



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 24.7.2017
JOIN(2017) 31 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

ELEMENTER I EN EU-STRATEGI FOR AFGHANISTAN

DA

DA

ELEMENTER I EN EU-STRATEGI FOR AFGHANISTAN

Formål

Siden 2001 har Den Europæiske Union (EU) og dens medlemsstater samarbejdet med Afghanistan og det bredere internationale samfund ud fra en fælles strategisk interesse i at bekæmpe ekstremisme og terrorisme og samtidig arbejde hen imod fred og udvikling i landet.

I de senere år har Afghanistan dog stået over for en forværret sikkerhedssituation og et øget pres fra oprørere og terrorister. Trods visse forbedringer er de demokratiske institutioner og de lovgivningsmæssige rammer for afholdelsen af valg fortsat svage. Menneskerettighederne er usikre, navnlig når det gælder kvinder og børn. Afghanistan har gjort fremskridt med hensyn til sin økonomiske og sociale udvikling, men skrøbelige økonomiske rammer, mangel på infrastruktur og et stort antal afghanere, der vender tilbage fra nabolandene, bringer dette fremskridt i fare. Desuden har den stadig større usikkerhed kombineret med manglende økonomiske perspektiver fået mange afghanere til at forlade landet, hvilket har medført en øget irregulær migrationsstrøm, navnlig mod Europa.

Som reaktion på de nuværende udfordringer, Afghanistan står over for, og i tråd med Rådets (udenrigsanliggender) konklusioner af 18. juli 2016¹ har EU og medlemsstaterne brugt for en yderst omfattende strategi for at kunne støtte landets udvikling til en selvstændig og levedygtig stat.

Den nye strategi har fokus på at skabe de nødvendige betingelser for en politisk proces, der kan bane vejen for en politisk løsning på konflikten, og som samtidig kan videreudvikle landets institutioner og økonomi med henblik på at forbedre modstandsdygtigheden og bringe landet ud af skrøbeligheden, alt imens de migrationsrelaterede spørgsmål tackles.

1. Den politiske kontekst

Afghanistan har gjort fremskridt med hensyn til den økonomiske og sociale udvikling og har opnået betydelige resultater, for så vidt angår adgangen til basale sundhedsydelser og grundlæggende uddannelse samt styrkelsen af kvinders indflydelse og repræsentation i løbet

¹ Rådet (udenrigsanliggender) den 18. juli 2016: Rådets konklusioner om Afghanistan, dok. 11245/16.

af det sidste halvandet årti. BNP pr. indbygger er femdoblet, og den forventede levealder er steget med næsten 15 år.

Risikoen for, at dette fremskridt undergraves, er dog tydelig. Afghanistan's tredobbelte overgang i 2015² – den politiske, sikkerhedsmæssige og økonomiske overgang – lagde et yderligere pres på landet, som forsinkede overgangen til fred og bragte de hidtidige udviklingsmæssige gevinster i fare. Afghanistan står over for en stadig mere ustabil sikkerhedssituation³, alt mens landet kæmper med en skrøbelig økonomi og en svag regering. Den regionale dynamik spiller en vigtig rolle i den forbindelse, navnlig hvad angår sikkerheden, men også i økonomisk henseende.

Samtidig står Afghanistan over for en hidtil uset stigning i antallet af tilbagevendte afghanske statsborgere med og uden dokumenter, hovedsagelig fra Pakistan og Iran, hvilket lægger et stort pres på samfundet. Desuden har den forværrede sikkerhedssituation, den politiske ustabilitet og en økonomisk krise ført til øget migration til Europa.

For at imødegå disse udfordringer gav det internationale samfund i 2016 udtryk for sin fortsatte støtte til Afghanistan. På NATO-topmødet i Warszawa i juli 2016 bekræftede man den internationale støtte til fred og stabilitet med finansielle forpligtelser for sikkerhedssektoren indtil 2020. På konferencen i Bruxelles om Afghanistan i oktober 2016 sikrede det internationale samfund en fortsat politisk støtte og gav tilsagn om 13,6 mia. EUR i finansiell støtte til Afghanistan's udviklingsdagsorden inden for samme tidsramme. Det samlede tilsagn fra EU, som blev bekræftet på konferencen i Bruxelles, er på 5 mia. EUR, hvilket gør EU som helhed til Afghanistan's største udviklingssamarbejdspartner. De regionale aktører og det internationale samfund gentog deres støtte til en politisk proces, hvor man arbejder hen imod forsoning og varig fred.

Endvidere bekræftede den samarbejdsaftale mellem EU og Afghanistan om partnerskab og udvikling, der blev undertegnet den 18. februar 2017, EU's støtte til Afghanistan's udvikling i

² Afghanistan fik ansvaret for at opretholde sikkerheden. Der var færre økonomiske midler som følge af nedskæringer i de internationale udgifter i forbindelse med reduktionen af de internationale styrker, kombineret med de afsmittende virkninger af den globale økonomiske krise. Hertil kommer, at landet fik en ny ledelse efter præsidentvalget i 2014.

³ I 2016 registrerede UNAMA 11 418 civile ofre (3 498 dræbte og 7 920 sårede), hvilket var en stigning på 2 % i antallet af civile dødsfald og 6 % i antallet af civile sårede. Der var en stigning på 3 % i det samlede antal civile ofre i forhold til 2015. Siden 2009 har konflikten dræbt 24 841 og såret 45 347.

løbet af "omstillingstiåret" (2015-2024)⁴. Aftalen fastlægger rammerne for EU's støtte og gør det muligt at føre en officiel dialog på en række områder⁵.

Med sine 17 mål for bæredygtig udvikling udgør 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling ("2030-dagsordenen") en ny referenceramme med fælles mål mellem udviklingslande og udviklede lande, og den berører både Afghanistan's udviklingsforløb og den europæiske støtte til det. Desuden bygger den nye europæiske konsensus om udvikling på prioriteterne i 2030-dagsordenen og giver EU og medlemsstaterne en ny fælles vision for udviklingspolitikken, som er relevant for Afghanistan.

EU vil fortsætte med at støtte Afghanistan politisk, økonomisk og med hensyn til sikkerhed. Fred, sikkerhed og udvikling er fortsat de primære og indbyrdes forbundne udfordringer, som vil være grundlaget for den nye strategi.

2. Mål

I betragtning af de ovenfor beskrevne udfordringer og under hensyntagen til de hidtidige resultater, herunder den tidligere EU-strategi, bør EU fokusere på gensidigt forstærkende mål på områder, hvor det kan tilføje mest værdi, nemlig:

1. at fremme fred, stabilitet og regional sikkerhed
2. at styrke demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne og at fremme god regeringsførelse og styrkelsen af kvinders indflydelse
3. at støtte økonomisk og menneskelig udvikling og
4. at tackle udfordringerne i forbindelse med migration.

⁴ Rådets afgørelse (EU) 2017/434 af 13. februar 2017 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Den Islamiske Republik Afghanistan på den anden side om partnerskab og udvikling (EUT L 67 af 14.3.2017, s. 1) og teksten til aftalen (s. 3). Indtil aftalen træder i kraft, anvendes den midlertidigt i overensstemmelse med afgørelsens artikel 3.

⁵ Menneskerettigheder, ligestilling mellem kønnene, god regeringsførelse, migration og den økonomiske og sociale udvikling, herunder aspekter af handel og investeringer og regionalt samarbejde.

2.1. Fremme af fred, stabilitet og regional sikkerhed

Fremme af en inklusiv politisk proces, der fører til en forhandlet fredsløsning, bekæmpelse af trusler fra narkotikaindustrien, ulovlig minedrift og andre ulovlige økonomier, støtte til kampen mod korrupsion og dyrkelse af et regionalt miljø, der virker befordrende for en afghanskledet og afghanskejet fredsproces ved at fremme konsensus mellem de vigtigste regionale statsaktører og ved at hjælpe regeringen og civilsamfundet.

Freden i Afghanistan er stadig skrøbelig. Afghanistan har stået over for en alvorlig konflikt i årtier. Inddragelsen af styrker udefra kombineret med de interne konflikter har ført til en kompleks konfliktsituation, som kun kan løses politisk. Fred er en forudsætning for økonomisk vækst: Uden fred er der ingen bæredygtig udvikling.

Derfor har der fundet en række regionale og internationale fredsinitiativer sted i løbet af de senere år, heriblandt "Kabulprocessen for freds- og sikkerhedssamarbejdet", som den afghanske regering iværksatte i juni 2017. Denne proces samler en række regionale og internationale aktører og kan give nye impulser til indsatsen for en fredelig løsning.

For at være vellykket skal enhver fredsproces være inklusiv, afghanskledet og afghanskejet. Den skal repræsentere alle borgere og deres legitime interesser i at bevare landets enhed, suverænitet, territoriale integritet og lige rettigheder for alle i henhold til forfatningen. En sådan proces skal føre til, at man giver afkald på vold og afbryder alle forbindelser til international terrorisme, og at man respekterer forfatningen, herunder dens bestemmelser om menneskerettigheder, navnlig kvinders og børns rettigheder.

Korrupsion og ulovlig økonomi, især narkotika og ulovlig minedrift, er også stadig store og vigtige udfordringer for landets langsigtede stabilitet og levedygtighed, da det forsyner regeringsfjendtlige styrker og kriminelle netværk med betydelige midler.

EU og medlemsstaterne er parate til at give deres stærke støtte til freden i Afghanistan⁶. De vil i den henseende fortsætte det tætte partnerskab med relevante internationale aktører, navnlig FN og NATO.

⁶ Den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik fra juni 2016 har ligeledes fastlagt EU's tilgang til de aktuelle sikkerhedsmæssige og politiske udfordringer, med den samlede tilgang som det vejledende operationelle princip. Når det gælder Afghanistan, er dette ensbetydende med en integreret tilgang til konflikter, primært inden for områderne sikkerhed og udvikling, god regeringsførelse og menneskerettigheder og med det formål at styrke landets og samfundets robusthed.

EU's initiativer på dette område bør således omfatte følgende:

- Støtte til en afghanskledet og afghanskejet freds- og forsoningsproces, der fører til en politisk løsning, som forhindrer vold, kapper enhver forbindelse til terrorisme og respekterer menneskerettighederne, navnlig rettighederne for ofrene for konflikten, ikke mindst kvinder og børn.
- Fremme af en international og regional konsensus om en sådan afghanskledet og afghanskejet fredsproces.
- Sikring af EU's engagement på højt plan i regionale/internationale fredsinitiativer relateret til Afghanistan, herunder i Kabulprocessen for freds- og sikkerhedssamarbejdet.
- Kapacitetsopbygning i den afghanske regering for at nå ud til alle dem, der er involveret i oprigtige forhandlinger om fred og forsoning, herunder støtte til Det Høje Fredsråd og gennemførelsen af fredsftalen mellem den afghanske regering og Hezb-e-Islami.
- Fremme af det regionale (økonomiske) samarbejde mellem Afghanistan og dets nabolande.
- Styrkelse af de afghanske og regionale bestræbelser på at reducere den organiserede kriminalitet og støtte til gennemførelsen af Afghanistans nationale narkotikahandlingsplan.
- Styrkelse af Afghanistans bestræbelser på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, i overensstemmelse med de internationale standarder, navnlig Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) vedrørende Hvidvaskning af Penge.
- Støtte til bestræbelserne på en væsentlig reduktion af ulovlig minedrift.
- Støtte til de civile aspekter af reformen af sikkerhedssektoren i overensstemmelse med regeringens køreplan, herunder en professionalisering af politiet og en styrket indsats for at bekæmpe korruption, bl.a. bekæmpelse af korruption på dette område.

2.2. Styrkelse af demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne og fremme af god regeringsførelse og kvinders indflydelse

Styrkelse af demokratisk kontrol på nationalt, regionalt og lokalt plan, støtte til gennemførelsen af troværdige, inklusive og gennemsigtige valg, forbedring af kapacitetsopbygningen i centrale institutioner og forvaltningssystemer, styrkelse af retsstatsprincippet og retsvæsenet og beskyttelse og fremme af menneskerettighederne, navnlig kvinders og børns rettigheder, også i forbindelse med fredsprocessen.

Til trods for en række positive skridt og et tilsagn fra myndighederne om at fremme menneskerettighederne er menneskerettighedssituationen fortsat vanskelig, især for kvinder og børn samt for menneskerettighedsforkæmpere. Desuden er de demokratiske principper og demokratisk kontrol fortsat en udfordring. De demokratiske institutioner er ofte svage og udsat for korruption og uigennemsigtig beslutningstagning.

At sikre gennemførelsen af de demokratiske principper, styrke retsstatsprincippet og fremme beskyttelsen af menneskerettighederne er centrale elementer, når det gælder om at tackle sådanne mangler.

Afghanistan er nødt til at styrke sine demokratiske institutioner og den demokratiske kontrol og forbedre kvaliteten af de offentlige tjenester. De offentlige institutioner bør suppleres og drages til ansvar af mangesidige og uafhængige medier og et pluralistisk og aktivt civilsamfund. En større deltagelse og repræsentation af kvinder i alle former for offentlige embeder er af afgørende betydning. Der bør fortsat arbejdes på respekt for retsstaten, herunder et velfungerende formelt retsvæsen, mindre korruption og øget ansvarlighed. Det er nødvendigt med troværdige, inklusive og gennemsigtige valg, hvis resultater i bred udstrækning accepteres af alle afghanere, for at styrke de demokratiske processer og værdier. En valgreform og forbedrede mekanismer til bekæmpelse af svig vil genopbygge tilliden til bredere demokratiske processer.

Bevarelse af retten til forsamlingsfrihed, styrkelse af ytringsfriheden og støtte til mediefriheden er andre områder, der fortjener opbakning. Derudover er det afgørende i forbindelse med fredsprocessen, at traditionen med straffrihed for alvorlige krigsforbrydelser og krænkelser af menneskerettighederne bringes til ophør. Sådanne skridt vil bidrage til at sikre, at Afghanistans demokratiske institutioner styrkes, og at leveringen af tjenesteydelser til landets befolkning udvides og forbedres.

I EU's indsats i Afghanistan lægges der særlig vægt på udvikling af retsstaten, menneskerettigheder, styrkelse af demokratiet og fremme af god regeringsførelse. EU følger nøje den relevante udvikling på disse områder og yder støtte og bistand. Der finder omfattende drøftelser sted om disse områder i forbindelse med den årlige lokale menneskerettighedsdialog, som vil blive videreudviklet til en struktureret dialog i henhold til samarbejdsaftalen om partnerskab og udvikling (CAPD). Der er taget højde for disse prioriterede områder i EU's udviklingsbistand.

EU's initiativer på dette område bør omfatte følgende:

- Støtte til gennemførelsen af den nationale handlingsplan for FN's Sikkerhedsråds resolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed, programmet til fremme af kvinders økonomiske selvstændighed og borgerchartret i hele landet.
- Støtte til at indarbejde loven om afskaffelse af vold mod kvinder i straffeloven og til at oprette en særlig domstolsafdeling om vold mod kvinder og vedtage foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe seksuel chikane.
- Støtte til bedre beskyttelse af børn, bl.a. ved at udarbejde og vedtage en omfattende børnelov og en national handlingsplan om beskyttelse af børn.
- Støtte til bekæmpelse af korrupsion i almindelighed og den nationale strategi for bekæmpelse af korrupsion.
- Styrkelse af samarbejdet om bekæmpelse af svig med EU-midler udbetalt til Afghanistan.
- Folkeoplysning om vigtigheden af valg og andre folkeoplysningsrelaterede initiativer i forbindelse med valg.
- Forbedring af valgdeltagelsen, navnlig for kvindelige vælgere og sårbare grupper.
- Støtte til de vigtigste valgorganer (den uafhængige valgkommission og valgklagekommissionen) og udarbejdelse af valglovgivning og -regler, sikring af bekæmpelse af svig og styrkelse af integriteten af valgprocessen, et uafhængigt valgtilsyn foretaget af nationale og internationale observatører samt styrkelse af ordningen for bilæggelse af valgtvister.

- Fortsat støtte til effektiv domstolsprøvelse og et effektivt retssystem. Dette omfatter støtte til sektorreformer af retssystemet baseret på retsstatsprincippet og udviklingen af en nationalt ejet retsopgørsproces, der omfatter bekæmpelse af straffrihed og har særligt fokus på ofrenes rettigheder.
- Fortsat støtte til en mere effektiv, hurtigt reagerende og gennemskuelig civil politistyrke, bl.a. ved at støtte institutionelle reformer og kapacitetsopbygning på grundlag af erfaringerne fra EUPOL-missionen, der blev afsluttet i 2016.
- Videreudvikling af den lokale menneskerettighedsdialog mellem EU og Afghanistan til en struktureret dialog i henhold til samarbejdsaftalen om partnerskab og udvikling.
- Støtte til Den Uafhængige Afghanske Menneskerettighedskommission.
- Bistand ved udarbejdelsen af relevant lovgivning om menneskerettigheder.
- Bevidstgørelse af de afghanske institutioner om vigtigheden af forsamlings- og ytringsfrihed.
- Fortsat opbakning til et moratorium for dødsstraf og til ratificeringen af de relevante internationale konventioner.
- Fortsat støtte til bekæmpelsen af tortur og mishandling samt stærk opbakning til ratificeringen af den valgfri protokol til konventionen mod tortur.
- Forbedring af dialogen og samarbejdet med Den Internationale Straffedomstol og fremme af dens effektive funktion i overensstemmelse med EU's og Afghanistans fælles tilsagn, der fremgår af samarbejdsaftalen om partnerskab og udvikling (artikel 8).
- Fortsat støtte til kapacitetsopbygning for civilsamfundet i Afghanistan.
- Styrkelse af bekæmpelsen af korruption og svig, herunder støtte til institutioner, som bekæmper korruption og svig.

2.3. Støtte til økonomisk og menneskelig udvikling

<p>Herunder oprettelse af en gennemsigtig økonomisk ramme for at fremme investeringer, øge indtægterne og tildele økonomiske midler, styrkelse af modstandskraften og forbedring af</p>

adgangen til sundhedsydelse, uddannelse og økonomisk overkommelige, bæredygtige energitjenester, også for de mest sårbare befolkningsgrupper, samt forbedring af de regionale forbindelsesmuligheder.

Afghanistan har fortsat nogle af de laveste indikatorer for menneskelig udvikling i verden: 36 % af afghanerne lever i fattigdom. Næsten to tredjedele af afghanerne er analfabeter, og det anslås, at 40 % af afghanerne er arbejdsløse. Dette gør sig gældende til trods for de nylige fremskridt med hensyn til økonomiske reformer, som har ført til en forøgelse af de offentlige indtægter og bedre økonomiske rammer, således at Afghanistan blev optaget i WTO i 2016. Fattigdomsrisikoen blev forhøjet som følge af det store antal tilbagevendte personer fra nabolandene, konfliktrelaterede fordrivelser og konsekvenserne af klimaændringer og naturkatastrofer.

For at afhjælpe disse problemer forpligtede den afghanske regering sig til at gennemføre et omfattende reformprogram på konferencen i Bruxelles om Afghanistan. Centralt i partnerskabet er den afghanske nationale ramme for fred og udvikling (ANPDF), der supplerer rammen for self-reliance gennem gensidig ansvarlighed (SMAF). Nyoprettede nationale prioritetsprogrammer (NPP'er)⁷ omsætter denne ramme til sektorspecifikke mål og politikker med fokus på afgørende spørgsmål, såsom levering af tjenesteydelser gennem borgerchartret, kvinders økonomiske indflydelse, landbrug, byudvikling og national infrastruktur⁸.

At styrke den private sektor er afgørende for at udvikle Afghanistans økonomi. Det er vigtigt at sikre et gunstigt regelsæt for at fremme en stærkere vækst i den private sektor og forbedre investorenes tillid. Landbrugssektoren spiller en central rolle i den økonomiske udvikling. Øget modstandsdygtighed, bl.a. over for klimaændringernes indvirkninger på økonomien i landdistrikterne, vil være af afgørende betydning for at opnå de vækstrater, der skal til for at skabe arbejdspladser og øge de indenlandske indtægter. Fremskridt på disse områder vil nedbringe fattigdommen, forbedre levevilkårene, styrke leveringen af grundlæggende tjenesteydelser, særlig inden for sundhed og uddannelse, og fremskynde den sociale og menneskelige udvikling, som stadig befinder sig et godt stykke under de regionale niveauer.

⁷ 1) Udvikling af den private sektor, 2) national infrastruktur og forbindelsesmuligheder, 3) effektiv regeringsførelse, 4) reform af retsvæsenet, 5) borgerchartret, 6) omfattende landbrugsudvikling, 7) byudvikling, 8) udvikling af nationale mineraler og ressourcer, 9) udvikling af menneskelig kapital og 10) kvinders økonomiske indflydelse.

⁸ Der findes mere information om resultaterne af konferencen i Bruxelles om Afghanistan i almindelighed og de fem nationale prioriterede planer i særdeleshed på: <http://policymof.gov.af/bca/npps>

Tackling af uligheder mellem kønnene og styrkelse af kvinders rettigheder skal fortsat være i fokus i alle bestræbelser på at fremme bæredygtig udvikling.

Ud over økonomien i landdistrikterne har Afghanistan et betydeligt potentiale for at udvikle udvindingsindustrien. Disse naturressourcer bør også bidrage til, at der opbygges en inklusiv økonomi, og de bør være til gavn for den nationale udvikling på en retfærdig måde. Det er således vigtigt at forbedre minedriftsforvaltningen og at sørge for fuld gennemsigtighed i forvaltningen af udvindingsindustrien for at sikre, at befolkningen får det fulde udbytte af disse ressourcer.

Et styrket regionalt og internationalt økonomisk og handelsmæssigt samarbejde kan også spille en vigtig rolle i stimuleringen af den afghanske økonomi og i skabelsen af stabilitet. Initiativer, som forbedrer de regionale forbindelser og giver mulighed for øget handel i hele regionen ved at fremme transit-, transport- og energikorridorer, er derfor af afgørende betydning.

EU bør støtte følgende:

- Gennemførelse af den afghanske nationale ramme for fred og udvikling, som fastsætter regeringens strategiske politiske prioriteter og andre relevante resultater af konferencen i Bruxelles om Afghanistan, herunder fredsopbygning.
- Styrkelse af grundlæggende sociale tjenester, herunder for de mest sårbare befolkningsgrupper, særlig inden for uddannelse og sundhed.
- Styrkelse af den rolle, landdistrikternes økonomi og landbruget spiller som den vigtigste kilde til jobskabelse, herunder værdikæder.
- Gennemførelse af fødevare- og ernæringsikkerhedspolitikker med det formål at styrke landdistrikternes modstandsdygtighed og forebyggelsen af fødevarekriser.
- Styrkelse af forbindelserne mellem den humanitære og udviklingsmæssige indsats.
- Tilskyndelse til bæredygtige og klimarobuste praksisser og fremme af bæredygtig arealanvendelse og vandforvaltning.
- Støtte til de afghanske bestræbelser på at udnytte det potentiale, der ligger i bæredygtig forvaltning af naturressourcerne.

- Forbedring af de regionale forbindelser, navnlig inden for rammerne af den regionale økonomiske samarbejdskonference om Afghanistan og de tillidsopbyggende Asiens Hjerte-forestillinger, for yderligere at forbedre transit, transport og energi og muliggøre øget handel i hele regionen.
- Forbedring af bistandens effektivitet og genoprettelse af den finanspolitiske bæredygtighed ved hjælp af fremskridt i forvaltningen af de offentlige finanser og større mobilisering af indenlandske indtægter i tråd med regeringens politikker. En samtidig fortsættelse med at undersøge mulighederne for at yde budgetteret bistand, der er rettet mod resultatorienterede nationale prioritetsprogrammer. Sikring af gensidig ansvarlighed, bl.a. ved at overvåge gennemførelsen af rammen for self-reliance ved hjælp af gensidig ansvarlighed og indikatorerne herfor.
- Styrkelse af tilstedeværelsen og inddragelsen af internationale finansielle institutioner, som f.eks. Verdensbanken, Den Asiatiske Udviklingsbank og Den Europæiske Investeringsbank samt medlemsstaternes institutter for udviklingsfinansiering, for at fremme udviklingen af infrastruktur, SMV'er og navnlig reformen af mineindustrien, bl.a. ved at tiltrække udenlandske investeringer.

2.4 Tackling af udfordringerne i forbindelse med migration

Udformning af en global reaktion, der er baseret på solidaritet og fælles ansvar, ved at fortsætte og styrke samarbejdet inden for de relevante internationale rammer og regionale strukturer, gennemførelse af aftalen mellem Afghanistan og EU om en fælles vej frem i migrationsspørgsmål, støtte til en bæredygtig løsning på den regionale dimension af de tvangsfordrevne afghanske statsborgere ved at sikre en gradvis, velordnet, sikker og værdig tilbagevenden og bæredygtig reintegrationsproces fra Afghanistans nabolande.

Den forværrede sikkerhedssituation, den politiske ustabilitet og en økonomisk krise har svækket offentlighedens tillid til Afghanistan. Det medførte, at flere mennesker forlod landet, og som følge af smuglernetværkenes øgede aktivitet havde dette umiddelbare konsekvenser for Europa. I 2015 og 2016 udgjorde afghanere den næststørste gruppe af ulovlige migranter i EU. Samtidig skete der det på regionalt plan, at situationen for fordrevne afghanske statsborgere i nabolandene spidsede til i 2016, et år, hvor der fandt en hidtil uset stigning sted

i antallet af afghanere, der vendte tilbage til Afghanistan, hovedsagelig fra Pakistan og Iran. Dette lagde et betydeligt pres på Afghanistan, som skulle absorbere de tilbagevendte personer og sørge for en bæredygtig reintegration af dem. Det har også genoplivet debatten om behovet for at finde den bedste fremgangsmåde til at løse dette langvarige problem på internationalt plan. Desuden er et stort antal afghanske statsborgere internt fordrevne, for en stor dels vedkommende som følge af konfliktsituationen, men også i forbindelse med naturkatastrofer og klimaændringer.

EU reagerede på denne udvikling ved at fremme en samlet tilgang til migration, hvor der var fokus på både de kortsigtede og langsigtede behov. EU er fast besluttet på at fortsætte med at yde støtte til Afghanistan med henblik på at opnå en velforvaltet migrationspolitik, bl.a. ved at tage fat på de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse ved hjælp af en øget støtte til økonomisk udvikling og ved at sikre en bæredygtig reintegration af de tilbagevendte afghanske statsborgere. Dette omfatter beskyttelse og bæredygtig reintegration af afghanske statsborgere, som er internt fordrevne i deres region, og af afghanske statsborgere, der vender tilbage fra EU og fra nabolandene, især Pakistan og Iran.

For at styrke det politiske samarbejde om en række spørgsmål af fælles interesse vedtog EU og Afghanistan i oktober 2016 en "fælles vej frem i migrationsspørgsmål"⁹. Den fælles vej frem omfatter tilbagesendelse, tilbagetagelse og reintegration af irregulære migranter, information og bevidstgørelse samt bekæmpelse af smugling af migranter og menneskehandel. Den suppleres af de bilaterale aftalememoranda, som flere af EU's medlemsstater har indgået sideløbende. En fælles arbejdsgruppe mellem EU og Afghanistan om gennemførelsen af den fælles vej frem overvåger nu dens gennemførelse.

I december 2016 vedtog Afghanistan en politikramme for tilbagevendte og internt fordrevne (IDP'er), som identificerer de vigtigste skridt, der skal tages med henblik på en bæredygtig integration af tilbagevendte og internt fordrevne.

Med udgangspunkt i de eksisterende tiltag og foranstaltninger bør EU's migrationsinitiativer omfatte:

På bilateralt plan:

⁹ Aftalen mellem Afghanistan og EU om en fælles vej frem i migrationsspørgsmål, undertegnet den 4. oktober 2016.

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

- En fuldstændig gennemførelse af EU's og Afghanistans fælles vej frem i migrationsspørgsmål og af de bilaterale aftalememoranda, der er indgået mellem EU's medlemsstater og Afghanistan.
- På baggrund af resultatet af gennemførelsen af den fælles vej frem og i overensstemmelse med samarbejdsaftalen om partnerskab og udvikling vil EU og Afghanistan undersøge muligheden for at forhandle om en tilbagetagelsesaftale.
- Støtte til afhjælpning af de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse med henblik på at skabe et miljø, der giver det afghanske folk et alternativ til irregulær migration.
- Støtte til og muliggørelse af en bæredygtig reintegration af tilbagevendte fra EU-lande og tredjelande (f.eks. Pakistan og Iran) gennem en lokalsamfundsbaseret tilgang, hvor der tages højde for social samhørighed og potentielle spændinger i værtssamfundene, tilbydes erhvervsuddannelse og foranstaltninger til jobskabelse og markedsadgang, bl.a. inden for landbrug, håndværk og kunsthåndværk, og tilbydes støtte til nystartede virksomheder samt anvendelse af færdigheder og kvalifikationer, der er erhvervet i udlandet, til at integrere tilbagevendte afghanske statsborgere i en sårbar økonomi med høj arbejdsløshed.
- Støtte til bekæmpelsen af menneskehandel og smugling af migranter, herunder øget grænsekontrol.

På regionalt plan:

- Fortsat politisk dialog på både bilateralt og regionalt plan som led i en samlet tilgang, der bygger på dialog og respekt for den humanitære folkeret, og som tager sigte på en velordnet, sikker og værdig tilbagevendende og bæredygtig reintegrationsproces.
- Støtte til en gradvis, værdig og håndterbar tilbagevendende for migranter fra Afghanistans nabolande. Gennemførelse – i samarbejde med de relevante interesserede parter, herunder de lokale myndigheder og internationale organisationer såsom FN's Højkommissær for Flygtninge og Den Internationale Organisation for Migration – af en regional ramme for fordrevne afghanere med henblik på at muliggøre en bæredygtig reintegration af tilbagevendte.

På multilateralt plan:

- Koordinering med henblik på de kommende Global Compact-initiativer vedrørende migration og flygtninge og deres gennemførelse, fremme af en mere omfattende/målrettet dialog inden for rammerne af Budapestprocessen og silkevejspartnerskabet med henblik på migration samt inden for rammerne af Asiens Hjerte og Den Sydasiatiske Sammenslutning for Regionalt Samarbejde (SAARC).

3. Konklusion

På trods af en betydelig international indsats over en længere periode står Afghanistan stadig over for en alvorlig konfliktsituation, der i væsentlig grad hindrer landets økonomiske og sociale udvikling.

Derfor understregede både EU og det internationale samfund på konferencen i Bruxelles om Afghanistan deres kollektive tilsagn om at uddybe og udvide deres samarbejde for at hjælpe Afghanistan med at skabe et politisk, socialt og økonomisk miljø, der vil gøre det muligt for landet at skabe varig fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling og velstand. Målet er at opnå Afghanistans selvstændighed i omstillingståret (2015-2024).

Den nye EU-strategi vil bidrage til at nå dette mål ved at fokusere på følgende målsætninger:

- at fremme fred, stabilitet og regional sikkerhed
- at styrke demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne og at fremme god regeringsførelse og styrkelsen af kvinders indflydelse
- at støtte økonomisk og menneskelig udvikling og
- at tackle udfordringerne i forbindelse med migration.

Den nye strategi vil desuden gøre det muligt for EU og medlemsstaterne at koordinere deres foranstaltninger bedre. I den forbindelse bekræftede Rådet (udenrigsanliggender) i sine konklusioner af 12. maj 2016 værdien af fælles programmering, når det gælder en forbedret strategisk analyse, koordinering af de ressourcer, der blev givet tilsagn om på konferencen i Bruxelles, og potentialet for en fælles gennemførelse. Samtidig er den nye strategi tilstrækkeligt fleksibel til både at kunne få indflydelse og reagere hensigtsmæssigt på de mange mulige scenarier i Afghanistan.

I 2016 gav den afghanske regering stærke tilsagn om selvstændighed, ansvar og ejerskab af landets politiske kurs og udviklingspolitik. EU er, som en del af det bredere internationale samfund, fortsat fast besluttet på at støtte den afghanske regering og det afghanske folk i disse bestræbelser. Afghanistans fortsatte engagement og ejerskab er afgørende for, at dette kan lykkes.