Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
4625043

nota

Beslisnota bij Kamerbrief landenbeleid Afghanistan

1. Aanleiding

Op 30 juni jl. heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken het nieuwe algemene ambtsbericht over Afghanistan gepubliceerd. De informatie in het ambtsbericht geeft aanleiding om het huidige landgebonden asielbeleid voor Afghanistan ter herzien.

2. Geadviseerd besluit

Ik adviseer u om in het landgebonden asielbeleid:

- Mensenrechtenactivisten, journalisten, mediamedewerkers, niet-moslims (waaronder bekeerlingen, afvalligen, Christenen, Bahai en Sikhs/Hindoes), LHBTI aan te merken als risicogroep.
- De bepaling voor verwesterde vrouwen te vervangen door een bepaling voor vrouwen die, om diepgewortelde/fundamentele persoonlijke (politieke en/of religieuze) overtuiging, zich niet kunnen conformeren aan de, door de Taliban, opgelegde normen en leefregels.
- Voor personen die voor de voormalige overheid of westerse mogendheden werkzaam waren of daarmee geassocieerd worden, hazara en andere etnische groepen, niet langer aan te nemen dat zij tot een risicogroep of een kwetsbare minderheidsgroep behoren.
- Voor hazara indien sprake is van een gegronde vrees, niet tegen te werpen dat zij bescherming inroepen van (de facto) autoriteiten;
- De overige bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 met betrekking tot het landgebonden asielbeleid Afghanistan1 ongewijzigd te laten.
- Gelet op de aanzienlijke aanpassingen in het landenbeleid voor Afghanistan wordt geadviseerd om een overleg in te plannen zodat de aanpassingen mondeling nader kunnen worden toegelicht.

3. Kernpunten

- Met de machtsovername door de Taliban en daarmee het wegvallen van de directe gewapende strijd tussen de Taliban en de voormalige regeringstroepen, is er geen sprake meer van een (intern) gewapend conflict in Afghanistan van significante omvang. Daarbij heeft dit gezorgd voor een sterke vermindering van het willekeurig geweld en het aantal

[1] Hoofdstuk C7/2 Vreemdelingencirculaire 2000

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
4625043

burgerslachteroffers. Dit betekent dat nergens in Afghanistan is sprake van een situatie als bedoeld in artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn. Bij deze conclusie zijn de consequenties voor het 15c beleid zoals die volgen is de uitspraak van het Hof van 9 november jl. inzake de toepassing van de glijdende schaal bij artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn betrokken.

- De machtsovername door de Taliban dateert van twee jaar geleden. Aanvankelijk heerste nog grote onduidelijkheid over de gevolgen daarvan voor de mensenrechtensituatie en derhalve ook voor het asielbeleid. Inmiddels is meer duidelijk geworden over de gevolgen van de machtsovername. De situatie in Afghanistan is sterk gewijzigd en vraagt om een grondige herziening van het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan.
- Dit betekent met name een aanpassing van het aanmerken van bepaalde groepen als risicogroep en/of kwetsbare minderheidsgroep.
- De sterke inperking van de (mensen)rechten van vrouwen door de Taliban betekent dat de huidige bepaling inzake verwesterde vrouwen niet langer volstaat om recht te doen aan hun belangen.

4. Toelichting

4.1. Huidig beleid

Het huidige landgebonden asielbeleid voor Afghanistan is neergelegd in paragraaf C7/2 van de Vreemdelingencirculaire (Vc). Voor de volledigheid is in de bijlage het hoofdstuk uit de VC over Afghanistan opgenomen.

4.1.1 Risicogroepen

In het huidige beleid zijn twaalf groepen aangemerkt als risicogroep. In het licht van de grote veranderingen die zich in Afghanistan hebben voorgedaan na de machtsovername door de Taliban en de beschreven groepen in het nieuwe ambtsbericht is dit beleid niet meer actueel. Ik stel derhalve voor om paragraaf C7/2.3.2 in de Vreemdelingencirculaire in zijn geheel te vervangen door de groepen zoals hieronder opgenomen.

De vreemdeling die behoort tot een bevolkingsgroep die in het landgebonden beleid door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is aangewezen als 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 en dus in aanmerking komen voor vluchtelingschap (a-status). Het individualiseringsvereiste, waarbij het eerst aan de vreemdeling is om zijn persoonlijke vrees te onderbouwen, blijft van toepassing op de vreemdeling.

4.1.2 Kwetsbare minderheidsgroepen

In het huidige beleid zijn ook drie groepen aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Gelet op de informatie in het ambtsbericht over deze groepen acht ik het niet langer noodzakelijk om deze groepen als kwetsbare minderheidsgroep aan te merken. Hierbij mede betrokken dat een groep als kwetsbare minderheidsgroep kan worden aangemerkt indien sprake is van willekeurig geweld of willekeurige mensenrechtenschendingen in het land of in een bepaald gebied van dit land. Gelet op de veranderde situatie in Afghanistan moet worden geconcludeerd dat het geweld gericht van aard is. Voor de niet-moslims geldt daarbij dat zij worden aangemerkt als risicogroep.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
4625043

4.2 Samenvatting ambtsbericht

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een nieuw algemeen ambtsbericht over de situatie in Afghanistan gepubliceerd. Het ambtsbericht beschrijft de periode van april 2022 tot en met april 2023 en is een actualisering van het algemene ambtsbericht van maart 2022.

4.2.1 Veiligheidssituatie

Het gewapend geweld in Afghanistan is sinds de machtsovername door de Taliban sterk afgenomen. Met name het risico om als burger slachtoffer te worden van willekeurig geweld is drastisch minder geworden nu de Taliban de macht in het land heeft overgenomen. Voor zover er nog sprake is van willekeurig geweld als gevolg van een gewapend conflict in Afghanistan is dat zo beperkt, dat van een reëel risico op ernstige en individuele bedreiging van het leven van burgers daardoor zoals bedoeld in artikel 15c Kwalificatierichtlijn geen sprake kan zijn. In geen enkel gebied in Afghanistan is er derhalve momenteel sprake van een situatie als bedoeld in artikel 15 onder c van de Kwalificatierichtlijn. Wel is er in de verslagperiode nog sprake van een strijd tussen de Taliban en gewapende groepen als de National Resistance Front (NRF) en de Islamitische Staat Khorasan Provincie (ISKP), maar de impact voor de burgerbevolking is in het algemeen beperkt. Hierbij is er met name sprake van (gerichte) aanslagen op Sjiieten/hazara door ISKP, die een terroristische, sektarische strijd voeren.

4.2.2 Humanitaire situatie

In Afghanistan is er sprake van een nog verder groeiende humanitaire crisis. Door het wegvallen van de internationale steun is de toch al slechte economische situatie in Afghanistan verder verslechterd. Hierdoor hebben veel mensen hun banen verloren, worden salarissen niet meer betaald, zijn de prijzen voor levensmiddelen omhoog geschoten en is er gebrek aan contant geld. In het ambtsbericht wordt aangegeven dat in 2023 circa 28,3 miljoen Afghanen humanitaire hulp nodig hebben. Dat is bijna driekwart van de totale bevolking. Ook met de toegang tot voedsel, schoon drinkwater en gezondheidszorg is het in Afghanistan slecht gesteld. De crisis is zo groot dat mensen in sommige gevallen naar noodgrepen uitweken zoals het verkopen van een nier of hun kinderen als werkslaaf of voor een gedwongen huwelijk. Hoewel de humanitaire situatie slecht en zeer zorgelijk is in Afghanistan, geldt dat humanitaire omstandigheden in beginsel niet onder reikwijdte van het asielbeleid van. Voor Afghanistan moet in het kader van het internationaal asielrecht worden geconcludeerd dat deze situatie niet opzettelijk is gecreëerd (bijvoorbeeld als oorlogstactiek) of het gevolg is van willekeurig geweled en leidt deze derhalve niet tot een situatie als bedoeld in artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn.

4.2.3 Specifieke groepen die als risicogroep worden aangemerkt

Uit het ambtsbericht kan worden opgemaakt dat bepaalde groepen en personen (nog steeds) een risico lopen op vervolging door de Taliban. Verschillende groepen die de Taliban ziet als een bedreiging van hun machtspositie, probeerde de Taliban met harde hand te onderdrukken. Daarbij hebben ook familieleden in bepaalde gevallen te lijden van bedreigingen, intimidatie en fysiek geweld. Onderstaand wordt kort ingegaan op de verschillende groepen die in het ambtsbericht worden genoemd. Per groep is vervolgens een advies opgenomen. Hierbij is niet de volgorde van het ambtsbericht aangehouden maar worden eerst de groepen benoemd waarvoor wordt geadviseerd om die als risicogroep aan te merken. In paragraaf 4.2.4 worden de groepen benoemd die niet (langer) als risicogroep worden aangemerkt. Op de situatie ten aanzien van vrouwen en

(alleenstaande) minderjarigen wordt ingegaan in respectievelijk de paragrafen 4.2.5. en 4.2.6.

a) Mensenrechtenactivisten
Mensenrechtenactivisten lopen na de machtsovername door de Taliban risico om slachtoffer te worden van diverse mensenrechtenschendingen. In vergelijking met andere groepen zouden mensenrechtenactivisten het meeste risico lopen op vervolging door de Taliban. In het ambtsbericht wordt aangegeven dat het geweld tegen mensenrechtenactivisten genormaliseerd is in Afghanistan.

Advies: Gelet op de informatie in het ambtsbericht adviseer ik om deze groep aan te merken als risicogroep.

b) Journalisten die rapporteren over voor de Taliban onacceptabele onderwerpen
De bewegingsvrijheid en vrijheid van meningsuiting zijn onder de Taliban ernstig ingeperkt. Journalisten en media mogen hun werk voortzetten zolang ze de islamitische waarden (volgens de Taliban) respecteren en niet tegen nationale waarden of eenheid ingaan. Journalisten moeten zich houden aan steeds veranderende en arbitrair geïnterpreteerde regels en decreten. Journalisten hebben geen vrijheid om zelf te bepalen over welke onderwerpen zij wilden berichten. Thema's op het gebied van religie, de status van vrouwen en mensenrechten waren verboden terrein. Dat gold ook voor onderwerpen die de Taliban in een kwaad daglicht konden plaatsen: ISKP, verzet tegen de Taliban, de productie van opiaten, anti-Taliban protesten en arbitraire detentie. Journalisten die zich niet houden aan deze 'regels' lopen het risico om slachtoffer te worden van arbitraire detentie of mishandeling.

Advies: Gelet op de informatie in het ambtsbericht adviseer ik om journalisten en personen werkzaam in de media die rapporteren over voor de Taliban onacceptabele onderwerpen aan te merken als risicogroep.

c) Niet-moslims, waaronder bekeerlingen, afvalligen, Christenen, Bahai en Sikhs/Hindoes
In het ambtsbericht wordt aangegeven dat er in Afghanistan geen begrip of tolerantie is ten aanzien van het niet volgen van het islamitische geloof. Op afvalligheid staat de doodstraf. Uit het ambtsbericht komt ook naar voren dat niet-moslims (Christenen, Bahai en Sikhs/Hindoes) in Afghanistan, wiens aantallen zeer klein zijn, leven onder dreiging van vervolging. De meeste van hen belijden hun geloof in het geheim of zijn ondergedoken. In het huidige beleid worden ook niet-praktiserende Moslims hieronder begrepen, maar hier is op basis van de actuele situatie zoals beschreven in het ambtsbericht geen reden toe, zolang geen sprake is van bekering of afvalligheid.

Advies:
Gelet op de mate waarop deze groep risico loopt op vervolging adviseer ik u om deze groep aan te (blijven) merken als risicogroep met uitzondering van niet-praktiserende Moslims. Met het (opnieuw) aanmerken van deze groep als risicogroep is het niet (langer) nodig om religieuze minderheden in algemeenheid nog op te nemen als risicogroep en kwetsbare minderheidsgroep[2].

d) LHBTI[3]
Uit het ambtsbericht maak ik op dat de positie van LHBTI in Afghanistan onder de Taliban nog problematischer is geworden dan daarvoor. Sinds de machtsovername door de Taliban is het maatschappelijke klimaat – dat voorheen iets toleranter was geworden – weer restrictiever geworden. Seksuele handelingen tussen twee personen van hetzelfde geslacht waren reeds strafbaar onder het Afghaanse Wetboek van Strafrecht en worden ook in strijd geacht met de sharia. Het idee dat een individu een bepaalde geaardheid kan hebben of dat er een gemeenschap kan bestaan rondom een gemeenschappelijke geaardheid of genderidentiteit wordt niet erkend in de Afghaanse maatschappij. Je openlijk als homoseksueel identificeren en het verlangen om je leven te delen met een persoon van hetzelfde geslacht is niet acceptabel. Dit geldt zowel voor homoseksuele mannen als lesbische vrouwen. LHBTI lopen in Afghanistan daarnaast het risico slachtoffer te worden van geweld door hun familieleden indien hun geaardheid bekend wordt. Het gaat om fysiek geweld, seksueel misbruik, verkrachting, ontvoering en dodelijke geweld.

Advies:
Gelet op de informatie uit het ambtsbericht adviseer ik om personen uit deze groep als risicogroep aan te merken.

4.2.4 Specifieke groepen die niet (langer) als risicogroep worden aangemerkt
Voor de onderstaande groepen geeft het ambtsbericht onvoldoende aanleiding om hen (nog langer) aan te merken als risicogroep. Dit betekent niet dat personen die behoren tot deze groep niet voor bescherming in aanmerking kunnen komen. Op grond van individuele omstandigheden kan het nog immer aannemelijk zijn dat bescherming aan de orde is.

a) Personen die voor de voormalige overheid werkzaam waren
Uit het ambtsbericht kan worden opgemaakt dat vervolging van personen die werkzaam waren voor de voormalige overheid voor kwam. De mate waarin hing sterk af van de lokale dynamiek en de rol die personen vervulden. Medewerkers van het voormalige regeringsleger, van veiligheidstroepen en openbare aanklagers lijken in algemene zin meer risico te lopen op vervolging dan bijvoorbeeld medewerkers in de gezondheidszorg. Dit betekende echter niet dat personen die in de 'minder gevaarlijke' sectoren werkzaam waren, geen enkel risico op vervolging lopen, maar ook niet dat alle voormalige overheidswerknemers een risico lopen. Uit het ambtsbericht komt naar voren dat eventueel geweld niet zonder meer gelinkt kan worden aan het enkele feit dat iemand eerder voor de voormalige overheid werkzaam was. Er kan evenzeer sprake zijn van individuele acties en van vereffening van oude rekeningen of

[2] Artikelen C7/2.3.2 onder i en C7/2.4.3 onder b Vreemdelingencirculaire 2000
[3] In het ambtsbericht wordt gesproken over LHBTI, hieronder wordt ook verstaan LHBTIQ+-personen.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
4625043

persoonlijke vetes. Daarnaast wordt in het ambtsbericht aangegeven dat ongeveer 80 procent van de ambtenaren terugkeerden naar hun oude functies onder de Taliban, waarbij in het ambtsbericht wordt aangegeven dat een deel inmiddels is of wordt vervangen door 'Taliban-medewerkers'. De concrete aantallen slachtoffers en incidenten die in het ambtsbericht worden genoemd zijn zodanig beperkt ten opzichte van de aantallen personen die voor de voormalige regering/leger werkzaam zijn geweest, dat ik geen aanleiding zie algemeen beleid voor deze categorie aan te houden of te maken. Aanvragen van personen die voor de voormalige overheid werkzaam waren zullen op individuele merites worden beoordeeld, vanzelfsprekend met inachtneming van de huidige situatie in Afghanistan.

Advies:
Op basis van het ambtsbericht concludeer ik dat de mate waarin een persoon die voor de voormalige overheid werkzaam was een risico loopt sterk afhankelijk is van de individuele omstandigheden. Om die reden adviseer ik om deze groep niet maar als risicogroep aan te merken.

b) Personen die hebben gewerkt met westerse mogendheden of ermee geassocieerd worden

Volgens het ambtsbericht werden personen die hebben gewerkt voor westerse mogendheden tijdens de verslagperiode slachtoffer van wraakacties. De mate waarin zij te maken krijgen met geweld hing af van verschillende factoren, zoals de voorgaande baan, werkgever, familieachtergrond of een persoonlijke of tribale vendetta. Personen die voor de Amerikaanse troepen hebben gewerkt lopen meer risico dan wanneer werkzaamheden zijn verricht voor andere landen. De kans op problemen hangt verder samen met het type werkzaamheden dat is verricht. Hoewel er wel sprake is van geweld tegen ngo-medewerkers lijken zij niet een doelwit als zodanig te vormen. Fixers voor westerse journalisten, die meestal zelf ook journalist waren, liepen daarentegen meer risico. Er werd geen concrete informatie gevonden over de veiligheid van voormalige bewakers van ambassades. Een deel van hen heeft deze functie ook nog na de machtsovername van de Taliban vervuld, voor zover bekend zonder incidenten.

Advies:
Op basis van het ambtsbericht concludeer ik dat de mate waarin een persoon gevaar loopt in dit kader sterk afhankelijk is van de individuele omstandigheden. Om die reden adviseer ik om deze groep niet meer als risicogroep aan te merken.

Voor de bovengenoemde groepen a) en b) geldt dat zij momenteel zijn aangewezen als risicogroepen[4]. Aanleiding hiervoor is mede geweest de motie Belhaj c.s. die op 18 augustus 2021 is ingediend, kort na de machtsovername door de Taliban. In de Vreemdelingencirculaire zijn de volgende groepen aangemerkt als risicogroep: burgers die geassocieerd worden met – of die beschouwd worden als ondersteunend aan – de voormalige Afghaanse autoriteiten, het Afghaanse maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap in Afghanistan, waaronder internationale strijdkrachten, en dientengevolge extra risico lopen op gericht geweld van met name de Taliban en ISKP. Hieronder vallen ook medewerkers van Nederlandse of andere internationale ontwikkelingsprojecten, fixers van journalisten en mensen die

[4] Artikel C7/2.3.2 onder e Vreemdelingencirculaire 2000

hebben gewerkt voor de Nederlandse overheid of andere westerse landen (anders dan tolken) in Afghanistan. Dit geldt tevens voor de door de Taliban met hen geassocieerde familieleden[5]. Hoewel de directe aanleiding voor het opnemen van deze risicogroepen de motie Balhaj was, was de grondslag daarvoor gelegen in de feitelijke situatie op dat moment in Afghanistan.
Uit het nieuwe ambtsbericht komt naar voren dat niet iedereen die in deze bepaling is genoemd nog langer een dusdanig risico loopt op vervolging of gericht geweld door de Taliban. Dit hangt met grote mate af van de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. Het in algemene zin aanmerken als risicogroep acht ik voor een deel van de in deze bepaling opgenomen groepen niet meer passend. De betreffende bepaling in de Vreemdelingencirculaire komt hiermee te vervallen. Dit betekent niet dat personen die eerder in Nederland bescherming hebben gekregen op grond van de motie Belhaj geen recht meer hebben op bescherming.

Voor tolken die hebben gewerkt voor internationale militaire- of politiemissies in Afghanistan blijft groepsvervolging aan de orde.

c) Etnische groepen en minderheden
Afghanistan is etnisch een divers land. Pashtuns (32-42%) vormen de grootste etnische groep, gevolgd door Tadzjieken (27%), Oezbeken (9%), hazara (7%) en Turkmenen (3%)[6]. Daarnaast zijn er nog veel meer minderheden in Afghanistan. De Taliban bestaan voornamelijk uit Pashtuns hetgeen ook terugkomt in het leiderschap en de de facto regering. Etnische groepen afkomstig uit een leefgebied waar zij tot een gemarginaliseerde minderheid behoren en daardoor ernstige problemen ondervinden zijn in het huidige beleid aangemerkt als zowel risicogroep als kwetsbare minderheidsgroep. Uit het ambtsbericht wordt niet duidelijk in hoeverre de Tadzjieken, Oezbeken en Turkmenen te maken krijgen met geweld en vervolging maar er waren wel voorvallen waarin deze groepen te maken kregen met discriminatie. Hierbij kunnen ook andere factoren bepalend zijn, zoals sociaal maatschappelijke status e.d., waardoor etniciteit niet meer als bepalende maatstaf kan worden gebruikt.

Advies:
Op basis van het ambtsbericht concludeer ik dat de mate waarin een persoon gevaar loopt sterk afhankelijk is van de individuele omstandigheden. Om die reden adviseer ik om deze groep(en) niet (langer) als risicogroep of als kwetsbare minderheidsgroep aan te merken.

d) Hazara/sjiieten
Ongeveer 10 tot 15 procent van de Afghaanse bevolking is sjiitisch en daarvan is circa 90% hazara. De meeste sjiieten wonen in Centraal-Afghanistan, het traditionele leefgebied van de hazara. In de verslagperiode hadden de sjiieten/hazara te maken met geweld vanuit ISKP, een terroristische beweging van naar schatting ongeveer 4.000 man die sektarisch geweld plegen. Zij richten hun aanslagen doelbewust op deze groep. Hoewel de Taliban heeft aangegeven

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 788
[6] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Afghanistan, maart 2022, pp.94-95; World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Afghanistan, https://minorityrights.org/country/afghanistan/ , voor het laatst geraadpleegd op 21 maart 2023.

de sjiieten te willen beschermen gebeurde dat in de praktijk niet of onvoldoende. Als zij problemen hebben zullen ze in de regel dus geen bescherming kunnen inroepen van de de facto autoriteiten De hazara zijn de bevolkingsgroep in Afghanistan die traditioneel het meest te lijden had onder discriminatie, vooroordelen, racisme en etnisch geweld. Deze rancune was gebaseerd op etniciteit en/of religie. Sinds de machtsovername door de Taliban zijn de historisch sterke anti-hazara sentimenten nog steeds aanwezig. Het gerichte geweld dat tegen hazara en/of sjiieten wordt gepleegd, komt van de kant van ISKP en niet in algemene zin van de zijde van de Taliban. Maar de machtsovername door de Taliban heeft niet geleid tot een grote uittocht van hazara uit Afghanistan. De totale aantallen slachtoffers en incidenten zijn relatief beperkt (van 30 augustus 2021 tot 30 september 2022 vielen bij 22 geregistreerde aanvallen op burgers ten minste 334 doden en 631 gewonden). Gelet op de beperkte mate waarin hazara/sjiieten slachtoffer kunnen worden van (gericht) geweld, zie ik geen aanleiding deze categorie nog langer als risicogroep aan te merken.

Advies:
Hoewel er wel sprake lijkt te zijn van achterstelling en discriminatie van sjiieten/hazara van de zijde van de Taliban komt het geweld met name van ISKP. Uit het ambtsbericht kan worden opgemaakt dat de kans dat iemand risico loopt slachtoffer te worden beperkt is en sterk afhangt van individuele omstandigheden. Om die reden adviseer ik om deze groep niet (langer) als risicogroep aan te merken. Voor hazara die individueel aannemelijk maken dat zij te vrezen hebben voor vervolging zal niet worden aangenomen dat zij bescherming kunnen inroepen van de de facto autoriteiten.

4.2.5 Vrouwen en meisjes
Na de machtsovername door de Taliban op 15 augustus 2021 heeft de Taliban de mensenrechten voor vrouwen en meisjes steeds verder ingeperkt. Dit gold ook in de verslagperiode.

In onderstaande tabel is aangegeven welke beperkende de maatregelen door de Taliban zijn genomen voor vrouwen en meisjes.

datum	maatregel
12 september 2021	Verbod op middelbaar onderwijs voor meisjes
17 september 2021	Vervanging van het Ministerie van Vrouwenzaken door het Ministerie van Deugd en Ondeugd
22 november 2021	Verbod voor vrouwen om te verschijnen in televisieseries
26 december 2021	Verbod voor vrouwen om verder dan 72 km te reizen zonder een mahram (mannelijke begeleiding)
29 december 2021	Gebod om de hoofden van vrouwelijke etalagepoppen te bedekken dan wel te onthoofden
26 Februari 2022	Gebod aan universiteiten om aparte klaslokalen voor mannen en vrouwen in te stellen
2 maart 2022	Verbod voor vrouwen om naar een kliniek te gaan zonder mahram
13 maart 2022	Gebod om op kantoren mannen en vrouwen te scheiden
24 maart 2022	Aankondiging dat scholen voor meisjes vanaf klas 7 gesloten zullen blijven

27 maart 2022	Verbod voor vrouwen om per vliegtuig te reizen (binnenland of buitenland) zonder een mahram
5 mei 2022	Verbod op het uitgeven van rijbewijzen aan vrouwen
7 mei 2022	Verbod op het reizen per openbaar vervoer voor vrouwen alleen
7 mei 2022	Gebod om in het openbaar het gezicht te bedekken
19 mei 2022	Gebod voor vrouwelijke televisiepresentatoren om hun gezicht te bedekken
10 augustus 2022	Ontslag van vrouwelijke stewardessen
14 november 2022	Hudud en qisas straffen voor misdaden als roof, ontvoering en opruiing
20 december 2022	Verbod voor vrouwen om naar de universiteit te gaan
22 december 2022	Verbod voor meisjes vanaf klas 6 om naar privé scholen te gaan
24 december 2022	Verbod voor vrouwelijke staf om voor (i)ngo's te werken
27 december 2022	Verbod op door vrouwen geleide bakkerijen in Kabul
4 april 2023	Verbod voor vrouwen om voor de VN te werken

Deze tabel maakt duidelijk dat de bewegingsruimte voor alle vrouwen en meisjes in het normale maatschappelijke verkeer van overheidswege zeer is ingeperkt. Daarnaast lopen vrouwen en meisjes een groot risico om slachtoffer te worden van seksueel en gendergerelateerd geweld.

Daders worden niet bestraft en er is minimale steun voor slachtoffers. Kanttekening daarbij is dat Afghanistan van oudsher zeer conservatief is, ook onder het vorige regime, waardoor deze leefregels niet voor alle vrouwen een verandering betekenen.

Dit neemt niet weg door het gecumuleerde effect en de intensiteit van de maatregelen, het voor vrouwen en meisjes in Afghanistan (vrijwel) onmogelijk is een andere dan de door de Taliban voorgeschreven levensstijl aan te houden en bijvoorbeeld naar school te gaan of in verschillende zelfgekozen functies/beroepen te werken.

Advies:
Op grond van de bovenstaande maatregelen, bovenop de reeds langer bestaande leefregels en de andere risico's die vrouwen en meisjes in Afghanistan lopen, kunnen vrouwen en meisjes bij terugkeer dermate ernstig in hun mogelijkheden tot ontplooiing en sociale en maatschappelijke deelname worden beperkt dat zij in aanmerking kunnen komen voor bescherming. De Taliban zal het niet houden aan de normen en leefregels zien als het niet conformeren aan het islamitische geloof. Of deze maatregelen en leefregels dermate ingrijpend zijn dat gesproken moet worden van vervolging zal per individu moeten worden beoordeeld.

Bij meisjes en jonge vrouwen die vanwege deze restricties niet langer in staat zijn onderwijs te volgen, zal al snel moeten worden aangenomen dat dit voldoende ingrijpend is om van vervolging te spreken.
Bij vrouwen zal verder in belangrijke mate moeten worden beoordeeld in hoeverre de door de Taliban opgelegde beperkende maatregelen hen raakt in het leven zoals zij dat eerder leidden. Niet elke beperking in het leven is reden om vervolging aan te nemen. Het moet gaan om een ingrijpende beperking in het bestaan zoals de aanvraagster dat eerder leidde op het gebied van ontplooiing en sociale en maatschappelijke deelname.

Bij de beoordeling wordt de persoonlijke situatie van de aanvraagster in ogenschouw genomen, inclusief de wijze waarop zij in bestaansmogelijkheden heeft voorzien alsmede de redenen voor vertrek.

Hoewel de persoonlijke omstandigheden worden meegenomen zullen in praktijk waarschijnlijk vrijwel alle vrouwen en meisjes in aanmerking komen voor een vergunning.

4.2.6 Terugkeer
In het ambtsbericht wordt ook ingegaan op de terugkeer van Afghanen vanuit de buurlanden en vanuit Europa. Vanuit Pakistan en Iran vindt er grootschalige terugkeer plaats. Dit betrof zowel gedwongen als vrijwillige terugkeer. Vanuit Europa heeft er voor zover bekend (nog) geen gedwongen terugkeer plaatsgevonden naar Afghanistan. Vanuit Nederland zijn in de verslagperiode 10 personen, met behulp van de Dienst Terugkeer en Vertrek, vrijwillig teruggekeerd naar Afghanistan. In het ambtsbericht wordt aangegeven dat er geen betrouwbare informatie beschikbaar is over de behandeling door de Taliban van personen die vrijwillig terugkeren. Geraadpleegde bronnen zijn niet op de hoogte van problemen bij terugkeer. Het feit dat er geen formele Afghaanse vertegenwoordiging is in Europa of dat dit een vertegenwoordiging is van de Taliban, waarmee geen diplomatieke band bestaat, maakt het ook lastig om eventuele vervangende reisdocumenten te verkrijgen. Dit zorgt er voor dat gedwongen terugkeer ook in praktische zin niet te realiseren is.

Conclusie:
Op grond van de informatie uit het ambtsbericht acht ik vrijwillige terugkeer bij afwijzing van de asielaanvraag mogelijk.

4.2.7 Jurisprudentie
Vermeldingswaardig is dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot op heden geen gemotiveerde uitspraak heeft gedaan over de situatie in Afghanistan sinds de machtsovername door de Taliban. Recent heeft zij echter wel een ongegronde uitspraak van de rechtbank bevestigd en de overwegingen van de rechtbank overgenomen. De rechtbank heeft daarbij het meest recente Algemene Ambtsbericht van 30 juni 2023, de Country Guidance Afghanistan van EUAA van januari 2023 en het rapport Targeting Individuals van augustus 2022 van EUAA betrokken. Uit deze stukken blijkt volgens de rechtbank (en Afdeling) enkel dat personen die eerder problemen hebben ondervonden of prominente personen bij terugkeer mogelijk een risico lopen. Daarnaast is er mogelijk verhoogde aandacht voor personen met een westerse opleiding, voor personen die gewerkt hebben voor een westerse organisatie, voor personen met kleding in westerse stijl of voor personen die Engels spreken. Uit deze rapporten blijkt niet dat het enkel enige jaren in Europa verblijven – in de voorliggende casus sinds 2015 - zal leiden tot de beschuldiging van verwestering of afvalligheid. De IND heeft het dan ook niet aannemelijk kunnen achten dat de vreemdeling door een terugkeer uit het Westen in de verhoogde aandacht zal komen te staan.

Op 9 november jl. heeft het Europese Hof van Justitie uitspraak gedaan in de toepassing van de glijdende schaal bij de bepaling of er sprake is van een een situatie als bedoeld in artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn. Nederland kent deze glijdende schaal (nog) niet. Voor het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan heeft de uitspraak geen consequenties. Voor zover er namelijk nog sprake is van

willekeurig geweld als gevolg van een gewapend conflict in Afghanistan is dat zo beperkt, dat van een reëel risico op ernstige en individuele bedreiging van het leven van burgers daardoor zoals bedoeld in artikel 15c Kwalificatierichtlijn sowieso al geen sprake kan zijn. Over de verdere exacte consequenties voor het Nederlandse (landgebonden) asielbeleid wordt u per separate nota nog geïnformeerd.

4.3 Beleid andere landen

Via het Europese Asiel Agentschap (EUAA) is informatie ingewonnen bij andere (lid)staten ten aanzien van het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan. In de reactie op de vragenlijst heeft een aantal landen aangegeven dat de informatie niet openbaar mag worden gemaakt. In deze paragraaf is derhalve een algeheel beeld opgenomen zoals dat uit de reacties naar voren is gekomen.

Voor alle landen die hebben gereageerd geldt dat de beslispraktijk ten aanzien van asielaanvragen uit Afghanistan is hervat. Geen van de landen neemt een situatie van 15c aan waarbij de enkele aanwezigheid al kan leiden tot ernstige schade[7]. Ook in de Country Guidance voor Afghanistan (CGA) van de EUAA zijn er geen gebieden aangemerkt waar dit geldt. Door verschillende ondervraagde landen is aangegeven dat zij de wijze waarop vrouwen worden behandeld zien als vervolging en dat vrouwen en meisjes in de regel in aanmerking komen voor vluchtelingschap. Dit sluit grotendeels aan bij de conclusie in de CGA met dien verstande dat individuele omstandigheden daarbij meegewogen moeten worden en eventuele vervolging verband kan houden met religieuze of politieke overtuiging.

Ten aanzien van groepen die risico lopen in Afghanistan en derhalve door de betreffende landen in hun beleid zijn opgenomen bestaat een wisselend beeld. Voor journalisten, mediawerkers, mensenrechtenactivisten, niet-moslims en LHBTI geldt in de meeste landen wel dat zij in de regel voor bescherming in aanmerking komen. Dit geldt voor bepaalde landen ook voor sjiieten/hazara. Het beeld voor deze groepen is echter minder eenduidig maar in de meeste landen betekent het behoren tot deze groepen niet zonder meer dat het enkele feit leidt tot bescherming. Individuele omstandigheden bepalen of er sprake moet zijn van bescherming.

De groepen die zijn opgenomen in de Country Guidance Afghanistan van de EUAA komen grotendeels overeen met de groepen die worden genoemd in dit beleidsadvies.

4.4. Politieke context

Afghanistan staat al geruime tijd in de politieke belangstelling. Met name ten tijde van de machtsovername door de Taliban is er veel aandacht geweest van de zijde van de Kamer. Ook ten aanzien van de groepen die voor bescherming in aanmerking zouden moeten komen. Het is derhalve te verwachten dat zowel de Kamer als verschillende belangengroeperingen kritisch zullen zijn ten aanzien van bovengenoemde beleidsvoorstellen, met name waar het gaat om sjiieten/hazara en personen die voor de voormalige regering/westerse landen/ngo's hebben gewerkt.

[7] Verschillende landen houden, net als EUAA, een glijdende schaal aan bij de bepaling van 15c waarbij 'mere presence' de hoogste inschaling is en individuele omstandigheden vrijwel geen rol meer spelen.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
2 oktober 2023

Ons kenmerk
4625043

4.5. Communicatie

De aanpassing van het landgebonden asielbeleid voor Afghanistan zal in de bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer worden gecommuniceerd. De Terms of Reference en het Ambtsbericht zijn door het ministerie van Buitenlandse Zaken op de site van de Rijksoverheid geplaatst.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

Ten behoeve van deze nota is informatie opgevraagd bij andere landen. Verschillende landen hebben aangegeven dat deze informatie niet openbaar mag worden gemaakt. In paragraaf 4.3. wordt derhalve in algemene zin gesproken over het beleid andere landen.

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.