



Intern beschermingsalternatief

**voor veralgemeend geweld in Afghanistan
in de Belgische asielprocedure**



Redactie

Tristan Wibault

Correcties

Marjan Claes en Ruben Wissing

Verantwoordelijke uitgever

Charlotte van der Haert

Paleizenstraat 154

1030 Schaarbeek

info@cbar-bchv.be

www.cbar-bchv.be

Publicatie

Juni 2014

Foto

AFP Roberto Schmidt – Kabul slums



Deze analyse kwam tot stand met de steun van het Europees Fonds voor vluchtelingen en het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties.

Any views expressed are solely those of the author or publisher and do not necessarily reflect those of UNHCR or ERF.

Inhoudsopgave

A. Inleiding	p.4
B. Het beginsel van intern beschermingsalternatief	p.6
B.1. Algemene aanbevelingen van UNHCR	p.6
B.1.1. Relevantievoorwaarde – Toegankelijkheid	p.6
B.1.2. Redelijkheidsvoorwaarde	p.7
B.2. Rechtspraak van het EHRM	p.9
C. UNHCR over het intern beschermingsalternatief in de Afghaanse context	p.13
C.1. Terugkeerders – IDP's en vergelijkbare kwetsbare groepen	p.13
C.2. Specifieke voorwaarden voor het intern beschermingsalternatief in de Afghaanse context	p.15
D. Het onderzoek door en de beslissingen van het CGVS en de RvV	p.18
D.1. Het gehoor van de asielzoeker door het CGVS en het vaststellen van een intern beschermingsalternatief	p.18
D.2. De motivering van de beslissingen	p.19
D.3. Rapporten van Cedoca	p.21
D.4. De herziening van de vaststelling van het intern beschermingsalternatief door de RvV	p.22
E. Toegankelijkheid: de impact van het conflict op de vrijheid van beweging	p.25
E.1. De veiligheid van de reisroute	p.25
E.2. Administratieve obstakels	p.26
E.3. Controle van het personenverkeer door illegale groeperingen	p.27
F. Pertinente informatie voor het onderzoek naar de redelijkheid van het intern beschermingsalternatief	p.28
F.1. De ontwikkeling van Afghaanse steden	p.28
F.2. Humanitaire bijstand aan IDP's	p.31
F.3. De economische situatie en toegang tot de arbeidsmarkt	p.35
G. Conclusie	p.43

A. Inleiding

In een belangrijk aantal asioldossiers van Afghanen die voor **subsidiare bescherming** in aanmerking komen, beslist het CGVS dat ze toegang hebben tot een zogenaamd 'intern beschermingsalternatief' (of IBA). Concreet gaat het CGVS ervan uit dat steden zoals Kabul¹ en Jalalabad een veilig alternatief vormen binnen Afghanistan, waar personen, afkomstig uit een andere (onveilige) regio een normaal leven kunnen leiden.

In de praktijk stellen we vast dat het CGVS het principe van 'intern beschermingsalternatief'² toepast in zaken waar de plaats van herkomst van de asielzoeker als onveilig wordt beschouwd. In beginsel komen deze asielzoekers, volgens de analyse gemaakt door het CGVS, in aanmerking voor de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus omwille van het bestaan van een situatie van intens willekeurig geweld.³ (Of de asielzoekers die vanuit deze conflictzones vluchten een vrees voor vervolging hebben in de zin van het Vluchtelingenverdrag of niet is een breder debat dat hier niet gevoerd wordt.⁴)

Het invoeren van het intern beschermingsalternatief is het resultaat van de toepassing van artikel 48/5 §3 van de Vreemdelingenwet, dat bepaalt:

“Er is geen behoefte aan internationale bescherming indien de asielzoeker in een deel van het land van herkomst:

¹ Zowel 'Kaboel' als 'Kabul' zijn een correcte Nederlandse schrijfwijze (zie http://taaladvies.net/taal/aardrijkskundige_namen/land/AF). In deze nota kiezen we voor 'Kabul'. Bij de beslissingen van het CGVS en arresten van de RvV of rapporten van het Cedoca, vinden we zowel 'Kabul' als 'Kaboel'. In citaten, behouden we de gebruikte spelling.

² We gebruiken hier het concept intern beschermingsalternatief in plaats van intern vluchtalternatief. Zie University of Michigan Law School, International Refugee Law: *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*, 11 april 1999;

<http://www.refworld.org/docid/3dca73274.html>

Artikel 8 van de Kwalificatieverrichting verwijst ook naar « binnenlandse bescherming ». De exacte juridische draagwijdte van dit gebruik van het begrip bescherming in EU-recht blijft nochtans onduidelijk voor een aantal experts.

³ In een antwoord op een verzoek van de Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft het CGVS zijn beleid als volgt uitgelegd: “België vindt, in lijn met de UNHCR eligibility guidelines van 2013, dat Afghanen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, mogelijk een binnenlands vluchtalternatief hebben in Kaboel, Herat, Mazar-i Sharif of Jalalabad wanneer dit redelijk is. Een dergelijke beoordeling vindt plaats op individuele basis. België beschouwt Afghanen, die het risico lopen vervolgd te worden als beschreven in artikel 1a van het Geneefse Vluchtelingenverdrag, niet als personen die een binnenlands vluchtalternatief hebben.”

MinBuZa Brief, Betreft Beleid EU-lidstaten ten aanzien van asielzoekers uit Afghanistan, 8 april 2014;

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/ambtsberichten/2014/04/08/afghanistan-brief-beleid-derde-landen-08-04-2014/afghanistan-brief-beleid-derde-landen-april-2014.pdf>

⁴ *Individuals fleeing violence or the threat of violence in the context of this conflict may also meet the criteria for refugee status as contained in Article 1(A)(2) of the 1951 Convention. For this to be the case, the feared persecution flowing from the violence must be for reason of a 1951 Convention ground. In the context of Afghanistan, examples of circumstances where civilians are subjected to violence for a 1951 Convention reason include situations where violence is targeted at areas where civilians of specific ethnic, political or religious profiles predominantly reside, or at locations where civilians of such profiles predominantly gather (including markets, mosques, schools, or large social gatherings such as weddings). To qualify for refugee status there is no requirement that an individual be known personally to the agent(s) of persecution or be sought out personally by those agents. Similarly, **entire communities may have a well-founded fear of persecution** for one or more of the 1951 Convention grounds; **there is no requirement that an individual suffer a form or degree of harm above that suffered by other individuals with the same profile.***

UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 6 augustus 2013, HCR/EG/AFG/13/01, p. 29-30;

<http://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html>

a) geen gegronde vrees heeft voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade loopt, of
b) toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in de zin van § 2; en hij op een veilige en wettige manier kan reizen naar en zich toegang kan verschaffen tot dat deel van het land, en redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij er zich vestigt.
Bij de beoordeling of de asielzoeker een gegronde vrees heeft voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade loopt, of toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in een deel van het land van herkomst overeenkomstig het eerste lid, wordt rekening gehouden met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de asielzoeker.”

Deze wetsbepaling werd aangepast door de recente omzetting van de Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (hierna de herschikte Kwalificatierichtlijn).

In de praktijk stelt het BCHV vast dat de beoordeling van een mogelijk intern beschermingsalternatief door het CGVS beperkt is tot de beoordeling van de redelijkheid van het alternatief. Het onderzoek naar de relevantie ervan wordt beperkt tot de beoordeling van de toegankelijkheid en de algemene veiligheidssituatie in stedelijke gebieden. Daarom zal deze nota hoofdzakelijk de voorwaarden van toegankelijkheid en redelijkheid van het alternatief bespreken.

We zijn van mening dat de voorwaarden vooropgesteld in artikel 48/5§3 b) van de Vreemdelingenwet⁵ in veel beslissingen van de asielinstanties niet vervuld zijn. Onze opmerkingen hebben betrekking op de concrete invulling van de wettelijke voorwaarden van het IBA door de instanties. We stellen de keuze en de interpretatie van de informatie over Afghanistan bij het onderzoek van de voorgestelde beschermingsalternatieven in vraag.

Deze analyse behandelt volgende onderwerpen:

- De algemene invulling van het concept ‘intern beschermingsalternatief’;
- De specifieke voorwaarden bepaald door UNHCR in de Afghaanse context;
- Het onderzoek en de beslissingen van het CGVS en de RvV;
- De impact van het conflict op de vrijheid van beweging van de bevolking;
- De beoordeling van de redelijkheid van het beschermingsalternatief in functie van:
 - o De steeds meer vastgestelde kwetsbaarheid van terugkeerders en IDP's (*‘internally displaced persons’* of intern ontheemden);
 - o Het informele karakter van de woningen voor de grootste meerderheid van stedelijke bewoners;
 - o De beperkingen van de lokale arbeidsmarkt.

⁵ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

B. Het beginsel van ‘intern beschermingsalternatief’

B.1. Algemene aanbevelingen van UNHCR

Het beginsel ‘intern beschermingsalternatief’ is niet voorzien in het Vluchtelingverdrag. Het betreft een weigeringsgrond die zich heeft ontwikkeld in een aantal nationale jurisprudenties voordat het opgenomen werd in het EU-asielrecht. Op zich is de toepassing ervan optioneel en was het gebruik ervan door de Belgische asielinstanties lange tijd uitzonderlijk.⁶ De regelmatige toepassing ervan in het Afghaans beschermingsbeleid is een recente evolutie.

UNHCR heeft algemene richtlijnen over het onderzoek en de toepassing van het intern beschermingsalternatief gepubliceerd in 2003.⁷ We zullen hier een aantal elementen uit bespreken die volgens ons meer aandacht zouden moeten krijgen bij de huidige evaluatie die door het CGVS gemaakt wordt.

Volgens het algemeen standpunt van UNHCR is, om van een IBA te kunnen spreken, een kwalitatief alternatief vereist. Nadat het relevante karakter van het intern beschermingsalternatief werd onderzocht (Is het toegankelijk? Kan de vervolging of de mishandeling er vermeden worden?), dient eveneens de redelijkheid van de verwachting zich er te vestigen geanalyseerd te worden.

B.1.1. Relevantievoorwaarde – Toegankelijkheid

Voor wat de voorwaarde van relevantie van het beschermingsalternatief betreft, beperken we ons onderzoek tot de kwestie van de toegankelijkheid ervan. De vraag of een vervolgingsrisico al dan niet ontlopen kan worden, speelt niet in de Belgische asielpraktijk omdat de asielinstanties, in het geval ze een vervolging conform de Conventie van Genève weerhouden, in principe de vluchtelingenstatus erkennen zonder een beschermingsalternatief op te werpen.

Het onderzoek naar de toegankelijkheid brengt verschillende vragen met zich mee. Die toegankelijkheid moet zowel vanuit juridisch als vanuit praktisch oogpunt onderzocht worden. Eerst en vooral dient de vraag gesteld te worden of de reis naar de voorgestelde plaats veilig kan verlopen. Verder dient nagegaan te worden of er juridische obstakels zijn voor een hervestiging op deze nieuwe plaats.

“10. Une zone ne peut constituer une possibilité de fuite ou de réinstallation interne si l'accès à cette zone est entravé par des obstacles qui ne peuvent être raisonnablement surmontés. Ainsi, on ne peut exiger du requérant qu'il soit exposé à des dangers physiques pour atteindre cette zone, tels que des champs de mines, des combats entre factions rivales, des déplacements de lignes de front, du brigandage ou d'autres formes de harcèlement ou d'exploitation.”

⁶ Serge Bodart, *La Protection Internationale des Réfugiés en Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 242.

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Principes directeurs sur la protection internationale no. 4: "La possibilité de fuite ou de réinstallation interne" dans le cadre de l'application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 23 juli 2003, HCR/GIP/03/04; <http://www.refworld.org/docid/3fb9f5344.html>

(...)

12. La zone envisagée doit également être juridiquement accessible : l'intéressé/ée doit avoir le droit juridiquement garanti de s'y rendre, d'y entrer et d'y rester. La précarité du statut juridique peut exercer des pressions telles sur les intéressés qu'elle peut les pousser à quitter cette zone pour s'installer dans des zones dangereuses ou dans la zone à l'origine de ses persécutions. Cette question mérite une attention particulière dans le cas des personnes apatrides ou non documentées."⁸

B.1.2. Redelijkheidsvoorwaarde

Vervolgens geeft UNHCR bepaalde indicaties voor de concrete invulling van het begrip "redelijkheid".⁹ Het gaat over een aantal aspecten m.b.t. de feitelijke leefbaarheid, waaronder praktische beschikbaarheid van fundamentele rechten, behoorlijke socio-economische levensomstandigheden, voorzienbaarheid en duurzaamheid van het alternatief. Volgens UNHCR, kunnen dergelijke zaken in een situatie van oorlog in principe niet gegarandeerd worden. Ondanks de opname van het principe van redelijkheid in de Belgische wetgeving, blijft de draagwijdte ervan onduidelijk. De aanbevelingen van UNHCR zijn dan ook essentieel om de gestelde voorwaarden op een gepaste manier in te vullen – des te meer gezien artikel 8 van de Kwalificatierichtlijn expliciet naar de informatie (en dus ook de finaliteit daarvan) van UNHCR verwijst.¹⁰ Hieronder geven we de volledige aanbevelingen van UNHCR voor de analyse van het redelijk karakter van het intern beschermingsalternatief weer:

"Analyse du caractère raisonnable"

22. Outre l'absence de crainte de persécution dans la zone de fuite ou de réinstallation interne envisagée, le demandeur doit pouvoir raisonnablement s'y réinstaller en toutes

⁸ HCR/GIP/03/04; op cit., §§ 10 – 12.

⁹ De norm van redelijkheid is volgens sommige rechtsleer vaag en arbitrair, zonder duidelijk verband met de bewoordingen en de finaliteit van het Vluchtelingverdrag. Die verkiest een beoordeling volgens het begrip van substitutie bescherming die rechtstreeks verwijst naar bescherming zoals opgesteld door het Vluchtelingverdrag. De toepassing ervan heeft gelijkaardige gevolgen maar er wordt vermeden dat deze bijkomende evaluatie van IBA zich ontwikkelt buiten de rechtsbeginselen van het asielrecht.

Zie James C. Hathaway et Michelle Foster, *La possibilité de protection interne / réinstallation interne / fuite interne comme aspect de la procédure de détermination du statut de réfugié*, in Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson ed., *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier – UNHCR, 2008, pp. 403-469.

¹⁰ 47. Uit de punten 3, 16 en 17 van de considerans van de richtlijn blijkt dat het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen vormt en dat de richtlijnbevestigingen inzake de voorwaarden voor de verlening van de vluchtelingenstatus en de inhoud ervan zijn vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit Verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria (arresten Hof van 2 maart 2010, *Salahadin Abdulla e.a.*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, Jurispr. blz. I 1493, punt 52, en 17 juni 2010, *Bolbol*, C-31/09, Jurispr. blz. I 5539, punt 37).

48. De bepalingen van de richtlijn moeten dus worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijn, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere relevante verdragen bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU. Voorts moet deze uitlegging, zoals blijkt uit punt 10 van de considerans van de richtlijn, geschieden met eerbiediging van de in het Handvest neergelegde rechten (zie in die zin reeds aangehaalde arresten *Salahadin Abdulla e.a.*, punten 53 en 54, en *Bolbol*, punt 38, en arrest Hof van 21 december 2011, *N.S. e.a.*, C-411/10 en C-493/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 75).

HvJ, Bondsrepubliek Duitsland tegen Y (C-71/11), Z (C-99/11), 5 september 2012, §§47-48.

29. (...) overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof(12), leg ik de betrokken bepalingen niet enkel uit tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijnen 2004/83 en 2005/85, maar ook met inachtneming van het Verdrag van Genève(13) en inzonderheid de uitlegging ervan door het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR).

HvJ, Conclusie van Advocaat-Generaal Y. Bot van 26 april 2012, Zaak C-277/11 M. M. tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ierland, Attorney General.

circonstances. De nombreuses juridictions ont adopté ce critère de "caractère raisonnable", soit explicitement, soit en faisant référence aux notions similaires de "difficulté excessive" (undue hardship) ou de "protection significative" (meaningful protection).

23. Sans découler directement du texte de la Convention de 1951, le critère du "caractère raisonnable" constitue un outil juridique utile qui s'est révélé suffisamment souple dans l'analyse visant à déterminer si, en toutes circonstances, on peut raisonnablement attendre de l'intéressé/ée qu'il/elle s'établisse dans la zone envisagée pour mettre un terme à sa crainte fondée de persécution. Il ne s'agit pas d'une analyse visant à établir ce que l'on peut attendre d'une hypothétique "personne raisonnable". La question est de savoir ce qui est raisonnable, tant subjectivement qu'objectivement, dans le cas particulier du demandeur et dans les conditions prévalant dans la zone envisagée de fuite ou de réinstallation interne.

Au vu de la situation prévalant dans le pays concerné, le demandeur peut-il mener une vie relativement normale sans devoir faire face à des difficultés excessives ?

24. La réponse à cette question impose une appréciation de la situation personnelle du demandeur, de l'existence de persécutions antérieures, des conditions de sûreté et de sécurité, de respect des droits de l'homme et des conditions économiques de subsistance.

25. La situation personnelle de l'intéressé/ée mérite toujours une attention particulière dans l'examen visant à établir si la réinstallation dans la zone envisagée était excessivement difficile et par voie de conséquence, déraisonnable pour la personne. Dans cette évaluation, il importe de prendre en compte certains facteurs comme l'âge, le sexe, la santé, le handicap, la situation et les relations familiales, les fragilités sociales ou autres, des considérations d'ordre ethnique, culturel ou religieux, les liens et compatibilités politiques et sociales, les questions de langues, la formation scolaire, universitaire et professionnelle et les possibilités d'emploi ainsi que toute persécution antérieure et ses conséquences psychologiques. L'absence de liens ethniques ou culturels en particulier, peut conduire à l'isolement d'un individu et même à des discriminations exercées à son encontre au sein de communautés dans lesquelles des liens de cette nature constituent le trait dominant de la vie quotidienne.

Certains facteurs qui, en eux-mêmes, n'excluent pas la réinstallation interne peuvent cependant, par effet cumulatif, amener à cet état de fait. Selon les situations individuelles des intéressés, les facteurs susceptibles d'assurer le bien-être matériel et psychologique de la personne, tels que la présence de membres de famille ou l'existence d'autres liens sociaux étroits dans la zone envisagée, peuvent primer sur d'autres facteurs.

27. Le demandeur doit pouvoir trouver la sûreté et la sécurité et être à l'abri de tout danger et de menace à son intégrité physique. **Cette situation doit être durable et non illusoire ou imprévisible.** Dans la plupart des cas, **les pays en proie à un conflit armé ne constitueront pas un lieu sûr de réinstallation interne**, en particulier au vu de l'instabilité des lignes de front qui peuvent soudainement provoquer l'insécurité dans une zone jusque-là considérée comme sûre. (...)

28. Lorsque le respect des droits de l'homme les plus fondamentaux, notamment des droits imprescriptibles, pose problème, la zone envisagée ne peut être considérée comme hypothèse raisonnable. Cela ne signifie pas que la privation de certains droits civils, politiques ou socio-économiques dans la zone envisagée suffit à écarter toute possibilité de fuite ou de réinstallation interne dans cette zone. Mais il conviendra alors, d'un point de vue pratique, d'apprécier si les droits dont le respect ou la protection n'est pas assuré sont si essentiels pour l'intéressé/ée, que leur privation lui porterait suffisamment tort pour que cette zone ne constitue pas une alternative raisonnable.

29. Les conditions socio-économiques dans la zone envisagée doivent être intégrées à ce stade de l'analyse. **Si la situation est telle que le demandeur sera dans l'incapacité de gagner sa vie ou d'avoir accès à un logement, ou que les soins médicaux ne peuvent être dispensés ou sont notoirement insuffisants, la zone ne peut être considérée comme une possibilité raisonnable.** Il serait déraisonnable, y compris du point de vue de respect des droits de l'homme, d'attendre d'une personne qu'elle se réinstalle pour être confrontée à l'indigence économique ou à un niveau de vie en deçà d'un niveau de subsistance à tout le moins décent. A l'inverse, la simple diminution du niveau de vie ou la dégradation d'un statut économique ne sont pas nécessairement suffisants pour qualifier de déraisonnable une zone envisagée et en écarter l'hypothèse. Les conditions existant dans cette zone doivent permettre de mener une vie relativement normale au regard des conditions de vie dans ce pays. Si, par exemple, une personne se trouvait sans liens familiaux et dans l'incapacité de bénéficier d'un réseau informel et sécurisant, la réinstallation interne peut ne pas être raisonnable, à moins que l'intéressé/ée puisse maintenir une vie relativement normale au-delà du simple niveau minimum de subsistance.

30. Si la personne devait se voir refuser, dans la zone envisagée, l'accès à une terre, aux ressources et à la protection, parce qu'elle n'appartient pas au clan, à la tribu, au groupe ethnique, religieux et/ou culturel dominant, la réinstallation dans cette zone ne sera pas raisonnable. Par exemple, dans de nombreuses régions d'Afrique, d'Asie et d'ailleurs, ces facteurs d'appartenance ethnique, tribale, religieuse, et/ou culturelle conditionnent l'accès à la terre, aux ressources et à la protection. Dans ces cas-là, il ne serait pas raisonnable d'attendre de quelqu'un qui n'appartient pas au groupe dominant de s'établir à cet endroit-là. On ne peut pas non plus exiger d'une personne de se réinstaller dans certaines zones, comme dans les bidonvilles de certaines zones urbaines, où il leur serait demandé de vivre dans des conditions extrêmement difficiles.”¹¹

B.2. Rechtspraak van het EHRM

De RvV doet beroep op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) om concrete argumenten te verwerpen die aangehaald worden om de redelijkheid van een voorgesteld alternatief te betwisten. De verwijzing naar het arrest Husseinini is daarbij een constante:

“De Raad wijst er in dit verband op dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zich niet verzet tegen een intern vestigingsalternatief in Afghanistan. Het Hof oordeelde in de zaak Husseinini tegen Zweden (Application no. 10611/09) van 13 oktober 2011

¹¹ HCR/GIP/03/04, op cit., §§ 22-30.

dat een intern vlucht- of vestigingsalternatief veilig te bereiken moet zijn, toegankelijk moet zijn en de persoon er zich moet kunnen vestigen (zie ook: EHRM Salah Sheekh tegen Nederland, 11 januari 2007, § 141; EHRM, Husseinini tegen Zweden, 13 oktober 2011, § 97). In de zaak Husseinini tegen Zweden oordeelde het Hof dat een vestigingsalternatief beschikbaar is, niettegenstaande de verzoekende partij aanvoerde dat hij in Afghanistan niet beschikte over familie of een netwerk om hem te beschermen. Het Hof baseert zich hierbij op onder andere de UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection needs of Asylum-Seekers from Afghanistan van 17 december 2010, waaruit blijkt dat een intern vlucht of vestigingsalternatief over het algemeen wordt aanvaard indien bescherming wordt geboden door familie, de gemeenschap of de stam in de beoogde regio van vestiging. De UNHCR aanvaardt daarentegen dat alleenstaande mannen alsook gezinnen in bepaalde omstandigheden in stedelijke of semi-stedelijke gebieden kunnen leven zonder ondersteuning van familie of hun gemeenschap. Dit standpunt wordt hernomen in de nieuwe richtlijnen van de UNHCR van 6 augustus 2013.”¹²

Deze rechtspraak van de RvV houdt geen rekening met het feit dat het Hof in het arrest Husseinini duidelijk heeft gesteld dat het Hof in haar beoordeling van art 3 EVRM¹³ weinig tot geen doorslaggevende betekenis gegeven heeft aan humanitaire en socio-economische overwegingen:

“The Court also reiterates its finding in for example Salah Sheekh v. the Netherlands (no. 1948/04, § 141, ECHR 2007-I (extracts), that while the Court by no means wishes to detract from the acute pertinence of socio-economic and humanitarian considerations to the issue of forced returns of rejected asylum seekers to a particular part of their country of origin, such considerations do not necessarily have a bearing, and certainly not a decisive one, on the question of whether the persons concerned would face a real risk of ill-treatment within the meaning of Article 3 of the Convention in those areas.”¹⁴

Deze overweging wordt verder benadrukt in recente rechtspraak inzake Irakese asielzoekers:

“Internal relocation inevitably involves certain hardship. Various sources have attested that people who relocate to the Kurdistan Region may face difficulties, for instance, in finding proper jobs and housing there, not the least if they do not speak Kurdish. Nevertheless, the evidence before the Court suggests that there are jobs available and that settlers have access to health care as well as financial and other support from the UNHCR and local authorities. In any event, there is no indication that the general living conditions in the KRI for a Christian settler would be unreasonable or in any way amount to treatment prohibited by Article 3. Nor is there a real risk of his or her ending up in the other parts of Iraq.”¹⁵

Het gebruik van het begrip “onredelijkheid” in deze rechtspraak van het EHRM is verwarrend omdat het geen relevante indicatie is voor de ernst van een potentiële schending van artikel 3. Het is duidelijk dat deze rechtspraak gelezen moet worden in het licht van de specifieke bevoegdheid van het Hof, nl. het bewaken van het respect voor het EVRM, en niet in het licht van

¹² Onder andere: RvV arrest nr. 115 450 van 10 december 2013, RvV, arrest nr. 114 377 van 25 november 2013, RvV, arrest nr. 113 410 van 6 november 2013.

¹³ Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

¹⁴ EHRM, Husseinini v. Sweden (Application no. 10611/09), 13 oktober 2011, §97.

¹⁵ EHRM, A.G.A.M. v. Sweden (Application no. 71680/10), 27 juni 2013, §43.

de specifieke beoordeling van asielrechtelijke begrippen zoals het IBA. Het EHRM maakt m.a.w. een autonome beoordeling van een mogelijke schending van het EVRM, die niet gedetermineerd is door het asielrecht. Dit komt duidelijk naar voor in het arrest Salah Sheekh, waarin het Hof besluit dat aanbevelingen van UNHCR inzake de mogelijkheid van een intern beschermingsalternatief in Somalië niet bepalend zijn voor het onderzoek naar een mogelijke schending van art. 3 EVRM:

*"[...]le HCR exprime son opposition au renvoi forcé des déboutés du droit d'asile vers des parties de la Somalie dont ils ne seraient pas originaires, soulignant l'absence en Somalie d'une possibilité de fuite interne (...). Il convient toutefois de noter qu'il ne ressort pas de la position du HCR que les individus concernés aient des raisons sérieuses de craindre d'être persécutés, au sens de l'article 1 de la Convention de 1951, dans les zones qu'il juge sûres. Ses préoccupations sont davantage centrées sur les effets déstabilisants que pourrait avoir un afflux d'expulsés de force sur la capacité d'absorption déjà dépassée du Somaliland et du Puntland, ainsi que sur le triste sort que connaissent les expulsés en cause. Si la Cour ne souhaite en aucune façon minimiser la pertinence aiguë des considérations socioéconomiques et humanitaires pour la question des renvois forcés de déboutés du droit d'asile vers telle ou telle région de leur pays d'origine, pareilles considérations n'ont pas nécessairement d'incidence et n'en ont certainement pas une déterminante sur le point de savoir si les personnes concernées seraient exposées à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention dans les régions en question."*¹⁶

In een ander arrest heeft het Hof dit verschil nogmaals duidelijk gemaakt, waar het zich moest uitspreken over de draagwijdte die moest gegeven worden aan de aanbevelingen van UNHCR over de beschermingsnaden in Sri Lanka en, meer precies, de aanbevelingen i.v.m. de mogelijkheid van hervestiging voor Tamils in Colombo. Aanbevelingen van deze aard worden beschouwd als niet pertinent voor de beoordeling van de toepassing van artikel 3 EVRM:

*"While the Court accepts that many reports are, by their very nature, general assessments, greater importance must necessarily be attached to reports which consider the human rights situation in the country of destination and directly address the grounds for the alleged real risk of ill-treatment in the case before the Court. Ultimately, the Court's own assessment of the human rights situation in a country of destination is carried out only to determine whether there would be a violation of Article 3 if the applicant in the case before it were to be returned to that country. Thus the weight to be attached to independent assessments must inevitably depend on the extent to which those assessments are couched in terms similar to Article 3. Thus in respect of the UNHCR, due weight has been given by the Court to the UNHCR's own assessment of an applicant's claims when the Court determined the merits of her complaint under Article 3 (see Jabari v. Turkey, no. 40035/98, § 41, ECHR 2000-VIII). Conversely, where the UNHCR's concerns are focussed on general socio-economic and humanitarian considerations, the Court has been inclined to accord less weight to them, since such considerations do not necessarily have a bearing on the question of a real risk to an individual applicant of ill-treatment within the meaning of Article 3 (see Salah Sheekh, cited above, § 141)."*¹⁷

¹⁶ EHRM, Salah Sheekh c. Pays-Bas (Requête no 1948/04), 11 januari 2007, §141.

¹⁷ EHRM, NA. v. The United Kingdom (Application no. 25904/07), 17 juli 2008, § 122.

Daarentegen zijn voor de toepassing van het asielrecht, de Kwalificatierichtlijn en dus ook artikel 48/5§3 van de Vreemdelingenwet, dergelijke aanbevelingen van UNHCR weldegelijk van belang. We stellen vast dat de Belgische wet de toepassing van het IBA (als weigeringsgrond voor de toekenning van subsidiaire bescherming) aan restrictievere voorwaarden onderwerpt dan deze die het EHRM naar voor brengt in zijn onderzoek naar mogelijke schendingen van artikel 3 EVRM. Het onderzoek van het EHRM beperkt zich duidelijk tot de relevantievoorwaarde van het intern beschermingsalternatief en houdt geen rekening met de concrete moeilijkheden zolang zij geen schending inhouden van artikel 3 EVRM, terwijl die weldegelijk deel moeten uitmaken van het onderzoek naar de voorwaarden van toegankelijkheid en redelijkheid van het IBA. Een intern beschermingsalternatief moet namelijk meer bieden dan enkel een bescherming tegen potentiële artikel 3-schendingen.

We kunnen hieruit concluderen dat de controle die de RvV uitoefent op de concrete toepassing van het intern beschermingsalternatief dus niet volstaat aangezien de Raad een lagere beschermingsstandaard aanvaardt dan vereist wordt door het UNHCR en de Kwalificatierichtlijn. De concrete invulling die UNHCR in de Afghaanse context geeft aan de aangehaalde toepassingsvoorwaarden van het IBA worden in hieronder verder uitgewerkt (C). Verder gaan we ook nog in op andere specifieke vaststellingen m.b.t. de situatie in Afghanistan die relevant zijn voor de invulling van die voorwaarden van toegankelijkheid (E) en redelijkheid (F).

C. UNHCR over het intern beschermingsalternatief in de Afghaanse context

De bijzonder kwetsbare situatie van de Afghaanse bevolking blijkt uit verschillende indicatoren: Afghanistan bekleedt de 7de plaats in de 178 landen tellende *Failed States Index* 2013¹⁸, het bekleedt de laatste plaats in de 162 landen tellende *Global Peace Index* 2013¹⁹ en het neemt de 7de plaats in op 142 landen in de *Global Vulnerability and Crisis Assessment* 2013-2014 van de Europese Unie.²⁰ Hoewel het conflict dikwijls beschouwd wordt als één met lage intensiteit, mogen de humanitaire gevolgen van het conflict niet onderschat worden. Het is omwille van deze context dat UNHCR de mogelijkheid van een intern beschermingsalternatief in Afghanistan strikt omschrijft.

C.1. Terugkeerders – IDP's en vergelijkbare kwetsbare groepen

Wat betreft Afghanistan wijzen de specifieke aanbevelingen van UNHCR op het uitzonderlijk karakter van het intern beschermingsalternatief. Bij de evaluatie van een concreet intern beschermingsalternatief moet rekening gehouden worden met de algemene kwetsbaarheid van de bevolking, de context van regelmatige gedwongen verplaatsingen van veel Afghanen, de structurele aanwezigheid van IDP's en de moeilijkheden die uit het buitenland teruggekeerde Afghanen ondervinden om zich te hervestigen. Het onderscheid tussen deze verschillende groepen kan bijna niet meer gemaakt worden door de humanitaire operatoren op het terrein.²¹ Zij vormen een grote groep van kwetsbare personen die nood heeft aan humanitaire hulp.

Ten eerste is de humanitaire situatie voor een groot deel van de bevolking in Afghanistan momenteel kritiek. Hoewel een familiaal netwerk een mogelijke vorm van bijstand is, stelt UNHCR dat dit netwerk in veel gevallen uitgeput is. Uit de enkele vaststelling dat er familieleden aanwezig zijn in een of andere stad van het land, kan niet automatisch afgeleid worden dat iemand er ook op ondersteuning kan rekenen.

“The ongoing conflict in Afghanistan is reported to be exacting an increasingly heavy toll on the humanitarian situation in the country. As a result of the general rise in insecurity, with the conflict spreading to previously unaffected areas, notably the north, humanitarian access to affected populations has diminished, with the UN having direct access to less than half the country. The limited presence of humanitarian actors in conflict-affected areas inhibits access for Afghanistan's most vulnerable people to life-saving assistance.

¹⁸ Fund for Peace, *Failed States Index* 2013, 24 juni 2013; <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

¹⁹ Vision of Humanity, *Global Peace Index* 2013; <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/mexico-peace-index>

²⁰ European Commission Humanitarian Aid department, *Global Vulnerability and Crisis Assessment* 2013-2014; http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gvca_2013_2014_en.pdf

²¹ Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre, Afghanistan - *Comprehensive Response Urgently Required as Displacement Crisis Worsens*, 25 maart 2013; <http://www.refworld.org/docid/515222142.html>

*Decades of conflict and recurrent natural disasters have left Afghanistan's population in a state of deep vulnerability, with **many people's coping mechanisms having been exhausted**. The ongoing conflict further exacerbates these vulnerabilities through the destruction of livelihoods and the loss of livestock, growing rates of communicable diseases, increased displacement, continuous human rights abuses, and higher crime levels. Observers note that the economic impact of the security transition could place further strains on an already highly vulnerable population against a backdrop of rapidly shrinking humanitarian funding for Afghanistan.*²²

Dit ligt in lijn met de beschrijving van de humanitaire crisis in het laatste UNOCHA-rapport.

"Afghanistan is in a protracted humanitarian emergency with little prospect of recovery in the short to medium term. There is no linear or visible transition from humanitarian relief to development.

*Conflict, natural hazards, chronic poverty and underdevelopment threaten people's survival, livelihood and dignity in many ways. These phenomena have also **depleted community resilience** by placing people in debt, killing livestock, destroying assets, and forcing households to split and resort to negative coping mechanisms, e.g. immigration and forced marriage.*

*The gradual geographical expansion of conflict poses a tangible threat to human security. It prevents people from accessing basic services, such as health and education, as they attempt to protect their families. The conflict also interrupts these services due to education or health facilities being occupied by the warring parties.*²³

Daarnaast benadrukt UNHCR de bijzondere kwetsbaarheid van IDP's en het feit dat veel terugkeerders uit het buitenland in een gelijkaardige situatie als die van IDP's terechtkomen.

*"IDPs are among the most vulnerable groups in Afghanistan; many are beyond the reach of humanitarian organizations. Urban IDPs are more vulnerable than the non-displaced urban poor, as they are particularly affected by unemployment, limited access to adequate housing, limited access to water and sanitation, and food insecurity."*²⁴

*"More than 40 per cent of returnees have been unable to reintegrate into their home communities, resulting in significant secondary displacement, mostly to urban areas. In total, up to 60 per cent of returnees are experiencing difficulties in rebuilding their lives in Afghanistan. Estimates suggest that **a quarter of urban IDPs are returning refugees ending up in secondary displacement**. Obstacles to return for both IDPs and returning refugees include on-going insecurity in their home areas; loss of livelihoods; lack of access to health care and education; and challenges in reclaiming land and property."*²⁵

Door de moeilijkheden die Afghaanse terugkeerders ondervinden, beschouwt UNHCR een groot deel onder hen als 'people of concern'. Dit is een bijzonder statuut voor terugkeerders dat de vrijwilligheid en duurzaamheid van hun terugkeer in vraag stelt. We kunnen hierbij eveneens

²² HCR/EG/AFG/13/01, op cit., pp. 25-26.

²³ UNOCHA, AFGHANISTAN Common Humanitarian Action Plan Mid-Year Review 2013, juni 2013, p. 12; https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/MYR_2013_Afghanistan_CHAP.pdf

²⁴ HCR/EG/AFG/13/01, op cit., pp. 27-28.

²⁵ HCR/EG/AFG/13/01, op cit., p. 28.

opmerken dat Afghaanse terugkeerders een bijzondere plaats innemen binnen de opdracht van UNHCR omwille van hun specifieke humanitaire noden.²⁶

“UNHCR has continued to extend its protection or assistance activities to individuals whom it considers “of concern”, but who do not fall into any of the above population categories. These activities were based on humanitarian or other special grounds, and included former refugees who were assisted to integrate locally, or asylum-seekers rejected by States, but whom UNHCR deemed to be in need of humanitarian assistance. The number of people in this category was 1.3 million by year-end, of whom two-thirds were Afghans. These were former refugees who had returned to Afghanistan prior 2012, but who had been unable to reintegrate due to the difficult economic situation, the lack of comprehensive reintegration measures, and poor security. Many of these individuals thus continued to benefit from UNHCR’s assistance.”²⁷

De problemen van terugkeerders en ontheemden moeten eveneens bekeken worden in het licht van de ontwikkeling van de steden en de toename van de arme bevolking in informele wijken:

“The main questions that have emerged within this debate are the following: Who are the people living in informal urban settlements? Can they be labeled as displaced populations, i.e. returnees or IDPs in need of support, or are they voluntary and economic migrants? How are they to be distinguished from the mass of urban poor living in the same urban areas? What are their needs? Is the appropriate response humanitarian or does it require a longer-term, development policy approach? Which agency and which ministry should be taking the lead on this issue? Is it a question of displacement or a question of urban development and management? Are donors responsible for channeling funds to assisting populations living in the major cities in Afghanistan, given the context in other areas of the country? These questions point to the need to clarify the process of identification, vulnerability assessment, and response to displaced populations in urban settings.”²⁸

C.2. Specifieke voorwaarden voor het intern beschermingsalternatief in de Afgaanse context

De hierboven geschetste algemene context waarin terugkeerders uit het buitenland terecht komen, toont aan dat bij het vaststellen van een intern beschermingsalternatief de nodige voorzichtigheid aan de dag dient gelegd te worden.

UNHCR formuleert specifieke voorwaarden die in aanmerking moeten genomen worden bij het bepalen van een IBA in de Afghaanse context en bevestigt dat die gelezen moeten worden in het licht van haar algemene aanbevelingen die, wat betreft de redelijkheidsvoorwaarde, hoger zijn opgesomd. (zie supra B.1)

²⁶ Volgens de Glossary van het UNHCR, valt in deze categorie: “other groups or persons of concern refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of the groups above but to whom UNHCR has extended its protection and/or assistance services, based on humanitarian or other special grounds.”

²⁷ UNHCR, *Global Trends 2012, Displacement, the New 21st Century Challenge*, 9 juni 2013, p. 30; <http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>

²⁸ Nassim Majidi MEI-FRS, *Urban Returnees and Internally Displaced Persons in Afghanistan*, 25 januari 2011, p. 4; http://www.refugeecooperation.org/publications/afghanistan/pdf/01_majidi.pdf

UNHCR formuleert het als volgt:

“To assess the reasonableness of a proposed IFA/IRA outside areas controlled by AGEs or affected by active conflict, particular attention must be given to:

- (i) the availability of traditional support mechanisms, provided by members of the applicant’s extended family or members of his or her ethnic group;*
- (ii) access to shelter in the proposed area of relocation;*
- (iii) the availability of basic infrastructure and access to essential services in the proposed area of relocation, such as sanitation, health care and education;*
- (iv) the presence of livelihoods opportunities, including access to land for Afghans originating from rural areas; and*
- (v) the scale of internal displacement in the proposed area of relocation.”²⁹*

Het enkele vermoeden van het bestaan van een geïntegreerd sociaal netwerk in de plaats van hervestiging is niet voldoende om tot het bestaan van een IBA te besluiten. Er dient onder andere vastgesteld te worden of er bestaande sociale relaties zijn die ook effectief steun kunnen en willen bieden:

*“Applicants may be able to fall back on the support of members of their extended family or members of their larger ethnic group. However, the existence of such traditional support networks can be assumed to weigh in favour of the reasonableness of a proposed IFA/IRA **only when the members of the applicant’s extended family or wider ethnic group are assessed to be willing and able to provide genuine support to the applicant in practice**, taking into account Afghanistan’s low humanitarian and developmental indicators and the wider economic constraints affecting large segments of the population. Moreover, the presence of members of the same ethnic background as the applicant in the proposed area of relocation cannot by itself be taken as evidence that the applicant would be able to benefit from meaningful support from such communities in the absence of specific pre-existing social relations connecting the applicant to individual members of the ethnic community in question.”³⁰*

Wanneer een stad in aanmerking genomen wordt als intern beschermingsalternatief, dient de mogelijke verblijfplaats geïdentificeerd te worden. Anders is het risico dat de persoon ontheemd zal raken te groot.

*“Where the proposed area of relocation is an urban area **where the applicant has no access to preidentified accommodation and livelihood options, and where he or she cannot reasonably be expected to be able to fall back on meaningful support networks, the applicant would likely find him- or herself in a situation comparable to that of other urban IDPs**. To assess the reasonableness of such an outcome, adjudicators need to take into account the scale of internal displacement in the area of prospective relocation, and the living conditions of IDPs in that location. Relevant considerations in this regard include the fact that IDPs are considered to be among the most vulnerable groups in Afghanistan, many of whom are beyond the reach of humanitarian organizations; as well as available information to the effect that urban IDPs are more vulnerable than the non-displaced urban poor, as they are particularly affected*

²⁹ HCR/EG/AFG/13/01, op cit., p. 74.

³⁰ HCR/EG/AFG/13/01, op cit., p. 74.

by unemployment; limited access to adequate housing; limited access to water and sanitation; and food insecurity (see also Section II.E).³¹

Het is mogelijk dat in bepaalde gevallen de mensen voldoende zelfstandig zijn om een alternatief te vinden zonder hulp van buitenaf. UNHCR geeft geen duidelijke aanwijzingen om te bepalen welke personen hiertoe in staat zouden zijn. In de praktijk, is dergelijke situatie eerder uitzonderlijk in Afghanistan door het veralgemeend risico om IDP te worden. In ieder geval dienen steeds de concrete vormen van opvang en inkomsten bepaald te worden binnen de huidige socio-economische context van Afghanistan. Er moet immers *in concreto* aangetoond worden dat er in de praktijk geen risico bestaat om ontheemd te raken. (zie in deze zin ook §29 van HCR/GIP/03/04)

“Against this background, UNHCR considers an IFA/IRA as reasonable only where the individual can expect to benefit from meaningful support of his or her own (extended) family, community or tribe in the area of prospective relocation. The only exception to this requirement of external support are single able-bodied men and married couples of working age without identified specific vulnerabilities as described above, who may in certain circumstances be able to subsist without family and community support in urban and semi-urban areas that have the necessary infrastructure and livelihood opportunities to meet the basic necessities of life and that are under effective Government control.”³²

³¹ HCR/EG/AFG/13/01, op cit., p. 75.

³² HCR/EG/AFG/13/01, op cit., p. 76.

D. Het onderzoek door en de beslissingen van het CGVS en de RvV

D.1. Het gehoor van de asielzoeker door het CGVS en het vaststellen van een intern beschermingsalternatief

We merken op dat het identificeren van een intern beschermingsalternatief geen specifieke plaats bekleedt tijdens het gehoor. Het CGVS brengt de asielzoeker niet op de hoogte van het feit dat deze mogelijkheid wordt bestudeerd. Het concrete alternatief wordt later wel vastgesteld in de beslissing op basis van verklaringen van de asielzoeker die in een andere context afgelegd werden. Het gaat om verklaringen over de familiale context, over werkervaring, enz.; kwesties die niet aangesneden werden n.a.v. een specifieke vraag over een mogelijke hervestiging in één of andere stad. Die verklaringen zijn vaak niet pertinent om, rekening houdend met de reële situatie, tot het bestaan van een intern beschermingsalternatief te doen besluiten. Het CGVS neemt daarbij meestal verklaringen in aanmerking die weliswaar voor het verleden golden, maar zonder te onderzoeken wat hun relevantie is voor de toekomst. UNHCR heeft dit probleem ook vastgesteld bij de toepassing van het principe van intern beschermingsalternatief in andere Europese landen.

“There is a discernible tendency to use the applicant’s statements to support a possibility of IFA without verifying those statements. Typically, if an applicant has a history of relocating within the country of origin in the past, this experience is used to support the argument that this is possible in the future, again without more in-depth analysis or substantiation or any sort of analytical approach. This may attain the level of an irrebuttable presumption that the applicant’s history of temporary stays outside of the area of permanent residence in the country of origin demonstrates that he/she could resettle to another part of the country of origin.”³³

Bovendien leidt dit soms tot paradoxale situaties waarbij de verklaringen van de asielzoeker over zijn socio-economische achtergrond in aanmerking genomen worden terwijl zijn vluchtmotieven ongeloofwaardig werden bevonden.³⁴

Die werkmethode van het CGVS is in strijd met de samenwerkingsplicht uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, zoals uiteengezet door het Hof van Justitie in het arrest MM:

“65. Volgens artikel 4, lid 1, van die richtlijn dient normalerwijs de verzoeker alle elementen tot staving van zijn verzoek in te dienen, wat niet wegneemt dat de betrokken lidstaat voor de bepaling van de relevante elementen van dat verzoek met de verzoeker dient samen te werken.

³³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The internal Flight Alternative Practices. A UNHCR Research Study in Central European Countries*, juni 2012; p. 20; <http://www.refworld.org/docid/4ffaabdf2.html>

³⁴ Bijvoorbeeld, heeft het CGVS in een bepaalde zaak verondersteld dat de familie over een grote oppervlakte aan gronden beschikt, want die gronden maken het voorwerp van een grondenconflict. Dit is merkwaardig aangezien het bestaan van een grondenconflict zelf, ongeloofwaardig werd bevonden bij het onderzoek van de vrees voor vervolging. Dit komt dan ook voort uit een verkeerd begrip van de aard van grondconflicten in Afghanistan. Volgens Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU) gaan grondenconflicten meestal over oppervlakten van minder dan 10 jerib (ongeveer 2 ha) of zelfs geregeld over oppervlakten tussen 2 en 4 jerib. (voor citaten van die beslissing, zie tweede voorbeeld infra D.2)

AREU, *Land Conflict in Afghanistan, Building Capacity to Address Vulnerability*, april 2009, p. 7; <http://www.areu.org.af/EditionDetails.aspx?EditionId=495&ContentId=7&ParentId=7&Lang=en-US>

*“66. Concreet houdt deze op de lidstaat rustende samenwerkingsplicht dus in dat, indien de door de verzoeker om internationale bescherming aangevoerde elementen om welke reden ook niet volledig, actueel of relevant zijn, **de betrokken lidstaat in deze fase van de procedure actief met de verzoeker moet samenwerken** om alle elementen te verzamelen die het verzoek kunnen staven. Bovendien heeft een lidstaat mogelijkerwijze gemakkelijker toegang tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker.*

67. Voor het overige vindt de in vorig punt gegeven uitlegging steun in artikel 8, lid 2, sub b, van richtlijn 2005/85, volgens hetwelk de lidstaten ervoor zorgen dat er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld over de algemene situatie in de landen van oorsprong van asielzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis.

68. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83 heeft dus kennelijk alleen betrekking op de eerste fase, die in punt 64 van het onderhavige arrest is bedoeld en die de vaststelling van de feiten en omstandigheden betreft die als bewijselementen tot staving van het asielverzoek kunnen dienen.”³⁵

Volgens UNHCR mag het onderzoek naar een intern beschermingsalternatief de bewijslast van de asielzoeker niet verzwaren. De asielinstanties zijn verplicht om het bewijs van de pertinentie en de redelijkheid van het alternatief te leveren. Het is een algemeen principe dat degene die een bewering naar voor brengt, hier ook het bewijs van dient te leveren.³⁶ Het UNHCR stelt eveneens dat de asielzoeker recht heeft geïnformeerd te worden over het feit dat deze mogelijkheid onderzocht wordt.³⁷

We stellen dus vast dat de huidige praktijk van de asielinstanties de procedurele garanties die gelden bij het onderzoek naar een intern beschermingsalternatief niet correct toepassen.

D.2. De motivering van de beslissingen

In de praktijk zijn er twee soorten situaties waarin het CGVS tot een intern beschermingsalternatief besluit. Er zijn asielzoekers waarvan het vermoeden bestaat dat zij familieleden hebben die in stedelijke gebieden wonen en die hen zouden kunnen ondersteunen. Meestal echter wordt de asielzoeker voldoende zelfstandig geacht om zich een toekomst in Afghanistan te kunnen verzekeren. Hieronder geven we enkele voorbeelden van motiveringen die terug te vinden zijn in de beslissingen van het CGVS. We merken onmiddellijk op dat het CGVS zichzelf veel speelruimte toekent bij de motivering van de vaststelling van een intern beschermingsalternatief:

“Wat betreft uw risico op ernstige schade in de zin van artikel 48/4 § 2 c bij terugkeer naar Afghanistan dient te worden opgemerkt dat u de gevolgen van het gewapend conflict in het district Hissarak van de provincie Nangarhar kunt vermijden door zich in de stad Kabul of uw provinciale hoofdstad Jalalabad te vestigen. Immers, u bent een volwassen man die de beide Afghaanse landstalen beheerst en ook een beetje Engels heeft geleerd (CGVS p.2). Bovendien beschikt u met twee zussen in Jalalabad en een broer in stad

³⁵ HvJ M. M. (C-277/11) tegen Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, 22 november 2012, §§ 65-68.

³⁶ *actor incumbit probatio*. Dit beginsel komt ook aan bod in UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR letter to legal counsel re guidance on the application of IFA/IRA particularly in respect of Mogadishu, Somalia*, 25 september 2013, §7; <http://www.refworld.org/docid/524400964.html>

³⁷ HCR/GIP/03/04, op cit., §§ 33-35.

Kabul over een familienetwerk waarop u kan steunen bij uw hervestiging naar een van beide steden. Uw schoonbroer werkt als autohandelaar tussen de steden Kabul en Jalalabad (CGVS p.2,11). Het spreekt voor zich dat uw schoonbroer minstens over zakelijke contacten beschikt in zowel Kabul als Jalalabad die hij kan aanspreken om uw vestiging in deze steden te vergemakkelijken (CGVS p.8). Als enige hinderpaal voor uw hervestiging bij terugkeer naar Afghanistan in de steden Kabul of Jalalabad wijst u naar uw asielmotieven (CGVS p.11). Daar uw asielmotieven bedrieglijk zijn bevonden, kan nergens uit uw verklaringen worden opgemaakt dat Kabul of Jalalabad in uw geval niet als een volwaardig vestigingsalternatief kan beschouwd worden.”
(CGVS – 13 juni 2013)

“U heeft 4 jaar onderwijs genoten en u kent Dari, Pashtou en zelfs wat Grieks (CGVS, p. 7). U heeft de nodige werkervaring als arbeider in de bouwsector aangezien u stelt dit werk in Afghanistan te hebben gedaan en vervolgens ook nog meer dan 3 jaar in Griekenland (CGVS, p. 7 en p. 18). Bovendien verklaart u dat uw familie gronden bezit, 2 tuinen van granaatappels en 5 delen land van telkens de grootte van 20 maal een kamer (CGVS, p. 7-8). Aangezien u ook verklaart dat er reeds lange en conflict aan de gang is over deze gronden binnen uw familie, kan dan ook worden aangenomen dat het hier over een aanzienlijke oppervlakte van land moet gaan en dat u financieel in staat bent om u te hervestigen in Kabul. Een oplossing voor u zou dan ook kunnen zijn dat u deze gronden of een deel ervan verkoopt en dat u daarmee een nieuw leven begint in Kabul.”
(CGVS – 16 mei 2013)

“Gezien uw verklaringen met betrekking tot uw herkomst uit Afghanistan, dient – ondanks u afkomstig bent uit het district Chawkey gelegen in de provincie Kunar – evenwel de veiligheidssituatie in de stad Jalalabad te worden beoordeeld, daar het Commissariaat-generaal, op basis van uw verklaringen, van oordeel is dat u in de mogelijkheid verkeert een veilig en redelijk vestigingsalternatief op te bouwen in Jalalabad. U spreekt Pashtou en kunt ook Dari (gehoorverslag CGVS, p. 5). Bovendien bent u een alleenstaande jongeman en beschikt u over voldoende aanpassingsvermogen om iets op te kunnen bouwen in Jalalabad. Vanuit het kader van een asieldossier bekeken is er bijgevolg geen enkele reden waarom u zich niet in de stad Kabul of Jalalabad zou kunnen vestigen.”
(CGVS - 25 juni 2013)

“De vaststelling dat u niet de waarheid vertelt over uw leeftijd en over de activiteiten en het beweerd overlijden van uw vader (zie supra), brengt met zich mee dat u de Belgische asielinstanties geen zicht biedt op uw werkelijke scholing, uw eventueel arbeidsverleden en het werkelijk familiaal en financieel netwerk waarop u in Afghanistan kan steunen. Bovendien dient te worden opgemerkt dat u blijkbaar voldoende zelfstandig en initiatiefrijk bent om naar Europa te reizen en u in een vreemde gemeenschap te vestigen, waarmee u aantoont dat het voor u niet onmogelijk of onredelijk is om u te vestigen in één van dergelijke stedelijke gebieden. Bijgevolg moet u redelijkerwijze in staat zijn om zich in Jalalabad te vestigen.”
(CGVS – 8 juli 2013)

“Immers uit uw verklaringen blijkt dat u een volwassen, alleenstaande jongeman bent die naast Dari ook wat Pashtou spreekt. U slaagde er in om uw reis te regelen uit Afghanistan en deze zelf te financieren. U had blijkbaar gewoon 11.500 dollar in uw bezit wat er op wijst dat u voldoende kapitaalkrachtig bent (CGVS, p. 11). U slaagde er tevens in om van Afghanistan naar Zeligë te komen doorheen verschillende u onbekende plaatsen en u

verbleef ongeveer één jaar in Griekenland waar u tapijten poetste (CGVS, p. 11, 12). U was tevens in staat om Frans en Griek te leren. Dit toont toch aan dat u, die voldoende zelfstandig en initiatiefrijk genoeg bent om naar Europa te reizen en zich in een vreemde gemeenschap te vestigen, bij terugkeer naar het land waarvan u de nationaliteit bezit, in staat bent om buiten uw regio van herkomst in uw levensonderhoud te voorzien.”
(CGVS – 29 november 2013)

D.3. Rapporten van Cedoca

In de praktijk stellen we vast dat het CGVS als intern beschermingsalternatief meestal Kabul identificeert en in bepaalde gevallen ook Jalalabad. Buiten de beschrijving van de veiligheidssituatie in beide steden, wordt er door het CGVS echter geen bruikbare informatie bijgebracht over het werkaanbod, toegang tot huisvesting en andere basisrechten. Deze informatie is nochtans noodzakelijk om de redelijkheid van het intern beschermingsalternatief te bepalen, als men rekening wil houden met de individuele omstandigheden van de zaak.

De onderzoeksrapporten van het CGVS zijn verder ook bijzonder vaag in hun beschrijving van de levensomstandigheden van terugkeerders uit het buitenland en ontheemden (IDP) in de Afghaanse steden.

Zo maakt de COI Focus van Cedoca over de veiligheidssituatie in Kabul-stad een onderscheid tussen een categorie van IDP's die in sloppenwijken woont en steun krijgt van humanitaire hulpverleners en geschat wordt op 30 à 35.000 personen en een categorie van 'andere IDP's'. Maar nergens wordt helemaal duidelijk gemaakt wie die 'anderen' zijn:

“Andere IDP's verblijven bij familie of verwanten in Kabul. Deze categorie is veel moeilijker te monitoren door hulpverleners. Voor veel IDP's zijn de settlements echter de goedkoopste oplossingen, relatief dicht bij werkgelegenheid en met sociale netwerken van familie of stamverwanten. Deze settlements vormen 70% van het totale stedelijke gebied van Kaboel en huisvesten 80% van Kabuls inwoners. (...) De IDP's vermengen er zich met stedelijke armen en sommige categorieën terugkeerders uit Pakistan en Iran. [...]”

“De IDP's die in deze settlements belanden zijn veelal afkomstig van het platteland. Dit bemoeilijkt hun integratie in het sociale en economische weefsel van de stad. Zelfs in vergelijking met de stedelijke armen zijn IDP's, met hun achtergrond als landbouwer, gemiddeld minder geletterd en opgeleid en beschikken zij niet over de vaardigheden waarmee ze in de stedelijke economische omgeving kunnen integreren. Ze zijn vaak als dagloner werkzaam in laagbetaalde jobs en zijn daardoor vaker blootgesteld aan voedselonzekerheid dan de stedelijke armen. Toegang tot basisvoorzieningen als elektriciteit, zuiver water en gezondheidszorg, afvalophaling en rioolwaterverwerking zijn ontoereikend in deze settlements. [...]”³⁸

Bovendien is dit onderzoek in eerste instantie uitgevoerd om de impact van het conflict op burgers in Kabul te bepalen. Toch wordt dit zelfde rapport gebruikt voor de vaststelling van het intern beschermingsalternatief. Uit bovenvermeld citaat kunnen we nochtans niet afleiden onder welke voorwaarden een Afghaanse terugkeerder dermate initiatiefrijk bevonden mag worden, dat hij geacht kan worden in staat te zijn van zijn fundamentele rechten te kunnen genieten.

³⁸ Cedoca, COI Focus AFGHANISTAN, Veiligheidssituatie Kaboel-stad, 5 september 2013, pp. 9-10.

Cedoca bespreekt de veiligheidssituatie voor de stad Jalalabad afzonderlijk omwille van de vaststelling dat de situatie in steden, vooral provinciehoofdplaatsen, sterk verschilt van die op het platteland.³⁹ Het betreft opnieuw louter een beschrijving van de veiligheidssituatie met als bedoeling het verschil aan te tonen tussen de gevaarlijke provincie Nangarhar en haar hoofdstad. De nota van Cedoca bevat ook hier geen informatie over de beschikbaarheid van basisrechten en blijft zeer beperkt in zijn vaststellingen over de aanwezigheid van IDP's in Jalalabad. De nota beperkt zicht tot de vermelding van IDP's die recentelijk vanuit het omringende district het conflict zijn ontvlucht. Nochtans grenst de provincie Nangarhar aan Pakistan en hebben de provincie en haar hoofdstad door de jaren heen belangrijke golven van terugkeerders gekend met een grote impact op de ontwikkeling van de stad.

Na het lezen van de Cedoca- nota, blijven we dus in het ongewisse wat betreft de feitelijke levensomstandigheden van terugkeerders in Jalalabad.

D.4. De herziening van de vaststelling van het intern beschermingsalternatief door de RvV

Zoals reeds vermeld, besteedt de RvV in het algemeen geen bijzondere aandacht aan de voorwaarde van de redelijkheid en verwijst hij meestal naar de minimale controle van het EHRM in zaken waar het intern beschermingsalternatief werd onderzocht (zie supra B.2). In de meeste gevallen wordt de beslissing genomen door het CGVS bevestigd door de RvV.

Er bestaan echter toch enkele arresten die de redelijkheid van het voorgestelde alternatief betwisten. Het betreft nochtans een te klein aantal arresten om er de algemene vereisten die door de Raad gesteld worden voor de bepaling van de redelijkheid van een IBA te kunnen uit afleiden.

Arrest nr. 114.227 van 21 november 2013, bijvoorbeeld, handelt over een foute interpretatie door het CGVS van de draagwijdte van de verklaringen van de asielzoeker. *In casu* werd de verzoeker als winkelluitbater gezien terwijl hij als vijftienjarige enkel in een winkel had meegeholpen. In het arrest nr. 112.145 van 17 oktober 2013 neemt de Raad dan de twijfel van de raadsman over m.b.t. de mogelijkheid van verzoeker om als landbouwer te overleven in Jalalabad. De Raad stelt dat *“de a posteriori-motivering uit de nota met opmerkingen dat verzoeker door naar een heel ander land te reizen bewezen heeft een initiatiefrijk persoon te zijn, [...] onmogelijk de lacune in de bestreden beslissing kan opvangen, [...] niet van aard [is] om het summiere onderzoek naar het persoonlijk profiel van verzoeker op afdoende wijze te vervolledigen.”* De beslissing van het CGVS werd vernietigd voor verder onderzoek.

Een ander belangrijker arrest van de RvV is nr. 119.721 van 27 februari 2014. In dit arrest wordt de voorwaarde van het bestaan van een effectief sociaal netwerk wel als essentieel bevonden voor de vaststelling of er al dan niet een IBA is:

“Een repatriëring naar Kabul zou in casu tot gevolg hebben dat verzoeker, die zo goed als zijn ganse leven in Iran heeft gewoond, zich alleen en zonder netwerk in Kabul zal bevinden. (...) Het feit dat verzoeker tot het eerste jaar middelbaar onderwijs zou hebben gevolgd, dat hij Dari spreekt, Engelse les heeft gevolgd en in Iran in de winkel van zijn broer heeft geholpen, kan de Raad bezwaarlijk beschouwen als een motivering waaruit

³⁹ Cedoca, *COI Focus AFGHANISTAN, Veiligheidssituatie – Regionale analyse. Deel I: Centrale Hooglanden, Centraal en Noordoost Afghanistan en Jalalabad*, 20 november 2013, pp. 20-24.

blijkt dat verzoeker zich in Kabul zal kunnen vestigen en aldaar in zijn levensonderhoud kunnen voorzien. Gelet op het feit dat verzoeker thans ongeveer 21 jaar oud is en Afghanistan verlaten heeft toen hij 5 à 6 maanden oud was, kan immers worden aangenomen dat hij geen verband heeft met dit land, hetgeen zijn integratie aanzienlijk dreigt te bemoeilijken.”

Met dit arrest neemt de Raad een duidelijk standpunt in over de beschermingsnoden van Afghanen die sinds geruime tijd naar het buitenland waren gevlucht. De Raad stelt dat hun terugkeer enkel mag overwogen worden wanneer er een ondersteunend netwerk bestaat.⁴⁰

Ook de Raad van State stelde, in arrest nr. 224.276 van 5 juli 2013, dat het CGVS het redelijk karakter van het voorgestelde intern beschermingsalternatief in toepassing van art 48/5 §3 Vreemdelingenwet niet voldoende onderzocht had en de RvV vervolgens geen afdoende antwoord gegeven had op de objectieve informatie die voorlag.

“Wanneer de vreemdeling uiteenzet waarom het door de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen in aanmerking genomen intern vestigingsalternatief niet kan worden aanvaard, dient de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen deze redenen te onderzoeken. Indien hij de kritiek van de verzoeker verwerpt, moeten de redenen daarvoor duidelijk uit zijn arrest blijken.

Te dezen heeft de verzoeker in zijn verzoekschrift tot beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met verwijzing naar meerdere rapporten van mensenrechtenorganisaties en vluchtelingeninstanties en met citaten uit die rapporten uiteengezet dat zijn situatie bij een terugkeer naar Afghanistan deze is van de duizenden uitgezette of teruggekeerde vluchtelingen, wier leven zich afspeelt in vluchtelingenkampen waar de meeste elementaire behoeften, zoals een woonst, eten en elementaire hygiëne, ontbreken. In de kampen is geen drinkbaar water, noch sanitair, noch toegang tot gezondheidszorgen. Volgens de verzoeker had de commissaris-generaal ten onrechte de verschrikkelijke levenssituatie van terugkomende vluchtelingen, die meestal in vluchtelingen kampen terechtkomen, niet onderzocht.

Door niet in te gaan op de verzoekers kritiek tegen de aanvankelijk (sic) bestreden beslissing betreffende het risico om als teruggekeerde vluchteling in een Afghaans vluchtelingkamp te belanden waar hij aan mensonwaardige toestanden zou worden blootgesteld en door aldus niet na te gaan of er, gezien de kritiek van de verzoeker, wel sprake is van een redelijk vestigingsalternatief om tot de weigering van de subsidiaire beschermingsstatus te besluiten, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de in artikel 149 van de Grondwet vastgestelde jurisdictionele motiveringsplicht geschonden.”

De RvV liet jammer genoeg na o.b.v. dit arrest de kans te grijpen om meer specifieke eisen te stellen aan het verzamelen van pertinente informatie ten einde de redelijkheid van het intern beschermingsalternatief te onderzoeken:

⁴⁰ Onafhankelijk van de vraag naar een mogelijk beschermingsalternatief, had de Raad al een dergelijk standpunt genomen m.b.t. Afghaanse asielzoeker die voorafgaand langdurig in Iran verbleven hadden - zie bvb. arresten nr. 50.813 van 5 november 2010 en 72.576 van 23 december 2011. Deze rechtspraak houdt rekening met de bijzondere toestand dat vele Afghanen reeds lang geleden hun land ontvluchtten. In het onderzoek van het CGVS wordt hier evenwel tot nu toe slechts een erg beperkt gevolg aan gegeven (als bvb. een langdurig verblijf in Iran of in Pakistan wordt aangehaald in het asielrelaas).

“Niettegenstaande uit de door verzoeker uitgebreid geciteerde informatie blijkt dat veel interne vluchtelingen of uit het buitenland teruggekeerde vluchtelingen terecht komen in vluchtelingenkampen in en rond de grote steden en dat de leefomstandigheden in deze kampen vaak precair, schrijnend en mensonwaardig zijn, maakt verzoeker niet aannemelijk dat hij in geval van terugkeer naar Afghanistan en vestiging in Kabul persoonlijk het risico loopt om in een vluchtelingenkamp terecht te komen.”⁴¹

De Raad bevestigt met dergelijke overwegingen het eerder vastgestelde onderzoekspatroon waarbij enkel bijkomende concrete elementen uit eerdere verklaringen van de asielzoeker in een andere context aangehaald worden om er de redelijkheid van het alternatief mee te bevestigen. De Raad laat daardoor ook na het CGVS op haar specifieke bewijs- en motiveringsplicht m.b.t. een concreet IBA te wijzen.

⁴¹ RvV, arrest nr. 111.165 van 1 oktober 2013.

E. Toegankelijkheid: de impact van het conflict op de vrijheid van beweging

Een intern beschermingsalternatief wordt pas geïdentificeerd op het moment van het onderzoek door de Belgische asielinstanties, dat per definitie *post factum* plaats heeft. Er kan m.a.w. niet gesteld worden dat de asielzoeker in eerste instantie naar de meest nabije stad had moeten vluchten in plaats van zijn land te verlaten. Hij is inmiddels al naar het buitenland gevlucht. De vraag die beantwoord moet worden, is dus in welke mate het voorgestelde alternatief effectief toegankelijk is na de vlucht naar het buitenland.

E.1. De veiligheid van de reisroute

Vragen over de toegankelijkheid van de plaats van herkomst werden door de RvV lang louter beschouwd als een aspect van de uitvoering van de verwijderingsmaatregel en maakten dus geen deel uit van het beschermingsonderzoek. Deze redenering werd echter niet langer aanvaard door de Raad van State:

“Die motivering vormt geen antwoord op het middelonderdeel van de verzoeker betreffende de toestand in het land van herkomst, waarbij hij meer bepaald aanvoerde dat hij bij terugkeer in het land van herkomst een reëel risico op ernstige schade zou lopen omdat hij dat land door bepaalde volgens het UNHCR onveilige gebieden zou moeten trekken. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermocht met de stelling dat hij geen uitspraak over een terugleidingsmaatregel doet, niet voorbij te gaan aan de uiteenzetting van de verzoeker betreffende een reëel risico op ernstige schade bij het doorkruisen van bepaalde gebieden in het land van herkomst. In die mate is niet voldaan aan de motiveringsplicht als vormvereiste voor juridictionele beslissingen wat de subsidiaire bescherming betreft en is het middel gegrond.”⁴²

Tot op heden voert DVZ de uitwijzingsbevelen enkel uit d.m.v. een gedwongen terugkeer naar Kabul en neemt hij verder geen maatregelen m.b.t. de daaropvolgende verplaatsingen binnen Afghanistan. Deze verplaatsingen vallen dan ook wel degelijk binnen het beschermingsonderzoek en dit geldt dan zeker ook voor de verplaatsingen naar een concreet vastgesteld beschermingsalternatief. De laatste herziening⁴³ van het artikel 48/5 van de Vreemdelingenwet heeft nu enige twijfel over de verplichting om de veiligheid van de reis vast te stellen verwijderd. Als de asielinstanties besluiten dat een veilige terugkeer mogelijk is naar een vastgestelde plaats, is DVZ verplicht om te verzekeren dat de persoon effectief teruggekeerd is naar die veilige plaats.⁴⁴

⁴² RvSt, arrest nr. 214.686 van 18 juli 2011.

⁴³ Wet van 8 mei 2013 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

⁴⁴ Zie in die zin een arrest over de uitwijzing naar Kabul van een afgewezen asielzoeker voor wie besloten werd dat hij een IBA had in Jalalabad: “Nu geen gegevens voorliggen (...) waaruit blijkt dat de verwerende partij ervoor zorgt dat de verzoekende partij zich veilig naar Jalalabad kan begeven (...)”, RvV, arrest nr. 119.374 van 21 februari 2014.

E.2 Administratieve obstakels

Er zijn talrijke elementen die erop wijzen dat de Afghaanse overheid geen steun biedt aan personen die zich buiten hun herkomstgebied proberen te vestigen.

In de praktijk dient iemand vooreerst al naar zijn plaats van herkomst te reizen om identiteitsdocumenten te bekomen.

“One challenge for the IDPs remains obtaining an ID card (Taskera) in the place of displacement. IDPs are expected to return to their place of origin in order to prove their identity.”⁴⁵

Bovendien is het beleid van de Afghaanse regering erop gericht de hervestiging in steden te vermijden en geeft het de voorkeur aan de hervestiging binnen de regio van herkomst. Dit blijkt uit de manier waarop IDP's behandeld worden door de Afghaanse overheid (wat dan weer de moeilijke leefomstandigheden van IDP's verklaart):

“The de facto policy of the government at all levels is that displacement in Kabul is a temporary phenomenon, and that in time people will return to their rural areas of origin. Whilst the national policy frameworks developed by the MoRR guarantee the right to durable solutions for displacement, including local integration, in practice the various levels of government have intentionally obstructed this option by limiting investment in public services in areas of displacement and restricting the provision of assistance by international actors.”⁴⁶

“It was mostly the potential distribution of government land to IDPs that caused friction, acknowledging that IDPs might need to integrate locally (where they settled after being displaced) rather than returning to their villages of origin. An NGO official who attended talks with governors in the south (an area that both produces and hosts many IDPs) told AAN that the governors warned against a policy requiring them to provide IDPs with precious land. The fear that IDPs' might settle permanently and pose an additional burden to communities, land allocation and budgets had – already for years – led to a “de facto policy of denial”, as a report by Amnesty International (AI) called it. The AI report includes some telling quotes by aid workers saying, “There's a big caseload of protracted, mainly urban IDPs, a big chunk, in Kabul, Kunduz, Mazar, Herat, Jalalabad, on the outskirts of the cities. The government is very keen to [re-define] them into economic migrants, not IDPs, so they're treated as part of the urban poor and don't fall under protection entitlements.”⁴⁷

Het is momenteel ook nog te vroeg om concrete veranderingen te zien ten gevolge van het nieuwe nationale beleid m.b.t. langdurige IDP's dat in februari 2014 werd goedgekeurd.⁴⁸

⁴⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: Afghanistan*, juni 201, p. 6; <http://www.refworld.org/docid/51b81fa54.html>

⁴⁶ HPG Working Paper, *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Kabul*, juni 2012, p. 16; www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf

⁴⁷ Afghanistan Analyst Network (AAN), Christine Roehrs, *On the Run without Aid: The much delayed policy on Afghanistan's internally displaced*, 20 oktober 2013; <http://www.afghanistan-analysts.org/on-the-run-without-aid-the-much-delayed-policy-on-afghanistans-internally-displaced>

⁴⁸ Integrated Regional Information Networks (IRIN), *New solutions for Afghanistan's protracted IDPs*, 20 februari 2014; <http://www.refworld.org/docid/53074ed84.html>

E.3 Controle van het personenverkeer door illegale groeperingen

Uit de praktijk komt naar voor dat bij de beoordeling van de voorwaarde van toegankelijkheid bij de vaststelling van een intern beschermingsalternatief enkel rekening gehouden wordt met de veiligheidstoestand en er vanuit gegaan wordt dat mensen vrijheid van verkeer genieten in Afghanistan. In geval van snel veranderende oorlogssituaties, zoals de Afghaanse, moet evenwel rekening gehouden worden met veel andere parameters:

“In assessing the relevance of an IFA/IRA for Afghan applicants, it is of particular importance to consider: (i) the volatility and fluidity of the armed conflict in Afghanistan in terms of the difficulty of identifying potential areas of relocation that are durably safe, and (ii) the fact that the area of prospective IFA/IRA must be practically, safely and legally accessible to the individual. This latter requirement entails an assessment of the concrete prospects of safely accessing the proposed area of relocation, including by assessing the risks associated with the widespread use of IEDs and landmines throughout the country, attacks and fighting taking place on roads, and restrictions on civilians’ freedom of movement imposed by AGEs.”⁴⁹

UNHCR stelt dat de Taliban en andere AGE (‘anti-government elements’ of anti-regeringsgroepen) door de controle die ze uitoefenen op de bevolking de bewegingsvrijheid van de IDPs’ verregaand inperken:

“AGEs were reported to carry out extrajudicial executions, torture and ill-treatment; and prevent civilians from exercising their right to free movement, access to education, freedom of expression and the right to an effective remedy. In most instances these human rights abuses were reported to occur in areas with a limited government or ANSF presence.”⁵⁰

“In areas where AGEs exercise effective control, they are also reported to routinely limit the right to freedom of movement through mobile or permanent checkpoints. This in turn impacts negatively on civilians’ livelihoods and employment, since the roads controlled by AGEs are often the only means to access district centres. Farmers who cannot travel to district centres to sell their produce are affected in particular. AGEs are also reportedly imposing illegal taxes in almost all areas under their partial or full control.”⁵¹

Zich in steden vestigen wordt verboden door de Taliban precies omdat die onder controle staan van de officiële overheid, in een poging om de bevolking aan hun zijde te houden. Uit herhaalde verklaringen van Afghaanse asielzoekers en de lezing van de UNHCR Eligibility Guidelines, kan opgemaakt worden dat als bekend wordt dat iemand zich gevestigd heeft in een stedelijk gebied, dat op lokaal niveau tot gevolg zou kunnen hebben dat achtergebleven familieleden bedreigd worden.

⁴⁹ HCR/EG/AFG/13/01, p. 73.

⁵⁰ HCR/EG/AFG/13/01, p. 20.

⁵¹ HCR/EG/AFG/13/01, p. 21.

F. Pertinente informatie voor het onderzoek naar de redelijkheid van het intern beschermingsalternatief

Hoewel uit het voorgaande meerdere elementen naar voren komen die relevant kunnen zijn in het onderzoek naar de redelijkheid van een voorgesteld IBA, concentreren we ons hier op de drie meest doorslaggevende, nl. de recente ontwikkeling van Afghaanse steden, de bijstand die gegeven wordt aan interne ontheemden en de economische situatie en de arbeidsmarkt.

F.1. De evolutie van Afghaanse steden

De veronderstelling bij asielinstanties dat steden een alternatief bieden voor een aantal mensen wordt ondersteund door hun vaststelling dat miljoenen Afghanen sinds 2001 naar steden zijn gemigreerd. Nochtans is vastgesteld dat de belangrijke bevolkingsverschuiving van het onveilige platteland naar de stad geen duurzame oplossing vormt:

*"With the rural areas increasingly insecure, many returning Afghans have migrated to towns and cities, causing rapid urbanisation that is contributing to rising poverty, unemployment and criminality. Kabul's population has tripled in just seven years. Since young, displaced and unemployed men are particularly vulnerable to recruitment to the insurgency, the needs of a fast-growing poor and largely marginalised population must be urgently addressed."*⁵²

Door de massale hervestiging in de steden komt de leefbaarheid van Afghaanse steden steeds meer onder druk te staan en ontstaan er nieuwe humanitaire noden:

*"Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels était profondément préoccupé par la pénurie grave de logements décentes, en particulier dans les zones urbaines où des groupes défavorisés et marginalisés vivaient dans des zones d'habitat précaire, des abris et des camps sans infrastructures ni services de base."*⁵³

"Urbanization is an important phenomenon in Afghanistan, as in the rest of the world. Kabul has grown by 70% since 2002, reaching an annual growth rate as high as 15% in 2002, of which 12% was due to migration. Many returnees are living in precarious conditions in cities, either in illegal settlements on land that they do not own or in shared accommodation. During 2008, although there was a steady stream of return from Pakistan, many returnees were unable to return to their place of origin and spontaneous settlements have arisen in Nangarhar province housing approximately 4,700 families.

The displaced populations in urban settings are living alongside the urban poor and host residents in each of the major Afghan cities. Their arrival and stay, whether in the form of

⁵² ICG, Afghanistan: What Now for Refugees?, Asia Report n°175, 31 augustus 2009;

<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/175-afghanistan-what-now-for-refugees.aspx>

⁵³ UN Human Rights Council, Compilation : [Universal Periodic Review] : Afghanistan / prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21, 11 november 2013, A/HRC/WG.6/18/AFG/2, §76; <http://www.refworld.org/docid/52ea4c8a4.html>

protracted or recent and temporary displacement patterns, has increased pressure on local infrastructure and city services, further exacerbating the vulnerabilities of residents and of the mass of urban poor. This is particularly the case with regards to access to shelter and land, water and sanitation, food and livelihood opportunities. The conceptual and assistance frameworks need to be re-evaluated and adapted to the urban context to meet the basic living requirements and protection needs of the urban displaced in Afghanistan. As highlighted in the latest issue of the Forced Migration Review, "urban displacement has emerged as a new dimension to the challenges we face in meeting the humanitarian needs of IDPs and refugees."⁵⁴

Verschillende bronnen stellen vast dat de aanhoudende toestroom van ontheemden (IDP's), terugkeerders en andere migranten naar de steden, zet een steeds grotere druk op de grond en veroorzaakt grondconflicten. Bijvoorbeeld, voor wat betreft Kabul:

"Depuis la chute du régime des talibans, fin 2001, la capitale de l'Afghanistan a vu sa population croître de manière spectaculaire, passant de moins d'un million à quatre voire cinq millions d'habitants en une dizaine d'années. Cette croissance s'explique par le retour volontaire ou forcé de réfugiés en provenance du Pakistan et d'Iran, ainsi que par l'insécurité qui continue à régner dans les campagnes afghanes. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'environ 70% des habitations à Kaboul sont précaires et n'apparaissent donc pas dans le plan directeur de la municipalité. Le HCR considère en outre qu'entre 60% et 80% des habitants qui vivent dans ces logements informels sont des rapatriés (returnees). Bien que de nombreux Afghans vivent dans un état de grande pauvreté, beaucoup d'argent circule en Afghanistan, en raison notamment de la présence de nombreuses organisations d'aide humanitaire et d'aide au développement, du stationnement des forces armées de la coalition internationale, et, last but not least, du trafic de drogue. À Kaboul comme dans le reste du pays, les conditions matérielles se sont profondément transformées. L'énorme augmentation des capitaux en circulation, l'explosion démographique alors que la capacité d'absorption est limitée, et le manque de possibilité d'investir dans l'économie afghane ont entraîné une hausse vertigineuse des prix du foncier.

Ces capitaux sont pour une large part gérés par les organisations internationales et non gouvernementales. Les effets de la présence de ces dernières sur les prix de l'immobilier sont énormes ; en effet, elles font monter les prix par leur forte demande en matière de bureaux et de logements. À Qala-e Fatullah, un quartier du centre de Kaboul où sont installées de nombreuses organisations étrangères, le prix du jerib variait entre 60 et 80 dollars sous le régime des talibans. Il a atteint 1,2 million de dollars en février 2012, ce qui représente une augmentation de 1900%. À Wazir Akbar Khan, un autre secteur de la ville qui abrite beaucoup de bureaux, le prix du jerib a atteint au début de 2011 le niveau record de 1,8 million de dollars, pour retomber au début de 2012 à 1,2 million, en raison d'une baisse de la demande des organisations et entreprises américaines. Dans ces deux quartiers, mais aussi ailleurs en ville et province de Kaboul, on a assisté pendant plusieurs années (2009-2011) à la recherche d'investissements lucratifs dans le secteur de la construction en forte expansion : transformation de bâtiments anciens en logements pour les étrangers, qu'il s'agisse des membres d'organisations internationales ou non gouvernementales, et pour les Afghans fortunés ; construction d'immeubles d'habitation ; planification de nouveaux quartiers.

⁵⁴ Nassim Majidi MEI-FRS, 2011, op cit., p. 3.

*L'augmentation continue de la population urbaine en raison de l'insécurité qui persiste dans les campagnes afghanes et du retour des réfugiés des pays voisins, ainsi que la rareté dans le centre de Kaboul des logements abordables a entraîné une expansion spectaculaire de la ville. Cette tendance a mené, en conséquence, à de nombreux conflits pour le contrôle des aires périurbaines.*⁵⁵

Beschikbaarheid van gronden en huisvesting vormt een belangrijke voorwaarde voor een duurzame terugkeer:

*"In regards to refugee returnees, the pace of return will largely depend on the security situation and progress in reintegration and development programmes in Afghanistan, as well as the socio-economic and protection situation in the two neighboring asylum countries. Following the International Conference on the SSAR in May 2012, the MoRR and UNHCR continue to seek durable solutions to improve conditions of return for the millions of refugee returnees. **The situation of IDPs is particularly acute in urban areas where a large number of vulnerable individuals live in destitute conditions and under threat of forced eviction.** In addition, cases of land grabbing are recurring in Afghanistan as well as numerous cases of land disputes, which undermine the rule of law and the enjoyment of human rights."*⁵⁶

Rapporten tonen o.m. aan dat de bewoners van informele wijken in verschillende grote steden van Afghanistan er voortdurend het risico lopen om onteigend te worden.

"The arrival of large numbers of IDPs and refugee returnees in Afghanistan's cities presents the government and the international community with both a protection and an urban development challenge. Lacking affordable housing options, vulnerable internally displaced and returnee families occupy private and public land without permission across Afghanistan which exposes them to precarious living conditions and a constant risk of forced eviction.

*Domestic law fails to establish the clear legal standards on eviction or the procedural protections required by the Afghan Constitution and the state's international human rights obligations. Evictions are planned and carried out with no genuine consultation, inadequate notice, no due process and without compensation. In the vast majority of cases, evicted IDP and returnee families have no prospect of being relocated to adequate alternative housing by either the government or private land-owners. No relocation policy is in place. This results in a series of protection risks and prevents them from achieving long-term solutions.*⁵⁷

Enerzijds bestaat er een kleine minderheid van rijken die toegang heeft tot dure woningen, anderzijds is de rest van de bevolking aangewezen op dergelijke informele wijken. Het is uiterst belangrijk dat bij de vaststelling van een intern beschermingsalternatief deze werkelijke levensomstandigheden van de stedelijke bevolking mee in rekening worden gebracht om na te

⁵⁵ Nick Miszak et Alessandro Monsutti, *La terre du pouvoir, le pouvoir de la terre, Conflits fonciers et jeux politiques en Afghanistan*, Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée, juni 2013; <http://remmm.revues.org/8061>

⁵⁶ UNHCR, *Submission*, op cit., p.6.

⁵⁷ Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), *Still at Risk: Security of tenure and the forced eviction of IDPs and refugee returnees in urban Afghanistan*, p. 17; <http://www.refworld.org/docid/52fb2aab4.html>

gaan of zij in de praktijk effectief steun kunnen verwachten van eventueel aanwezige familieleden.

F.2. Humanitaire bijstand aan IDP's

We hebben hoger al opgemerkt dat het begrip IDP moeilijk af te lijnen is binnen de Afghaanse context. Nochtans is het van groot belang de draagwijdte ervan te kennen gezien UNHCR het risico om IDP te worden bij een mislukte terugkeer onderstreept. Onder dit begrip vallen sterk uiteenlopende groepen. Wanneer instanties informatie over IDP's consulteren, moet er rekening gehouden worden met het soort ontheemding dat er concreet in beschreven wordt, en de specifieke levensomstandigheden van dat type van ontheemde. Recente gedwongen verplaatsingen die veroorzaakt zijn door gevechten of natuurrampen worden gerapporteerd door internationale organisaties, terwijl de grootste meerderheid van stedelijke ontheemden onvermeld blijft. Er moet dus op toegezien worden dat het risico om IDP te worden niet beoordeeld wordt op basis van informatie die geen betrekking heeft op concreet vergelijkbare situaties. Een studie van IOM maakt onderscheid tussen maar liefst 7 verschillende categorieën van ontheemden:

"It is possible to distinguish at least seven 'categories' of IDP in Afghanistan, although these are not clear-cut and there is some overlap between them, while also noting that data on IDPs in Afghanistan is inaccurate and on the whole not disaggregated.

First, there is a protracted caseload living in camps mainly in the south, and estimated by the Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) to number about 74,000. Second, there are people recently and currently being displaced by conflict, especially in the south, east and west, but increasingly also in northern and central Afghanistan. In total, according to UNHCR, there were 631,286 people displaced by conflict inside Afghanistan in December 2013. The scale of internal displacement has been rising over the last couple of years, and IDMC estimates that in 2013 117,671 were newly displaced by conflict. These new conflict-affected IDPs include both the 'battle-affected' and the victims of inter-ethnic conflict often linked to scarcity of resources; and their number exceeds the number displaced by conflict in 2012.

A third category comprises people displaced by natural disasters; IOM estimates that 9,365 people (comprising 1,611 families) were newly displaced by natural disasters in 2013, adding to a growing population of natural disaster IDPs that is not enumerated accurately in existing statistics. IOM is global cluster lead on camp coordination and camp management (CCCM) in natural disasters. Fourth, there are returning refugees and migrants who are not willing or able to go to their areas of origin. Many of them have settled in Kabul or other urban centres where they add to a fifth category of urban IDPs. An economic revival in urban areas, especially Kabul, has resulted in rising land prices and increased rents, and is displacing poor urban dwellers outwards in a sixth form of development-induced displacement. Finally, arguably, internal trafficking in Afghanistan, estimated by several sources to take place at a significant scale, constitutes a seventh example of internal displacement.

Conditions for many IDPs are poor and deteriorating. They are reported to face a wide range of physical threats and restrictions to their freedom of movement. They often lack access to sufficient food and water, adequate housing, security of tenure and employment. National and international responses to internal displacement in Afghanistan to date have been described as inadequate, and clearly would be stretched by further

internal displacement over the coming years. The Government of Afghanistan has a new national policy on internally displaced persons, but there will be significant implementation challenges related in particular to developing appropriate capacity at the provincial level, and allocating an appropriate budget.

Finally, and adding to the complexity, there have also been significant IDP returns. UNHCR estimates that during the last decade over half a million IDPs have returned to their homes in Afghanistan. The rate has dropped off significantly, but in 2012 UNHCR assisted 18,830 people to return home. This figure likely included at least some IDPs who were returned refugees.’⁵⁸

Het begrip IDP wordt door internationale normen omkaderd. Hoewel VN-aanbevelingen over IDP's geen bindende kracht hebben, vallen ze vaak samen met bestaande internationale rechtsbeginselen waardoor ze als juridisch kader aanvaard worden voor de acties van staten en VN-agentschappen. Zo kan men volgens deze aanbevelingen spreken van IDP's in volgende situaties:

“[...] les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État”⁵⁹

Deze definitie bevat geen juridische voorwaarden maar somt louter de feitelijke omstandigheden op die de specifieke kwetsbaarheid van IDP's veroorzaken.

“Il est important de souligner que le paragraphe 2 ne constitue pas une définition juridique des personnes déplacées internes. Le fait d'être déplacé dans son pays d'origine ou de résidence habituelle ne confère pas de statut juridique particulier dans le même sens que, par exemple, le fait d'être réfugié. Cela tient au fait que les droits et garanties des personnes déplacées internes découlent du fait qu'il s'agisse d'êtres humains et de citoyens ou de résidents habituels d'un Etat donné. Ces droits et ces garanties proviennent de la vulnérabilité particulière et des besoins spécifiques qui découlent du fait d'être déplacé. En faisant la description des «personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays» dans l'introduction plutôt que dans le corps du texte, les Principes directeurs cherchent à souligner la nature descriptive et non juridique de l'expression «personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays». Les personnes déplacées internes n'ont pas besoin et ne peuvent se voir accorder de statut juridique particulier comparable au statut de réfugié sur la base du droit international. En tant qu'êtres humains dans une situation de vulnérabilité, elles ont plutôt le droit de bénéficier de toutes les garanties en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire applicables aux citoyens et résidents habituels du pays concerné, comprenant celles qui sont particulièrement importantes pour elles. Cela n'exclut pas la possibilité de prendre des mesures administratives au niveau interne comme l'enregistrement pour identifier les personnes déplacées qui ont besoin d'une assistance particulière. Toutefois, l'absence

⁵⁸ IOM, Khalid Koser, *Transition, Crisis and Mobility in Afghanistan, Rethoric and Reality*, januari 2014, pp. 9-10. <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf>

⁵⁹ UN Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement*, 11 februari 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, <http://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html>

*d'enregistrement ne priverait pas les personnes déplacées de leurs droits en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire.*⁶⁰

De verantwoordelijkheid voor de humanitaire bijstand aan IDP's ligt bij de staat.

"1.C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction.

*2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit de demander et de recevoir une protection et une aide humanitaire desdites autorités. Elles ne doivent être soumises à aucune persécution ou punition pour avoir formulé une telle demande.*⁶¹

Het vluchtelingrecht vormt een standaardreferentie voor de invulling van deze verplichting, evenwel met dit belangrijk verschil tussen IDP's en vluchtelingen:

*"Même si les personnes déplacées sont souvent forcées de quitter leurs foyers et, par conséquent, se retrouvent dans des situations similaires à celles des réfugiés, le droit des réfugiés ne leur est pas directement applicable. En effet, le droit international définit les réfugiés comme des personnes qui fuient, en franchissant une frontière internationale, et qui ont besoin de la protection internationale du fait qu'ils se trouvent à l'étranger et n'ont donc pas accès à la protection fournie par les autorités de leur pays d'origine. Cependant, **le droit des réfugiés peut dans une certaine mesure être utile, par analogie, pour proposer des règles et établir des lignes directrices afin de protéger les besoins des personnes déplacées internes.** Les documents du HCR comme les lignes directrices de 1991 pour la protection des femmes réfugiées ou les lignes directrices de 1994 concernant la protection et l'assistance aux enfants réfugiés ont inspiré certains des Principes directeurs. Néanmoins, il faut tenir compte du fait que, par définition, les réfugiés ne sont pas citoyens du pays d'accueil, alors que les personnes déplacées restent dans leur propre pays. La plupart des normes et des lignes directrices relatives au statut de réfugié garantissent aux réfugiés l'égalité de traitement seulement avec des étrangers dans le pays d'accueil. Une application par analogie de ces dispositions priverait de nombreuses personnes déplacées de leurs droits en tant que citoyennes de leur propre pays et serait donc préjudiciable aux intérêts de ces personnes.*⁶²

De vraag wie een IDP is in Afghanistan en wie niet is dus niet enkel een moeilijke feitelijke vraag (zie supra C.1), het antwoord erop geeft ook een politiek standpunt weer (zie supra E.2): de erkenning van ontheemden door hen te registreren is de basis voor het verlenen van humanitaire bijstand. We stellen vast dat veel operatoren (overheden of organisaties) bij de selectie van ontheemden (om van bijstand te kunnen genieten) geen correcte toepassing maken van de feitelijke definitie van IDP:

"Many stakeholders use a definition of IDP linked to duration and place a time limit on internal displacement. This interpretation neither fits the situation on the ground, nor the universally applicable requirements defined by the Guiding Principles on Internal Displacement and the Framework for Durable Solutions. The Framework clarifies that a truly durable solution is "a long-term process of gradually diminishing displacement-

⁶⁰ Walter Kälin, *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays - Notes explicatives*, Etudes de la Politique sociale transnationale · No. 38 Société américaine de droit international Washington DC, 2008; pp. 25-26; http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/06_gp_annotations_french.PDF

⁶¹ UN E/CN.4/1998/53/Add.2, Guiding Principles 3.

⁶² Walter Kälin, *Notes explicatives*, op cit., pp. 28-29.

specific needs” that does not occur at one point in time and which leads to one of the three durable solutions (local integration, resettlement and return).⁶³

Verschillende publicaties en rapporten over IDP's in Kabul hebben betrekking op een zeer specifieke groep van IDP's die het voorwerp is van een aantal humanitaire programma's. Deze groep, die slechts een kleine minderheid uitmaakt van alle feitelijk ontheemden in Kabul en Afghanistan, is geselecteerd als één van de meeste kwetsbare groepen. Hun selectie is evenwel te danken aan het feit dat deze minderheid één van de meeste zichtbare groepen is, terwijl andere kwetsbare IDP's vermengd zijn met andere armen. Het kan tevens een strategische keuze van bepaalde kwetsbare groepen om door een grote zichtbaarheid het risico op uitzetting door de overheid te verkleinen.⁶⁴ Deze zgn. *Kabul Informal Settlements (KIS)* werden trouwens door UNHCR geselecteerd louter met de bedoeling meer over deze bevolking te weten te komen. Of het hier werkelijk om de meeste kwetsbare bevolkingsgroep gaat, blijft evenwel een punt van discussie voor verschillende experts:

“Internal displacement, the rapid growth of urban centers and proliferation of informal settlements are interrelated issues in the spotlight of public policy debate in Afghanistan. The complex interplay of problems associated with these issues is well reflected in changes in the capital city. In the past 10 years, Kabul experienced a near two-fold increase of its population, from 1.78 million inhabitants in 1999 to 2.9 million in 2009¹⁵. The population increase was partly driven by rural-urban economic migration and partly by in-migration of IDPs and returnees - former refugees who were unable or unwilling to return to their place of origin. The influx of migrants to Kabul contributed to its economic growth after years of conflict when the capital was under-populated and economic activity limited. However, this increase in the population added to the existing challenges of urban development and increased the number of informal and illegal settlement sites. In Kabul, around 70 percent of the population is living in ‘informal’ settlements. UNHCR identified 30 illegal occupation sites that are home to migrants, refugee returnees and IDPs living in poor conditions in tents, shacks or derelict buildings with constant threat of eviction.

The decision to highlight the experience of IDPs in urban informal settlements was motivated by the existing knowledge gap. During consultations with stakeholders in summer 2010, there were differing views regarding the vulnerability of IDPs in informal settlements, as well as the appropriate political and institutional responses to internal displacement.⁶⁵

⁶³ Samuel Hall, IDMC, NRC, JIPS, *Challenges of IDP Protection: Research study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan*, november 2012, p. 6;

<http://www.internal-displacement.org/publications/2012/challenges-of-idp-protection-research-study-on-the-protection-of-internally-displaced-persons-in-afghanistan->

⁶⁴ Samuel Hall, IDMC, NRC, JIPS, *Challenges of IDP Protection*, op cit., p. 9.

⁶⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) World Bank (WB), *Research Study on IDPs in urban settings - Afghanistan*, mei 2011, p. 11; <http://www.refworld.org/docid/511e51382.html>

“Definitions for informal settlements vary greatly between agencies. Most (UN, NGO, donor community) differentiate between unplanned, informal and illegal settlements. In this terminology, unplanned refers to areas falling outside of the municipality master plan; informal refers to areas where construction is erratic and spontaneous; and illegal indicates land that is source of dispute, either because land is privately owned or public property of the government. This report follows the broader definition of informal settlements adopted by UNHABITAT, which encompasses both unplanned and illegally occupied areas. Informal urban settlements are areas of a municipality where most residents lack formal legal deeds for their property. These areas are characterized by the lack of legal recognition by the municipality and other government bodies of the residents' right of occupancy, and inadequate public services, such as education, health care, public markets, roads and drainage, water supply, sanitation, waste management and electricity services.” Idem, p. 12.

Volgens een aantal observatoren is deze keuze voor de ontheemden in de KIS als focusgroep betwistbaar omdat zij geen antwoord biedt aan de belangrijkste uitdagingen waarmee steden als Kabul kampen:

“While there are laudable efforts by the UNHCR and World Bank to draw attention to the situation of the city's illegal settlements, more donors and agencies need to prioritise urban vulnerability. If security conditions continue to deteriorate inflows to the city could well increase, placing further strain on services and land availability. To make matters worse, economic growth is expected to decline as international forces draw down their operations in 2014. Rather than encouraging return (to rural areas in particular), donors and agencies should support the solutions that provide the most security and opportunity for the displaced. These solutions can be found in urban areas – not least because the displaced have already decided that their security is best provided there.”⁶⁶

Deze selectie-identificatie betekent m.a.w. niet dat andere delen van de bevolking, waaronder andere categorieën van IDP's, niet even kwetsbaar kunnen zijn als de bewoners van de geïdentificeerde KIS:

“Identification of displaced populations (...) is also complicated since they are not spatially separated from other urban residents – long-term residents, recently arrived IDPs, returnees and economic migrants often live side by side in the densely populated informal and illegal settlements, and share many of the same vulnerabilities. As such, distinctions between displaced and non-displaced populations are not always practical or appropriate.”⁶⁷

Omdat humanitaire hulp tot bepaalde gebieden, de KIS, en doelpublieken wordt beperkt, lopen veel kwetsbare ontheemden humanitaire bijstand en middelen voor armoedebestrijding mis. Andere ontheemden in grote steden, die afkomstig zijn van landelijke gebieden vormen in die zin een grote onbereikbare massa:

*“Rural-urban migration is difficult to distinguish from internal displacement. A recent study estimates that the majority of Kabul's urban poor have been displaced either inside or outside the country, and often on multiple occasions. It has been suggested that displaced populations in urban areas tend to be more vulnerable than their counterparts living in camps, and the wider urban poor. At the same time **the urban displaced are often beyond the reach of humanitarian agencies and outside formal assistance structures**. Urban displacement is a growing humanitarian problem, likely to be compounded in 2014, to which humanitarian approaches and responses are not yet adequately geared to respond. Faced with the prospect of rising numbers of urban IDPs, rather than trying to distinguish and assist them specifically, it has been suggested that specific humanitarian responses should join wider UN development efforts within Afghanistan to deal with the challenges of urbanization and the urban poor.”⁶⁸*

F.3. De economische situatie en toegang tot de arbeidsmarkt

De structuur van de Afghaanse economie en het werkaanbod in de steden zorgen ervoor dat terugkeerders uit het buitenland het bijzonder moeilijk zullen hebben om te overleven in één of

⁶⁶ Overseas Development Institute (ODI), Simone Haysom, Kabul's Hidden Crisis, 17 juli 2012; <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=146699>

⁶⁷ HPG Working Paper, op cit., p. 8.

⁶⁸ IOM, Khalid Koser, op cit., p. 10.

andere stad van het land. De demografische groei, een grote landbouwsector, een rentenierseconomie en een maffiaeconomie zijn de belangrijkste kenmerken van het Afghaanse economische landschap:

*“The situation of Afghanistan is today undermined by the convergence of demographic, social, economic, and of course, political challenges. With the progressive and on-going withdrawal of international military and development actors and the subsequent transition to a full Afghan political control, the international community has reached a new stage of its attempt to address the country’s challenges in a sustainable manner. Since the focus of the last decade has been on security, most key stakeholders in Afghanistan have not paid enough attention to a socio-economic time bomb that may ruin all the long-term efforts undertaken by local and international actors. With one of the youngest populations in the world, where children under 15 represent 49% of the population, the absence of a structured labour market and sustainable employment perspectives adds to the deep economic and social uncertainties facing the country.”*⁶⁹

Landbouw is nog steeds veruit de belangrijkste economische sector in Afghanistan.

*“More than 77% of Afghans live in rural areas, where agriculture continues to be the main economic activity. At the national level, as almost 60% of the workforce is employed in the agricultural sector and as about 80% of the Afghan households mostly or partly depend on agriculture related income. Agriculture, agri-business, and livestock sectors, therefore, play a major role in driving both the labour and economic markets.”*⁷⁰

De werkgelegenheid is erg laag in Afghanistan. Een groot deel van het werkaanbod bestaat uit jobs die een leven boven de armoedegrens niet kunnen garanderen.

*“[...] unemployment and underemployment are clearly one of the most intractable problems facing the country and the lack of productive and decent job opportunities is a major cause of persistent poverty. A seemingly modest unemployment rate of 7.9% and a relatively high labour force participation rate of 67% mask the harsh reality that the poor cannot afford to be unemployed. More than 48% of employed individuals in urban areas and 53% in rural areas work less than 35 hours per week on average, and could be considered “under-employed”. More importantly, over 90% of the jobs can be classified as vulnerable employment as they do not offer secure stable employment and sufficient income. These jobs include own account workers, unpaid family workers and day labourers.”*⁷¹

“Moreover, if unemployment is an important characteristic of the labour market in Afghanistan, it is also important to stress that underemployment and working poverty are greater challenges because: i) 60% of the employed workforce are in agriculture working in low-productivity and subsistence-type production; ii) the urban labour market is characterized by skills mismatch and problems of job quality in both the informal and the small formal sectors; and iii) most jobs that have been generated by the international development assistance tend to be casual or temporary and are clearly not sustainable without continuing aid inflows.

⁶⁹ International Labour Organisation (ILO), ‘Afghanistan: Time to move to Sustainable Jobs’ - A Study on the State of Employment in Afghanistan, 5 juni 2012, p. 10;

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_182253/lang--en/index.htm

⁷⁰ ILO, 5 juni 2012, op cit., p. 17.

⁷¹ ILO, 5 juni 2012, op cit., pp. 10-11.

Last, it is worth keeping in mind that the exact definitions of “unemployed” and “underemployed” in the context of Afghanistan are still unclear, and have become highly politicized, given the lack of data. Such significant differences do not only come from methodological or research limitations but may also be due terminological differences.”⁷²

De mogelijkheden om zich inkomen te vergaren zijn dus uiterst beperkt. Er wordt dan ook vastgesteld dat de toegang tot werkgelegenheid moeilijk is voor terugkeerders:

*“Underemployment is more acute than unemployment in Afghanistan. Although the literature shows only 7.1 per cent unemployment, this figure is tempered by the fact that people simply cannot afford to remain unemployed and are therefore underemployed for the most part (48. 2 per cent). On the whole, 70 per cent of households rely upon a second or third source of income. **The returnees/IDPs, upon returning to or arriving in a community, struggled to find a means of livelihood that could provide them with a year-round cash flow. Consequently many of them started moving out to different places** (and from one place to another, even returning to their countries of exile) to supplement their family income. With the boom in the construction industry, most people found daily wage-based labour in major urban centres such as Kabul, Jalalabad, Mazar-e-Sharif and Herat. It became a common phenomenon for income earners in a single family to take on multiple occupations to address the chronic underemployment situation.”⁷³*

De erg beperkte beschikbaarheid van voltijdse jobs op de Afghaanse arbeidsmarkt is bovendien een oorzaak van hernieuwde interne migratie na een terugkeer vanuit het buitenland:

“[...] the chronic underemployment situation has forced members of returnee/ IDP families to move from one city to another and even to a country of exile (for returnees) to find jobs. As a result, people have been returning to Pakistan or the Islamic Republic of Iran where they were once refugees. The difference now is that the whole family does not leave the country – only those family members who can earn a living for a seasonal or temporary period, or embark upon long-term migration, while the others remain in the country.”⁷⁴

68. Selon l'Organisation internationale du Travail (OIT), une bonne part du revenu des ménages en Afghanistan provenait du travail de membres de la famille occupant des emplois vulnérables tels que celui de journalier dans la construction et la briqueterie, l'agriculture ou le secteur informel de l'économie urbaine. Les personnes ayant trouvé un emploi ou gérant une exploitation agricole de taille commerciale demeuraient peu nombreuses et dispersées. (...)

69. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels était préoccupé par le manque de possibilité d'emploi pour les jeunes, les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays.”⁷⁵

⁷² ILO, 5 juni 2012, op cit., p. 27.

⁷³ International Labour Organisation (ILO), *Assessment of livelihood opportunities for returnees/internally displaced persons and host communities in Afghanistan*, 20 mei 2013, p. 20; http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_213661/lang--en/index.htm

⁷⁴ ILO, 20 mei 2013, op cit., p. 24.

⁷⁵ UN Human Rights Council, *Compilation: [Universal Periodic Review]: Afghanistan / prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21*, 11 november 2013, A/HRC/WG.6/18/AFG/2; <http://www.refworld.org/docid/52ea4c8a4.html>

Ook de bouwsector, die werkgelegenheid als dagloners bood aan veel terugkeerders, maakt momenteel een recessie door. Onzekerheid over de toekomst, de afname van activiteiten en investeringen van buitenlandse actoren hebben een einde gemaakt aan de immobiënbubbel:

"Kabul realtor Abdul Sami Mirza made a modest fortune selling and renting prime housing in Kabul's affluent Karte-Seh district. But those days are over, he says. "There are no buyers. They've all disappeared," he says. "The political situation is bad, so people don't have the courage to buy. [Last year] the market was very good. But then the political situation badly affected those looking to buy or sell their homes. Many homeowners are going back overseas and leaving Afghanistan altogether."

As tens of thousands of NATO-led coalition forces prepare for a major drawdown in 2014, uncertainty about future security and the country's heavy reliance on foreign aid have sparked an exodus. Demand and housing prices have plummeted by as much as 50 percent in wealthy neighborhoods occupied by Afghan businessman and foreign workers. (...)

It's not for lack of demand. In fact, demand for low- and middle-income properties has never been higher in Kabul.

*The lack of affordable housing revealed itself as a pressing social problem in recent years when Kabul's population exploded as rural Afghans headed to the capital in search of work. Inflated rental and buying costs meant that many ordinary people in Kabul, whose population rose from 1 million a decade ago to more than 5 million today, were left with few options to keep a roof over their heads.*⁷⁶

De Afghaanse economie vertoonde al alle tekenen van een rentierseconomie. Nu ook het werkaanbod in de bouw- en dienstensectoren bedreigd worden door het vertrek van internationale investeerders, wordt de toegang tot de belangrijkste vorm van inkomsten uit reële economische activiteiten van de laatste decennia nog beperkter, zo stelt ook de Internationale Arbeidsorganisatie:

*"The recent Afghan economic growth has been largely driven by the services sector (namely transport and communications), which have been propelled by the large aid inflows. [...] However, services will probably suffer the most from the progressive reduction of international aid, as their growth is significantly and artificially led by international financial inflows. More specifically, the transport sector, which has strongly benefitted from the presence of international military troops, is expected to shrink, as the demand for fuel, equipment, and food transportation by road will drastically decrease."*⁷⁷

*"Since 2002, the growth of the construction sector has strongly benefited from international contracts or sub-contracts: larger (and generally foreign-owned) firms have been awarded public contracts, which have often been subcontracted to smaller Afghan companies. With the progressive reduction of international aid, both large international and small local construction companies are thus likely to be negatively impacted."*⁷⁸

"Most recent studies agree that underemployment will necessarily increase with the declining financial inflows in services or construction. According to the World Bank, as

⁷⁶ RFE/RL, 'There Are No Buyers' -- Kabul's Housing Boom Goes Bust Amid Uncertainty, 31 juli 2012; <http://www.rferl.org/content/afghanistan-kabul-housing-market-boom-/24662327.html>

⁷⁷ ILO, 5 juni 2012, op cit., p. 18.

⁷⁸ ILO, 5 juni 2012, op cit., p. 18.

*roughly 6 to 10% of the working population has benefited from aid-financed short-term job opportunities, declining aid levels are expected to significantly increase underemployment throughout the country. A sharp drop in cash-for-work projects (promoted by WFP, UNDP, USAID programs, but also many international NGOs), for instance, will negatively impact casual labour opportunities. As stated by a World Bank economic analyst in Kabul interviewed in December 2011, "the major impact of declining aid will primarily be on underemployment rather than unemployment, as most aid-financed jobs are 'casual' and last less than 6-months".*⁷⁹

Eenzelfde effect mag verwacht worden voor een aantal beroepscategorieën die nauw verbonden zijn met de aanwezigheid van internationale agentschappen en humanitaire- en ontwikkelingsorganisaties:

"In general, Afghanistan's economic patterns show few signs of sustainability, even in sectors where Western intervention is not deeply involved. (...). The capital, Kabul, hosts the offices of most external agencies, which provide jobs for drivers, housekeepers, security guards, translators and a number of other occupations, and thus gains the most from the intervention. Access to centralized funds is also easier for groups near centres of political gravity. Withdrawal will likely increase the relative weight of regional economic centres and elites. [...]"

*Many international agencies have offices in Kabul and provide jobs for a whole class of Afghan workers. Compared to Western standards, pay is relatively modest; however, in comparison to teachers or medics, drivers and translators do reasonably well. Since the amount of pay these jobs generate attracts educated workers, and because most Western employers prefer workers who have a certain command of English, it is predominantly members of the urban educated class who have been recruited to these jobs over the last decade. Although many agencies have offices outside the capital, their main contacts, often friendships, are with people from this group. Also, the military's interactions are with individuals who have significant influence on the risk and situation analyses of military planners (Münch, 2011: 236-237). A reduced Western presence in Afghanistan threatens the jobs of these individuals and it will be extremely difficult for them to find comparable employment opportunities. Moreover, as former collaborators with the Western intervention, they face the risk of being reprimanded, socially marginalized or even killed."*⁸⁰

Het probleem is evenwel niet enkel gelinkt aan het beperkte werkaanbod. Binnen de Afghaanse context is ook een sociaal netwerk erg belangrijk bij het vinden van werk. Jongeren die opgeleid zijn in Europa bevinden zich meestal in een nadeligere situatie bij het vinden van werk in tegenstelling tot het vooroordeel dat hun opleiding in Europa een voordeel zou zijn bij het zoeken naar werk, zijn deze jongeren dikwijls onvoldoende aangepast aan de huidige vereisten van de Afghaanse economie en samenleving. Deze moeilijkheden werden grondig bestudeerd in een studie over Afghaanse jongeren die teruggekeerd waren vanuit het VK:

*"It was also clear that young people seeking employment struggle enormously. Professionals and young people agreed that finding opportunities to work is **extremely***

⁷⁹ ILO, 5 juni 2012, op cit., p. 30.

⁸⁰ Florian P. Kühn, *Creating Voids: Western Military Downscaling and Afghanistan's Transformation Phase*, CIGI, Afghanistan Paper n°11, 16 januari 2013, pp. 9-10;
<http://www.cigionline.org/publications/2013/1/creating-voids-western-military-downscaling-and-afghanistan%E2%80%99s-transformation-pha>

problematic without family connections, and one noted that “this generation has had more opportunities for education, but fewer opportunities after education [...]”⁸¹

De meerderheid van terugkeerders ondervindt diverse problemen om een nieuw leven in Afghanistan op te bouwen. Diezelfde studie stelt dan ook vast dat die teruggekeerde jongeren moeten worstelen om niet in absolute armoede terecht te komen:

“Young people also struggle with the levels of poverty they often face on return. Afghanistan’s living standards are amongst the lowest in the world (CIA 2012), with only 48 percent of the population able to access safe drinking water, and only 37 percent using improved sanitation facilities. In Kabul, 80 percent of the population lives in unplanned settlements with limited access to basic services and poor sanitation (all IRIN 2011).

According to the Norwegian Refugee Council (NRC) food security is also a concern for urban returnees, who often settle in areas of Kabul where health hazards, including “open sewage and the accumulation of solid waste” are endemic (NRC/Altai 2010). This year, harsh winter conditions and insecure and insufficient shelter options lead to the deaths, in January and February, of children living in some of Kabul’s 45 informal settlements (UN General Assembly 2012).

All of the professionals interviewed agreed that poverty was one of the main challenges for returnees. One summarized that; It’s extremely difficult to go back to Afghanistan after spending some years in an EU country – you face severe living conditions, lack of freedom of movement – poverty really. It is a major challenge, especially if you are from a rural area, and by rural I mean it takes at least 12 hours to reach the nearest place with a market (AP12).(...)

Life in Kabul is also a challenge, particularly for young people whose families do not have a home there. Some shelters exist, but many returnees failed to meet their strict criteria. Returnees struggle to find places to stay if informal networks fail, “because security means everything is closed off, nothing has its name on it, so if you don’t know where you are going you are lost” (AP3). Poverty and homelessness leading to drug addiction was also noted to be a danger in Kabul, with two professionals telling of disused buildings occupied by heroin addicts.

One staff member of an international NGO told that “it’s prohibitively expensive to rent in Kabul because NGO staff renting has driven up the rental market” (AP3), and another confirmed that “if you want to live in Kabul, even for a simple one bedroom place with no luxury they will pay maybe \$300 per month. So your money will run out very soon. Clothes and food are also expensive these days” (AP5).⁸²

Men kan de Afghaanse economie niet bespreken zonder de invloed van criminele netwerken hierbij te vermelden. De opiumoogst neemt opnieuw toe. Daaruit blijkt dat het plattenland aan de controle van de regering ontsnapt en er nieuwe bronnen van inkomsten aangeboord worden voor onzekere tijden.

“The total area under opium poppy cultivation in Afghanistan was estimated to be 209,000 hectares (173,000-238,000) in 2013, which represents an area more than a third larger (36%) than in 2012. The continuing high level of opium prices in 2012 was one of the principal factors behind this increase, but it may also have been driven by speculation due

⁸¹ HCR Research Paper n°246, Catherine Gladwell, Hannah Elwyn, *Broken futures: young Afghan asylum seekers in the UK and on return to their country of origin*, oktober 2012, pp. 38; <http://www.unhcr.org/5098d2679.html>

⁸² UNHCR Research Paper n°246, op cit., pp. 30-31.

*to the withdrawal of international troops and the forthcoming elections in 2014, which led farmers to try to hedge against the country's uncertain political future.*⁸³

There are no miracle cures. A transformation of the corrupt economy could take up to two decades, and opium production is likely to climb beyond 2013's worrying levels before it falls again, said Jean-Luc Lemahieu, outgoing head of the UN office on drugs and crime in Afghanistan.

[...]

*"If no appropriate action is taken, then Afghanistan runs the risk of becoming a fragmented criminal state, ruled by an illicit economy," Lemahieu told the Guardian after five years grappling with Afghanistan's narcotics problem, as well as interlinked issues from government corruption to other criminal enterprises like illegal logging. "It is not too late, but we need to act decisively."*⁸⁴

De kwetsbaarheid van de bevolking en haar onophoudelijke verplaatsingen over de jaren heen heeft er ook voor gezorgd dat zij makkelijker het slachtoffer kunnen worden van verschillende vormen van mensenhandel en gedwongen arbeid:

*"There are numerous factors making Afghan people extremely vulnerable to trafficking: more than two decades of conflict and the subsequent loss of lives and livelihoods, prolonged economic instability and deteriorating insecurity, to name a few examples. There are additional factors such as the common occurrence of violence against women, including forced marriage, rendering women particularly vulnerable. Children are another large pool of potential "targets" for trafficking with widespread poverty compelling up to one third of Afghan children to work in order to augment their family income. The majority of them are exposed to adverse working conditions outside of any protective mechanism. **Afghanistan is facing a mass population displacement.** Many of the displaced persons have no secure place to stay and end up living in camps or open areas deprived of any basic social services or means of livelihood. Women and children living under these conditions are particularly at risk of being trafficked.*

*In addition to factors related to the supply of potential victims, Afghanistan offers an environment favourable to facilitating the process of trafficking. Afghanistan shares borders with six countries and some parts are very difficult to control due to the terrain and trans-border tribal structures. In the absence of modern border management and a weakening of law and order, racketeers freely cross borders to traffic or smuggle people to or through neighbouring countries. With poppy production and smuggling of narcotics flourishing in the country, the tactics of criminal groups are more sophisticated than ever and their well-established networks contribute to cross-border trafficking operations.*⁸⁵

Er wordt verder weinig gewicht gegeven aan het feit dat veel asielzoekers een enorme schuld gegenereerd hebben om hun reis naar Europa te kunnen betalen. Ook na hun terugkeer naar Afghanistan, blijven ze dikwijls gebonden aan die schuld. Als het CGVS er vanuit wil gaan dat de mogelijkheid om een schuld aan te gaan om naar Europa te vluchten een bewijs van de zelfstandigheid van de betrokkene is, moet het ook mee in rekening brengen dat die eraan

⁸³ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2013*, december 2013, p. 17; http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_Opium_survey_2013_web_small.pdf

⁸⁴ The Guardian, *Drug trade could splinter Afghanistan into a fragmented criminal state*, 6 januari 2014; <http://www.theguardian.com/world/2014/jan/05/drug-trade-afghanistan-fragmented-criminal-state>

⁸⁵ International Organization for Migration (IOM), *Trafficking in Persons in Afghanistan, Field Survey Report*, juni 2008, p 5; https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/countries/docs/afghanistan/iom_report_trafficking_afghanistan.pdf

gebonden zal blijven na terugkeer terwijl de mogelijkheid die zijn verblijf in Europa biedt om aan die schuld te voldoen, opgeheven wordt.

Het is dan ook een omgekeerde redenering te veronderstellen dat de familie ter plaatse in Afghanistan een effectieve steun zal kunnen betekenen na een terugkeer: verschillende analyses tonen immers aan dat veel families net op financiële steun van hun familieleden in het buitenland rekenen om in Afghanistan te kunnen overleven. De uitwijzing uit het asieland van zo'n familielid maakt een einde aan die bron van inkomsten, waardoor bovendien de schuld van de reis naar Europa niet meer verder afbetaald kan worden. Deze economische dynamiek wordt uitgebreid besproken in een studie van de Universiteit van Oxford:

“Deportation represents a crisis for such families, not just the individual involved—a crisis that must be resolved. If someone is deported before debts can be repaid, and if they are unlikely to be able to repay it post-deportation, there is a strong incentive to re-migrate, even if that means increasing the original debt. Debts, whether to family members or to more formal lenders, cannot be written off and those lenders recognize that their best chance of repayment is through financing re-migration. Smugglers provide different packages for re-migration to facilitate and provide an incentive to leave again. They can either loan the money directly and recuperate it against wages in the country of destination (usually Iran) or loan the money to the migrant and obtain a reimbursement from an employer in the country of destination, leading to situations of bonded labour.”⁸⁶

“The economic and educational opportunity loss has a broader impact than just on the individual. Its repercussions are collective. When debts are incurred to send one person abroad, that is, a young promising son, the expectations at home are that this will be the solution to the many—mostly economic—problems of the household. Often, especially in the case of Afghans deported from Iran, families that stayed behind depended exclusively on that person's remittances. The expectation is that of a quick, if not immediate, return on investment. This is often times easily achieved with migrants to Iran (Majidi 2008) repaying the cost of their migration within a week or a month, before sending regular remittances. However, those deported from Europe face a tougher reality: in many cases, not only have their skills not improved, they have been unable to send regular remittances, and have not been able to repay debts. When they return empty handed, it is the entire family that bears the indebtedness and economic losses. This leads to a downgrading of the family's assets and strategies, hence justifying and necessitating incurring more debts to fulfil another migration attempt.”⁸⁷

⁸⁶ Liza Shuster and Nassim Majidi, *What happens post-deportation? The experience of deported Afghans*, *Migration Studies*, 8 mei 2013, p. 7;

<http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/05/08/migration.mns011.full>

⁸⁷ Liza Shuster and Nassim Majidi, op cit.; p. 8;

<http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/05/08/migration.mns011.full>

G. Conclusie

Omwille van de, in deze nota uiteengezette, strikte voorwaarden voor de asielinstanties m.b.t. de toegankelijkheid en de redelijkheid van interne beschermingsalternatieven en het groot aantal variabele factoren waarmee rekening gehouden moet worden bij de toepassing van het concept, is het BCHV de mening toegedaan dat de identificatie van een concreet IBA in Afghanistan in feite enkel van een hypothetische redenering kan uitgaan. Daar dient dan nog de belangrijke factor van onzekerheid aan toegevoegd worden, die de nabije toekomst van Afghanistan is:

“In 2013 and 2014, the Afghan regime will be, almost simultaneously, hit by three crises: an economic crisis resulting from the reduction in Western spending, an institutional crisis with the end of President Karzai's term and, finally, a security crisis with the anticipated rise of the Taliban, from the summer of 2013 onwards.”⁸⁸

Terwijl net de duurzaamheid van een voorgesteld intern beschermingsalternatief moet aangetoond worden, vormt de uiterst onzekere context juist een ernstige hinderpaal voor het bepalen ervan.

We stellen vast dat zelfs belangrijke institutionele actoren op het terrein, zoals UNHCR of UNOCHA, moeilijkheden ondervinden om in Afghanistan de aard en de oorzaak van verplaatsingen van bevolkingsgroepen te bepalen. Ook over de toekomst van de stedelijke bevolking rijzen steeds meer vragen. Terwijl landbouw de belangrijkste bron van inkomsten blijft, wordt de mogelijkheid om werk te vinden in de steden stilaan louter hypothetisch. De identificatie van een concreet intern beschermingsalternatief lijkt in dergelijke omstandigheden enkel nog mogelijk te zullen zijn in zeer uitzonderlijke gevallen.

Uit de analyse van de huidige asielpraktijk blijkt evenwel dat de asielinstanties bij de beoordeling van het IBA terugvallen op de rechtspraak van het EHRM i.v.m. (potentiële) artikel 3 EHRM-schendingen. De wettelijke voorwaarden eigen aan het specifieke asielrechtelijke concept, zoals die vastgelegd zijn in de Kwalificatierichtlijn zowel als in artikel 48/5 §3 van de Vreemdelingenwet en in UNHCR richtlijnen, zijn evenwel veel strikter en vereisen een uitgebreid onderzoek van de toegankelijkheid en de redelijkheid van een voorgesteld IBA, wat inhoudt dat een geheel van uiterst complexe en onzekere factoren in rekening gebracht moet worden.

In de praktijk van de asielinstanties werd de laatste twee jaar het intern beschermingsalternatief regelmatig aangegrepen om aan Afghaanse asielzoekers subsidiaire bescherming in België te weigeren. Daarbij hebben de asielinstanties volgens het BCHV de individuele omstandigheden van deze asielzoekers onvoldoende binnen de reële context van de huidige Afghaanse economie en samenleving gesitueerd.

Met deze nota hoopt het BCHV ertoe bij te kunnen dragen dat er meer aandacht zou gaan naar de werkelijke levensomstandigheden waar Afghaanse asielzoekers in terecht komen na een terugkeer naar hun land van herkomst, en die omstandigheden beter begrepen zouden worden, zodat louter speculatieve beschermingsalternatieven door de asielinstanties niet langer weerhouden zouden worden.

⁸⁸ Samuel Hall, *Humanitarian assistance in a (pre)-conflict Afghanistan A contextual analysis – 2013*, mei 2013, p. 9; [http://samuelhall.org/REPORTS/Humanitarian%20Assistance%20in%20a%20\(Pre-\)%20Conflict%20Afghanistan.pdf](http://samuelhall.org/REPORTS/Humanitarian%20Assistance%20in%20a%20(Pre-)%20Conflict%20Afghanistan.pdf).