 december 1998 heeft het UNHCR 14.161 Afghaanse onderdanen vanuit Iran gerepatriëerd; sinds 1 december 1992 in totaal 582.240.

65. Slechts ongeveer 2 % van de Afghaanse vluchtelingen in Iran woont in kampen (zeven in totaal). Het overgrote deel van hen woont verspreid over het land. Met name in Teheran, Isfahan, Mashad en Kerman wonen veel Afghanen. Alleen de armste groepen verblijven in de provincies Khorassan en Zahedan.

66. Iran is partij bij het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende protocol.

67. Alleen de Afghaanse vluchtelingen die vóór 1992 zijn aangekomen, werden als vluchteling *prima facie* beschouwd; zij kregen van de Iraanse autoriteiten vluchtelingendocumenten en verblijfsvergunningen (ongeveer 850.000 personen). Het grote aantal verschillende documenten dat de afgelopen jaren is afgegeven, heeft tot verwarring geleid over de wettelijke status van de houders. Afghaanse vluchtelingen die na 1992 arriveerden, hebben zich in de meeste gevallen zonder de vereiste documenten en verblijfsvergunning gevestigd. De Iraanse autoriteiten beschouwen hen als "ongedocumenteerde" of als "illegale" immigranten. Deze groep telt meer dan een half miljoen Afghanen.

68. De benarde economische toestand in Iran heeft negatieve gevolgen gehad voor de situatie van de vluchtelingen. Een hoge werkloosheid heeft tot een strikte toepassing van de arbeidswetgeving geleid, waardoor vele vluchtelingen hun baan hebben verloren of geen vergunning meer kunnen krijgen. Afghaanse onderdanen worden gedwongen naar Afghanistan terug te keren. De Iraanse autoriteiten geven te kennen dat zij hun genereus vluchtelingenbeleid niet meer kunnen handhaven. De moord op Iraanse consulaire stafleden in Mazar-i-Sharif in augustus 1998 heeft bij de plaatselijke bevolking de negatieve houding ten aanzien van Afghanen versterkt.

69. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot zowel de uitzetting in groten getale van ongedocumenteerde Afghaanse onderdanen als tot de spontane terugkeer naar Afghanistan. Onder diegenen die worden uitgezet bevinden zich Afghanen die in Iran criminele activiteiten hadden ontwikkeld en Afghanen zonder documenten die door de ordehandhavingsdiensten werden opgepakt. Wellicht werden alleen al in de laatste maanden van 1998 en het begin van 1999 meer dan 50.000 personen gedwongen gerepatriëerd. Diegenen die spontaan terugkeerden, waren hoofdzakelijk Afghanen die na een tijdelijk werkverband of seizoenarbeid in Iran, naar hun familie in Afghanistan terugkeerden. De meeste Afghanen die buiten het kader van UNHCR-repatriëringsprogramma's terugkeerden (gedwongen of spontaan), waren alleenstaande mannen van alle etniciteiten.

70. Op dit ogenblik (juli 1999) ondertekenen het UNHCR en de Iraanse regering een memorandum dat erop gericht is een vrijwillige repatriëring volgens gevestigde beginselen en procedures te bevorderen. Met het memorandum wordt het opzetten van een logistiek apparaat beoogd waarmee het UNHCR jaarlijks 120.000 personen hoopt te kunnen repatriëren. Afghaanse onderdanen beschikken over een overgangsperiode van zes maanden, waarin zij kunnen beslissen om vrijwillig terug te keren. Tijdens die periode zal het UNHCR alle ongedocumenteerde Afghanen die wensen terug te keren, daarbij behulpzaam zijn. Het UNHCR is voorts van plan om tegelijkertijd een screeningprocedure te starten ter identificatie van Afghaanse onderdanen die redenen hebben om te vrezen dat zij na hun terugkeer in Afghanistan, vervolgd zullen worden.

71. Een operationeel selectiesysteem zou de bescherming van Afghanen in hoge mate kunnen verbeteren. Het UNHCR is niet bereid het verzoek van de Iraanse regering te honoreren om Afghaanse onderdanen in vluchtelingenkampen samen te brengen. Een dergelijk oplossing is niet wenselijk, gelet op de sociaal-economische gevolgen hiervan voor de Afghaanse onderdanen en de daaraan verbonden kosten. De volledige uitvoering van het memorandum hangt af van de financiële steun van de internationale gemeenschap. Het UNHCR verwacht dat dit programma een regionale (d.w.z. voor Pakistan) en zelfs een supra-regionale (d.w.z. voor de EU) impact zal hebben. Om toezicht te kunnen houden op de situatie van de gerepatriëerde Afghanen is de aanwezigheid van het UNHCR in Afghanistan van groot belang.

c. Afghanen in de republieken van Centraal-Azië en elders

72. Vier van de vijf republieken van Centraal-Azië hebben het Verdrag van Genève ondertekend. De tendens bestaat om de internationale verdragen in toenemende mate te respecteren. Het UNHCR heeft er geen bezwaar tegen dat Republieken van Centraal-Azië Afghaanse onderdanen overnemen, op voorwaarde dat dit gebeurt volgens gevestigde beginselen, procedures en waarborgen.

73. Afgezien van Pakistan en Iran, bevond aan het begin van 1998 de grootste Afghaanse vluchtelingengemeenschap zich in India (17.500) en in de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), waaronder Kazakstan (1650), Turkmenistan (5500), Oekraïne (3000) en Oezbekistan (3200).

74. In Centraal-Azië wordt het aantal Afghanen op ruwweg 40.000 geschat. In het algemeen worden deze vluchtelingen gedood en menselijk behandeld. Het zijn hoofdzakelijk Hazara's, Oezbeken, Tadzjiken en Turkmene, van wie de meesten banden hadden met het communistische bewind van Najibullah.

75. In India zijn 16.960 Afghaanse vluchtelingen gevestigd die er onder het UNHCR-mandaat zijn erkend; ze kunnen er blijven op basis van een voorlopige verblijfsvergunning of worden door de regering van India gedood. Ook van deze groep onderhielden de meesten banden met het communistische bewind van Najibullah.

Analyse van vlucht- en migratiemotieven

76. Vele Afghanen die in West-Europa asiel zoeken, zijn relatief goed opgeleid en hebben al geruime tijd in een van de landen van eerste verblijf verbleefd, met name in Pakistan. Nadat de Taliban aan de macht waren gekomen, verloren zij daarmee het uitzicht op een snelle terugkeer naar Afghanistan. Sommigen mogen dan nog tot voor kort de hoop op repatriëring hebben gekoesterd, de huidige economische situatie in combinatie met de beperkte toegang tot de gezondheidszorg en een falend Afghaans onderwijssysteem heeft hen van dat idee afgebracht. Aangezien ook in de landen van eerste verblijf de economische vooruitzichten in toenemende mate verslechteren, besluiten zij verder te reizen, met name naar de EU. Hun vlucht uit de economische malaise brengt een braindrain teweeggebracht, die nadelige gevolgen zal hebben voor de reconstructie en het herstel van Afghanistan.

77. De algemene situatie in Afghanistan, de behandeling door de Taliban in het algemeen en de "bestuursmethoden" die de Taliban hebben ingevoerd (waaronder de toepassing van de *Sharia*) worden vaak opgegeven als vluchtmotief. Vele asielzoekers verwijzen naar de strikte gedragscode die de Taliban opleggen (bijvoorbeeld inzake alcohol- of druggebruik, kleding of haardracht, het beluisteren van muziek, video's) als belangrijkste motief om het land te verlaten. Soms vloeien deze beweringen voort uit gebaseerd op een algemene onvrede met de situatie, zonder dat de asielzoeker onder persoonlijke vervolging heeft geleden. In andere gevallen beweren asielzoekers dat zij zich tegen de gedragscode van de Taliban hebben verzet en dat zij behandeld zijn op een wijze die neerkomt op vervolging. Een aantal asielzoekers verklaart zich te hebben verzet tegen de instructies van de Taliban met betrekking tot het onderwijs aan meisjes.

78. Voorts worden ook lidmaatschap van of banden met een politieke partij vaak als motief aangehaald. Een grote categorie asielzoekers bestaat uit ex-communisten. Ze waren in overheidsdienst of zaten in het leger, dan wel waren ze lid van de DVPA/Watan. In sommige lidstaten bevinden zich ook vrij veel asielzoekers die werkten voor de voormalige communistische veiligheidsdienst. Een tweede categorie asielzoekers die beweren vervolging te vrezen wegens activiteiten in of banden met de politiek, zijn diegenen die actief zijn voor een partij van de Mudjahedin. De meesten hunner beweren dat zij het land hadden verlaten voordat de Taliban in de regio waar zij verbleven de macht grepen, of dat ze door toedoen van de Taliban in moeilijkheden zijn geraakt dan wel met schendingen van de mensenrechten zijn geconfronteerd. Een belangrijke categorie asielzoekers beweert actief te zijn geweest voor kleine partijen, waarvan vele van linkse of marxistische strekking.

79. Bij een andere categorie asielzoekers vloeit het verzoek vooral voort uit het feit dat zij politiek actief waren: zij deelden pamfletten uit, namen deel aan openbare vergaderingen of protesteerden tegen het bewind van de Taliban of van de Mudjahedinpartij in het gebied waar zij woonden.

80. Tot een vierde categorie behoren diegenen die represailles of een wrede behandeling vrezen vanwege hun religieuze of etnische achtergrond. De Afghaanse asielzoekers die zich in West-Europa bevinden, hebben zeer uiteenlopende etnische achtergronden. Tot deze groep behoren de Tadzjiken, de Pashtun, de Hazara's, de Oezbeken en leden van andere, kleinere etniciteiten. Hetzelfde geldt voor de religieuze groeperingen. De Shia-moslims beweren vaak dat zij vanwege hun religie gediscrimineerd of vervolgd worden. Sommige asielzoekers behoren tot moslimsekten als de ismailiten, de bahai's en de zaidieten. In een aantal lidstaten bevinden zich ook asielzoekers die beweren dat zij deel uitmaken van de kleine sikh- en hindoegemeenschappen in Afghanistan.

81. Een vijfde groep wordt gevormd door personen die beweren te vrezen voor een onmenselijke behandeling, omdat zij dingen hebben gedaan die onder de Taliban als common-law-delicten worden aangemerkt (overspel, homoseksueel gedrag).

82. Door de opeenvolging van verschillende regimes/overheersingen in Afghanistan is de groep van Afghaanse onderdanen die thans in EU-landen verblijft (en van diegenen die EU-burgerschap hebben verkregen) zeer heterogeen; tot die groep behoren Afghanen die beweren te zijn vervolgd door de communisten, communisten die beweren te zijn vervolgd door de Mudjahedin of door de Taliban en Mudjahedin die beweren te zijn vervolgd door de Taliban. De samenstelling van de groep Afghaanse asielzoekers verschilt van lidstaat tot lidstaat. Dat geldt zowel voor de etnieteiten als voor de politieke groeperingen. De sterke stam- en gemeenschapsbanden tussen Afghanen onderling is wellicht een verklaring voor dit fenomeen.

83. In sommige lidstaten zijn asielverzoeken ingediend door Afghanen die wellicht oorlogsmisdaden hebben begaan.

C. BESTAANDE MAATREGELEN EN ACTIES

I. Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de lidstaten

Politiek

84. Frankrijk is de enige lidstaat die in Afghanistan een diplomatieke vertegenwoordiging heeft in de vorm van een reizende zaakgelastigde, die om de twee maanden voor twee weken naar Afghanistan komt. Momenteel hebben geen andere lidstaten een vertegenwoordiging in Afghanistan. De meeste lidstaten hebben wel een vertegenwoordiging in Pakistan, Iran en China. Een klein aantal onder hen heeft vertegenwoordigingen in de aan Afghanistan grenzende Centraal-Aziatische republieken.

85. Geen enkele lidstaat erkent de Taliban. Het gemeenschappelijk standpunt van de EU spoort de lidstaten aan met alle Afghaanse facties contact te houden. Het Verenigd Koninkrijk onderhoudt regelmatige contacten met de Taliban.

Economie

86. Een lidstaat heeft 1,4 miljoen euro bijgedragen in het proefproject (voor de provincies Kandahar en Nangarhar), dat tot doel heeft boeren aan te moedigen op te houden met het kweken van papaver.

Ontwikkelingssamenwerking (tabel in bijlage II)

87. De ontwikkelingshulp wordt gewoonlijk verleend door het toekennen van subsidies aan NGO's die in Afghanistan actief zijn. De subsidies gaan hoofdzakelijk naar programma's op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs. Het is dikwijls moeilijk een duidelijk onderscheid te maken tussen ontwikkelingshulp enerzijds en humanitaire hulp anderzijds. Hiermee moet men rekening houden bij het lezen van tabel 1.

Humanitaire hulp (tabel in bijlage II)

88. Vele lidstaten maken deel uit van de Steungroep Afghanistan (Afghanistan Support Group - ASG), die bestaat uit de belangrijkste donorlanden die humanitaire hulp verlenen aan Afghanistan (nl. diverse Europese landen, de Verenigde Staten, Canada, Rusland en Japan). De ASG is een platform voor de coördinatie van de hulpprogramma's van de donoren, dat tot doel heeft een gemeenschappelijke strategie op te zetten voor het verlenen van humanitaire hulp aan het Afghaanse volk. Er zijn stappen gedaan om de doelstelling van een gemeenschappelijke strategie te verwezenlijken door middel van het opzetten van een structuur voor een strategisch kader en gemeenschappelijke programmeringsbeginselen door de VN. De EU wil de hulpverlening efficiënter maken door nauwere internationale donorcoördinatie, in het bijzonder met behulp van de ASG en het Programmeringsorgaan Afghanistan (gemeenschappelijk standpunt van de EU van 25 januari 1999, artikel 4).

89. In de regel kanaliseren de lidstaten van de EU de humanitaire hulp via VN-organisaties en NGO's en zijn zij zeer belangrijke donoren voor organisaties zoals de UNHCR, de UNOCHA (programma van de Verenigde Naties voor humanitaire en economische hulp aan Afghanistan), het ICRK, het WVP, de FAO en vele (andere) NGO's die in Afghanistan actief zijn. De programma's bestrijken een breed spectrum van humanitaire hulp, onder meer gezondheidszorg, mijnopruijing, repatriëring, zaadverbetering, onderwijs, watervoorziening, sanitaire voorzieningen, spoedhulp voor slachtoffers van aardbevingen, voedselhulp, opvang en bescherming van vluchtelingen etc.

90. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (UNHCHR) heeft voorgesteld een onderzoek te starten naar de slachtpartijen die in 1997 en 1998 in Mazar-i-Sharif hebben plaatsgevonden. Diverse lidstaten van de EU hebben toegezegd dat onderzoek, dat nog niet is begonnen, mee te financieren.

Maatregelen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken

91. Sommige lidstaten hebben een immigratieambtenaar gedetacheerd naar hun ambassade in Islamabad, Pakistan. De immigratieambtenaar heeft als taak een uitgebreid netwerk van in Afghanistan gespecialiseerde personen en organisaties op te bouwen en dat te raadplegen. Dat netwerk stelt de immigratieambtenaren in staat gedetailleerde informatie te verschaffen over zowel de situatie in Afghanistan als Afghaanse organisaties die in Pakistan actief zijn. Deze informatie wordt gebruikt om de asielaanvragen van Afghaanse asielzoekers te onderzoeken.

92. Een lidstaat heeft met Pakistan overeenstemming bereikt over een protocol betreffende overname van personen (dat nog niet van kracht is). Een andere lidstaat heeft onlangs een ontwerp-overnameovereenkomst en een overeenkomst betreffende de overbrenging van gedetineerden aan Pakistan voorgelegd. De Pakistaanse autoriteiten hebben nog niet geantwoord. Een derde lidstaat is met India en Pakistan aan het onderhandelen over overnameovereenkomsten.

II. Overzicht van de bestaande maatregelen en acties van de Gemeenschap/de Unie

(zie ook bijlage III)

Politiek

93. Het beleid van de EU in Afghanistan heeft gestalte gekregen in het herziene gemeenschappelijke standpunt van de EU dat op 25 januari 1999 door de Raad is aangenomen. De belangrijkste doelstellingen van de EU in Afghanistan zijn:

1. bewerkstelling van een duurzame vrede in Afghanistan, stopzetting van buitenlandse inmenging en bevordering van de interne dialoog in Afghanistan, in het bijzonder door middel van steun aan de centrale rol van de VN;
2. bevordering van de stabiliteit en de ontwikkeling van de gehele regio door middel van vrede in Afghanistan;
3. bevordering van de eerbiediging van het internationale humanitaire recht en de mensenrechten, met inbegrip van de rechten van vrouwen en kinderen;
4. verstrekken van effectieve humanitaire hulp en ervoor zorgen dat deze hulp dankzij internationale coördinatie verstrekt wordt overeenkomstig de internationale humanitaire beginselen en op grond van een onpartijdige beoordeling van de behoeften;

5. intensivering van de strijd tegen drugs en terrorisme;
6. hulp bij de vredebevorderende activiteiten en, wanneer eenmaal een regeling voor duurzame vrede is bereikt, bij de wederopbouw van het land na de jarenlange burgeroorlog;
7. steun voor het wapenembargo.

94. Er zijn delegaties van de Commissie in de omliggende landen Pakistan, China en Kazachstan.

Economie

95. Momenteel is er geen formele overeenkomst tussen de EG en Afghanistan. Of het mogelijk zal zijn overeenkomsten te sluiten hangt af van het resultaat van de onderhandelingen over duurzame vrede in Afghanistan.

Ontwikkelingssamenwerking/humanitaire hulp

96. De Gemeenschap is de belangrijkste individuele donor van Afghanistan. Vanaf 1989 is er gemiddeld 40 miljoen euro per jaar vastgelegd. In 1996 kwam het totale bedrag van de vastleggingen voor hulp van de Gemeenschap op 78,7 miljoen euro door een uitzonderlijk programma van één jaar dat in december 1996 is gelanceerd door ECHO. In 1997 beliep het totale bedrag van de vastleggingen 43,16 miljoen euro.

97. In de periode van 1995 tot 1997 is een aanzienlijk deel van de begroting voor hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in Azië uitgegeven voor steun aan Afgaanse vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en repatrianten (63,9 miljoen euro). Deze aanzienlijke toewijzing vindt een verklaring in het feit dat de Afghanen al 18 jaar lang de grootste vluchtelingengroep ter wereld zijn. Er werd bijstand verleend aan lokale gemeenschappen, en Afgaanse vluchtelingen in Pakistan en Iran hebben financiële steun gekregen. Tot hervestiging in Afghanistan werd bijgedragen door steun voor mijnopruiming, herstel van kleine infrastructuur, in het bijzonder voor landbouw, en het verlenen van eerstelijnsgezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen en algemene basisvorming en beroepsopleiding. Die activiteiten waren oorspronkelijk beperkt tot het oostelijke deel van Afghanistan, waar het in de periode van 1994 tot 1998 betrekkelijk veilig was, maar werden geleidelijk uitgebreid tot het grootste deel van de zuidelijke helft van Afghanistan en andere gebieden. Bovendien krijgt een klein aantal NGO's cofinanciering voor kleinschalige actie en steun voor activiteiten ter terugdringing van de vraag naar drugs. In 1998 heeft de Gemeenschap een bedrag van in totaal bijna 18 miljoen euro toegewezen voor de hulp aan ontwortelde Afghanen. Er werd 2,7 miljoen euro toegewezen aan de UNHCR voor hulp aan Afgaanse vluchtelingen in Iran en Pakistan.

98. De Gemeenschap heeft voedselhulp verstrekt voor de urgente voedselvoorziening van kwetsbare bevolkingsgroepen, kleinschalige "Voedsel voor werk"-projecten over heel Afghanistan en voor programma's voor voedselzekerheid op langere termijn. De noodvoedselhulp werd in de meeste gevallen verstrekt door het ICRK en het Wereldvoedselprogramma, dat gesubsidieerde bakkerijen exploiteert. Vorig jaar werden de voornamelijk door het Wereldvoedselprogramma uitgevoerde "Voedsel voor werk"-activiteiten evenwel aanzienlijk verminderd door het restrictieve beleid van de Taliban en de gevechten in het noorden van Afghanistan. Activiteiten ter bevordering van de voedselzekerheid werden op touw gezet door de FAO en enkele Europese NGO's.

99. Vanaf 1994 heeft ECHO gezorgd voor aanzienlijke humanitaire noodhulp, medische en gezondheidsprogramma's, sanitaire voorzieningen en water, mijnopruiming, onderdak en hulp voor de wintertijd, vooral in Kabul, en heeft het ook vernieuwende acties op touw gezet om de snel verdwijnende economie van Kabul te ondersteunen. De hulp in het kader van ECHO werd hoofdzakelijk verleend via Europese NGO's, maar er is ook behoorlijk veel hulp geboden aan VN-organisaties. ECHO heeft ook snel ingespeeld op de humanitaire noodsituatie als gevolg van aardbevingen. In februari 1997 heeft ECHO een verbindingsbureau opgericht in Kabul, dat in september 1998 is verplaatst naar Islamabad.

100. In bijlage III zijn nadere gegevens te vinden over de hulp van de Europese Gemeenschap aan Afghanistan.

Maatregelen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken

101. Afghanistan is vermeld op de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum (Verordening van de Raad nr. 574/1999).

III. Maatregelen en acties van de UNHCR, de IOM, het ICRK en andere intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties (zie ook bijlage IV)

Politiek/economie

102. De vredesinitiatieven van de VN worden behandeld in punt A.1.c.

103. De UNDP heeft een plan voor de Afghaanse economie ontwikkeld, dat tot doel heeft de productie weer te doen groeien en de prijzen te stabiliseren, met behoud van een gezonde betalingsbalans. In het plan van de UNDP wordt ook gesteld dat de topprioriteit van de landbouwsector het herstel van de zelfvoorziening moet zijn, waarbij het accent moet liggen op productieschema's op het niveau van de kleine exploitanten en de lokale gemeenschappen, en in het herstel van vernielde irrigatiesystemen. Aangezien de uitvoering van dat plan gekoppeld was aan het herstel van de vrede, is het nooit in praktijk gebracht.

104. Het Internationale Drugbestrijdingprogramma van de Verenigde Naties (UNDCP) is begonnen met een proefproject voor Afghanistan, dat zich in 1998 langzaam maar zeker heeft ontwikkeld. Het programma steunt op een verbintenis van de UNDCP om ontwikkelingsactiviteiten in specifieke gebieden waar papaver wordt gekweekt te financieren in ruil voor de volgende toezeggingen van de Taliban: a) het kweken van opiumpapaver niet toe te staan in nieuwe gebieden; b) de UNDCP de mogelijkheid te bieden toezicht te houden op de opiumpapaverteelt en c) op te treden tegen de handel in illegale drugs en de illegale laboratoria te vernietigen. In 1998 zijn de activiteiten voor het verminderen van de papaverteelt binnen de bestaande beperkingen voortgezet.

Ontwikkelingssamenwerking/humanitaire hulp

105. De VN-organisaties en de donorgemeenschap hebben een gemeenschappelijk strategisch kader aangenomen om zo de uitvoering van een efficiëntere gemeenschappelijke programmering in Afghanistan te bevorderen.

106. Van eind 1997 tot mei 1998 weigerden de Taliban voedselkonvooien door te laten naar de Hazarajat. Sinds de opheffing van de blokkade van het gebied en de gedeeltelijke overwinning van de Taliban is het voor de plaatselijke bevolking weer mogelijk handel te drijven met de omliggende gebieden. De toestemming voor een zending over land van de VN werd uiteindelijk begin november 1998 gegeven. Het voedsel wordt geleverd door het WVP.

107. Als onderdeel van de inspanningen voor het herstel na de aardbevingen van februari en mei 1998 heeft de VN steun verleend voor de wederopbouw van ongeveer 15.000 woningen, waarvan er 10.000 eind november 1998 klaar zouden zijn. Op dat moment waren de bij dat programma betrokken NGO's een plan aan het opstellen om de onvoltooide woningen winterbestendig te maken en mogelijk kwetsbare gezinnen op te sporen. Bovendien heeft het WVP 250 kilogram tarwe verdeeld onder de gezinnen die hun woningen weer hebben opgebouwd.

108. Hoewel het internationale personeel teruggetrokken is werd het UNOCHA-mijnopruijningsprogramma voor Afghanistan in 1998 in het grootste deel van het land voortgezet. Verscheidene uit onafhankelijke bronnen gefinancierde NGO's blijven te kampen hebben met een tekort aan financiële middelen door beleidswijzigingen van sommige donoren. In oktober 1998 kondigde de leiding van de Taliban een verbod op de productie, het vervoer en de verkoop van landmijnen af. Uit tal van bevestigde of betrouwbare bronnen blijkt dat de UIFSA van tijd tot tijd mijnen blijft leggen. Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de VS zijn de Taliban evenmin opgehouden met het leggen van mijnen.

109. Vanaf 13 november 1998 is ongeveer 49,5 miljoen euro uitgetrokken of toegezegd voor projecten in het kader van de geconsolideerde oproep van de VN voor bijstand aan Afghanistan van 1998, wat ongeveer één derde van de in die oproep gevraagde 152 miljoen euro is.

110. De VN heeft de samenwerking binnen de bijstandsgemeenschap voortgezet om de op beginselen gegrondveste gemeenschappelijke programmering van ontwikkelingshulpactiviteiten in Afghanistan in praktijk te brengen. Op 10 november 1998 vond de eerste bijeenkomst van het programmeringsorgaan Afghanistan plaats in Islamabad, waaraan vertegenwoordigers van de VN, NGO's, het ICRK, de Internationale Federatie van Rode-Kruis- en Rode-Halve-Maanverenigingen en belangrijke donorlanden deelnamen, om de voorbereiding van de geconsolideerde oproep van 1999 te begeleiden.

111. De lopende VN-programma's werden voortgezet onder leiding van nationaal personeel, maar sinds september 1998 kunnen geen nieuwe hulpverleningsactiviteiten meer worden ontplooid.

112. De belangrijkste doelstelling van de UNHCR in Afghanistan is het bereiken van een duurzame oplossing voor de Afghaanse vluchtelingen door hun vrijwillige terugkeer naar veilige gebieden van herkomst in Afghanistan te bevorderen. Om deze doelstelling te bereiken kan men onder meer 1) in Jalabad, Khost, Kadahar en Lashkargah, centra oprichten en leiden, waar repatrianten uit Pakistan een som geld en een aanvullend voedselpakket van de WVP ontvangen; 2) repatrianten uit Iran helpen met de terugreis naar hun plaats van herkomst; 3) de situatie van de repatrianten in Afghanistan zelf systematisch observeren om interventies mogelijk te maken, zowel om de mensenrechten van de repatrianten te beschermen als om in hun basisbehoeften te voorzien; 4) in samenwerking met andere VN-organisaties en NGO's eerste bijstand verlenen voor de reïntegratie van de repatrianten in samenhang met de door de UNHCR verleende bijstand, waarbij het vooral gaat om onderdak en veilig drinkwater. Andere duurzame oplossingen, zoals lokale integratie of hervestiging, zouden kunnen worden overwogen in gevallen waarin de vrijwillige terugkeer onrealistisch is. Misschien zijn dergelijke oplossingen nodig, bijv. voor personen die tot de goed opgeleide, stedelijke midden- of bovenklasse of tot etnische minderheden behoren.

Mensenrechten

113. In december 1997, nadat was bekendgemaakt dat in november 1997 in Noord-Afghanistan massagraven waren ontdekt, bezocht de toenmalige speciale rapporteur van de Commissie voor de rechten van de mens in Afghanistan, de heer Choong-Hyun Paik, een aantal graven in dat deel van het land. Een gerechtsdeskundige vergezelde hem tijdens zijn bezoek. Een van de aanbevelingen in het verslag van de speciale rapporteur aan de Commissie voor de rechten van de mens was, een onderzoek naar de slachtpartijen in te stellen.

114. In mei 1998 stuurde de UNHCHR een verkenningsmissie naar Afghanistan die de haalbaarheid moest nagaan van een onderzoek naar beweerde ernstige schendingen van de mensenrechten in de loop van 1997 in Afghanistan en van de oprichting van een internationale commissie humanitair recht. In het licht van het verslag van de missie en de bijzonder ernstige schendingen van de mensenrechten en het internationale humanitaire recht die naar verluidt in 1998 hebben plaatsgevonden, hebben de Afdeling politieke aangelegenheden, het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden en de UNHCHR gezamenlijk besloten om door te gaan met de voorbereiding van een onderzoek naar die berichten, dat zal worden uitgevoerd onder auspiciën van de UNHCHR. Bovendien is een aantal met een bepaald thema belaste speciale rapporteurs van de Commissie voor de rechten van de mens voornemens in het kader van hun respectieve mandaten naar Afghanistan te reizen.

115. Op 23 november 1998 stelde de secretaris-generaal van de VN in een brief aan de Veiligheidsraad voor om binnen UNSMA, onverminderd haar mandaat en rekening houdend met de veiligheidssituatie, een eenheid voor burgerlijke aangelegenheden op te richten met als hoofddoel de situatie te volgen, de eerbiediging van minimumnormen op humanitair vlak te bevorderen en massale en systematische schendingen van de mensenrechten en het humanitaire recht in de toekomst tegen te gaan. Bij resolutie nr. 1214 heeft de Veiligheidsraad het initiatief van de secretaris-generaal gesteund.

Programma voor terugkeer van de UNHCR

116. De Afghanen zijn al 18 jaar lang de grootste vluchtelingengroep ter wereld. Na een grote toename van het aantal uit Pakistan en Iran teruggekeerde vluchtelingen in 1992, het jaar waarin het communistische regime van Najibullah werd omvergeworpen, is het aantal personen dat bij terugkeer naar Afghanistan bijstand kreeg van de UNHCR geleidelijk gedaald tot 107.361 in 1998, waarvan er 93.200 uit Pakistan en 14.161 uit Iran kwamen. Ondanks die daling was dit toch de grootste terugkeeroperatie ter wereld in 1998; in totaal zijn sinds 1992 4,1 miljoen Afghanen naar hun land teruggekeerd. De UNHCR verleent enkel bijstand voor terugkeer op vrijwillige basis.

117. De gebeurtenissen van 1998 vormden een ernstige hinderpaal voor de terugkeer van vluchtelingen naar Afghanistan. In de eerste plaats bracht de verovering van grote delen van Noord-Afghanistan en de Hazarajat door de Taliban een nieuwe vluchtelingenstroom op gang, vooral naar Pakistan. Voorts zag de VN zich genoodzaakt haar internationale personeel terug te trekken nadat de veiligheidssituatie in Afghanistan aanzienlijk was verslechterd. In heel 1998 bleven echter vluchtelingen terugkeren. De meeste uit Pakistan teruggekeerde vluchtelingen waren van het platteland afkomstige Pashtuns, die terugkeerden naar hun landelijke gebieden van herkomst in Zuid- en Oost-Afghanistan.

118. In september 1997 startte de UNHCR een programma voor groepsgewijze terugkeer voor Afgaanse vluchtelingen in Pakistan. In 1998 kwam dat programma goed op gang en zorgde het voor de terugkeer van 18.000 Afghanen. Het doel van het programma voor groepsgewijze terugkeer was het vinden van grotere groepen Afgaanse vluchtelingen in Pakistan die bereid waren naar hun land terug te keren en in Afghanistan beter gerichte bijstandprojecten op te zetten om hun reïntegratie en duurzame terugkeer te bewerkstelligen. Een belangrijke component van die aanpak is het behoud van de band tussen de teruggekeerde vluchtelingen en de rest van de gemeenschap die nog in Pakistan verblijft. Zo kunnen achtergebleven vluchtelingen ook overtuigd worden naar hun land terug te keren.

119. Wegens een tekort aan financiële middelen heeft de UNHCR het programma voor groepsgewijze terugkeer eind 1998 opgeschort.

120. De dorpen waarnaar de vluchtelingen terugkeren, zijn gelegen in vredige en stabiele landelijke gebieden in Zuid- en Oost-Afghanistan. In die dorpen komt vervolging door de Taliban nauwelijks voor; die vindt vooral in de steden plaats en is in het bijzonder gericht op de moderne Afghanen. Vrijwel alle in het kader van het programma teruggekeerde vluchtelingen voelen zich naar eigen zeggen veilig in de dorpen waarnaar zij teruggekeerd zijn.

D. SITUATIESCHETS

121. Hoewel in vele delen van Afghanistan de situatie weer stabiel is, wordt in sommige delen nog gevochten. Het Talibanregime beweert nu negentig procent van het grondgebied te beheersen. Alleen het noordoosten wordt nog door het UIFSA gecontroleerd. In maart 1999 zijn de vijandelijkheden in het noorden van Afghanistan hervat. Het is onwaarschijnlijk dat de Taliban op korte termijn heel het land onder controle kunnen brengen.

122. Tot dusver is het Talibanregime alleen erkend door Pakistan, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten.

123. In 1998 is de EU de vredesinspanningen van de VN blijven steunen. In maart 1999 vonden onder auspiciën van de VN in Asjchabad in Turkmenistan vredesbesprekingen plaats die een eerste overeenkomst opleverden tussen het Talibanregime en vertegenwoordigers van het UIFSA. Na het aanvankelijke enthousiasme van de internationale gemeenschap, zijn de kansen op een voortzetting van de besprekingen en op een definitieve stopzetting van de vijandelijkheden en het installeren van gemeenschappelijke uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende instanties verbleekt. In april 1999 trokken de Taliban zich terug uit de besprekingen over de uitvoering van de overeenkomst.

124. In maart 1999 kondigde de VN aan een begin te zullen maken met de geleidelijke terugkeer van internationaal VN-personeel naar Afghanistan. Dit besluit liep vooruit op een vredesovereenkomst in Asjchabad en werd mede ingegeven door de vooruitgang in het onderzoek naar de moorden op drie VN-medewerkers vorig jaar en serieuze inspanningen van de Taliban om een in oktober 1998 met de VN gesloten veiligheidsovereenkomst na te leven. Ondanks het afbreken van de vredesbesprekingen en de berichten over nieuwe gevechten in Afghanistan is de VN niet teruggekomen van haar besluit om terug te keren.

125. Hoewel in de meeste gebieden die door de Taliban worden beheerst, de algemene veiligheidssituatie is verbeterd, blijft de situatie op het gebied van de mensenrechten in heel Afghanistan zeer problematisch. De Taliban houden vast aan hun zeer strikte interpretatie van de *Sharia*. De toepassing van de *Sharia* en de straffen voor overtredingen lopen sterk uiteen. In stedelijke gebieden wordt meestal streng gestraft om een voorbeeld te stellen en door angst gehoorzaamheid af te dwingen, maar op het platteland worden de regels minder streng toegepast, mede doordat de plaatselijke tradities veelal overeenkomen met de voorschriften van de Taliban.

126. Blijkbaar biedt Afghanistan nog altijd onderdak aan mensen die door de EU verdacht worden van betrokkenheid bij terrorisme. Om de strijd tegen het terrorisme te steunen, zal de EU blijven eisen dat alle partijen in Afghanistan zich van steun aan terroristische activiteiten onthouden en zal zij bij de Taliban-milities blijven aandringen op sluiting van de opleidingskampen voor buitenlandse terroristen in Afghanistan en op de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijken voor terreuraanslagen berecht worden. Als de partijen in Afghanistan aan deze eisen gehoor geven, zal de veiligheidssituatie in Afghanistan zeker verbeteren.

127. Door de aanslepende burgeroorlog staat de Afghaanse economie er slecht voor. In vele delen van het land is de infrastructuur vernietigd. Door de aardbevingen van vorig jaar is de situatie in het noordoosten nog verslechterd. De papaverteelt blijft een belangrijke bron van inkomsten. De situatie verergert doordat er weinig of geen gezondheidszorg en onderwijs is.

128. Door de stroeve samenwerking tussen de internationale hulpinstanties en de Taliban, die ertoe leidde dat in de zomer van 1998 alle internationale medewerkers uit het door de Taliban beheerste gebied werden geëvacueerd, is het aantal steunactiviteiten in Afghanistan afgenomen.

129. In de afgelopen jaren heeft de Europese Gemeenschap Afghanistan op verschillende gebieden omvangrijke hulp verleend en is zij de grootste individuele donor van dit land geworden. Er werd humanitaire hulp, waaronder voedselhulp verleend, maar ook medische en gezondheidsprogramma's, sanitaire en drinkwatervoorzieningen, ontminningshulp en huisvesting. Speciale aandacht gaat uit naar de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan en Iran, en er is ook repatriëringssteun verleend. Ook hier heeft de onzekere veiligheidssituatie het aantal activiteiten doen teruglopen. De toekomstige strategie van de Gemeenschap inzake hulpverlening aan Afghanistan hangt in grote mate af van de politieke en veiligheids-situatie in het land. Als de omstandigheden het toelaten, is de Gemeenschap bereid haar hulp op te voeren. In afwachting daarvan wordt in stabiele gebieden in Afghanistan waar terugkerende vluchtelingen blijven toestromen humanitaire noodhulp en beperkte rehabilitatiehulp verstrekt. Gerichte hulp blijft beperkt tot gebieden waar deze op niet-discriminerende wijze kan worden verstrekt aan partners die zich ertoe hebben verbonden de humanitaire basisbeginselen te respecteren.

130. In de jaren na de Russische invasie in Afghanistan zijn meer dan 6 miljoen Afghanen uitgeweken naar Pakistan en Iran. Sinds 1992 zijn meer dan 4 miljoen vluchtelingen teruggekeerd. In 1998 keerden ongeveer 107.000 Afghanen terug uit Pakistan en Iran.

131. Ofschoon het officiële aantal Afghaanse vluchtelingen in Pakistan 1,2 miljoen bedraagt, wordt het totale aantal Afghaanse onderdanen in Pakistan op 2 miljoen geschat. Afghaanse onderdanen kunnen het land vrij in en uit. Velen verblijven al jaren in Pakistan. De meeste vluchtelingen draaien mee in de plaatselijke economie. Doordat de economische situatie in Pakistan achteruitgaat, zijn wrijvingen ontstaan tussen de vluchtelingen en de plaatselijke bevolking.

132. Het aantal Afghaanse vluchtelingen in Iran wordt op 1,4 miljoen geraamd. Er deden zich spanningen voor tussen Iran en het Talibanregime nadat in augustus 1998 in Mazar-i-Sharif tien Iraanse diplomaten en een journalist waren vermoord. Iraanse troepen werden toen in de hoogste staat van paraatheid gebracht. De spanning ebde weg toen de Taliban in oktober 1998 Iraanse gevangenen vrijlieten uit gevangenissen in Kandahar. Als gevolg van de slechte economische situatie in Iran en de spanningen tussen beide landen heeft Iran zijn grenzen met Afghanistan nagenoeg afgegrensd en is het begonnen met de (gedwongen) repatriëring van duizenden Afghanen.

133. Het UNHCR rapporteert dat de humanitaire activiteiten in Afghanistan in het tweede halfjaar van 1998 zijn teruggelopen door geldgebrek en een tekort aan internationaal personeel. Het UNHCR kan op dit moment geen reïntegratieprogramma's in Afghanistan opzetten of deze overgeven aan ontwikkelingsorganisaties. Bovendien wijst het UNHCR erop dat de vluchtelingenprogramma's in Pakistan en Iran met grote geldtekorten kampen. Door de economische crises in Pakistan en Iran staan de Afghaanse vluchtelingen onder steeds grotere druk om deze landen te verlaten. Voor velen is terugkeren naar Afghanistan geen optie vanwege de slechte sociaal-economische situatie.

134. In de EU als geheel blijft het totale aantal Afghaanse onderdanen dat asiel heeft aangevraagd hoog, en bedraagt nu 17.300 (5% van de totale instroom). Twee lidstaten hebben driekwart van het totale aantal asielzoekers ontvangen. Veel asielzoekers komen naar de EU via Pakistan, waar ze meestal een aantal jaren gewoond hebben. Om de EU binnen te komen, maken ze gewoonlijk gebruik van illegale immigratienetwerken, waar ze enorme bedragen (tot 11.560 euro per persoon) aan betalen. Er zijn verschillende inreisroutes. Een daarvan loopt via Rusland, Polen, Hongarije of Tsjechië; een andere via het Midden-Oosten (met het vliegtuig via de luchthaven van Dubai of over land via Turkije).

135. Geen enkele lidstaat stuurt afgewezen asielzoekers terug naar Afghanistan; in specifieke, uitzonderlijke gevallen stuurt een lidstaat Afghaanse onderdanen terug naar Pakistan. Over het algemeen werkt Pakistan niet mee met het weer toelaten van Afghanen die daar jaren gewoond hebben alvorens naar de EU te vertrekken.

E. DOOR DE GEMEENSCHAP / UNIE TE NEMEN MAATREGELEN

136. Buitenlands beleid

a) De EU ondersteunt de vredesinspanningen van de VN en het werk van de speciale gezant voor Afghanistan van de secretaris-generaal van de VN, Lakhdar Brahimi. De EU zal steun blijven bieden om tot een politieke oplossing voor het conflict te komen. De EU zal contacten blijven leggen met de Afghaanse partijen en Afghaanse prominenten om te wijzen op de doelloosheid en de ernstige en onaanvaardbare gevolgen voor de bevolking van de aanhoudende gevechten, en aandringen op een onmiddellijk staakt-het-vuren en op onderhandelingen over een politieke regeling voor het conflict onder auspiciën van de VN, waartoe de samenstelling van een geheel representatieve regering op brede basis behoort. De EU handhaaft haar embargo op de uitvoer van wapens, munitie en militaire uitrusting en dringt er bij andere landen op aan een soortgelijk restrictief beleid te voeren.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad.

Financiële gevolgen: geen.

b) De EU steunt de oproep van de speciale rapporteur voor Afghanistan van de VN, Kamal Hossain, tot een algemene strategie voor de naleving en toepassing van de mensenrechten in Afghanistan. In dat verband zal de EU steun geven aan de oprichting van een speciale VN-eenheid burgerzaken, waarvan het hoofddoel het toezicht op de mensenrechtensituatie in Afghanistan zal zijn.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: geen.

c) De EU zal een structurele dialoog met de Iraanse regering op gang brengen om de kwestie van de Afghaanse vluchtelingen in Iran te bespreken. De EU, die Iran erkentelijk is voor zijn gastvrije opvang van grote aantallen onderdanen uit Afghanistan, zal zoeken naar gepaste middelen om de Iraanse regering te steunen in het bereiken van een duurzame oplossing voor deze kwestie. De EU zal ook de berichten over gedwongen repatriëring van Afghaanse onderdanen naar Afghanistan ter sprake brengen.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

d) De EU beklemtoont het belang van inachtneming van de mensenrechtenverdragen waarvan Afghanistan ondertekenende partij is.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad.

Financiële gevolgen: geen.

e) De EU dringt er bij de partijen in Afghanistan op aan hun amnestieverklaringen strikt na te leven en ondersteunt het UNHCR in zijn inspanningen om tot een algemenere toepassing van amnestie te komen.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: geen.

f) De inspanningen blijven steunen om tot een duurzame vredesregeling in Afghanistan te komen, onder auspiciën van de VN.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad.

Financiële gevolgen: geen.

g) De dialoog met Pakistan en Iran omtrent de aanpak van vluchtelingen en migranten uit Afghanistan intensiveren, rekening houdende met de inspanningen van het UNHCR.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: geen.

137. Ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking

a) Nagaan welke partnerschappen in ontwikkelingssamenwerking mogelijk zijn om de maatregelen voor vredesopbouw te versterken, conflicten te beperken en alle Afghanen, zowel in Afghanistan als in het omliggende gebied en de armsten in het bijzonder, veiligheid te verschaffen. De doeltreffendheid van de Europese hulp verbeteren door een nauwere internationale donorcoördinatie, inzonderheid door actieve steun te geven aan de gemeenschappelijke programmering onder leiding van de VN, en door regelmatige coördinatie via de Afghaanse Support Group en het Afghanistan Programming-forum.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Commissie.

Financiële gevolgen: geen.

b) De Commissie zal concrete voorstellen uitwerken voor een actieve EU-strategie, op basis van de voorstellen die zij heeft gedaan in haar document "Strategie voor samenwerking tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Staat Afghanistan (1999-2001)". In de samenwerkingprogramma's zal bijzondere aandacht blijven uitgaan naar activiteiten ter verbetering van de minimale bestaansvoorwaarden in Afghanistan. In dat verband wordt voorrang gegeven aan het herstel van de gezondheidszorg- en onderwijsvoorzieningen, alsmede aan mijnopruijningsprogramma's op het platteland. De EU zal meewerken aan de verbetering van de economische situatie en bijdragen aan het terugdringen van de armoedeniveaus in Afghanistan. De EU zal zoeken naar middelen om de samenwerking met internationale en lokale niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties in de regio te verdiepen.

Termijn: 1999-2001.

Verantwoordelijk: Commissie.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2)

c) Steun geven aan de programma's - overkoepeld door het UNDCP - die gericht zijn op de bestrijding van de drugsproductie en -handel (verbouw van papaver), in overeenstemming met het gemeenschappelijk standpunt van de EU over Afghanistan.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: samenwerking met de nieuwe onafhankelijke staten en Mongolië (TACIS – Inter State)
(B7 – 5 200)

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

d) Hulp bieden bij de wederopbouw wanneer eenmaal een duurzame vredesregeling is bereikt, in overeenstemming met het gemeenschappelijk standpunt van de EU en de strategie van de Europese Gemeenschap voor samenwerking met Afghanistan, en daarbij de uitbouw van een civiele maatschappij bevorderen, waardoor Afghanistan een volwaardig lid van de internationale gemeenschap kan worden. Steun geven aan de totstandbrenging van goed bestuur en de verbetering van managementcapaciteiten op centraal en regionaal niveau.

Termijn: wanneer eenmaal het vredesproces op gang is gekomen.

Verantwoordelijk: Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

e) Afhankelijk van de oprichting van een overheidsinstantie waarmee de donors kunnen samenwerken en naar gelang van de nationale en communautaire prioriteiten inzake het gebruik van ontwikkelingssamenwerking om armoede uit te roeien, zal ontwikkelingssteun worden aangewend om te helpen het conflict te beperken, vrede op te bouwen en alle Afghanen, zowel in Afghanistan als in het omliggende gebied en de armsten in het bijzonder, veiligheid te verschaffen.

Termijn: hangt af van de totstandbrenging van een door alle partijen erkende regering.

Verantwoordelijk: Commissie.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komende EG-begrotingsonderdelen: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroep in de landen van Azië (B7-3 0 2)
Hulp en noodvoedselhulp aan de bevolking van ontwikkelingslanden en andere derde landen die zijn getroffen door rampen of ernstige crises (B7- 2 1 0).

138. Migratie

a) Nagaan hoe de bestaande steun aan de programma's voor vrijwillige terugkeer van het UNHCR en de IOM voor deze regio kan worden uitgebreid, in overleg met de ontvangende landen. In dat verband zal de EU het verzoek om de nodige financiële middelen ter uitvoering van het memorandum tussen het UNHCR en de Iraanse regering in overweging nemen.

Termijn: 2000.

Verantwoordelijk: Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7- 3 0 2).

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

b) De EU beklemtoont dat de aanwezigheid van het UNHCR in Afghanistan, zodra de veiligheidsomstandigheden dit mogelijk maken, dringend nodig is, in het bijzonder om toe te zien op de repatriëringsprogramma's en om de reïntegratie van de teruggekeerden te vergemakkelijken. Naar verwachting zal de aanwezigheid van het UNHCR ook bijdragen tot een betere naleving van de amnestieverklaringen.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad.

Financiële gevolgen: geen.

c) Individuele lidstaten, dan wel de Gemeenschap sluiten overnameovereenkomsten met Pakistan op basis van de overnameclausule van de tussen de Gemeenschap en Pakistan tot stand gekomen samenwerkingsovereenkomst (nog niet ondertekend / in werking getreden). Deze overeenkomsten zouden niet alleen betrekking moeten hebben op eigen onderdanen, maar ook op staatlozen en onderdanen van derde landen, en in het bijzonder op onderdanen van Afghanistan die lange tijd in Pakistan hebben geleefd. Soortgelijke overeenkomsten zouden ook met Iran en de Centraal-Aziatische republieken moeten worden gesloten.

Termijn: vanaf 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: geen.

d) Steun geven aan Pakistan bij de aanpak van het probleem van vervalsing van officiële documenten zoals paspoorten en visa.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

e) De doeltreffendheid van het werk van de ALO's in Pakistan bevorderen door middel van een uitgebreide EU-samenwerking. Bekijken of het mogelijk is het aantal ALO's uit te breiden.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

f) De lidstaten aanmoedigen om immigratieambtenaren in te zetten in het omliggende gebied en regelmatig informatie uit te wisselen met de immigratieambtenaren van andere EU-lidstaten.

Termijn: begin 2000.

Verantwoordelijk: Raad / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

g) Een informatiecampagne omtrent migratieopties organiseren, in het bijzonder voor Afghaanse vluchtelingen in Pakistan en in Iran, ook om te wijzen op de gevolgen van illegale immigratie in de lidstaten, illegale arbeid en het gebruik van mensensmokkelaars om de EU binnen te komen.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

h) Een gemeenschappelijke strategie uitwerken voor de behandeling van Afghaanse asielzoekers ingeval er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de uitsluitingsclausules van artikel 1F van het Verdrag van Genève van 1951 van toepassing zijn.

Termijn: medio 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: geen.

i) De samenwerking tussen de EU, het UNHCR en de autoriteiten van de ontvangende landen bij de opvang in de regio van onderdanen van Afghanistan versterken.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).

Lidstaten:

j) Informatie-uitwisseling op gang brengen met de Centraal-Aziatische republieken over de doorreis, reisroutes en reisdocumenten van onderdanen van Afghanistan.

Termijn: begin 2000.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten en EUROPOL.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

Deskundigen van de lidstaten nodig: ja.

k) Hulp bieden bij de maatschappelijke integratie van onderdanen van Afghanistan die legaal in de lidstaten verblijven.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

l) Bijdragen aan een duurzame vredesregeling in combinatie met de sociaal-economische wederopbouw van Afghanistan, om zo de migratiedruk tegen te gaan.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).

Lidstaten:

m) Intensivering van programma's die gericht zijn op de terugkeer van onderdanen van Afghanistan naar hun land, indien de omstandigheden dit mogelijk maken, met het oog op de wederopbouw van de Afghaanse maatschappij en ter vermindering van de vluchtelingendruk op het omliggende gebied.

Termijn: afhankelijk van het bereiken van een duurzame vredesregeling.

Verantwoordelijk: Raad / Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: geen.

Lidstaten:

n) De EU erkent dat het nodig is dat het UNHCR bescherming biedt aan bepaalde groepen in Iran en Pakistan die niet veilig naar Afghanistan kunnen terugkeren. Gezorgd moet worden dat de nodige middelen ter beschikking worden gesteld om de bescherming voort te zetten.

Termijn: 2000.

Verantwoordelijk: Commissie / lidstaten.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).

Lidstaten:

o) Voortzetting van de EG-hulp aan vluchtelingen en aan ontheemden in eigen land door middel van de financiering van acties en programma's.

Termijn: continu.

Verantwoordelijk: Commissie.

Financiële gevolgen: ja.

In aanmerking komend EG-begrotingsonderdeel: hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in de landen van Azië (B7 – 3 0 2).