



Aan de woordvoerders asiel van de commissie voor Justitie en Veiligheid

Datum 5 september 2018  
 Betreft Landenbeleid Afghanistan - AO 12 september 2018

Geachte woordvoerders,

Onze coalitie van 12 maatschappelijke, mensen- en -kinderrechtenorganisaties, maakt zich al geruime tijd ernstige zorgen om de koers van het kabinet ten aanzien van Afghaanse vluchtelingen. Ondanks alle alarmerende berichtgeving en (internationale) rapportages over de toenemende, grote onveiligheid worden Afghanen nog steeds uitgezet naar dit land in oorlog – protesten en verzet vanuit de samenleving<sup>1</sup> en gemeenteraden<sup>2</sup> ten spijt.

**Wij benadrukken met klem dat Afghanen in Nederland niet terug zouden mogen worden gestuurd naar dit land in oorlog. Volgens de VN vielen in de eerste helft van 2018, de meeste dodelijke burgerslachtoffers sinds tien jaar.<sup>3</sup> Uit de meest recente Global Peace Index (6 juni '18) blijkt dat Afghanistan na Syrië, het meest onveilige land ter wereld is.<sup>4</sup> Afghaanse vluchtelingen hebben onze bescherming nodig, zolang het land zo onveilig is.**

#### **Onbegrip over nagenoeg ongewijzigd beleid**

Bij brief van 11 juli 2018 kondigde de staatssecretaris aan wat het recent gepubliceerde ambtsbericht Afghanistan (15 juni 2018) en de op 21 juni gepubliceerde EASO-richtlijnen<sup>5</sup> betekenen voor het landgebonden asielbeleid Afghanistan. We vinden het onbegrijpelijk dat de staatssecretaris het beleid nagenoeg ongewijzigd laat. Net als in het beleid tot nu toe, wordt voor geen enkel gebied aangenomen dat er sprake is van een situatie van willekeurig geweld zoals bedoeld in artikel 15c van de Definitierichtlijn. Ook wordt nog steeds verwacht dat mensen terug kunnen keren naar gebieden die onder Taliban-controle staan. De staatssecretaris heeft slechts één beleidswijziging aangenomen. Voortaan wordt aan gezinnen met kinderen geen vestigingsalternatief meer tegengeworpen in Kabul. Hoewel de krantenkoppen na het verschijnen van het persbericht van het ministerie anders deden vermoeden, heeft deze aanpassing in het beleid in de praktijk nauwelijks effect.

1 Onder meer: manifestatie op het Plein waarbij wij ruim 68.000 handtekeningen van bezorgde burgers tegen uitzettingen naar Afghanistan overhandigden aan het ministerie: <https://actie.degoedezaak.org/petitions/afghanistan-is-onveilig-stuurzenietterug>.

2 Onder andere de gemeenteraden Amsterdam, Rotterdam, Maastricht, Tytsjesteradiel, Leeuwarden, Coevorden, Zeist, Zutphen en Wageningen riepen de staatssecretaris (via moties) op om te stoppen met uitzettingen.

3 <https://www.nu.nl/buitenland/5365319/aantal-burgerdoden-afghanistan-bereikt-recordhoogte-volgens-vn.html>.

4 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>.

5 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-country-guidance-afghanistan-2018.pdf>.

Enkele weken na publicatie van de beleidsbrief, is een kwetsbaar gezin met minderjarig kind uitgezet naar dit levensgevaarlijke land.<sup>6</sup> Wij maken ons grote zorgen over hen en het lot van andere gevluchte Afghanen in Nederland voor wie uitzetting dreigt op korte termijn.

### **Nieuw ambtsbericht bevestigt onveiligheid**

Uit het nieuwe ambtsbericht blijkt dat er sprake is van grote, toenemende onveiligheid: "Door een escalatie van grondgevechten en de algemene onveiligheid gecombineerd met een gebrek aan respect voor mensenrechten door met name de anti-overheidsgroepen kwam het tot een algehele verslechtering van de situatie voor de bevolking. Dit en een klimaat van straffeloosheid zorgden ervoor dat de bevolking steeds minder bescherming vond." Ook valt te lezen: "Wijdverbreid geweld met willekeurige aanvallen op burgers en mensenrechtenschendingen komen overal in het land voor." In 2017 registreerde de VN 23.744 'veiligheidsincidenten' Het aantal luchtaanvallen nam met meer dan 67% toe ten opzichte van 2016. Het aantal zelfmoordaanslagen steeg met 50%. In 2017 vielen 10.453 burgerslachtoffers. Daarvan was één derde kind. Door de stringente verificatiestandaard van UNAMA (elk slachtoffer moet door tenminste 3 bronnen zijn bevestigd), zijn in de praktijk helaas waarschijnlijk veel meer slachtoffers te betreuren.

### ***Oprukkende Taliban***

Zeer verontrustend is dat de Taliban steeds verder oprukt. "Ook in deze verslagperiode won de Taliban terrein" aldus het ambtsbericht. En: "Gedurende 2017 werden de gevechten tussen de overheidstroepen en de Taliban intensiever." In 2017 werd in 118 districten gevochten om de macht tussen de Taliban en regeringstroepen, een forse toename ten opzichte van 2016, toen 43 districten werden betwist. Met name in vijf provincies in het zuiden en oosten vonden hevige gevechten plaats, te weten in Helmand, Nangarhar, Kandahar, Kunar en Ghazni, aldus het ambtsbericht. Geografisch breidde het conflict zich uit door toenemende activiteiten van de Taliban in het noorden en noordoosten van Afghanistan en in het westelijke Farah. De Taliban bleef de controle bevechten in gebieden die onder overheidscontrole stonden.

In het nieuwe ambtsbericht wordt relatief weinig aandacht besteed aan de systematische mensenrechtenschendingen door de Taliban. Er staat bijna eufemistisch dat de Taliban een 'parallele rechtspraak' invoerde in de gebieden die zij controleert (41 districten). In het voorlaatste ambtsbericht van 15 november 2016 staat uitgebreider beschreven wat dit parallele rechtssysteem, gebaseerd op een strikte interpretatie van de sharia, inhoudt. Het ambtsbericht maakt melding van steniging, onthoofding, beschieting, ophanging, het amputeren van ledematen en 'het neer laten storten van een muur op de veroordeelde.'

### ***Verslechtering situatie Kabul, situatie ontheemden dramatisch***

Tevens staat vast dat de situatie in de hoofdstad Kabul verslechterde. "Kabul werd geconfronteerd met relatief veel complexe aanslagen en zelfmoordaanslagen. In vergelijking met 2016 betekent dit een toename van het aantal burgerslachtoffers van 17 procent." Van januari 2018 tot en met mei 2018 vonden meerdere zware aanslagen plaats in de Afghaanse hoofdstad, aldus het ambtsbericht. Een deel van deze aanslagen werd opgeëist door IS, die steeds meer aanslagen pleegde in (onder andere) Kabul. Bovendien blijkt uit het ambtsbericht dat de situatie van binnenlands ontheemden in de hoofdstad mensonterend is. "Eind 2016 waren in totaal meer dan anderhalf miljoen mensen ontheemd door het conflict en geweld. In 2017 raakten in totaal circa een half miljoen mensen ontheemd in tenminste 31 van de 34 provincies. Deze ontheemden komen terecht in ontheemdenkampen waar gebrek is aan de meest basale levensbehoeften als water, voedsel en gezondheidszorg." In een EASO-rapport van augustus 2017 wordt bericht over de mensonterende situatie in deze ontheemdenkampen, en dat kinderen gestorven zijn door de kou. "Doordat het conflict aanhoudt en de frontlinie niet statisch is, zijn veel families gedwongen meerdere keren te vluchten. Meer dan vijftig procent van hen heeft al minimaal twee keer

<sup>6</sup> <https://www.vluchtelingenwerk.nl/persbericht/gezin-met-minderjarig-kind-uitgezet-naar-afghanistan>.

moeten vluchten. Vijf jaar geleden was dit zeven procent.” Een groot deel van de minderjarige ontheemden, vluchtelingen en terugkeerders kan niet naar school, aldus het ambtsbericht.

Uit het recente ambtsbericht blijkt klip en klaar dat Afghanistan een levensgevaarlijke plek is. De situatie is dermate uitzonderlijk door de combinatie van enerzijds een zeer slechte veiligheids- en mensenrechtensituatie door de gevechten tussen de regering en de Taliban/opstandelingen, toenemend aantal complexe (zelfmoord)aanslagen alsmede systematische mensenrechtenschendingen door de Taliban en anderzijds een humanitaire crisis door de vele ontheemden en terugkeerders die in mensonterende omstandigheden terecht komen.

*Wij dringen er bij u op aan om ons urgente verzoek om onmiddellijk te stoppen met uitzettingen, opnieuw over te brengen aan de staatssecretaris.*

### **Nieuwe EASO-richtlijnen, 15c-beleid**

EASO heeft op 21 juni 2018 richtlijnen uitgebracht voor de beoordeling van asielverzoeken van Afghanen. Nederland heeft hieraan bijgedragen. Naast richtlijnen voor de toepassing van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn, gaan de richtlijnen ook in op risicoprofielen van mensen die in aanmerking zouden moeten komen voor een vluchtelingenstatus. EASO heeft 29 van de 34 provincies als (zeer) gevaarlijk aangemerkt.

### **Toepassing 15(c): ‘glijdende schaal’**

EASO past voor de 15c-duiding de zogenoemde ‘glijdende schaal’ toe. Dat betekent in feite dat EASO de mate van willekeurig geweld per provincie indeelt in categorieën: hoe hoger het geweldsniveau in een bepaalde provincie, hoe minder ‘persoonlijke elementen’ een individuele asielzoeker hoeft aan te voeren. Volgens het rapport geldt voor zeven provincies dat sprake is van zo’n hoog geweldniveau dat er in het asielrelaas ‘minimale individuele elementen’ nodig zijn om aan te nemen dat sprake is van gevaar bij terugkeer. Voor 22 provincies geldt dat sprake is van willekeurig geweld dat minder extreem is dan bij voornoemde categorie. Hierbij dient een individuele asielzoeker aan te tonen dat hij of zij getroffen wordt door factoren ‘die specifiek zijn voor zijn of haar persoonlijke omstandigheden.’

De staatssecretaris doet echter niets met deze nieuwe 15c-aanduidingen en de informatie uit het Nederlandse ambtsbericht. Hij stelt dat de EASO-richtlijnen niet zouden passen in de Nederlandse systematiek omdat wij geen ‘glijdende schaal’ toepassen bij 15c. Het is dus óf categoriaal onveilig, of niet in de Nederlandse systematiek.

Deze redentatie is volgens ons moeilijk te volgen. De overheid erkent de onveiligheid van de genoemde 15c-provincies nu op geen enkele manier in het beleid. Hierbij is tevens van belang dat UNHCR<sup>7</sup> in haar recente richtlijnen Afghanistan stelt dat in delen van Afghanistan sprake is van een 15c-situatie zonder de ‘glijdende schaal’ (dus: categoriaal onveilig). Nederland loopt met deze opstelling ook in Europees verband uit de pas. Uit een onderzoek van de Noorse vluchtelingenorganisatie NOAS<sup>8</sup> blijkt dat bijvoorbeeld in ieder geval de landen Zweden, Noorwegen, Finland en Zwitserland, delen van Afghanistan als 15c-gebied hebben aangemerkt. De zeer restrictieve houding van Nederland blijkt bovendien uit de cijfers. In 2017 kreeg 35 procent van de Afghaanse asielzoekers een verblijfsvergunning. Dat is inderdaad, zoals de staatssecretaris noemt in zijn brief, vergelijkbaar met Zweden (37 procent) en het VK (36 procent). Maar een vergelijking met andere landen maakt duidelijk dat Nederland in de achterhoede zit. Veel grote landen zijn ruimhartiger dan Nederland,

7 <http://www.refworld.org/docid/5b8900109.html>. Overigens geeft UNHCR niet expliciet aan welke gebieden als ‘15c’ zijn aangemerkt.

8 NOAS, Who’s the strictest? A mapping of the Afghanistan policies in Western European Countries (April 2018): <http://www.noas.no/en/publications/>.

zoals Italië (92%), Spanje (77%), Frankrijk (84%), Duitsland (47%) en België (59%). In Zwitserland krijgt 98% een inwilliging<sup>9</sup>.

Het is onterecht dat de staatssecretaris geen enkele Afghaanse provincie als 15c-gebied aanmerkt, terwijl EASO 29 van de 34 provincies als 15c-gebied (met 'glijdende schaal') kwalificeert. Bovendien stelt UNHCR in haar recente richtlijnen dat in delen van Afghanistan sprake is van een 15c-situatie zonder de 'glijdende schaal'. In veel andere landen zijn (grote) delen van Afghanistan wél erkend als 15c-gebied.

Ook is het niet uit te leggen dat Nederland nog steeds van mening is dat Afghanen teruggestuurd kunnen worden naar gebieden die onder Taliban-controle staan. In deze gebieden vinden grove mensenrechtenschendingen plaats. Mensen die deze gebieden zijn ontvlucht kunnen en mogen niet onderworpen worden aan het geweld en de mensenrechtenschendingen door de Taliban.

*Kunt u er bij de staatssecretaris op aandringen om de grote onveiligheid in Afghanistan en het risico op ernstige mensenrechtenschendingen bij terugkeer, onmiddellijk in het beleid te erkennen en benoemen?*

### **Nieuwe EASO-richtlijnen, geen vestigingsalternatief**

In de nieuwe EASO-richtlijnen staat dat over het algemeen geen vestigingsalternatief kan worden tegengeworpen aan specifiek kwetsbare groepen: (onder andere) families met kinderen, mensen met ernstige ziektes of handicaps, mensen die geboren zijn buiten Afghanistan of erg lang buiten Afghanistan gewoond hebben en ouderen.<sup>10</sup> UNHCR stelt in haar recente richtlijnen dat Kabul in het algemeen, voor niemand, kan gelden als vestigingsalternatief.

De staatssecretaris heeft deze informatie gebruikt om één beleidswijziging aan te nemen. Voortaan wordt aan gezinnen met kinderen geen vestigingsalternatief meer tegengeworpen in Kabul. Deze aanpassing in het beleid heeft volgens ons in de praktijk nauwelijks effect. Voor het mogelijk tegenwerpen van een vestigingsalternatief, moet de overheid namelijk eerst vervolging cq een 3-EVRM-schending in het herkomstgebied aannemen. Pas als aan die voorwaarde wordt voldaan, geldt (in het nieuwe beleid) dat niet langer wordt verwacht dat een gezin zich veilig kan vestigen in Kabul (als 'veilig' alternatief voor het oorspronkelijke herkomstgebied). Omdat de staatssecretaris echter geen enkel deel van Afghanistan onveilig vindt /als 15c-gebied kwalificeert, komt het tegenwerpen van een vestigingsalternatief slechts bij hoge uitzondering voor. We hebben via een quick scan jurisprudentie-onderzoek<sup>11</sup> bekeken voor hoeveel gezinnen deze aanpassing mogelijk effect zou hebben: Er is in de afgelopen drie jaar, slechts in drie zaken een vestigingsalternatief tegengeworpen aan Afghaanse gezinnen met minderjarige kinderen. Dat is dus gemiddeld één gezin per jaar dat baat zou hebben bij het nieuwe beleid.

De beleidswijziging, dat aan gezinnen met kinderen niet langer een vestigingsalternatief in Kabul wordt tegengeworpen, heeft slechts marginaal effect omdat geen enkel deel van Afghanistan als onveilig is aangemerkt. Andere Europese landen passen het vestigingsalternatief vaker toe, omdat zij wél delen als 15c-gebied aanmerken.

*Kunt u aan de staatssecretaris vragen in hoeveel zaken van gezinnen met minderjarige kinderen een vestigingsalternatief in Kabul is tegengeworpen in de afgelopen drie jaar? Welk effect verwacht hij met de beleidswijziging, dat aan deze*

9 Bron: Eurostat

10 Ook ongeleide kinderen en alleenstaande vrouwen worden genoemd, maar dit is in feite voor de Nederlandse praktijk betekenisloos.

11 Onderzoek database Vluchtweb: het onderzoek geeft geen volledig beeld, maar laat wel zien dat het effect zeer marginaal is.

gezinnen voortaan geen vestigingsalternatief meer wordt tegengeworpen?

*Is de staatssecretaris bereid om te monitoren in hoeveel zaken van gezinnen met minderjarige kinderen geen vestigingsalternatief meer wordt tegengeworpen en de Kamer hierover te informeren?*

Daarnaast is het vreemd dat de staatssecretaris slechts gezinnen met kinderen noemt als kwetsbare groep aan wie geen vestigingsalternatief kan worden tegengeworpen. Conform het EASO-advies is een vestigingsalternatief ook voor mensen met ernstige ziektes of handicaps, mensen die geboren zijn buiten Afghanistan of erg lang buiten Afghanistan gewoond hebben en ouderen, onhoudbaar.

*Is de staatssecretaris bereid om voornoemde kwetsbare groepen ook, conform de EASO-richtlijnen, uit te zonderen van het tegenwerpen van een vestigingsalternatief?*

### **Nieuwe EASO-richtlijnen, vluchtelingschap voor specifieke groepen**

In de nieuwe EASO-richtlijnen staat een overzicht<sup>12</sup> van groepen voor wie enkel op basis van het lidmaatschap van die groep, gegronde vrees voor vervolging moet worden aangenomen. Enkele van deze groepen worden in het huidige Nederlandse beleid helemaal niet genoemd, zoals tolken en bewakers van de internationale troepen en anderen zijn slechts risicogroep (LHBT-personen, ex-moslims, afvalligen en Bahai).

Het aanwijzen van 'risicogroep' biedt in de praktijk niet altijd voldoende bescherming. Bij het aanwijzen van risicogroepen moet iemand eerst bewijzen dat hij (bijvoorbeeld) afvallige is (al een zware bewijslast) en vervolgens zijn nog 'nadere indicaties' (bewijs van de problemen in het land van herkomst) nodig voor het verkrijgen van bescherming. Dit gaat in de praktijk niet altijd goed. In één beschikking werd door de IND zelfs expliciet aangegeven dat de afvallige bij terugkeer 'lippendienst' kon bewijzen aan de islam, door bijvoorbeeld mee te doen met vasten en af en toe de moskee te bezoeken. Omdat op afvalligheid de doodstraf staat dient echter, als eenmaal geloofwaardig vaststaat dat iemand afvallige is, vluchtelingschap te worden aangenomen. Ook voor LHBT's, Bahai en (voormalig) tolken van de internationale troepen geldt dat zij systematisch worden vervolgd in Afghanistan. Dit moet erkend en benoemd worden in het beleid.

Wij menen dat de staatssecretaris in het beleid, conform de EASO-richtlijnen, de volgende groepen aan moet merken als systematisch vervolgte groep:

- Ex-moslims (afvalligen, atheïsten en christen-bekeerlingen)
- Bahai
- Personen die werkten voor de buitenlandse militaire troepen: (oa) zoals tolken en bewakers;
- LHBT-personen

Voor hen geldt 'prima facie' vluchtelingschap ex artikel 29 lid 1 onder a Vw.

*Is de staatssecretaris bereid om deze groepen in het beleid aan te merken als systematisch vervolgte groepen?*

Wij hopen van harte dat u onze inbreng betreft in het debat met de staatssecretaris op 12 september as.

Hoogachtend,

Eduard Nazarski, Amnesty International  
Kees Zevenbergen, Cordaid  
Aloys van Rest, Defence for Children  
Don't Send Afghans Back  
John van Tilborg, INLIA  
Rommie Nauta, Kerk in Actie  
Rian Ederveen, Stichting LOS  
Farah Karimi, Oxfam Novib  
Jan Gruiters, PAX  
Suzanne Laszlo, UNICEF Nederland  
Pim Kraan, Save the Children  
Jasper Kuipers, VluchtelingenWerk Nederland