

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2416

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2018

Hierbij stuur ik u mijn toelichting op het thematisch ambtsbericht Afghanistan van 15 juni 2018¹ dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op mijn verzoek heeft opgesteld. Dit ambtsbericht gaat in op de veiligheidssituatie in Afghanistan en is een actualisering van het hoofdstuk over de veiligheidssituatie in Afghanistan uit het ambtsbericht van november 2016. Het beslaat de periode november 2016 tot en met mei 2018. Daarnaast heeft het Europese asielagentschap, EASO, op 21 juni 2018, de Country Guidance Afghanistan uitgebracht.² Dit is een eerste niet-bindende aanzet om binnen de EU harmonisatie van het landgebonden asielbeleid te stimuleren. Onder Nederlands EU-voorzitterschap in 2014 is gestart met dit project. Nederland heeft hieraan actief deelgenomen.

Veiligheidssituatie

Uit het thematisch ambtsbericht blijkt dat ook in 2017 de situatie in Afghanistan zorgelijk bleef. Het ambtsbericht meldt dat de controle over een gebied snel kan veranderen en dat de veiligheidssituatie in veel opzichten complex en diffuus is. In de verslagperiode waren er door het hele land gevechten tussen de regeringstroepen en verschillende strijdende partijen, waaronder de Taliban en IS. Daarnaast zijn verschillende grote in het oog springende aanslagen gepleegd, waar ook in de Nederlandse media veel aandacht voor is geweest. Het totaal aantal slachtoffers is in 2017 gedaald in vergelijking met 2016. Uit het ambtsbericht komt naar voren dat het overgrote deel van de geweldsincidenten, circa 63%, is toe te schrijven aan gewapende conflicten. UNAMA, de VN-organisatie voor Afghanistan, stelde vast dat bij de verschillende opstandelingen een tendens was doelgericht te doden. Het aantal

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2018/06/15/thematisch-ambtsbericht-veiligheidssituatie-in-afghanistan-mei-2018>

² <https://www.easo.europa.eu/country-guidance>

burgerslachtoffers in verhouding tot het bewonersaantal verschilt sterk per provincie. Hoewel het conflict intens kan zijn, gaat het om relatief beperkte aantallen slachtoffers in Afghanistan in relatie tot de totale bevolking in het land. In de meeste regio's in Afghanistan is het aantal slachtoffers in 2017 afgenomen.

EASO Country Guidance Afghanistan

Zoals genoemd heeft EASO onlangs de Country Guidance Afghanistan uitgebracht. EASO baseert zich voor de beoordeling van de veiligheidssituatie op meer recente informatie dan het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het thematisch ambtsbericht. Het EASO Country of Origin Information Report Afghanistan Security Situation Update van mei 2018 heeft ook bij EASO geen aanleiding gegeven om in de Country Guidance Afghanistan voor alle burgers tot zodanig onveilig gebied te verklaren dat burgers daar in het algemeen niet naar kunnen terugkeren³.

EASO gebruikt een glijdende schaal voor de beoordeling van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn waarbij ook individuele aspecten een rol spelen. Hoewel deze beoordeling van de veiligheidssituatie een andere opzet kent dan de Nederlandse beoordeling, zie ik dat EASO tot eenzelfde conclusie komt wat betreft de veiligheidssituatie. Nederland betreft de individuele omstandigheden niet bij de beoordeling van 15c, maar bij de beoordeling van de asielaanvraag in zijn geheel.

De EASO Country of Origin rapporten bieden informatie per provincie. Slechts een beperkt aantal provincies wordt voor nu gezien als vallend onder categorie 2 van artikel 15, onder c. De meeste provincies vallen onder categorie 3. De glijdende schaal van EASO onderscheidt de volgende vijf categorieën:

0. gebieden waar de enkele aanwezigheid («mere presence») al leidt tot een situatie dat er een reëel risico op ernstige schade bestaat (deze categorie geldt niet voor Afghanistan);
1. gebieden waar het willekeurig geweld een zodanig niveau heeft dat geringe indicaties («minimal individual elements») voldoende zijn om reëel risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 15, onder c aannemelijk te maken;
2. gebieden waar een risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 15, onder c kan worden aangenomen wanneer de verzoeker speciaal geraakt wordt door redenen of factoren die samenhangen met zijn persoonlijke omstandigheden;
3. gebieden waar willekeurig geweld plaatsvindt op een zodanig laag niveau, dat er in zijn algemeenheid geen redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van een reëel risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 15, onder c;
4. gebieden waarin geen sprake is van een gewapend conflict als bedoeld in artikel 15, onder c.

Nederland kent categorie 0 (en 4) voor de toepassing van artikel 15, onder c. Categorie 1, 2 en 3 worden betrokken bij de verdere toetsing van de asielaanvraag.

Bij iedere beoordeling of individuele feiten en omstandigheden aanleiding vormen voor verblijf, speelt de veiligheidssituatie een rol. Hoe slechter de veiligheidssituatie, hoe sneller er sprake is van vervolging of een risico moet worden aangenomen op een schending van artikel 3 EVRM. Daarnaast heeft de algemene situatie en met name de slechte situatie waarin bepaalde groepen zich kunnen bevinden, aanleiding gevormd om

³ https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/Afghanistan-security_situation_2018.pdf

risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen aan te wijzen in het Nederlandse landgebonden asielbeleid. De vreemdelingen die daaronder vallen kunnen reeds met geringe indicaties hun vrees voor vervolging of schending artikel 3 EVRM aannemelijk maken.

In de EASO Guidance Notes wordt een drietal steden aangewezen als binnenlands beschermingsalternatief: Kabul, Herat en Mazar-e Sharif. Dat betekent dat zelfs wanneer een asielzoeker uit een gebied komt dat door EASO gekwalificeerd wordt als artikel 15, onder c, glijdende schaal categorie 1, 2 of 3, hij/zij ook volgens EASO niet zonder meer voor bescherming in aanmerking komt.

Niet aan elke Afghaanse vreemdeling kan overigens een binnenlands beschermingsalternatief worden tegengeworpen. Zo dient er altijd individueel gekeken te worden of er in dit beschermingsalternatief sprake is van vervolging of schending artikel 3 EVRM.

In het Nederlandse ambtsbericht wordt enkel Kabul aangemerkt als mogelijk binnenlands beschermingsalternatief en dat is ook zo opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. Dit zal ik nog niet aanpassen. In het volgende algemene ambtsbericht over Afghanistan zal ik het Ministerie van Buitenlandse Zaken eveneens vragen om de situatie in Herat en Mazar-e Sharif mee te nemen.

Hoewel er verschillen zijn tussen EASO Guidance Notes en het landgebonden asielbeleid, ben ik van mening dat onder het Nederlandse beleid aan Afghaanse vreemdeling overeenkomstige bescherming wordt geboden.

Beleid andere landen

Navraag bij andere EU-(lid)staten inzake de toepassing van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn leverde de volgende informatie op: de meeste lidstaten volgen de toepassingen van de glijdende schaal. In een aantal andere Europese landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, wordt net zoals in Nederland, geen situatie in de zin van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn aangenomen.

In een aantal andere Europese landen, waaronder België, Zweden en Noorwegen wordt artikel 15, onder c, wel toepasselijk geacht voor een aantal Afghaanse provincies (de provincies waarvoor dit toepasselijk wordt geacht lopen uiteen), maar die landen kennen ook meer binnenlandse beschermingsalternatieven waarnaar asielzoekers terug kunnen. Deze uitleg daarvan is echter anders (restrictiever) dan de uitleg die Nederland hanteert; de toepasselijkheid van artikel 15, onder c, op een bepaald gebied leidt in deze landen namelijk niet tot de conclusie dat iedere persoon die daaruit afkomstig is, beschermd hoeft te worden. Op dit moment heeft geen enkel ander EU land een beleid waarbij iedere Afghaanse asielzoeker bescherming krijgt. Uit de gegevens van Eurostat blijkt dat het Nederlandse inwilligingspercentage van asielverzoeken van Afghanen vergelijkbaar is met dat van onder meer Zweden en het Verenigd Koninkrijk.⁴

Zoals uw Kamer bekend is, heeft Duitsland recent laten weten dat zij intensiever zal inzetten op terugkeer naar Afghanistan van afgewezen asielzoekers, naar onder meer Kabul.

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Huidig beleid Afghanistan

Zoals bekend wordt iedere asielaanvraag individueel beoordeeld. Gekeken wordt naar de geloofwaardigheid van het relaas. Waar nodig wordt conform wet- en regelgeving aan de vreemdeling bescherming geboden. Specifiek voor Afghanistan is in de Vreemdelingencirculaire⁵ een groot aantal groepen opgenomen waar speciaal beleid voor geldt.

Dit betreft zowel aangewezen risicogroepen als kwetsbare minderheidsgroepen. Een bevolkingsgroep kan als risicogroep worden aangewezen als blijkt dat vervolging van vreemdelingen behorend tot deze bevolkingsgroep in het land van herkomst voorkomt. De vreemdeling die behoort tot een risicogroep, kan indien er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, met geringe indicaties aannemelijk maken dat zijn problemen die verband houden met één van de vervolgingsgronden leiden tot een gegronde vrees voor vervolging.

Ook kan een bepaalde bevolkingsgroep worden aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Daarbij wordt gekeken of sprake is van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechtenschendingen in het land of in een bepaald gebied van dit land, zoals moord, verkrachting en mishandeling. De vreemdeling die behoort tot een bevolkingsgroep die in het landgebonden beleid is aangewezen als een kwetsbare minderheidsgroep, kan indien er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, met beperkte indicaties aannemelijk maken dat hij vreest voor ernstige schade als hier bedoeld.

In het huidige beleid zijn diverse groepen voor Afghanistan aangemerkt als risicogroep en kwetsbare minderheidsgroep. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om etnische minderheden, religieuze minderheden, LHBTI's, bekeerlingen en afvalligen, vrouwen die werkzaam zijn in de publieke arena, en personen die werkzaam zijn in de politiek, journalistiek, ngo's of het justitieel apparaat.

Daarnaast is er specifiek niet asiel gerelateerd beleid voor verwesterde minderjarige vrouwen. Aan een verwesterde minderjarige vrouw wordt een verblijfsvergunning regulier verleend indien zij aannemelijk maakt dat bij terugkeer naar Afghanistan sprake is van een onevenredig zware druk. Hierbij wordt gekeken naar de mate van verwestering, individuele humanitaire omstandigheden en de mogelijkheden tot deelname aan de Afghaanse samenleving.

Aangezien in het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan diverse groepen zijn aangemerkt als risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen, is het naar aanleiding van het thematisch ambtsbericht niet noodzakelijk om het huidige beleid, zowel op asiel als regulier, te wijzigen. De EASO Guidance Notes geeft hier evenmin aanleiding toe.

Binnenlands beschermingsalternatief voor gezinnen met minderjarige kinderen

In het landgebonden asielbeleid is opgenomen dat er bij gegronde vrees voor vervolging dan wel een reëel risico op ernstige schade een binnenlands beschermingsalternatief kan worden tegen geworpen. Dat betekent dat de vreemdeling zich in een ander deel van Afghanistan kan vestigen, bijvoorbeeld Kabul. Daarbij is aangenomen dat voor bepaalde groepen dit beschermingsalternatief niet geldt, waaronder risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen. Bij de beoordeling of een beschermingsalternatief kan worden tegengeworpen geldt dat de vreemdeling zich in het gebied

⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0012288/2018-06-13#Circulaire.divisieC7_Circulaire.divisie2

moet kunnen vestigen en een leven kunnen leiden onder omstandigheden, die naar plaatselijke maatstaven gemeten als normaal zijn aan te merken. Dat de omstandigheden in het gebied minder gunstig zijn dan in Nederland dan wel in het oorspronkelijke woongebied van de vreemdeling, is onvoldoende reden om geen beschermingsalternatief tegen te werpen.

Gelet op de informatie in het thematisch ambtsbericht⁶ en de rapporten die genoemd worden in de EASO Country Guidance⁷ zie ik reden om aan te nemen dat een binnenlands beschermingsalternatief voor gezinnen met minderjarige kinderen nu niet redelijk is.

Concreet betekent dit dat voor gezinnen met minderjarige kinderen waarvoor een vrees voor vervolging dan wel een schending van artikel 3 EVRM in een bepaald deel van Afghanistan wordt aangenomen, niet langer het binnenlands beschermingsalternatief voor een ander deel van Afghanistan wordt tegengeworpen.

Terugkeer

Voor de Afghaanse asielzoeker die geen bescherming in Nederland krijgt, is terugkeer aan de orde. Een mogelijke terugkeer naar Afghanistan van afgewezen asielzoekers is een onderwerp dat ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt beoordeeld. Uit het meest recente arrest over Afghanistan van 11 juli 2017 volgt volgens het Hof de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan onverminderd zorgwekkend is, maar niet dat sprake is van een dermate hoge mate van willekeurig geweld in Afghanistan dat aangenomen dient te worden dat een burger die daar naartoe terugkeert alleen door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade⁸.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 21 maart jl.⁹ naar dit arrest verwezen. De Afdeling heeft uiteengezet dat hoewel de veiligheidssituatie in sommige delen van Afghanistan zorgelijk is, er geen sprake is van een situatie waarbij een burger die in het geheel niet verbonden is met één van de strijdende partijen louter door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt. De Afdeling heeft bij de beoordeling ook gebruik gemaakt van de destijds meest recent bekende informatie.

Gelet op de veranderlijke situatie in Afghanistan zal ik dit land nauwgezet blijven volgen. Ik heb aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd om het volgend ambtsbericht een volledig algemeen ambtsbericht te laten zijn. Ik verwacht dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken dit ambtsbericht in het eerste kwartaal van 2019 zal publiceren. Na publicatie van dit ambtsbericht zal ik, zoals gebruikelijk, mijn beoordeling daarvan aan uw Kamer aanbieden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

⁶ Thematisch ambtsbericht Afghanistan 15 juni 2018, hoofdstuk 3 Migratie

⁷ <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-country-guidance-afghanistan-2018.pdf> p. 108

⁸ E.P. en A.R. tegen Nederland, zaaknummers 43538/11 en 63104/11, <http://hudoc.echr.coe.int>

⁹ Uitspraak 20170886/1/V2, www.rechtspraak.nl