

Schweizerische Zeitschrift
für Asylrecht und -praxis
Revue suisse pour la pratique
et le droit d'asile

1/2022

Afghanistan

2 EDITORIAL/ÉDITORIAL

ABHANDLUNGEN/DÉVELOPPEMENTS

3 Janice Sumbo

Les réfugiés·e·s de la violence à la lumière
de la Convention de Genève de 1951

10 Alexandra Geiser, Corinne Troxler

Afghanistan: Besonders gefährdete Gruppen
seit der Machtübernahme der Taliban

INFORMATIONEN/INFORMATIONS

21 Khyber Farahi, Samim Ahmadi

The Humanitarian Situation in Afghanistan

28 Kathryn Kruglak

New asylum applications and re-examinations:
an analysis of options available to Afghan citizens
currently in Switzerland

RECHTSPRECHUNG/JURISPRUDENCE

33 Adriana Romer

Familien und Italien

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
www.osar.ch



Stämpfli Verlag AG

online+

Ihre Vorteile auf
einen Blick: Seite 35

en ligne+

Vos avantages en un
coup d'œil : Page 35

Die Schweiz, Afghanistan und ein Signal um einen Trend zu drehen

Seit Jahren gibt es keine Fortschritte bei der Suche nach einer kohärenten europäischen Asyl- und Grenzpolitik. Seit Jahren gelingt es nicht, das Massensterben irregulärer Migrant:innen bei der Überquerung des Mittelmeers zu beenden: mehr als zweitausend Opfer gab es 2021.

Von allen Migrant:innen, die weltweit an Grenzen ums Leben kommen, starb auch im letzten Jahr jede:r zweite beim Versuch nach Europa einzureisen. An der Landgrenze der EU zu Belarus reagierte der EU-Staat Polen mit Härte, setzte das Flüchtlingsrecht aus, legalisierte «Refoulement» und nahm dabei eine humanitäre Katastrophe in Kauf. An den Aussen Grenzen der EU, vom Grenzfluss Evros zwischen Griechenland und der Türkei bis zu den verminten Wäldern an der Grenze Bosniens und Kroatiens, vom Atlantik zwischen Westafrika und den kanarischen Inseln über das tödliche Meer vor Libyen bis nach Polen litten und starben Menschen, wurde internationales und EU-Recht gebrochen, kam es zu Push-Backs und systematischen Verletzungen der Menschenwürde.

Weder in Afghanistan noch in Syrien gelang es in den letzten Jahren internationalen Organisationen «Fluchtursachen» zu beseitigen. Das fortdauernde Elend von Millionen in Afghanistan, der Zusammenbruch der Wirtschaft und die Angst vor Verfolgung so vieler Menschen nach dem Siegeszug der Taliban machten sichtbar, wie sehr sich auch hier die Lage weiter verschlechterte. Was aber könnten europäische Demokratien angesichts von Verfolgung in Afghanistan tun, in einer Situation, in der selbst viele jener, die ein Recht auf Aufnahme in Deutschland oder den USA haben, nur mit Mühe aus Afghanistan herauskommen, in der die Nachbarn Afghanistans ihre Grenzen für Schutzsuchende geschlossen haben, und an der türkischen Grenze zum Iran wie an der griechischen Grenze zur Türkei kaum mehr ein Durchkommen möglich ist? Und in der es fast kein organisiertes Resettlement aus Afghanistan oder aus den Nachbarländern selbst für jene gibt, die in Europa auf jeden Fall Asyl erhalten würden?

Die Zahl von Schutzsuchenden, die auf *legalen* Wegen Europa erreichten, lag auch 2021 wieder auf einem Tiefstand. Im ganzen Jahr gelang es dem UNHCR nur etwa 39 000 Flüchtlinge weltweit (!) durch *Resettlement* eine Perspektive zu eröffnen. Die Zahl der Länder, die sich bereit erklärten bei Resettlement mitzumachen, bleibt ein sehr kleiner Kreis. Dabei könnte eines sofort geschehen: Länder mit einer langen Asyltradition, wie Deutschland, Frankreich und die Schweiz, könnten gerade angesichts der desaströsen Lage vieler Afghan:innen ein starkes Signal setzen, würden sie sich dem Trend entgegenstellen und sich bei Resettlement an Demokratien wie Schweden oder Kanada orientieren.

2019 gab es in Kanada bei 37 Millionen Einwohnern etwa 60 000 Asylanträge oder Aufnahmen, davon 30 000 im Rahmen von Resettlement, 0,08 Prozent der kanadischen Bevölkerung. Die grösste Zahl, zwei Drittel, wurde auf Initiative von Bürgern und Bürgerinnen und der Zivilgesellschaft aufgenommen. Auch in Schweden wurden in den letzten Jahren jedes Jahr um die 5000 Menschen – 0,05 Prozent der Bevölkerung – durch Resettlement als Flüchtlinge ins Land geholt.

Würden die Schweiz, Deutschland und Frankreich nur annähernd so viele Flüchtlinge im Jahr durch Resettlement aufnehmen wie Schweden, wären das 4300, 41 000 und 33 000 Menschen im Jahr. Diese Zahlen überfordern kein Land. Würde man es ermöglichen, dass sich auch hier die Zivilgesellschaft, Städte, Vereine und Gemeinden, wie in Kanada, als Paten und Patinnen melden könnten, wäre auch der Integrationserfolg noch wahrscheinlicher.

Es gibt heute angesichts der desaströsen Lage, in der sich der globale Flüchtlingsschutz befindet, viel zu tun, das allerdings eine längere politische Anstrengung erfordern würde. Aber es gibt auch Dinge, die sofort geschehen könnten, so wie in den 1980er Jahren zur Zeit der Bootsflüchtlinge in Südostasien. Die Aufnahme von Verfolgten in Afghanistan, die bereits auf kuratierten Listen von Aktivist:innen, Künstler:innen, Richter:innen stehen, würde durch eine Wiederbelebung des Resettlement in dieser Grösse sofort zehntausende Menschen retten. Eine globale Koalition für Resettlement – Kanada und die Schweiz, die USA und Deutschland, Frankreich und andere Staaten – könnte ein Signal setzen. Und dabei ein Jahr nach dem 70. Jahrestag der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention eine notwendige, eindringliche Botschaft an andere Staaten senden.

Ein Gipfel einer internationalen Resettlement-Koalition mit konkreten Zusagen in den nächsten Monaten wäre dabei ein patenter Weg, einen negativen Trend zu drehen. Es wäre hervorragend, würde sich die Schweiz als eines der ältesten Asylländer der Welt dabei beteiligen und vielleicht sogar einen solchen Gipfel organisieren.

Gerald Knaus,*
Europäische Stabilitätsinitiative, Berlin

* Autor von *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst – Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*, www.grenzen.eu.

Janice Sumbo*

Les réfugiés·e·s de la violence à la lumière de la Convention de Genève de 1951

Zusammenfassung

Die jüngsten Ereignisse in Afghanistan bereiten Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Qualifizierung. Die sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen sind noch weitgehend unklar, und die Grössenordnung der Fluchtbewegungen aus Afghanistan ist noch nicht absehbar. Dieser Beitrag soll die verschiedenen Möglichkeiten zum Schutz von Gewaltflüchtlingen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene im Lichte der Genfer Konvention aus rechtlicher Sicht darstellen.

Résumé

Les derniers événements en Afghanistan posent des difficultés quant à leur qualification. Les conséquences juridiques qui en découlent sont encore très peu claires, et l'étendue des flux qui arrivent n'est pas encore connue. Cette contribution vise à présenter sous l'angle juridique les différentes possibilités de protéger les réfugié·e·s de la violence, sur les plans international, européen et national, à la lumière de la Convention de Genève.

I. Introduction

Après plus de 20 ans d'occupation, le retrait des forces armées américaines de l'Afghanistan le 31 août 2021 laisse des milliers d'Afghan·e·s démuni·e·s¹. La prise du pouvoir par les Talibans², l'instabilité qui en découle ainsi que d'autres facteurs multiples et interdépendants³ ont entraîné – et continuent d'entraîner – des déplacements massifs de civils craignant d'éventuelles situations de violence, persécutions et de violations de leurs droits fondamentaux. Partant, ils fuient afin de trouver refuge dans un État d'accueil, espérant bénéficier d'une protection internationale. Bien que la plupart de ces personnes fuient dans les pays voisins des zones de crises, qui accueillent la plus grande partie des réfugié·e·s⁴, l'Europe se retrouve aussi impactée par ces déplacements, pour l'heure

cependant moins massifs qu'en 2015 lors de la « crise migratoire ». Les différents systèmes d'asiles, européen ou nationaux, se retrouvent alors confrontés à leurs limites et faiblesses⁵.

De par leur caractère récent, les derniers événements en Afghanistan posent des difficultés quant à leur qualification, et les conséquences juridiques qui en découlent restent encore très peu claires. De plus, l'étendue des flux qui arrivent n'est pas encore connue. Le droit des réfugiés implique différents instruments et se conjugue au pluriel sur les plans international, régional et national, ce qui offre des formes de protections complémentaires, mais qui les rend parfois difficilement lisibles⁶. De surcroît, la dimension politique très actuelle de l'asile, respectivement la question des personnes réfugiées, ne facilite pas une réglementation fluide des divers intérêts en jeu.

Cette contribution vise à présenter sous l'angle juridique les différentes possibilités de protéger des réfugié·e·s de la violence. Dans un premier temps, nous contextualiserons la thématique, et nous nous intéresserons à la notion de réfugié·e selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, qui représente la pierre angulaire en la matière. Nous traiterons encore du principe du non-refoulement et présenterons son rôle et sa place centrale en l'espèce. Dans un deuxième temps, il s'agira de s'intéresser à la protection complémentaire offerte par les droits humains, avant de présenter brièvement les différents types de protection que le droit européen est susceptible d'octroyer aux réfugié·e·s de la violence, à savoir la protection subsidiaire et la protection temporaire. Finalement, nous présenterons le système de l'admission provisoire proposé par le droit suisse, avant de conclure brièvement.

II. Quelques généralités

1. Le contexte

L'Afghanistan est en proie à divers conflits depuis des décennies, entraînant des conséquences multifactorielles d'ordre géopolitique, socio-économique et militaire par-delà les frontières et qui s'alimentent mutuellement⁷. Ces conflits sont subis par des millions de civils, les forçant à l'exil avec peu de perspectives de retour⁸, et donc une installation durable dans un pays d'accueil. D'autres facteurs, comme par exemple l'ef-

* Janice Sumbo, juriste.

¹ COI Report Afghanistan, *Security Situation update*, in: <https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/2021_09_EASO_COI_Report_Afghanistan_Security_situation_update.pdf>, 09.2021 (toutes nos sources en ligne ont été consultées pour la dernière fois le 22 décembre 2021), p. 11 et 13.

² *Ibidem*.

³ MAIER STEFAN, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 face aux problématiques contemporaines*, in: Tournepeche Anne-Marie (édit.), *La protection internationale et européenne des réfugiés – La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Paris 2014, p. 19 s.

⁴ MAIER, p. 19.

⁵ PROGIN-THEUERKAUF SARAH/PHAN TOBIAS, *Droit européen de l'asile*, Berne 2020, n° 2.

⁶ CASTILLO JUSTINE, *La coopération dans la répartition de la charge du réfugié entre les États*, in: Tournepeche Anne-Marie (édit.), *La coopération: enjeu essentiel du droit des réfugiés*, Paris 2015, p. 61 ss.

⁷ Nations Unies, *Conflit et violence: une ère nouvelle*, in: <<https://www.un.org/fr/un75/new-era-conflict-and-violence>>, 2018.

⁸ *Ibidem*.

fondement de l'État de droit, l'absence d'institutions étatiques ou légitimes, ou encore la pénurie de ressources⁹, aggravent et prolongent encore les situations de violence.

La difficulté pour le système juridique en cas de déplacements massifs liés à ces situations de violence généralisée réside premièrement dans la qualification de la situation, mais également dans la dualité entre le collectif et l'individuel. En effet, un nombre très important de civils fuient et arrivent dans les pays d'accueil plus ou moins simultanément. Il s'agit donc de considérer et de protéger le groupe, la somme d'individus face à la menace collective, mais également chaque individu, susceptible d'être considéré comme un-e réfugié-e¹⁰. En ce sens, chaque cas doit être traité individuellement en tenant compte de ses particularités pour pouvoir déterminer le statut qui doit être octroyé et offrir une protection adéquate. Toutefois, le système d'asile européen peut rapidement se retrouver submergé par la charge de travail engendrée par le nombre de demandes de protection internationale, et dans l'impossibilité d'instruire les demandes au cas par cas¹¹. La difficulté est renforcée pour certains États membres de par l'art. 13 par. 1 du règlement Dublin III, qui indique que lorsqu'il est établi que le demandeur ou la demandeuse a franchi irrégulièrement la frontière d'un État membre en venant d'un État tiers, cet État membre est responsable de l'examen de la demande de protection internationale, ce qui charge particulièrement certains pays aux frontières extérieures.

2. La notion de réfugié-e et la Convention de Genève

Le point de départ de la notion de réfugié-e est la Convention de Genève de 1951¹² qui constitue, avec le protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut de réfugié, l'instrument juridique de base en droit des réfugié-e-s¹³. Toutefois, la Convention contient des définitions limitées, voire peut-être limitantes. Ainsi, de nombreux civils qui s'estiment persécutés dans leur pays d'origine, mais qui ne rentrent pas dans le champ d'application de la Convention, ne peuvent pas bénéficier de sa protection. Il s'agit de réfugié-e-s que nous qualifierons de réfugié-e-s *lato sensu* (par opposition aux réfugié-e-s *stricto sensu* qui remplissent les conditions fixées par la Convention), dont le statut n'est pas réglementé clairement, et qui ont des besoins de protection se situant hors du champ d'application de la Convention de Genève¹⁴. Parmi ces personnes, il

convient de citer les réfugié-e-s écologiques, les réfugié-e-s de la famine, les réfugié-e-s économiques, les déplacé-e-s internes (qui ne quittent pas leur pays suite à un conflit mais qui changent uniquement de zone), et finalement les réfugié-e-s de guerre ou de la violence¹⁵. Les violences en Afghanistan avaient jusque-là provoqué le déplacement interne de millions de civils¹⁶, qui désormais, en fuyant le pays, deviennent de potentiel-le-s réfugié-e-s.

L'examen de la qualité de réfugié-e à la lumière des critères exigés par la Convention de Genève s'effectue en trois étapes. Premièrement, la Convention indique les clauses d'inclusion (art. 1 A), soit les critères positifs qui doivent être remplis pour que le statut de réfugié-e soit reconnu. Deuxièmement et troisièmement, elle liste les clauses d'exclusion (art. 1 D, E, F) et de cessation (art. 1 C), qui énoncent les critères négatifs qui ne doivent pas être remplis pour qu'une personne puisse bénéficier de la protection octroyée par la Convention¹⁷.

L'inclusion s'analyse selon l'art. 1 A par. 2, qui indique qu'aux fins de ladite Convention, le terme de « réfugié » comprend toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (...) » (art. 1 A par. 2). Six éléments ressortent de cette définition : 1) une crainte fondée ; 2) un acte de persécution ; 3) un motif de persécution sur lequel se fonde l'acte de persécution ; 4) un élément d'extranéité ; 5) le refus ou l'impossibilité pour la personne faisant la demande de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ; 6) l'existence d'un lien de causalité¹⁸.

Il convient encore de relever que selon la définition donnée, la persécution doit reposer sur la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un certain groupe social, ou les opinions politiques¹⁹. La crainte fondée de persécution pour un de ces cinq motifs est le critère fondamental de la définition du réfugié-e²⁰. De plus, la notion de persécution doit se comprendre selon une conception individuelle dans la Convention de Genève²¹. Cela signifie « qu'une persécution doit être dirigée de manière ciblée sur une personne individualisée par des caractéristiques spécifiques »²². Ainsi, les personnes qui se voient contraintes de fuir leur pays d'origine en raison de conflits et de violences généralisées face à une menace collective, ne remplissent pas le critère de persécution au sens de la Convention de Genève²³. En découle que les civils qui ne sont

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ UEBERSAX PETER/PETRY ROSWITHA/HRUSCHKA CONSTANTIN/ERRAS CHRISTOPH, *Migrationsrecht*, Zürich/Saint-Gall 2021, p. 250 s.

¹¹ POSSE-OUSMANE SAMAH/PROGIN-THEUERKAUF SARAH, *Interprétation de la notion de « conflit armé interne »* (art. 15 let. c de la directive 2004/83/CE) : Cour de justice de l'Union européenne, aff. C-285/12, *Aboubacar Dikité c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, arrêt du 30 janvier 2014, *Asyl* (29)2/2014, p. 24.

¹² FREI NULA, *Menschenhandel und Asyl*, Baden-Baden 2018, p. 222.

¹³ FREI, p. 141 ; HATHAWAY JAMES, *Réfugiés et asile*, in : Opeskin Brian/Peruchoud Richard/Redpath-Cross Jillyanne (édit.), *Le droit international de la migration*, Bâle 2014, p. 212.

¹⁴ MAIER, p. 22 s.

¹⁵ UEBERSAX/PETRY/HRUSCHKA/FREI/ERRASS, p. 250 ss.

¹⁶ COI Report Afghanistan, *Security Situation update*, p. 35.

¹⁷ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 9.

¹⁸ *Idem*, n° 15.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ HATHAWAY, p. 216 s.

²¹ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 18.

²² *Ibidem*.

²³ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 18 ; UEBERSAX/PETRY/HRUSCHKA/FREI/ERRASS, p. 250 s.

pas persécutés individuellement mais qui craignent des menaces collectives qui résultent de la prise de pouvoir par les Talibans ne remplissent pas le critère de persécution au sens de la Convention et ne bénéficient donc pas de sa protection²⁴.

Toutefois, face à l'afflux massif auquel était confrontée l'Europe en 2015, une opinion minoritaire dans la littérature estimait qu'une guerre est à considérer comme une persécution et que la majorité des personnes fuyant des régions de guerre sont donc des réfugié-e-s *stricto sensu*, auxquels la Convention de Genève est applicable²⁵. Ainsi, à condition de considérer que l'Afghanistan est une région de guerre, les civils afghans pourraient bénéficier du statut de réfugié-e *stricto sensu* au sens de la Convention de Genève et de sa protection. Cet avis n'est pas convaincant, car il méconnaît la différence entre une persécution, qui est individuelle et cible une personne concrète en raison de ce qu'elle est, et une guerre, qui est une situation de violences généralisées et qui est aveugle par rapport à la situation des individus concernés. Les différentes formes de protection en droit international, européen et suisse témoignent toutes de cette différenciation.

3. Le principe du non-refoulement

Il découle de la souveraineté de chaque État de reconnaître ou non un droit à l'asile, avec pour seules limitations les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement²⁶. Ce principe ne consacre pas de droit à l'asile, mais prohibe, en présence de circonstances spécifiques, le transfert de ressortissant-e-s étrangers et étrangères au-delà des frontières nationales, sans pour autant leur octroyer un statut juridique particulier²⁷. Cela implique la nécessité d'examiner pour chaque personne individuellement si son expulsion entraînerait nécessairement un retour dans un État persécuteur²⁸ ou qui lui infligerait de la torture ou un traitement inhumain ou dégradant, ce qui est susceptible de causer des difficultés aux différents systèmes en cas d'arrivées massives.

Les principales dispositions juridiques desquelles découle ce principe sont l'art. 33 de la Convention de Genève, l'art. 3 CEDH, l'art. 3 de la Convention de l'ONU contre la torture et l'art. 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU)²⁹. Le principe du non-refoulement est devenu une règle de droit international coutumier et est

contraignant envers tous les États, même ceux n'ayant ratifié aucune des conventions qui l'énoncent³⁰.

L'art. 33 de la Convention de Genève interdit aux États contractants d'expulser ou de refouler un-e réfugié-e sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Cette disposition consacre un droit fondamental qui découle du statut de réfugié-e³¹. Toutefois, la protection octroyée par cette disposition n'est pas absolue. L'art. 33 par. 2 émet une réserve et autorise les États à expulser un-e réfugié-e malgré la menace de persécution, s'il représente une menace pour la sécurité de l'État d'accueil ou pour la communauté de ce pays, ainsi que dans les cas où le ou la réfugié-e a été condamné pour des crimes particulièrement graves. L'art. 3 CEDH en revanche offre une protection qui s'applique de manière absolue et est reconnue comme du *ius cogens*³². Il indique que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». C'est au travers des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme que le principe de non-refoulement est ressorti de cette disposition, qui offre une protection implicite, notamment en conjonction avec l'art. 2 CEDH qui protège le droit à la vie³³.

L'interdiction de la torture selon l'art. 3 CEDH joue également un rôle dans le cadre des expulsions et des déportations en chaîne et – contrairement à la Convention de Genève – n'exige pas que l'acte soit motivé par des raisons spécifiques³⁴. Selon la jurisprudence constante de la CourEDH, la garantie de l'art. 3 CEDH exige donc que la victime offre la preuve d'une forte probabilité de l'existence concrète et sérieuse d'un risque réel de subir un traitement contraire à l'art. 3 CEDH³⁵. Ce traitement ne doit pas nécessairement être imputable à l'État concerné, le seul critère de rattachement étant le risque objectif d'un traitement contraire aux droits humains au sens de l'art. 3 CEDH³⁶.

III. Les différents types de protection

1. La protection complémentaire des droits humains

En parallèle à l'évolution du droit des réfugié-e-s, les droits humains jouent un rôle toujours plus important et permettent de compléter les garanties et protections offertes par le régime

²⁴ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 18; UEBERSAX/PETRY/HRUSCHKA/FREI/ERRASS, p. 250 s.

²⁵ CHETAIL, VINCENT, cité dans KOLLER FRÉDÉRIC, *La Convention sur les réfugiés est quasi universelle*, in : <<https://www.letemps.ch/monde/convention-refugiés-quasi-universelle>>, 2015.

²⁶ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 2; UEBERSAX/PETRY/HRUSCHKA/FREI/ERRASS, p. 236.

²⁷ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 52; UEBERSAX/PETRY/HRUSCHKA/FREI/ERRASS, p. 236.

²⁸ EPINEY ASTRID/WALDMANN BERNHARD/EGBUNA-JOSS ANDREA/OESCHGER MAGNUS, *Die Anerkennung als Flüchtling im europäischen und schweizerischen Recht, ein Vergleich unter Berücksichtigung des völkerrechtlichen Rahmens*, Freiburg 2008, p. 20.

²⁹ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 70.

³⁰ UNHCR, *Relevé des conclusions : Le principe du non-refoulement*, in : <<https://www.unhcr.org/fr/516bcb6d9.pdf>>, 2001 (consulté pour la dernière fois le 5 octobre 2021), p. 217.

³¹ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 56.

³² BESSON SAMANTHA/KLEBER ELEONOR, art. 3 CEDH, in : Nguyen Minh Son/Amarelle Cesla (édit.), *Code annoté de droits des migrations, vol. 1 : droits humains*, Berne 2014, art. 3 CEDH, n° 3.

³³ Principalement, il convient de mentionner CourEDH, arrêt du 7 juillet 1989, *Soering contre Royaume-Uni*, requête n° 14038/88 ; CourEDH, arrêt du 2 mars 2010, *Al-Saadoon and Mufdhi contre Royaume-Uni*, requête n° 61498/08 ; CourEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M. S. S. contre Belgique et Grèce*, requête n° 30696/09.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 65.

³⁶ EPINEY/WALDMANN/EGBUNA-JOSS/OESCHGER, p. 20 s.

de protection international des réfugié-e-s³⁷. En effet, le droit des réfugié-e-s et les droits humains font l'objet d'une synergie croissante³⁸. Chacun-e a des droits inhérents à sa qualité d'être humain, opposables à tout pouvoir. Toutefois, leur standard est minimal³⁹. Certains instruments, à l'exemple de la DUDH, représentent du droit international coutumier⁴⁰.

Au niveau européen, la CEDH est l'un des instruments de protection central en droit des réfugié-e-s⁴¹, accompagné par la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴². Bien que la CEDH ne consacre pas le droit d'asile, elle protège des droits fondamentaux qui servent de protection efficace aux personnes qui demandent l'asile⁴³. Ainsi, dès qu'un-e réfugié-e *lato sensu* se situe dans la juridiction d'un des États parties à la Convention ou dès qu'un État exerce un contrôle effectif sur cette personne, celle-ci pourra se prévaloir des droits qu'elle prévoit (art. 1)⁴⁴. Ces protections sont déterminantes dans le cas des réfugié-e-s de la violence, car elles protègent déjà au stade de l'accès à une protection internationale, avant même qu'une personne n'ait effectivement obtenu le statut de réfugié ou un autre type de protection⁴⁵.

L'art. 4 du Protocole 4 CEDH joue un rôle de protection majeur dans le cas d'arrivées en groupe. Cette disposition, souvent appliquée en combinaison avec l'art. 13 CEDH qui consacre le droit à un recours effectif, prohibe les expulsions collectives⁴⁶. Dans sa jurisprudence, la Cour ouvre la possibilité d'appliquer la CEDH de manière extraterritoriale en matière d'asile, et permet ainsi potentiellement de protéger des personnes qui demandent d'asile avant même qu'elles n'aient atteint le territoire européen⁴⁷.

Actuellement, il n'est pas encore clair si les Talibans ont l'intention de reprendre les obligations internationales ratifiées par l'Afghanistan au cours des 20 dernières années, y compris la plupart des conventions internationales relatives

aux droits humains⁴⁸. Si elles venaient à ne pas être reprises, la situation relative aux droits humains en Afghanistan pourrait devenir encore plus préoccupante car le risque qu'ils soient gravement bafoués serait d'autant plus grand.

2. La protection subsidiaire du droit de l'UE

Le principe du non-refoulement n'accorde pas de statut aux réfugié-e-s *lato sensu* et n'indique pas ce qu'il faut faire des demandeurs et demandeuses d'asile débouté-e-s en territoire européen. Faut-il ne faire que tolérer leur présence ? Les intégrer ? Le cas échéant, à quelles conditions ? Quels sont leurs droits et leurs obligations ? Ces questions sont laissées à la discrétion des États. Pour régler la question, l'UE a donc créé un concept qui lui est propre : la protection subsidiaire⁴⁹.

Au niveau international, la Convention de Genève fournit une base solide sur laquelle construire des systèmes de protection supplémentaires destinés aux personnes qui en ont besoin et qui en sont dépourvues⁵⁰. Au niveau régional, l'art. 3 CEDH est la base de la protection subsidiaire, qui consiste en une autre forme de protection internationale⁵¹. Elle découle de la directive 2011/95/UE (« directive qualification ») et offre un standard commun au niveau européen.

La qualité de réfugié-e au sens des art. 13 ss de la directive qualification doit d'abord être exclue pour pouvoir potentiellement bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire (art. 2 let. f)⁵². Substantiellement, la qualité de réfugié-e telle que définie à l'art. 2 let. d de la directive correspond à celle donnée par la Convention de Genève⁵³. Afin de pouvoir prétendre bénéficier de la protection subsidiaire, le ou la ressortissant-e d'un pays tiers ou l'apatride doit courir un risque réel de subir, dans son pays d'origine ou dans le pays dans lequel il a sa résidence habituelle, les atteintes graves définies à l'art. 15 de la directive (art. 2 let. f *in fine*). Celles-ci sont : a) la peine de mort ou l'exécution ; b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés dans son pays d'origine⁵⁴, ; ou c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. A ce stade, il convient de relever que le risque d'atteinte mentionné à la let. c) est de type plus général, susceptible de relever de situations de guerres qui ne visent pas des individus spécifiques en particulier, alors que celui qui relève des let. a) et b) est plus particulier, en ce sens qu'il présuppose un degré d'individualisation clair, et donc est *prima facie* moins prompt à s'appliquer aux réfugié-e-s de la violence⁵⁵.

³⁷ MAIER, p. 22.

³⁸ *Idem*, p. 44.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ TOURNEPICHE ANNE-MARIE, *Remarques introductives*, in : Tournepiche Anne-Marie (édit.), *La coopération : enjeu essentiel du droit des réfugiés*, Paris 2015, p. 5.

⁴¹ GAUTHIER CATHERINE, *Convention européenne des droits de l'homme et protections internationales des réfugiés*, in : Tournepiche Anne-Marie (édit.), *La protection internationale et européenne des réfugiés – La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du temps*, Paris 2014, p. 26.

⁴² BIAD ABDELWAHAB, *Le droit d'asile (article 18) : l'effectivité en question*, in : Biad Abdelwahab/Parisot Valérie (édit.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Bilan d'application*, Bruxelles 2018, p. 305.

⁴³ TOURNEPICHE, p. 6 s.

⁴⁴ GAUTHIER, p. 26 ; CRÉPEAU FRANÇOIS/ATAK IDIL, *La régulation de l'immigration irrégulière dans le respect du droit international des droits de l'homme*, in : Puéchavy Michel/Krenc Frédéric (édit.), *Migrations de populations et droits de l'homme*, Bruxelles 2011, p. 228.

⁴⁵ GAUTHIER, p. 27.

⁴⁶ *Idem*, p. 33.

⁴⁷ Pour plus de détails, voir CourEDH, arrêt du 5 février 2002, *Conka contre Belgique*, requête n° 51564/99 ; CourEDH, arrêt du 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, requête n° 27765/09 ; GAUTHIER, p. 33.

⁴⁸ COI Report Afghanistan, *Security Situation update*, p. 12.

⁴⁹ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 122.

⁵⁰ MAIER, p. 22 s.

⁵¹ PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 121.

⁵² *Idem*, n° 122.

⁵³ EPINEY/WALDMANN/EGBUNA-JOSS/OESCHGER, p. 28.

⁵⁴ En substance, l'art. 15 let. b correspond à l'art. 3 CEDH (cf. PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 125).

⁵⁵ CJUE, arrêt du 17 février 2009, *Meki et Noor Elgafaji contre Staatssecretaris van Justitie*, aff. C-465-07, Rec. 2009, p. I-00921, pt 38 ; PROGIN-THEUERKAUF/PHAN, n° 125.

Toutefois, les formulations utilisées à la lettre c) ne sont pas claires, voire contradictoires, ce qui provoque des interprétations dissemblables entre États membre⁵⁶. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a eu l'occasion de clarifier la compréhension et l'interprétation qu'il faut donner à l'art. 15 let. c notamment dans deux arrêts clés, l'arrêt *Elgafaji*⁵⁷ en 2009, suivi de l'arrêt *Diakité*⁵⁸ en 2014.

Dans l'arrêt *Elgafaji*, la Cour précise en particulier l'interprétation à donner aux termes de « violence aveugle ». Bien que cela puisse paraître paradoxal, elle conclut que la personne qui demande une protection subsidiaire ne doit pas nécessairement rapporter la preuve qu'elle est visée de manière spécifique à cause d'éléments propres à sa situation personnelle pour que l'existence de menaces graves et individuelles soit admise⁵⁹. Il faut en réalité comprendre que plus la violence est aveugle, plus il faut interpréter le terme « individuel » comme couvrant des atteintes dirigées contre des civils, mais sans considération de leur identité, et donc moins il faut prouver être visé-e de manière spécifique. De manière exceptionnelle, il est possible d'admettre l'existence de telles menaces lorsque le degré de violence aveugle atteint un niveau si élevé qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays ou la région concernés courrait un risque réel de subir des menaces graves et individuelles, du fait de sa simple présence sur le territoire⁶⁰. La protection subsidiaire pourrait dans ce cas être accordée à un-e réfugié-e de la violence.

Le degré de violence relève de l'appréciation des autorités nationales compétentes pour traiter la demande de protection subsidiaire⁶¹, mais cette appréciation peut aussi être sujette à des divergences d'interprétation. La qualification de la situation en Afghanistan, dont la violence y semblerait généralisée, est délicate, et l'interprétation ne va pas de soi⁶². Dans de tels cas, il revient à la CJUE de combler les lacunes par sa jurisprudence pour clarifier les doutes quant à la façon d'interpréter les directives européennes en matière d'asile⁶³. Toutefois, à l'heure de la présente contribution, il n'existe pas encore de jurisprudences européennes relatives aux réfugié-e-s afghan-ne-s qui font suite à l'actualité et qui permettraient d'indiquer quelle lecture et qualification donner à la situation actuelle en Afghanistan.

Finalement, la Cour complète encore son propos en indiquant que bien que l'art. 15 let. c fasse référence à des éléments collectifs « en ce sens que la personne concernée appartient, comme d'autres personnes, à un cercle de victimes potentielles d'une violence aveugle en cas de conflit armé »⁶⁴,

il n'en demeure pas moins que cette disposition doit faire l'objet d'une interprétation systématique et être lue avec les let. a et b de cette même disposition⁶⁵.

La CJUE a ensuite eu l'occasion de préciser la notion de « conflit armé interne » dans l'arrêt *Diakité* en 2009. La Cour indique que la notion de « conflit armé interne ou international » de la directive qualification n'est pas directement la même que celle donnée par le droit international humanitaire⁶⁶, et qu'en termes de finalité, les mécanismes de protection diffèrent⁶⁷. Le droit européen entend protéger les civils des conflits armés internationaux et des conflits armés internes, pour autant qu'ils présentent la caractéristique de la violence aveugle⁶⁸. La Cour indique que relativement à la lettre, à la finalité du texte et selon son sens habituel en langage courant, la notion de conflit armé interne « vise une situation dans laquelle les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou dans laquelle deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent »⁶⁹. Ainsi, la Cour choisit d'interpréter la notion de « conflit armé interne » de manière autonome et plus large que l'interprétation prévue par le droit international humanitaire⁷⁰, qui ne prévoit pas l'octroi d'une protection internationale à certains civils en dehors de la zone de conflit et du territoire des parties au conflit⁷¹.

En 2020, la CJUE a encore précisé que, pour déterminer l'existence de « menaces graves et individuelles » au sens de l'art. 15 let. c de la directive qualification, une prise en compte globale de toutes les circonstances du cas d'espèce, notamment de celles qui caractérisent la situation du pays d'origine de la personne demandant une protection, est exigée. Cependant, le rapport entre le nombre de victimes dans la zone concernée et le nombre total d'individus que compte la population de cette zone ne doit pas atteindre un seuil déterminé⁷².

La question qui est soulevée dans le contexte afghan réside dans le fait que les Talibans sont désormais au pouvoir. Malgré l'annonce de la création de l'Émirat islamique d'Afghanistan le 19 août 2021, le nouveau gouvernement n'est pas reconnu par la communauté internationale⁷³. La situation actuelle n'implique plus un groupe armé combattant les forces régulières nationales, mais la qualification de la situation – respectivement les conséquences juridiques qui en découlent – reste très délicate. Selon la définition retenue par la Cour, les situations de violences armées exercées de manière unilatérale ne sont pas couvertes par la protection subsidiaire. Ainsi, à partir du moment où les Talibans se retrouveraient à exercer leur pouvoir et leur force unilatéralement sans groupe adverse,

⁵⁶ POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 24.

⁵⁷ *Elgafaji* (cf note n° 56).

⁵⁸ CJUE, arrêt du 30 janvier 2014, *Aboubacar Diakité contre Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, aff. C-285/12, publié au Recueil numérique général.

⁵⁹ *Elgafaji*, pt 34 ; POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 24.

⁶⁰ *Elgafaji*, pt 35.

⁶¹ *Elgafaji*, pt 35 ; POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 24.

⁶² BRICE-DELAJOUX CLAIRE, *Droit d'asile : le sauvetage de la protection subsidiaire de l'article L712-1 c) du CESEDA*, AJDA 2010, pp. 2354, 2361.

⁶³ POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 25.

⁶⁴ *Elgafaji*, pt 38.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Diakité*, pt 20.

⁶⁷ *Idem*, pt 21.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Diakité*, pt 27 s. ; *Chacon Navas*, pt 40.

⁷⁰ POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 25.

⁷¹ *Diakité*, pt 23.

⁷² CJUE, arrêt du 10 juin 2021, *CF et DN contre Bundesrepublik Deutschland*, aff. C-901/19.

⁷³ COI Report Afghanistan, *Security Situation update*, p. 11 s.

même de manière extrêmement violente, il découle de la définition retenue par la Cour que la situation en Afghanistan ne rentrerait pas dans le champ d'application couvert par la protection subsidiaire.

L'Avocat général MINGOZZI partage l'interprétation de la Cour donnée à l'art. 15 let. c, et liste, en plus, des situations dans lesquelles l'application de la protection subsidiaire ne peut être automatiquement exclue. Il indique que c'est notamment le cas lorsque : 1) les parties belligérantes ne disposent pas du degré d'organisation requis par le droit international humanitaire ou n'exercent pas un contrôle sur le territoire ; 2) les forces gouvernementales n'interviennent pas dans le conflit ; 3) il n'y a pas d'« affrontement prolongé » au sens du droit international humanitaire ; 4) le conflit tourne à sa phase finale ou, encore, que la situation relève, en droit international humanitaire, des notions de « troubles intérieurs » ou de « tensions internes »⁷⁴. Ainsi, et selon l'interprétation donnée à la situation, les cas susmentionnés permettraient de ne pas exclure l'application de l'art. 15 let. c, respectivement la protection subsidiaire, aux réfugié-e-s afghan-ne-s.

3. La protection temporaire du droit de l'UE

Il convient à présent de s'intéresser au groupe, c'est-à-dire à ce qui est prévu pour gérer les situations d'afflux massif. Le droit international des réfugié-e-s ne régleme pas le scénario des arrivées massives. Il présente donc une lacune⁷⁵. En 2001, la directive 2001/55/CE (« directive afflux massif »), de laquelle découle la protection temporaire, est adoptée. Elle repose sur les principes de coopération et de solidarité financière et opérationnelle⁷⁶. Cette protection permet de combler la lacune du système international⁷⁷. Toutefois, depuis l'adoption du texte en 2001, cette protection n'a jamais été appliquée⁷⁸, peut-être pour cause d'enjeux politiques notamment.

L'art. 2 let. a de la directive afflux massif définit la protection temporaire comme « une procédure de caractère exceptionnel assurant, en cas d'afflux massif ou d'afflux massif imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays d'origine, une protection immédiate et temporaire à ces personnes, notamment si le système d'asile risque également de ne pas pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection ». Ainsi, il s'agit d'une protection qui contient des normes minimales uniquement (art. 1), destinées à régler la situation temporaire-

ment, par l'octroi d'un statut intermédiaire valable pour une année (art. 4 par. 1). L'octroi de cette protection temporaire ne préjuge pas la reconnaissance du statut de réfugié-e au titre de la Convention de Genève (art. 3 par. 1).

La directive s'applique aux personnes « qui ont fui des zones de conflit armé ou de violence endémique » et à celles « qui ont été victimes de violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme ou sur lesquelles pèsent de graves menaces à cet égard » (art. 2 let. c). La protection temporaire est donc une forme de protection dans laquelle chaque cas n'est pas examiné de manière individuelle ; elle est susceptible de s'appliquer lorsque *a priori*, toutes les personnes qui arrivent ont besoin de protection⁷⁹.

Cet instrument contient certaines notions indéterminées, telles que « arrivée massive » (art. 2 let. d), sujettes à interprétation. Le flou qui en découle conduit en pratique à empêcher l'application de la directive⁸⁰. Néanmoins, il existe des indices potentiels de l'existence d'une situation d'afflux massif, comme l'arrivée graduelle de personnes à la recherche d'un refuge dans les États membres, provoquant la perturbation du fonctionnement des systèmes d'asile nationaux⁸¹. Cependant, le nombre de systèmes d'asile nationaux devant être surchargés pour être considéré comme tel reste imprécis⁸². En 2015, lors de ladite « crise migratoire », la directive n'a pas été actionnée. Si la situation de 2015 n'a pas été considérée comme une arrivée massive permettant de déclencher l'application de la directive⁸³, nous peinons à imaginer que les arrivées de migrant-e-s afghan-ne-s puissent permettre de l'activer. Le droit suisse connaît d'ailleurs un statut parallèle à celui de la protection temporaire de l'UE : la protection provisoire (art. 4 et 66 LAsi), qui a connu jusqu'ici le même sort.

4. L'admission provisoire du droit suisse

Au niveau européen, le statut offert par la protection subsidiaire ressemble désormais beaucoup à celui de réfugié-e au sens strict. En Suisse, la situation est différente. L'admission provisoire, codifiée aux art. 83 ss LEI (aLEtr), constitue une mesure de substitution au renvoi des réfugié-e-s *lato sensu*⁸⁴. Ainsi, dès que l'octroi du statut de réfugié-e au sens de la LAsi est exclu, il convient de se demander si l'individu ne pourrait pas bénéficier de l'admission provisoire⁸⁵. Il ne s'agit pas d'un véritable permis de séjour⁸⁶.

⁷⁴ Conclusions de l'AG Paolo MINGOZZI du 18 juillet 2013, aff. C-285/12, *Diakité*, pt 92 ; POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, p. 25.

⁷⁵ LEBOEUF LUC, *Le droit européen de l'asile au défi de la confiance mutuelle*, Limal 2016, n° 1355 s.

⁷⁶ *Idem*, n°s 1366, 1371.

⁷⁷ POSSE-OUSMANE/PROGIN-THEUERKAUF, art. 4 LAsi, n° 39.

⁷⁸ Forum Réfugiés, *Que prévoit la directive européenne de « protection temporaire » ?*, in : <<https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/681-que-prevoit-la-directive-europeenne-de-protection-temporaire>>, 2020.

⁷⁹ LEBOEUF, n°s 1366, 1371.

⁸⁰ Forum Réfugiés, *Que prévoit la directive européenne de « protection temporaire » ?*

⁸¹ INELI-CIGER MELTEM, *Time to activate the temporary protection directive : Why the directive can play a key role in solving the migration crisis in Europe*, European journal of migration and law 18/2016, p. 15.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ INELI-CIGER, p. 32.

⁸⁴ POSSE-OUSMANE Samah, art. 83 LEtr, in : Nguyen Minh Son/Amarelle Cesla (édit.), *Code annoté de droits des migrations*, vol. II : Loi sur les étrangers (LEtr), Berne 2014, n° 1.

⁸⁵ *Idem*, n° 2.

⁸⁶ *Ibidem*.

La décision d'accorder ou non l'admission provisoire relève de la compétence du SEM (art. 16 OERE)⁸⁷. Pour savoir si l'intéressé-e est susceptible de bénéficier de cette protection, il s'agit d'étudier la situation du cas d'espèce sous trois angles : l'impossibilité, l'illicéité, et l'inexigibilité de l'exécution du renvoi. Si une de ces trois conditions est remplie, la personne doit être admise provisoirement (art. 83 LEI). En effet, les conditions sont de nature alternative et il suffit que l'une d'elles soit réalisée au moment où l'autorité prend sa décision pour que le renvoi soit inexécutable⁸⁸.

Premièrement, l'exécution n'est pas possible lorsque la personne étrangère ne peut pas quitter la Suisse pour son État d'origine, son État de provenance ou un État tiers, ni être renvoyée dans un de ces États tiers (art. 83 al. 2). Cette condition est réalisée lorsque des obstacles techniques indépendants de la volonté de la personne rendent impossible l'exécution de son renvoi⁸⁹. Deuxièmement, le critère de la licéité n'est pas respecté lorsque le renvoi de la personne dans son État d'origine, dans son État de provenance ou dans un État tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international (art. 3 CEDH par exemple), (art. 83 al. 3). Troisièmement, l'exécution de la décision ne peut pas être raisonnablement exigée si le renvoi de la personne dans son pays d'origine ou de provenance la met concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (art. 83 al. 4). Ce dernier alinéa peut être particulièrement pertinent pour la situation de réfugié-e-s afghan-ne-s.

Le motif d'inexigibilité ne relève pas du droit international public, mais trouve sa source dans des conditions humanitaires⁹⁰. Dans la pratique, il s'agit de la disposition pouvant s'appliquer aux réfugié-e-s de la violence et aux personnes qui se retrouveraient en situation de danger concret, selon les circonstances du cas d'espèce, par exemple parce que leur retour les placerait selon toute vraisemblance dans un dénuement complet, exposé-e-s à la famine, et donc à une dégradation grave de leur état de santé, à l'invalidité, voire à la mort⁹¹. Lorsqu'il existe une mise en danger concrète, l'exécution du renvoi est inexigible et l'admission provisoire doit, sous réserve de l'art. 83 al. 7 LEI, être accordée⁹².

En 2011, le TAF a admis dans un arrêt de coordination⁹³ que l'aggravation de la situation sécuritaire en Afghanistan rendait le renvoi contraire au caractère raisonnablement exi-

gible de l'art. 83 al. 4, sous réserve du renvoi dans les grandes villes⁹⁴. Par exemple, le TAF a ainsi retenu que seuls les jeunes hommes en bonne santé pouvaient être renvoyés à Kaboul⁹⁵. Ceci soulève la question des groupes de personnes plus vulnérables ou à risque. En effet, l'appréciation du critère d'exigibilité implique une attention particulière pour les femmes, notamment celles vivant seules avec des enfants en bas âge, les personnes gravement malades, et les personnes âgées sans famille⁹⁶. Les Talibans ont jusqu'à présent annoncés que les droits des femmes seraient perpétués « dans les limites de la Sharia islamique », sans clarifier ou élaborer clairement les dites limites⁹⁷.

Plus récemment, le TAF a statué dans son arrêt de référence du 13 octobre 2017⁹⁸ que la situation sécuritaire et la difficulté des conditions humaines étaient telles dans une grande partie de l'Afghanistan que la situation devait être qualifiée de menace pour la vie au sens de l'art. 83 al. 4 LEI, à l'exclusion des grandes villes de Kaboul⁹⁹, Herat¹⁰⁰ et Mazar-i-Sharif¹⁰¹. Dans ces villes, un retour ne peut être raisonnablement exigé qu'à des conditions strictes, comme notamment de disposer d'un réseau social solide, de la possibilité d'assurer le minimum vital et d'une situation de logement sûre¹⁰².

IV. Quelques remarques conclusives

Il ressort de cette contribution que les instruments internationaux, européens et suisses ne permettent pas de protéger de manière efficace les réfugié-e-s de la violence. Il sera important de rester attentif aux jurisprudences futures, notamment pour ce qui a trait à la qualification de la situation actuelle en Afghanistan. Ainsi, il sera possible de mieux déterminer les conséquences juridiques, respectivement les différents types de protection susceptibles d'être octroyés aux « réfugié-e-s » afghan-ne-s. Les situations individuelles devraient être examinées en priorité, de manière complète et détaillée, pour octroyer la protection adéquate en fonction des particularités de chaque cas, et éviter que les réfugié-e-s de la violence ne voient finalement leurs droits fondamentaux bafoués, non en Afghanistan, mais là où ils étaient venus chercher une protection. Pour pallier la pression subie par les différents pays d'accueil, et permettre une meilleure organisation et répartition des charges, un programme de relocalisation au niveau européen (ou mondial) pourrait être une solution particulièrement intéressante.

⁸⁷ Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (RS 142.281).

⁸⁸ Posse-Ousmane, art. 83 LEtr, nos 8 et 9 ; arrêt du TAF C-6528/2007 du 3 février 2010.

⁸⁹ Posse-Ousmane, art. 83 LEtr, n° 10.

⁹⁰ *Idem*, n° 39.

⁹¹ ATAF 2007/10 ; Posse-Ousmane, art. 83 LEtr, n° 40.

⁹² ATAF 2014/26, c. 7 ; Posse-Ousmane, n° 46.

⁹³ TAF, arrêt du 19 septembre 2011, E-3859/2010.

⁹⁴ Posse-Ousmane, art. 83 LEtr, n° 44.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ ATAF 2014/26, c. 9 ; TAF, arrêt du 28 avril 2008, E-6800/2006, c. 3.2.1 ; Posse-Ousmane, art. 83 LEtr, n° 45.

⁹⁷ COI Report Afghanistan, Security Situation update, p. 13.

⁹⁸ TAF, arrêt du 13 octobre 2017, D-5800/2016.

⁹⁹ TAF, D-5800-2016 c. 8.4.2

¹⁰⁰ ATAF 2011/38, c. 4.3.3.2.

¹⁰¹ TAF, arrêt du 8 février 2019, D-4287/2017, c. 6.2.3.5.

¹⁰² Grasdorf-Meyer Tobias/Ott Lisa/Vetterli Luzia, Geflüchtete Menschen im Schweizer Recht, Berne 2021, n° 630.

Alexandra Geiser, Corinne Troxler*

Afghanistan: Besonders gefährdete Gruppen seit der Machtübernahme der Taliban

Résumé

Depuis la prise de pouvoir des talibans, les informations sur les violations des droits humains et les assassinats arbitraires commis par les talibans se sont multipliées. Au début de leur règne, les talibans ont certes promis une amnistie pour les anciens membres des forces de sécurité ou encore le respect des droits des femmes ; des rapports faisant état de perquisitions, de listes de personnes recherchées et d'assassinats en représailles ont toutefois créé une atmosphère de méfiance et de peur. L'article suivant décrit la situation de groupes particulièrement vulnérables depuis l'arrivée au pouvoir des talibans. Les restrictions massives des droits des femmes, les mesures prises à l'encontre des anciens membres des forces de sécurité et de l'ancien gouvernement, ainsi que des journalistes, des défenseur-e-s des droits humains et des minorités ethniques ont contraint de nombreux Afghan-e-s à fuir ou à entrer dans la clandestinité. Il montre en outre comment les talibans répriment toute résistance à leur domination et comment les personnes dont le comportement ne correspond pas aux normes rigides des talibans sont persécutées.

Zusammenfassung

Seit der Machtübernahme der Taliban mehrten sich die Informationen zu Menschenrechtsverletzungen und willkürlichen Tötungen durch die Taliban. Die Taliban haben zwar zu Beginn ihrer Herrschaft eine Amnestie für Angehörige der ehemaligen Sicherheitskräfte oder auch die Einhaltung der Rechte von Frauen versprochen; Berichte über Hausdurchsuchungen, Fahndungslisten und Vergeltungstötungen haben jedoch eine Atmosphäre von Misstrauen und Angst geschaffen. Im folgenden Artikel wird die Lage von besonders gefährdeten Gruppen seit der Machtübernahme der Taliban beschrieben. Die massiven Einschränkungen der Rechte der Frauen, das Vorgehen gegen ehemalige Angehörige der Sicherheitskräfte und der alten Regierung wie auch gegen Medienschaffende, Menschenrechtsaktivistinnen und ethnische Minderheiten haben viele Afghaninnen zur Flucht oder zum Untertauchen gezwungen. Ausserdem wird aufgezeigt, wie die Taliban jeglichen Widerstand gegen ihre Herrschaft niederschlagen und wie Personen, deren Verhalten nicht den rigiden Normen der Taliban entsprechen, verfolgt werden.

Mit der Machtübernahme durch die Taliban hat sich für viele Afghaninnen die Lebenssituation grundlegend verändert. Zahlreiche Personengruppen müssen unter dem neuen Regime Verfolgung oder Missbrauch fürchten. Seit 2008 publiziert die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) jährlich Updates zu den Gefährdungsprofile derjenigen Gruppen, die unter der jeweils aktuellen politischen und humanitären Lage als besonders gefährdet gelten.¹ Die SFH geht davon aus, dass Personen, die den jeweils beschriebenen Gefährdungs- respektive Risikoprofilen entsprechen, Schutz benötigen. Die Zusammenstellung der Gefährdungsprofile soll als Hilfsmittel und Anleitung für Asylentscheidungsverfahren dienen und hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch Familienangehörige oder Bekannte von Personen mit den beschriebenen Profilen aufgrund ihrer Verbindung mit der gefährdeten Person Schutz benötigen können.

I. Zweifelhafte Versprechen der Taliban

An der ersten Pressekonferenz der Taliban vom 17. August 2021 verkündete Taliban-Sprecher Zabihullah Mujahid eine Generalamnestie, in der die Taliban versicherten, dass sie alle begnadigen werden, die gegen sie gekämpft haben. Sie versprachen weiter, die Rechte der Frauen innerhalb der Grenzen der islamischen Shari'a zu respektieren, ohne dazu jedoch konkretere Angaben zu machen. Den Medien haben sie versichert, dass sie weiterhin frei und unabhängig arbeiten können, wenn sie sich «innerhalb unseres kulturellen Rahmens» bewegen und «die islamischen Werte sowie Unparteilichkeit» einhalten.²

Körperstrafen wurden wieder eingeführt. Ende September 2021 kündigte Mullah Nooruddin Turabi, ehemaliger Justizminister der Taliban, heute zuständig für die Gefängnisse, an, dass das Taliban-Regime wieder Hinrichtungen und Amputationen als Bestrafungen einführen wird. Unklar sei lediglich, ob die Bestrafungen in der Öffentlichkeit durchgeführt wer-

¹ Vgl. Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Herkunftsländerberichte, Afghanistan: www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/herkunftslaenderberichte.

² Afghanistan Analysts Network (AAN), The Taliban leadership converges on Kabul as remnants of the republic reposition themselves, 19. August 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-taliban-leadership-converges-on-kabul-as-the-remnants-of-the-republic-try-to-reposition-themselves/. «Wir haben jeden begnadigt, alle, die gegen uns gekämpft haben. Wir wollen keinen Konflikt mehr wiederholen. Wir wollen die Faktoren für Konflikte beseitigen [...] Ich möchte allen Landsleuten versichern, ob sie Übersetzer waren, ob sie mit militärischen Aktivitäten zu tun hatten oder ob sie Zivilisten waren, sie alle sind wichtig gewesen. Niemand wird mit Rache behandelt werden.»

* Alexandra Geiser ist Länderanalytikerin bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH). Corinne Troxler verfügt über langjährige Erfahrung im Asylbereich als Afghanistan-Expertin der SFH.

den.³ Bereits am 25. September 2021 haben die Taliban in Herat vier Männer getötet und ihre Leichen öffentlich aufgehängt. Die Männer wurden von den Taliban beschuldigt, einen Händler und seinen Sohn entführt zu haben.⁴ Am 5. Oktober 2021 haben die Taliban im Bezirk Obe in der Provinz Herat die Leichen von drei mutmasslichen Räufern, die bei einem Einbruch erwischt wurden, an Baggerschaukeln aufgehängt.⁵ Die United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) weist seit Jahren darauf hin, «dass solche Bestrafungen Menschenrechtsverletzungen und Missbrauch darstellen, und dass schwere Bestrafungen wie Hinrichtungen schwerwiegende Verletzungen des humanitären Völkerrechts darstellen, die auf Kriegsverbrechen hinauslaufen können.»⁶ Bereits vor der Machtübernahme im August 2021 setzten die Taliban in den von ihnen kontrollierten Gebieten ihr parallelstaatliches Rechtssystem durch, das auf einer strengen Auslegung der Shari'a basiert und Bestrafungen wie Hinrichtung und Verstümmelung umfasst.⁷

II. Atmosphäre der Angst und schwierige Informationslage

Die afghanische Bevölkerung steht den Versprechungen der Taliban, die Menschenrechte zu schützen und die Generalamnestie umzusetzen, nach den Erfahrungen mit dem Taliban-Regime 1996–2001 von Grund auf skeptisch gegenüber. Trotz Erlass der Generalamnestie geht gemäss Afghanistan Analysts Network (AAN) aus verschiedenen Berichten eindeutig hervor, dass sich viele Afghan:innen nach dem Machtwechsel aufgrund spezifischer, gezielter und persönlicher Bedrohungen versteckt halten und dass diejenigen, die nach ihnen suchen, «über ein umfangreiches Wissen verfügen und sich auf Ereignisse, Beziehungen und Verantwortlichkeiten beziehen, die bereits Jahre zurücklagen». AAN schliesst daraus, «dass die Bewegung (Taliban) oder Einzelpersonen innerhalb der Bewegung durch eine Kombination aus horizontalen und vertikalen Verbindungen landesweit auf hochgradig lokalisiertes Wissen

zurückgreifen können». Die Berichte über Hausdurchsuchungen, Fahndungslisten und Vergeltungstötungen haben eine Atmosphäre von Misstrauen und Angst geschaffen. Gemäss AAN haben neben ehemaligen Angehörigen der Afghan National Defense and Security Forces (ANDSF) auch Frauenrechtler:innen und Medienschaffende Anlass zur Sorge – viele verstecken sich, weil sie um ihre Sicherheit fürchten.⁸

Die Informationslage ist noch ungenügend, um systematisches Vorgehen der Taliban gegen Kritiker:innen zu belegen. Afghanistan-Experte Thomas Ruttig⁹ macht darauf aufmerksam, dass die Informationslage zur Einschätzung der Menschenrechtslage noch ungenügend ist und dass auch Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch (HRW) es bisher vermeiden, «von «systematischen» Menschenrechtsverletzungen durch die Taliban zu sprechen.» Er weist darauf hin, dass auch die ehemalige Chef:in der Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC) Anfang Oktober die Position vertreten hat, «dass es «unklar» sei, ob Berichte über «illegale Festnahmen, Folter und gezielte Morde» durch die Taliban» bereits einer klaren Politik entsprechen, oder ob diese noch auf Taten einzelner Kämpfer zurückzuführen sind.¹⁰ Mit dem Truppenabzug sowie der Beendigung des Engagements der internationalen Staatengemeinschaft in Afghanistan am 31. August 2021, sind zahlreiche verlässliche Informationsquellen abrupt versiegt. So fehlen heute beispielsweise die von der UNAMA erhobenen Daten zu den zivilen Opfern und den Auswirkungen der Gewalthandlungen. Da die Taliban die Büros der AIHRC inzwischen übernommen haben, fehlt auch im Bereich der Menschenrechtslage eine unabhängige Informationsquelle.¹¹ Zudem ist eine objektive Berichterstattung unter dem neuen Regime kaum mehr möglich (siehe dazu Kapitel 3.3).

Tatsächlich wird befürchtet, dass viele die chaotische Machtübernahme dafür genutzt haben, private offene Rechnungen aus Jahrzehnten gewaltsamer Konflikte zu begleichen und Rache zu üben – darunter wohl nicht nur Angehörige der Taliban. Die schwere Kriminalität ist vor allem in Kabul be-

³ Stern, Taliban wollen Hände abhacken und Menschen hinrichten, 24. September 2021: www.stern.de/politik/ausland/afghanistan--taliban-wollen-haende-abhacken-und-menschen-hinrichten-30771552.html.

⁴ Nau, Bombenanschlag in Afghanistan – Taliban stellen Entführerleichen aus, 25. September 2021: www.nau.ch/news/ausland/bombenanschlag-in-afghanistan-taliban-stellen-entfuhrerleichen-aus-66010195.

⁵ The Washington Post, Harsh public justice and private despair reign in Taliban-ruled Afghanistan, 7. Oktober 2021: www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/taliban-herat-afghanistan/2021/10/06/da8a40b0-2604-11ec-8739-5cb6aba30a30_story.html.

⁶ United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2019, Februar 2020, S. 8, 50: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019.pdf.

⁷ US Department of State (USDOS), Afghanistan 2020 Human Rights Report, 30. März 2021, S. 11: www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/AFGHANISTAN-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 59: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_report_2020_revs3.pdf.

⁸ Afghanistan Analysts Network (AAN), UN Human Rights Council to talk about Afghanistan: Why so little appetite for action?, 23. August 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/un-human-rights-council-to-talk-about-afghanistan-why-so-little-appetite-for-action/; Afghanistan Analysts Network (AAN), The Moment in Between, 1. September 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-moment-in-between-after-the-americans-before-the-new-regime/.

⁹ Thomas Ruttig ist Afghanistan-Experte. Seit 1993 hat er insgesamt zwölf Jahre in Afghanistan gelebt und dabei unter anderem für die UNO und die EU gearbeitet. Ruttig ist Mitbegründer des Afghanistan Analysts Network, einer regierungsunabhängigen, gemeinnützigen Forschungsorganisation mit Hauptsitz in Kabul, die Analysen zu politischen Themen in Afghanistan und der umliegenden Region erstellt. Ruttig berichtet in verschiedenen Medien über die aktuellen Entwicklungen in Afghanistan.

¹⁰ Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger: Eine Zwischenbilanz nach zwei Monaten Taleban-Herrschaft, 20. Oktober 2021: <https://thrutting.wordpress.com/2021/10/20/regierungsunfaehige-sieger-eine-zwischenbilanz-nach-zwei-monaten-taleban-herrschaft/>.

¹¹ AAN, UN Human Rights Council to talk about Afghanistan: Why so little appetite for action?, 23. August 2021.

reits wieder stark angestiegen, insbesondere Entführungen sind verbreitet.¹² Zudem stimmen Vorgehensweisen der Taliban auf lokaler Ebene oft nicht mit den offiziellen Erklärungen der Taliban-Führung überein, was wohl mit den vielen verschiedenen Fraktionen und unterschiedlichen Ansichten innerhalb der Taliban zu erklären ist.¹³ Gemäss Thomas Ruttig verfügen die Frontkommandanten der Taliban über ein erhebliches Mass an Autonomie, auch bei der Entscheidungsfindung in alltäglichen Angelegenheiten, solange sie nicht gegen die zentralen Grundsätze der Taliban-Führung verstossen. Dies dient vor allem dazu, Spaltungen in der Bewegung durch eine zu rigide Administration zu vermeiden.¹⁴ Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die Taliban-Führung in der Lage und vor allem auch willens ist, ihre Mitglieder zu kontrollieren und für Missbräuche zur Rechenschaft zu ziehen, bzw. die afghanische Bevölkerung zu schützen.¹⁵

Laut der Analyse von HRW vom November 2021 scheinen Tötungen und das Verschwindenlassen von Personen seit der Machtübernahme der Taliban gezielter geworden zu sein, da Taliban-Befehlshaber, insbesondere auf Provinzebene, Informanten und Informationen der früheren Regierung genutzt hätten, um Personen ausfindig zu machen, die mit den ehemaligen afghanischen Sicherheitskräften in Verbindung gestanden sind. Die Taliban-Führung in Kabul hat sich offiziell von den summarischen Tötungen, willkürlichen Verhaftungen und dem Verschwindenlassen von Personen distanziert und auch jegliche Rolle, die die Führung gespielt haben könnte, geleugnet. Am 21. September 2021 kündigten die Taliban die Bildung einer Kommission an, die alle Personen aus den Reihen der Taliban ausschliessen soll, die «persönliche Feindschaft hegen, in Korruption, Unmoral, Verletzung von Menschenrechten, Belästigung, Diebstahl und Raub oder andere Vergehen verwickelt sind». Am 24. September 2021 erklärte der amtierende Verteidigungsminister, Mullah Mohammad Yaqoob, dass es «vereinzelte Berichte» über nicht genehmigte Hinrichtungen gegeben habe. Die Taliban erklärten Ende November 2021 in einem Schreiben an HRW, sie hätten 755 Mitglieder, die derartige Ta-

ten begangen hätten, aus ihren Reihen entfernt und ein Militärtribunal für diejenigen eingerichtet, die des Mordes, der Folter und der illegalen Inhaftierung beschuldigt würden.¹⁶

Amnesty International (AI) hat bereits Mitte September 2021 einen Bericht veröffentlicht, der zahlreiche Menschenrechtsverletzungen seitens der Taliban seit ihrer Machtübernahme dokumentiert.¹⁷ Im Dezember 2021 zeigte AI in einem neuen Bericht auf, wie im Kampf um die Vorherrschaft in Afghanistan im ersten Halbjahr 2021 Tausende Zivilist:innen getötet wurden. Die Taliban verübten vor dem Fall Kabuls diverse Kriegsverbrechen, auch das US-Militär und die afghanischen Streitkräfte (ANDSF) waren für Vergehen verantwortlich, die zu grossem Leid unter der Zivilbevölkerung führten. Der Bericht dokumentiert Folter, aussergerichtliche Hinrichtungen und Tötungen durch die Taliban vor dem Sturz der Regierung im August 2021. AI geht davon aus, dass die dokumentierten Fälle nur einen kleinen Teil der tatsächlich stattgefundenen Menschenrechtsverletzungen ausmachen. Es sei davon auszugehen, dass viele Fälle von Menschenrechtsverletzungen unbekannt blieben, da die Taliban die Überwachung durch Medien und Menschenrechtsorganisationen einschränken und es im ganzen Land an zuverlässigen Mobiltelefon- und Internetdiensten mangle.¹⁸

III. Besonders gefährdete Gruppen

Mit der Machtübernahme durch die Taliban hat sich für zahlreiche Afghan:innen die Lebenssituation abrupt grundlegend verändert. Zahlreiche Personengruppen müssen unter dem neuen Regime Verfolgung oder Missbrauch fürchten. Im Folgenden werden die seit der Machtübernahme der Taliban besonders gefährdeten Gruppen herausgegriffen und beschrieben. Eine ausführlichere Version der aktuellen Gefährdungsprofile sind im aktuellen Update der SFH beschrieben.¹⁹ Auch EASO publizierte im Januar 2022 einen ausführlichen Bericht zu den Entwicklungen in Afghanistan seit der Machtübernahme der Taliban und die neue Gefährdungslage der allgemeinen Bevölkerung wie auch von spezifischen Gruppen, die im Wesentlichen mit denjenigen Profilen, welche die SFH beschrieben hat, übereinstimmen.²⁰

¹² Human Rights Watch (HRW), Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021: www.hrw.org/news/2021/09/23/afghanistan-taliban-abuses-cause-widespread-fear; Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021; Afghanistan Analysts Network (AAN), Is This How It Ends? With the Taleban closing in on Kabul, President Ghani faces tough decisions, 15. August 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/is-this-how-it-ends-with-the-taleban-closing-in-on-kabul-president-ghani-faces-tough-decisions/; Foreign Policy, Taliban Make Afghan Crime Wave Even Worse, 29. Oktober 2021: <https://foreignpolicy.com/2021/10/29/afghanistan-crime-poverty-taliban-economic-collapse-humanitarian-crisis/>.

¹³ Danish Immigration Service (DIS), Afghanistan Recent developments in the security situation, impact on civilians and targeted individuals, September 2021. S. 17: www.ecoi.net/en/file/local/2060188/Afghanistan_Targetedindiv_FINAL.pdf.

¹⁴ Ruttig, Thomas, Have the Taliban Changed?, *Combatting Terrorism Center Sentinel*, März 2021, Vol. 14, Issue 3, S. 4: <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2021/03/CTC-SENTINEL-032021.pdf>.

¹⁵ HRW, Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021; Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021.

¹⁶ Human Rights Watch (HRW), No Forgiveness for People Like You, Executions and Enforced Disappearances in Afghanistan under the Taliban, 30. November 2021, S. 12, 20: www.hrw.org/report/2021/11/30/no-forgiveness-people-you/executions-and-enforced-disappearances-afghanistan.

¹⁷ Amnesty International (AI), The fate of thousands hanging in the balance: Afghanistan's fall into the hands of the Taliban, September 2021: www.ecoi.net/en/file/local/2060589/ASA1147272021ENGLISH.pdf; Tagesschau.de, Amnesty-Bericht: «Taliban demonstrieren Menschenrechte», 21. September 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-amnesty-101.html.

¹⁸ Amnesty International (AI), No Escape: War Crimes and Civilian Harm during the Fall of Afghanistan to the Taliban, 15. Dezember 2021, S.13–14: www.amnesty.org/en/documents/asa11/5025/2021/en/.

¹⁹ Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), Afghanistan: Gefährdungsprofile, 31. Oktober 2021: www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Herkunftslanderberichte/Mittlerer_Osten_-_Zentralasien/Afghanistan/211031_AFG_Update_Gefahrungsprofile.pdf.

²⁰ European Asylum Support Office (EASO), Afghanistan Country Focus, Januar 2022: https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2022_01_EASO_COI_Report_Afghanistan_Country_focus.pdf.

1. Rechte der Frauen massiv eingeschränkt

Obwohl die Taliban vor ihrer Machtübernahme mehrmals beteuert haben, die Rechte der Frauen zu respektieren, soweit diese nicht dem islamischen Recht widersprechen, herrscht diesbezüglich in Anbetracht der Erfahrungen während des Taliban-Regimes 1996–2001 sowie in den von den Taliban kontrollierten Gebieten in jüngerer Zeit, grosse Skepsis.²¹ So dokumentierte UNAMA bereits 2020 in den von den Taliban kontrollierten Gebieten Vorfälle von Tötungen und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung von Frauen für angebliche Übertretungen von moralischen oder geschlechtsspezifischen Normen.²² Der völkerrechtliche Schutz der Grundrechte von Frauen und Mädchen ist durch die Machtergreifung der Taliban deshalb speziell bedroht.²³ Dass die Taliban das Frauenministerium bereits in den ersten Wochen geschlossen und zu einem «Ministerium für Gebet und Orientierung sowie zur Förderung der Tugend und zur Verhinderung von Laster» umfunktioniert haben, deutet klar auf die Prioritäten der neuen Machthaber hin.²⁴

Gemäss Danish Immigration Service stellt sich die Lage der Frauen nach der Machtergreifung durch die Taliban landesweit unterschiedlich dar. In einigen Teilen des Landes dürfen Mädchen die Schule ab der siebten Klasse nicht mehr besuchen und Frauen dürfen das Haus ohne männlichen Begleiter (Mahram) nicht verlassen und die Erwerbsarbeit ausser Haus ist ihnen untersagt. In anderen Teilen Afghanistans können Frauen das Haus weiterhin allein verlassen und einer Arbeit ausser Haus nachgehen, auch wenn mit mehr Einschränkungen als vor der Machtübernahme der Taliban.²⁵ HRW schildert die Situation diesbezüglich für Herat: Obwohl Frauen offiziell das Haus ohne Mahram verlassen dürfen, kam es seitens der Taliban zu heftigen Verweisen. Die meisten Frauen fürchten sich deshalb davor, das Haus zu verlassen und bleiben aus Angst vor Übergriffen zuhause. Lehrerinnen von weiterführenden Schulen wurden nach Hause geschickt, weil sie keine Knabenklassen unterrichten dürfen und weiterführende Mädchenschulen geschlossen bleiben.²⁶ Dagegen sendete Tolo TV am 9. Oktober 2021 einen Bericht über Mädchen, die in drei Provinzen im Norden des Landes (Kunduz, Balkh und Sar-e Pul) weiterhin bis zur 12. Klasse zur Schule gehen dürfen. Auch *The New York Times* berichtet darüber,

dass einige Mittel- und Oberschulen im Norden Afghanistans ihre Türen wieder für Mädchen geöffnet haben.²⁷

Auch Afghanistan-Experte Thomas Ruttig geht davon aus, dass es für Frauen heute unterschiedliche Handlungsspielräume gibt. Klar ist jedoch, dass die Taliban innert kurzer Zeit viele Frauenrechte abgeschafft und Restriktionen eingeführt haben.²⁸ Am 21. September 2021 verkündeten die Taliban, dass der Schulunterricht für Mädchen ab der 6. Klasse bald wieder möglich sein soll – unter neuen Regeln.²⁹

Gemäss HRW haben die Taliban seit ihrer Machtübernahme gezielt nach Frauen gesucht, die unter dem alten Regime in der Öffentlichkeit eine aktive Rolle eingenommen hatten, so etwa Frauenrechtlerinnen, Regierungsbeamtinnen und Journalistinnen.³⁰ Frauen, die in der Öffentlichkeit eine aktive Rolle einnahmen und damit gegen die konservativen Wertevorstellungen verstiessen – etwa in Regierung, Justiz, Bildungs- und Gesundheitswesen, NGOs, Medien oder Sport – sahen sich bereits vor der Machtübernahme der Taliban mit Einschüchterungen, Drohungen und Gewalt bis zur Tötung konfrontiert. Frauen wurden auch am Arbeitsplatz bereits früher diskriminiert. Unter dem neuen Regime werden berufstätige Frauen massiv eingeschränkt. Zahlreiche Frauen dürfen ihrer Arbeit nicht mehr nachgehen.³¹

Zudem verlassen viele Frauen das Haus kaum noch, weil die Taliban noch immer keine klaren Bekleidungs Vorschriften für Frauen vorgegeben haben und viele befürchten, von den Taliban wegen ihrer Kleidung hart zurechtgewiesen zu werden.³² Die vorherrschende Atmosphäre der Angst und Verun-

²⁷ Tolo TV, Girls Attend Schools in Kunduz, Balkh, Sar-e Pul, 9. Oktober 2021: www.youtube.com/watch?app=desktop&v=N29WhnN0Ssk&feature=youtu.be; The New York Times, Taliban Allow Girls to Return to Some High Schools, but With Big Caveats, 28. September 2021: www.nytimes.com/2021/10/27/world/asia/afghan-girls-school-taliban.html.

²⁸ Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021; Der Standard, Frauenrechte in Afghanistan: Wenig Hoffnung auf Zugeständnisse – Geschlechterpolitik, 11. Oktober 2021: www.derstandard.at/story/2000130269553/frauenrechte-in-afghanistan-wenig-hoffnung-auf-zugest-aendnisse; Deutsche Welle (DW), Die Taliban und die Mädchenschulen, 22. September 2021: www.dw.com/de/die-taliban-und-die-m%C3%A4dchen-schulen/a-59258610.

²⁹ SRF, Schulen in Afghanistan – Taliban stellen Schulunterricht für Mädchen in Aussicht, 21. September 2021: www.srf.ch/news/international/schulen-in-afghanistan-taliban-stellen-schulunterricht-fuer-maedchen-in-aussicht; Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021.

³⁰ Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021; Der Standard, Frauenrechte in Afghanistan, 11. Oktober 2021; DW, Die Taliban und die Mädchenschulen, 22. September 2021.

³¹ USDOS, 2020 Country Reports, 30. März 2021, S. 24, 34–36, 47; European Asylum Support Office (EASO), Country Guidance Afghanistan 2020, Dezember 2020, S. 75–76: <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2020>; UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 26–29; HRW, Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021; Tages-Anzeiger, «Es tut mir so leid, zu sehen, was mit diesen Frauen geschieht», 27. Dezember 2021: www.tagesanzeiger.ch/die-taliban-haben-angst-vor-den-frauen-568554195765.

³² Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021; Der Standard, Frauenrechte in Afghanistan, 11. Oktober 2021; DW, Die Taliban und die Mädchenschulen, 22. September 2021.

²¹ AAN, UN Human Rights Council to talk about Afghanistan: Why so little appetite for action?, 23. August 2021.

²² UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 13–14, 28–29.

²³ HRW, Afghanistan: Justice System Failing Women, 5. August 2021: www.hrw.org/de/news/2021/08/05/afghanistan-justizsystem-laesst-frauen-im-stich.

²⁴ FAZ, Appell von 103 Journalisten: Hilferuf aus Afghanistan, 20. September 2021: www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/appell-von-103-journalisten-hilferuf-aus-afghanistan-17544499.html.

²⁵ DIS, Afghanistan Recent developments, September 2021, S. 1; siehe auch: AAN, Is This How It Ends?, 15. August 2021.

²⁶ HRW, Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021.

sicherung führt dazu, dass Frauen schrittweise aus dem öffentlichen Leben zurückgedrängt werden und nur noch über einen sehr eingeschränkten Zugang zu Bildung, Gesundheit, Schutz, Politik und Arbeit verfügen. Die aus letzterem resultierenden Einkommensverluste führen zu starken Abhängigkeiten und lösen bei vielen Ängste und Depressionen aus.³³

Speziell gefährdet sind unter dem neuen Regime auch Sportlerinnen. Mit der Machtübernahme der Taliban sind zahlreiche Sportlerinnen aus Furcht vor Verfolgung geflüchtet, darunter auch ein grosser Teil der Frauen-Fussballnationalmannschaft, aber auch weitere Athletinnen.³⁴ Die Schweiz hat beispielsweise für 38 afghanische Radsportlerinnen und weitere Personen humanitäre Visa ausgestellt.³⁵ Zahlreiche der evakuierten Sportlerinnen und privaten Helferinnen erheben allerdings den Vorwurf, dass der Präsident des afghanischen Radsportverbandes anstelle von Sportlerinnen Familienangehörige und persönliche Freunde auf die Evakuierungsliste gesetzt hat. Viele Sportlerinnen mussten deshalb zurückbleiben.³⁶ Am 9. September 2021 verkündete Ahmadullah Wasiq, stellvertretender Leiter der Kulturkommission der Taliban, in einem Interview mit dem australischen Fernsehsender SBS, dass die Taliban Frauen im Sport nicht dulden werden, da dies den islamischen Werten widerspreche. «Der Islam und die islamischen Emirate erlauben es Frauen nicht, Cricket zu spielen oder jede andere Art von Sport (zu treiben), wo sie entblösst werden».³⁷

Unklar ist auch, in wieweit weibliche Medienschaffende noch tätig sein können. Viele wurden bereits von der Arbeit

ausgeschlossen. In Ghazni sollen die Taliban bereits im August 2021 sowohl Moderatorinnen als auch Musik aus den Rundfunkmedien verbannt haben; generell sind Frauen bei verschiedenen TV-Sendern aus dem Programm verschwunden.³⁸ Gemäss Thomas Ruttig gab es Mitte Oktober 2021 im afghanischen TV noch Moderatorinnen.³⁹ Am 21. November 2021 hat das Ministerium für «Gebet, Führung, die Förderung von Tugenden und Verhinderung von Lastern» neue Einschränkungen für TV-Inhalte erlassen, welche acht neue Regelungen umfassen. Nach den neuen Vorschriften ist es Frauen verboten, in Fernsehserien aufzutreten und Journalistinnen und Moderatorinnen müssen zwingend ein Kopftuch tragen.⁴⁰

Kontinuierlich erlassen die Taliban neue Dekrete, welche die Rechte der Frauen einschränken. Laut einer Anordnung von Ende Dezember 2021 dürfen Frauen auf längeren Wegen von mehr als 72 Kilometern nur noch in Begleitung eines engen männlichen Verwandten befördert werden. Sie müssten zudem einen Hidschab tragen, sonst wäre es verboten sie überhaupt mitzunehmen. Wie genau der Hidschab aussehen soll, geht aus der Anordnung nicht hervor. Die Taliban verstecken darunter in der Regel einen Umhang von Kopf bis Fuss.⁴¹ Im Januar 2022 verboten die Taliban in den Provinzen Balkh und Herat den Frauen, Hamams (Badehäuser) zu benutzen. Kurz vorher waren die Modegeschäfte angewiesen worden, die Schaufensterpuppen zu köpfen, da diese Götzenbilder und damit unislamisch seien.⁴²

Die wenigen Frauenhäuser in Afghanistan wurden bereits vor der Machtübernahme der Taliban seitens konservativer und patriarchalischer Kräfte bedroht. Dutzende Frauenhäuser haben seit der Machtergreifung der Taliban ihre Türen geschlossen und mussten für ihre Bewohnerinnen innert kürzester Zeit eine neue Unterkunft finden. Nur in wenigen Fällen gelang es, einen sicheren Ort bei vertrauenswürdigen Verwandten zu finden. Die meisten Bewohnerinnen wurden ihren Ehemännern übergeben, vor welchen die Frauen geflüchtet waren. Die meisten von ihnen befanden sich aufgrund der erlittenen familiären und sozialen Gewalt in sehr schlechter psychischer Verfassung. Es wird befürchtet, dass diese Frauen Opfer von erneuten

³³ HRW, Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021.

³⁴ Deutschlandfunk, Nationalspielerinnen erhalten Asyl in Australien, 24. August 2021: www.deutschlandfunk.de/flucht-aus-afghanistan-nationalspielerinnen-erhalten-asyl.890.de.html?dram:article_id=502153; NDR, Desaster für Sport und Gleichberechtigung, 23. August, 2021: www.ndr.de/sport/Afghanistan-der-Taliban-Desaster-fuer-Sport-und-Gleichberechtigung,afghanistan1256.html; FAZ, Afghanische Fussballerinnen bekommen Asyl in Portugal, 22. September 2021: www.net/aktuell/sport/mehr-sport/junioren-fussballerinnen-aus-afghanistan-bekommen-asyl-in-portugal-17549109.html; ORF, Afghanisches Juniorinnen-Fussballteam darf nach GB, 12. Oktober 2021: <https://orf.at/stories/3232104/>; FAZ, Afghanische Fussballerinnen – Stimme der Stimmlosen, 21. November 2021: www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/frauenfussball-35-spielerinnen-aus-afghanistan-gerettet-17643075.html.

³⁵ Bluewin, Radsportlerinnen erhalten humanitäres Visum für Schweiz, 12. Oktober 2021: www.bluewin.ch/de/news/international/sem-erteilt-38-personen-aus-afghanischem-radsport-humanitaeres-visum-920772.html.

³⁶ Rundschau, Im Visier der Taliban: Radfahrerinnen auf der Flucht, 12. Dezember 2021: www.srf.ch/play/tv/sendung/rundschau?id=49863a84-1ab7-4abb-8e69-d8e8bda6c989. Die Rundschau berichtete darüber. Eine der Radsportlerinnen, die nach Deutschland flüchten konnte, kommentiert die Evakuierungsliste, die der Rundschau vorliegt. Auch eine private Helferin, die Betroffenen half nach Europa zu gelangen, bestätigt den Vorwurf. Die *Union Cycliste Internationale (UCI)*, welche die Evakuierung mit den verschiedenen Staaten koordiniert hat, widerspricht.

³⁷ FAZ, Diskriminierung in Afghanistan: «Mädchensport ist unnötig», 9. November 2021: www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/afghanistan-taliban-wollen-frauen-vom-sport-ausschliessen-17528713.html; The Guardian, Afghan women to be banned from playing sport, Taliban say, 9. September 2021: www.theguardian.com/world/2021/sep/08/afghan-women-to-be-banned-from-playing-sport-taliban-say.

³⁸ AAN, UN Human Rights Council to talk about Afghanistan, 23. August 2021.

³⁹ Afghanistan Zhaghdablay, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021.

⁴⁰ BBC, Taliban unveil new rules banning women in TV dramas, 21. November 2021: www.bbc.com/news/world-asia-59368488; SRF, Taliban verbieten Filme mit Frauen und «unmoralische» Inhalte, 22. November 2021: www.srf.ch/news/international/afghanistan-taliban-verbieten-filme-mit-frauen-und-unmoralische-tv-inhalte. Zudem gilt neu ein Verbot von Filmen, die gegen die Grundsätze der Scharia und die afghanischen Werte verstossen, ein Verbot von Comedy- und Unterhaltungsshows, die die Religion beleidigen oder von den Afghaninnen als anstössig empfunden werden könnten, sowie ein Verbot für die Ausstrahlung von ausländischen Filmen, die fremde kulturelle Werte fördern könnten.

⁴¹ Deutsche Welle (DW), Taliban schränken Frauenrechte in Afghanistan weiter ein, 26. Dezember 2021: www.dw.com/de/taliban-schr%C3%A4nken-frauenrechte-in-afghanistan-weiter-ein/a-60260462.

⁴² Der Standard, Taliban untersagen Frauen Zutritt zu Badehäusern, 7. Januar 2022: www.derstandard.at/story/2000132367316/taliban-untersagen-frauen-zutritt-zu-badehaeusern.

Misshandlungen oder «Ehrenmorden» werden könnten. Damit gibt es für Frauen in Afghanistan kaum noch Zufluchtsorte – sie werden ihrem Schicksal überlassen.⁴³

Frauen haben Anfang September verschiedentlich für ihre Rechte demonstriert. Während eine Demonstration am 2. September 2021 in Herat ohne Einschreiten der Taliban durchgeführt werden konnte, griffen Angehörige der Taliban bei einer Demonstration am 7. September 2021, ebenfalls in Herat, hart durch. Die Taliban haben daraufhin Demonstrationen ohne vorherige Genehmigung verboten. Am 4. September fand eine Demonstration in Kabul statt und am 1. Oktober eine Demonstration für eine generelle Öffnung der Schulen für alle Mädchen.⁴⁴

Die Rechte der Frauen sind in Afghanistan aufgrund der traditionellen Werte seit jeher stark eingeschränkt, was die Lage der Frauen noch wesentlich verschärft.⁴⁵

2. Ehemalige Angehörige der Polizei und Sicherheitskräfte, Regierungsbeamtinnen und Kollaborateurinnen

Bereits vor der Machtübernahme kam es zu Einschüchterungen und Tötungen. Im Winter 2020/21 verfolgten die Taliban in Kabul und weiteren Städten eine Kampagne gezielter Tötungen von ANDSF-Mitarbeitenden ausserhalb ihres Dienstes, Richterinnen, Anwältinnen, Regierungsbeamtinnen, Journalistinnen sowie Frauen- und Menschenrechtsaktivistinnen. Gemäss AAN zielten die Taliban mit diesen Ermordungen darauf ab, «unabhängig denkende öffentliche Intellektuelle» zum Schweigen zu bringen und eine mögliche zivile Opposition im Vorfeld der angestrebten Machtübernahme auszuschalten.⁴⁶

⁴³ Gandhara, Afghan Women's Shelters Vanishing under Taliban Rule, 26. September 2021: <https://gandhara.rferl.org/a/afghanistan-taliban-women-shelters-disappearing/31477947.html>; Die Zeit, Dem Schicksal überlassen, 21. Dezember 2021: www.zeit.de/kultur/2021-12/afghanistan-frauen-taliban-verfolgung-gewalt.

⁴⁴ HRW, Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021; Telebasel, UN richten humanitäre Konferenz für Afghanistan aus, 3. September 2021: <https://telebasel.ch/2021/09/03/afghanistan-ticker-2-2/?channel=105105>; RND, Frauen demonstrieren in Kabul für Öffnung von Schulen für Mädchen, 1. Oktober 2021: www.rnd.de/politik/afghanistan-frauen-demonstrieren-in-kabul-fuer-oeffnung-von-schulen-fuer-maedchen-76UQWWXXC7OQLTCYG4QVGVBEIQ.html.

⁴⁵ Siehe dazu: SFH, Afghanistan: Gefährdungsprofile, 31. Oktober 2021, S. 9ff.

⁴⁶ UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 13, 16; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Midyear Report 2021, Protection of Civilians in Armed Conflict, 1 January to 30 June 2021, 26. Juli 2021, S. 5: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf; Afghanistan Analysts Network (AAN), As US troops withdraw, 1. Mai 2021; Afghanistan Analysts Network (AAN), A Quarter of Afghanistan's Districts Fall to the Taliban amid Calls for a "Second Resistance", 2. Juli 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/a-quarter-of-afghanistans-districts-fall-to-the-taliban-amid-calls-for-a-second-resistance/; Afghanistan Analysts Network (AAN), The Taliban's rise to power, 21. August 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-talibans-rise-to-power-as-the-us-prepared-for-peace-the-taliban-prepared-for-war/.

A. Ehemalige Angehörige der Polizei und der Sicherheitskräfte (ANDSF) und Milizen, welche auf der Seite der ehemaligen Regierung kämpften

Die Angehörigen der ANDSF gehörten bis am 15. August 2021 zu den Hauptzielen der Taliban, wie auch ehemalige Sicherheitsbeamte und deren Familienangehörige. Bei ihrer Machtübernahme haben die Taliban den afghanischen Sicherheitskräften versprochen, sie nicht zu belangen, wenn sie sich ergeben. AAN mutmasste anfangs September 2021, dass dieses Versprechen von einem Grossteil der Taliban eingehalten wurde.⁴⁷ Ende 2021 wies AAN jedoch darauf hin, dass es trotz der ortsspezifischen und allgemeinen Amnestie für Regierungsbeamte und Angehörige der ANDSF zu dokumentierten Tötungen kam und verwies dabei auf die Berichte von AI und HRW.⁴⁸ HRW dokumentiert in einem im November 2021 publizierten Bericht die Folterung, Hinrichtung sowie das Verschwindenlassen von mehr als 100 ehemaligen Angehörigen des Sicherheitssektors durch Taliban seit ihrer Machtübernahme. Die Untersuchungen von HRW beziehen sich jedoch nur auf die vier Provinzen Ghazni, Helmand, Kunduz und Kandahar. Das Ausmass solcher Vergehen bis hin zu Kriegsverbrechen ist daher noch weitgehend unklar. HRW geht davon aus, dass die Aufforderung an die Angehörigen des ehemaligen Sicherheitssektors, sich für eine Amnestie zu registrieren und ihre Waffen abzugeben, dazu benutzt wurde, diese zu identifizieren und anschliessend zu töten. Laut HRW handelte es sich bei den Getöteten oft um Personen mit einem eher niedrigen Rang, die weniger bekannt waren und denen der Schutz von Stammesführern fehlte. Ausserdem berichtet HRW, dass die Taliban nach ehemaligen Mitarbeitern suchten, die untergetaucht waren, und oft Familienmitglieder bedrohten und misshandelten, damit sie deren Aufenthaltsort preisgeben.⁴⁹ Über 20 Staaten haben sich nach Veröffentlichung dieses Berichtes in einer gemeinsamen Erklärung «zutiefst besorgt» über mögliche Hinrichtungen ehemaliger Angehörigen der ANDSF durch die Taliban gezeigt und eine Aufklärung gefordert. Die Verantwortlichen sollen zur Rechenschaft gezogen werden.⁵⁰ Auch AI analysiert in einem im Dezember 2021 veröffentlichten Bericht Kriegsverbrechen, die von den verschiedenen Konfliktparteien im ersten Halbjahr 2021 begangen wurden, darunter auch Folter und ausser-

⁴⁷ AAN, The Moment in Between, 1. September 2021; FAZ, Politik in Afghanistan: Die Demokratie der Taliban, 30. September 2021: www.faz.net/aktuell/wissen/geist-soziales/politik-in-afghanistan-die-demokratie-der-taliban-17498554-p2.html; UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 51; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 58–59.

⁴⁸ Afghanistan Analysts Network (AAN), Afghanistan's conflict in 2021 (2): Republic collapse and Taliban victory in the long-view of history, 30. Dezember 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/afghanistans-conflict-in-2021-2-republic-collapse-and-taliban-victory-in-the-long-view-of-history/.

⁴⁹ HRW, No Forgiveness for People Like You, Executions and Enforced Disappearances in Afghanistan under the Taliban, 30. November 2021.

⁵⁰ Tagesschau.de, Ex-Sicherheitskräfte in Afghanistan: Internationaler Appell an Taliban, 5. Dezember 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-taliban-sicherheitskraefte-101.html.

gerichtliche Hinrichtungen von Angehörigen der ANDSF durch die Taliban.⁵¹

B. Regierungsbeamte und Personen, welche die Regierung unterstützen oder als deren Unterstützer betrachtet werden

Regierungsbeamte, Mitglieder des Justizsystems, Lokalpolitiker und Gemeindeleiter wurden bereits vor der Machtübernahme der Taliban gezielt getötet. Mit der Machtübernahme der Taliban gehören speziell etwa 300 Richterinnen zu den gefährdeten Personen, da sie Rache für ihre Urteile und dafür, dass sie sich für die Einhaltung und Umsetzung der Frauenrechte eingesetzt hatten, fürchten. Sie leben seither meist versteckt.⁵² In den von AI im Dezember 2021 dokumentierten Fällen waren alle getöteten Personen «Anhänger (oder Personen die beschuldigt wurden, Anhänger zu sein) der früheren Regierung und entweder hochrangige Führer oder Angehörige ethnischer Minderheiten.» AI weist dabei darauf hin, dass die Kombination «– Regierungsposition, Rang und/oder Zugehörigkeit zu einer traditionell verfolgten Minderheit – erklärt, warum einige Personen getötet wurden, andere jedoch nicht.»⁵³

C. Zivile Beschäftigte der internationalen Sicherheitskräfte (Ortskräfte)

Mit dem Abzug der internationalen Truppen stieg die Gefahr für die afghanischen Ortskräfte, Opfer regierungsfeindlicher Gruppen zu werden, massiv an, da sie praktisch schutzlos zurückgelassen wurden. Deshalb haben sich zahlreiche Staaten von Mai bis Ende September 2021 dafür eingesetzt, dass Ortskräfte und ihre Familienangehörigen ausreisen und in den Staaten ihrer Arbeitgeber ein neues Leben beginnen können.⁵⁴ Zahlreiche Ortskräfte wurden jedoch schutzlos in Afghanistan zurückgelassen und leben in Angst und Unsicherheit versteckt. Im Januar 2022 warten allein gegen 20 000 Afghaninnen auf eine Möglichkeit der Einreise nach Deutsch-

land.⁵⁵ Die Taliban hatten im Juni 2021 die Ortskräfte aufgefordert, im Land zu bleiben und «Reue» zu zeigen, dann würde ihnen nichts zustossen.⁵⁶ Gemäss European Asylum Support Office (EASO) gab es vor der Machtübernahme durch die Taliban Berichte über Drohungen, z. B. gegenüber Dolmetschern.⁵⁷ Gemäss Berichten des niederländischen TV-Sender NOS sollen ehemalige Beschäftigte der internationalen Sicherheitskräfte von den Taliban Vorladungen erhalten haben, in denen mit Strafen gedroht wird, sollten sie nicht vor einem Gericht erscheinen.⁵⁸

3. Medienschaffende und Menschenrechtsaktivist:innen

Bereits vor der Machtübernahme nahmen die Übergriffe gegen *Medienschaffende* und *Menschenrechtsaktivist:innen* zu. Gemäss UNAMA war mit dem Beginn der Friedensverhandlungen am 12. September 2020 ein sprunghafter Anstieg vorsätzlicher und gezielter Ermordungen von Medienschaffenden und Menschenrechtsaktivist:innen zu verzeichnen, der auch über den Winter 2020/2021 anhielt. Sie waren Drohungen, Einschüchterungen, Schikanen, Überwachung und willkürlichen Festnahmen ausgesetzt. Im Gegensatz zu den Vorjahren hat sich im Jahr 2020 kaum je ein Akteur zu den Angriffen bekannt oder dafür die Verantwortung übernommen, was ein Klima der Angst und Selbstzensur geschaffen hat. Neben den Taliban gehörten auch staatliche Akteure, lokale Machthaber und organisierte kriminelle Gruppen zu den Tätern.⁵⁹

⁵¹ AI, No Escape: War Crimes and Civilian Harm during the Fall of Afghanistan to the Taliban, 15. Dezember 2021.

⁵² UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 16, 18; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Protection of civilians in Armed Conflict, 1st Quarter 2021, April 2021, S. 3: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_1st_quarter_2021_2.pdf; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 59–60; AAN, The Moment in Between, 1. September 2021; Tagesschau.de, Richterinnen in Afghanistan: «Diese Männer versuchen, sich zu rächen», 7. Oktober 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-richterinnen-101.html. Bis am 7. Oktober 2021 konnten nur 30 der 300 afghanischen Richterinnen Afghanistan verlassen. Gemäss USDOS gab es 2020 nur 254 Richterinnen. Siehe: USDOS, Afghanistan 2020 Human Rights Report, 30. März 2021, S. 11.

⁵³ AI, War Crimes and Civilian Harm during the Fall of Afghanistan to the Taliban, 15. Dezember 2021.

⁵⁴ mdr, Abzug aus Afghanistan: Gefahr für Ortskräfte, 6. Mai 2021: www.mdr.de/nachrichten/welt/politik/afghanistan-abzug-truppen-krieg-helferuebersetzer-visum100.html; RND, Zusage für mehr als 15 000 Ortskräfte und Angehörige, 8. Oktober 2021: www.rnd.de/politik/afghanistan-zusagen-fuer-mehr-als-15-000-ortskraefte-und-angehoerige-KDTEBFHWQBAWTQVGCYT665OXQ.html.

⁵⁵ Die Zeit, Rund 20 000 Afghanen warten auf Einreise nach Deutschland, 1. Januar 2022: www.zeit.de/news/2022-01/01/rund-20000-afghanen-warten-auf-einreise-nach-deutschland.

⁵⁶ Zeit Online, Deutschland nimmt Tausende Ortskräfte auf, 11. Juni 2021: www.zeit.de/politik/deutschland/2021-06/afghanistan-taliban-ortskraefte-deutschland-bundeswehr; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 60–61.

⁵⁷ European Asylum Support Office (EASO), Afghanistan Security Situation update, September 2021, S. 16: https://coi.euaa.europa.eu/administration/easo/PLib/2021_09_EASO_COI_Report_Afghanistan_Security_situation_update.pdf.

⁵⁸ Spiegel, Taliban-Tribunal für Ex-Ortskräfte?, 2. Oktober 2021: www.spiegel.de/ausland/afghanistan-taliban-tribunal-fuer-ex-ortskraefte-a-718d5a0a-b6f9-48e6-a316-a110128ff29d.

⁵⁹ United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Special Report: Killing of Human Rights Defenders, Februar 2021, S. 3–4, 7–10: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_special_report_killing_of_human_rights_defenders_and_journalists_in_afghanistan_2018-2021_february_2021.pdf; AAN, UN Human Rights Council to talk about Afghanistan, 23. August 2021; UNAMA, Protection of civilians, 1st Quarter 2021, April 2021, S. 3; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 67; Bote der Urschweiz, Journalist im Süden Afghanistans getötet, 12. November 2020: www.bote.ch/nachrichten/international/journalist-im-sueden-afghanistans-getoetet;art46446,1277365. Afghanistan Analysts Network, “Helmand is my soul, my mother. I never want to leave”: Obituary for murdered journalist, Muhammad Aliyas Dayee, 1988–2020, 25. November 2020: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/context-culture/helmand-is-my-soul-my-mother-i-never-want-to-leave-obituary-for-murdered-journalist-muhammad-aliyas-dayee-1988-2020/; Junge Welt, Bekannter Journalist erschossen, 6. Mai 2021: www.jungewelt.de/artikel/402178.afghanistan-bekannter-journalist-erschossen.html.

Nach ihrer Machtübernahme hatten die Taliban zunächst verkündet, dass Medienschaffende weiterarbeiten könnten. Seither gab es jedoch zahlreiche Berichte über Drohungen, Behinderungen der Berichterstattung, gewalttätige Übergriffe, Verhaftungen, Misshandlungen und Ermordungen von Journalist:innen, so etwa von Reporter ohne Grenzen. Schon bald haben die Taliban die Rahmenbedingungen für Medienschaffende auch mit einem Mediengesetz massiv eingeschränkt.⁶⁰ Gemäss AI werden Medienschaffende sowie Menschenrechtsaktivist:innen mittels Drohanrufen und -besuchen seitens der Taliban eingeschüchtert und erhalten Anweisungen, nur noch «in Übereinstimmung mit islamischen Gesetzen» zu berichten.⁶¹ Laut Reporter ohne Grenzen berichten Medienschaffende in Kabul über Einschüchterungen und inhaltliche Vorgaben. Rund 100 private Lokalmedien, vorwiegend in den Provinzen, haben ihre Arbeit bereits in den ersten zwei Wochen nach der Machtübernahme der Taliban eingestellt. Zudem hat die Selbstzensur massiv zugenommen. Zahlreiche Journalist:innen wurden körperlich angegriffen und bedroht; sehr viele sind untergetaucht oder aus Afghanistan geflüchtet.⁶² Am 20. September 2021 richteten 103 afghanische Journalist:innen einen Appell an die internationale Staatengemeinschaft. Sie forderten diese dazu auf, die Taliban zur Einhaltung der Menschenrechte zu verpflichten sowie die afghanischen Medienschaffenden zu schützen.⁶³ Die bereits erwähnten vom Ministeriums für «Gebet, Führung, die Förderung von Tugenden und Verhinderung von Lastern» am 21. November 2021 erlassenen neuen Einschränkungen für TV-Inhalte schränken die Freiheiten und Möglichkeiten dramatisch ein.⁶⁴

Insbesondere weibliche Medienschaffende wurden von den Taliban an der Wiederaufnahme ihrer Arbeit gehindert und sind inzwischen wieder weitgehend aus dem Fernsehen verschwunden. Gemäss EASO gibt es noch kaum Berichte über die Lage von Menschenrechtsaktivist:innen. Es ist davon auszugehen, dass viele aus Angst untergetaucht sind. Gemäss Fawzia Koofia,

ehemalige Parlamentarierin und Frauenrechtsaktivistin, wird die Situation für Frauenrechtsaktivist:innen zusehends schwieriger.⁶⁵ Afghanistan-Experte Thomas Ruttig wies Ende Oktober 2021 darauf hin, dass noch immer ein gewisses Mass an Medienfreiheit existiert, jedenfalls im Vergleich zu 2001, und dass es weiterhin Moderatorinnen im TV gibt. «Viele – auch kritische – Medien sind weiter online aktiv, berichten auch über die Taliban kritisch und stellen ihren Vertretern kritische Fragen, wenn sie auch, wie Tolo TV, ihre Musiksendungen eingestellt haben. Vieles an Zurückhaltung in den Medien sehen meine Kolleg:innen als Selbstzensur, weniger als Ergebnis direkter Taliban-Eingriffe. Allerdings engen auch neue Vorschriften der Taliban, die ein hinderliches Genehmigungsregime für die Berichterstattung eingerichtet haben, den Spielraum der Medien ein.»⁶⁶

4. Religiöse und ethnische Minderheiten

UNAMA stellte im ersten Halbjahr 2021 ein Wiederaufleben vorsätzlicher, sektiererisch motivierter Angriffe gegen die religiöse Minderheit der Schiiten bzw. die ethnische Minderheit der Hazara fest, die praktisch ausschliesslich vom IS/Daesh ausging. Insgesamt wurden in dieser Zeitspanne 20 Angriffe dokumentiert, die sich gegen Schiiten/Hazara richteten, die rund 500 zivile Opfer forderten.⁶⁷ Dieser Trend hält auch nach der Machtübernahme der Taliban an: Anfang Oktober 2021 verübte der IS/Daesh drei Anschläge auf schiitische Moscheen mit sehr vielen zivilen Opfern: Am 3. Oktober 2021 vor der Eidgah-Moschee in Kabul, am 8. Oktober 2021 auf eine Moschee in Kunduz mit über 43 Todesopfern sowie 143 Verletzten, und am 15. Oktober 2021 in einer schiitischen Moschee in Kandahar mit mindestens 40 Todesopfern und 70 Verletzten.⁶⁸ Nach dem Anschlag vom 15. Oktober 2021 drohte der IS in einem Statement öffentlich, alle Angehörigen der Hazara zu verfolgen.⁶⁹ Am 10. Dezember 2021 kam es in

⁶⁰ FAZ, Taliban halten Reporter fest und drohen mit Todesstrafe, 30. September 2021: www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/afghanistan-taliban-halten-reporter-fest-und-drohen-mit-todesstrafe-17561280.html; Deutsche Welle, Afghanische Journalisten in Gefahr, 15. September 2021: www.dw.com/de/afghanische-journalisten-in-gefahr/a-59190997; FAZ, Taliban greifen Reporter an und misshandeln sie, 14. September 2021: www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/afghanistan-taliban-greifen-reporter-an-und-misshandeln-sie-17536676.html.

⁶¹ Tagesschau.de, Amnesty-Bericht: «Taliban demontieren Menschenrechte», 21. September 2021.

⁶² EASO, Afghanistan Security Situation update, September 2021, S. 14–15; Deutschlandfunk, Medien in Afghanistan – «Wir haben viele Mitarbeitende verloren», 28. August 2021: www.deutschlandfunkkultur.de/medien-in-afghanistan-wir-haben-viele-mitarbeitende-verloren.1264.de.html?dram:article_id=502345.

⁶³ FAZ, Appell von 103 Journalisten: Hilferuf aus Afghanistan, 20. September 2021: www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/appell-von-103-journalisten-hilferuf-aus-afghanistan-17544499.html.

⁶⁴ BBC, Taliban unveil new rules banning women in TV dramas, 21. November 2021: www.bbc.com/news/world-asia-59368488; SRF, Taliban verbieten Filme mit Frauen und «unmoralische» Inhalte, 22. November 2021: www.srf.ch/news/international/afghanistan-taliban-verbieten-filme-mit-frauen-und-unmoralische-tv-inhalte.

⁶⁵ EASO, Afghanistan Security Situation update, September 2021, S. 15–16; Tagesschau.de, Demonstrationen mit Nationalflagge, 19. August 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-1025.html.

⁶⁶ Afghanistan Zhaghdabla, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021.

⁶⁷ UNAMA, Midyear Report 2021, 26. Juli 2021, S. 4–5, 11, 12; Afghanistan Analysts Network (AAN), New UNAMA Civilian Casualties report: The human cost of the Taliban push to take territory, 26. Juli 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/new-unama-civilian-casualties-report-the-human-cost-of-the-taliban-push-to-take-territory/.

⁶⁸ Tagesschau.de, Tote bei Anschlag vor Moschee in Kabul, 3. Oktober 2021: www.tagesschau.de/ausland/kabul-anschlag-237.html; Zeit online, Taliban greifen nach Anschlag IS-Kämpfer in Kabul an, 4. Oktober 2021: www.zeit.de/politik/ausland/2021-10/afghanistan-taliban-is-anschlag-trauer-feier-vergeltung; FAZ, Politik in Afghanistan: Die Demokratie der Taliban, 30. September 2021; SRF, Explosion in Afghanistan – Mehr als 40 Tote nach Anschlag auf Moschee in Afghanistan, 8. Oktober 2021: www.srf.ch/news/international/explosion-in-afghanistan-mehr-als-40-tote-nach-anschlag-auf-moschee-in-afghanistan; BBC, Suicide attack hits Kandahar mosque during prayers, 16. Oktober 2021: www.bbc.com/news/world-asia-58925863; Deutsche Welle, Viele Tote nach Explosion in Moschee in Afghanistan, 15. Oktober 2021: www.dw.com/de/viele-tote-nach-explosion-in-moschee-in-afghanistan/a-59518390.

⁶⁹ Tagesschau.de, Der Exodus der Hazara, 21. Dezember 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-hazara-105.html.

Kabul erneut zu einer Bombenexplosion, im von Schiiten bewohnten Quartier Dasht-e Barchi.⁷⁰

Gemäss EASO gab es auch immer wieder Fälle, in denen Hazara-Zivilisten entführt oder getötet wurden, wobei dann häufig andere Gründe genannt wurden, «wie etwa unpolitische kommunale Streitigkeiten oder die Tatsache, dass die betreffende Person Mitglied der ANDSF war oder einen Job in der Regierung oder im NGO-Sektor etc. hatte, was diese Vorfälle mit anderen Profilen in Verbindung bringt.»⁷¹

Anfang Juli 2021 nahmen die Taliban mit Malistan, den ersten Hazara-Distrikt ein. Im Rahmen ihres Eroberungsfeldzuges kam es in den Hazara-Gebieten, wie auch in anderen Gebieten des Landes, zu willkürlichen Erschiessungen, Folter und anderen Menschenrechtsverbrechen durch Taliban-Kämpfer.⁷² Da die Hazara in der Übergangsregierung der Taliban nicht vertreten sind, befürchten sie, an den Rand gedrängt zu werden.⁷³ AI beschuldigte die Taliban, am 4. Oktober 2021 in der Provinz Daikundi elf Angehörige der ehemaligen ANDSF und zwei Zivilpersonen, allesamt Hazara, getötet zu haben.⁷⁴ Im von AI im Dezember veröffentlichten Bericht weist die Organisation darauf hin, dass die Kombination «– Regierungspolition, Rang und/oder Zugehörigkeit zu einer traditionell verfolgten Minderheit – » wohl dafür verantwortlich ist, welche Personen von Taliban getötet wurden, und welche nicht.⁷⁵ Auch wenn die Taliban wiederholt bekräftigt haben, nicht gegen religiöse oder ethnische Minderheiten vorzugehen, misstrauen Angehörige dieser Minderheit den Taliban aufgrund der Verfolgung unter dem letzten Taliban-Regime zutiefst. Dass es nun ausgerechnet die neue Taliban-Übergangsregierung sein soll, die sie vor Übergriffen des IS/Daesh schützen sollte, führt zu grosser Verunsicherung und Angst. Viele Hazara leben deshalb versteckt oder versuchen, das Land zu verlassen.⁷⁶

Zudem mehren sich auch Berichte über Vertreibungen von *ethnischen Minderheiten*. Seit ihrer Machtübernahme sollen Taliban-Kämpfer in fünf Provinzen hunderte *schiiische Hazara-Familien* vertrieben haben. Im Norden des Landes sollen mehr als 1000 *Usbek-innen* und *Turkmen-innen* vertrieben worden sein. Nach Ansicht von Menschenrechtsgruppen versuchten die Taliban mit der Zwangsumsiedlung von Bewohnern, Land an ihre eigenen Anhänger zu verteilen und Gemeinden, welche die frühere Regierung unterstützt haben, kollektiv zu bestrafen.⁷⁷

Religiöse Minderheiten wie Hindus, Sikhs, Christ-innen, Baha'i und Sufis sind gefährdet. Angehörige der Sikhs und Hindus sehen sich im Alltag mit Diskriminierung konfrontiert. Auch 2020 ist es erneut zu mehreren gezielten Anschlägen des IS/Daesh auf die Sikh- und Hindugemeinde gekommen, was zu einer weiteren Emigration dieser Minderheit führte.⁷⁸ EASO berichtet von Belästigungen, Landraub sowie Diskriminierung in Beruf, Schule und bei der Ausübung der religiösen Rituale. Angehörige der Baha'i werden aufgrund einer Fatwa als Ungläubige betrachtet.⁷⁹ Im Oktober 2021 lebten nach einer Evakuierungsaktion Indiens noch knapp 250 Hindus und Sikhs in Afghanistan. Fast 140 Hindus und Sikhs, die versuchten, das Land zu verlassen, konnten nicht mehr zum Flughafen gelangen. Gemäss USCIRF sollen nur wenige Tage nach der Machtübernahme bewaffnete Taliban-Vertreter den Sikh-Gurdwara in Karte Parwan in Kabul aufgesucht haben und die Sikh- und Hindu-Gemeinschaft aufgefordert haben, Afghanistan nicht zu verlassen. Ebenfalls im Oktober 2021 veröffentlichte die Sikh-Gemeinschaft Videos, die zeigen, wie ihr Gurdwara in Karte Parwan von mutmasslichen Taliban-Mitgliedern verwüstet und geplündert wird.⁸⁰

Am 8. September 2021, hat Zebulon Simentov, der letzte noch in Afghanistan lebende Jude, das Land verlassen.⁸¹ Christ-innen gegenüber ist die afghanische Bevölkerung feindlich gesinnt, und es wird von gewaltsamen Übergriffen berichtet. Um Diskriminierung und Verfolgung zu vermeiden, üben sie ihren Glauben meist allein und versteckt aus.⁸² Gemäss Weltverfolgungsindex 2021 der christlichen Organisation Open Doors ist die Verfolgung von Christ-innen in Afghanistan weltweit am zweitschlimmsten.⁸³

Am 8. September 2021, hat Zebulon Simentov, der letzte noch in Afghanistan lebende Jude, das Land verlassen.⁸¹ Christ-innen gegenüber ist die afghanische Bevölkerung feindlich gesinnt, und es wird von gewaltsamen Übergriffen berichtet. Um Diskriminierung und Verfolgung zu vermeiden, üben sie ihren Glauben meist allein und versteckt aus.⁸² Gemäss Weltverfolgungsindex 2021 der christlichen Organisation Open Doors ist die Verfolgung von Christ-innen in Afghanistan weltweit am zweitschlimmsten.⁸³

⁷⁰ Al Jazeera, Deadly Blast hit Afghan capital Kabul 10. Dezember 2021: www.aljazeera.com/news/2021/12/10/bomb-blast-kills-two-civilians-on-minibus-in-afghanistans-kabul.

⁷¹ UNAMA, Midyear Report 2021, 26. Juli 2021, S. 5; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 86–87; USDOS, Afghanistan 2020 Human Rights Report, 30. März 2021, S. 47.

⁷² EASO, Afghanistan Security situation update, September 2021, S. 61; Amnesty International (AI), Afghanistan: Taliban responsible for brutal massacre of Hazara men – new investigation, 19 August 2021: www.amnesty.org/en/latest/news/2021/08/afghanistan-taliban-responsible-for-brutal-massacre-of-hazara-men-new-investigation/.

⁷³ Afghanistan Analysts Network (AAN), The Focus of the Taliban's New Government: Internal cohesion, external dominance, 12. September 2021: www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-focus-of-the-talibans-new-government-internal-cohesion-external-dominance/.

⁷⁴ Deutsche Welle (DW), Amnesty wirft Taliban Kriegsverbrechen vor, 5. Oktober 2021: www.dw.com/de/amnesty-wirft-taliban-kriegsverbrechen-vor/a-59405475; BBC, Taliban unlawfully killed 13 ethnic Hazara people, Amnesty says, 5. Oktober 2021: www.bbc.com/news/world-asia-58807734.

⁷⁵ AI, No Escape: War Crimes and Civilian Harm during the Fall of Afghanistan to the Taliban, 15. Dezember 2021.

⁷⁶ Tagesschau.de, Der Exodus der Hazara, 21. Dezember 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/afghanistan-hazara-105.html.

⁷⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty, Taliban Accused Of Forcibly Evicting Ethnic Uzbeks, Turkmen in Northern Afghanistan, 9. Dezember 2021: www.ecoi.net/de/dokument/2065243.html.

⁷⁸ USDOS, Afghanistan 2020 Human Rights Report, 30. März 2021, S. 42; UNAMA, Annual Report 2020, Februar 2021, S. 19, 21, 43, 51, 55–56.

⁷⁹ EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 87–89; US Department of State (USDOS), 2020 Report on International Religious Freedom, 12. Mai 2021: Afghanistan: www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/afghanistan/.

⁸⁰ United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF), Factsheet Afghanistan, 28. Oktober 2021: www.uscirf.gov/sites/default/files/2021-10/2021%20Factsheet%20-%20Religious%20Minorities%20in%20Afghanistan.pdf.

⁸¹ FAZ, Flucht aus Afghanistan: Das Ende einer jüdischen Geschichte, 8. September 2021: www.faz.net/aktuell/gesellschaft/menschen/flucht-aus-afghanistan-das-ende-einer-juedischen-geschichte-17527349.html.

⁸² USDOS, 2020 Report on International Religious Freedom, 12. Mai 2021, S. 2, 4, 16–17.

⁸³ Open Doors, Weltverfolgungsindex 2021, besucht am 10. Januar 2022: www.opendoors.ch/index.

5. Widerstand gegen die Taliban

Am 30. August 2021 drangen die Taliban in die letzte noch nicht von ihnen kontrollierte Provinz, die Provinz Panjshir, vor.⁸⁴ Hier hatte sich die Nationale Widerstandsfront (NRF) gebildet, die bewaffneten Widerstand gegen die Taliban leistete. Gemäss EASO setzte sich die NRF aus Milizkämpfern und ehemaligen Angehörigen der ANDSF zusammen und wurde von Ahmad Massud, dem Sohn des verstorbenen Mujaheddin-Kommandeurs der *Jamiat-e Islami*, Ahmad Shah Massud, angeführt. Ein weiterer prominenter Anführer der Widerstandsbewegung war Ex-Vizepräsident Amrullah Saleh. Zudem kam es in den benachbarten Distrikten Andarab in Baghlan zu Widerstand gegen die Taliban.⁸⁵ Informationen sickerten nur spärlich durch und waren meist ungesichert. Dies gilt auch für Berichte über mögliche Gräueltaten der Taliban in Panjshir und Andarab sowie über das Zusammentreiben junger Männer aus dem Panjshir in Kabul.⁸⁶ Gemäss Afghanistan-Experte Thomas Ruttig blieb der bewaffnete Widerstand im Panjshirtal jedoch isoliert und brach rasch zusammen.⁸⁷ AI dokumentierte, dass bei der Eroberung des Panjshirtals Gefangene von den Taliban gefoltert und misshandelt wurden. Die Taliban hätten auch Razzien durchgeführt und mindestens sechs Zivilpersonen seien anfangs September 2021 innerhalb von 24 Stunden exekutiert worden.⁸⁸

AAN hat im September 2021 darauf hingewiesen, dass diejenigen, die nach der Machtübernahme der Taliban weiter gegen die Taliban kämpften, mit Härte verfolgt würden. So sei es bei Kämpfen in den Bezirken Andarab (Provinz Baghlan), Behsud (Provinz Wardak) und Khedir (Provinz Daikundi) beispielsweise zu Hinrichtungen im Schnellverfahren gekommen.⁸⁹

In den ersten Wochen nach der Machtübernahme der Taliban ist es landesweit zu verschiedenen Protesten gegen die Taliban gekommen, die von den Taliban jeweils hart niedergeschlagen wurden.⁹⁰ So demonstrierten etwa am 19. August, dem Unabhängigkeitstag des Landes, Menschen in verschie-

den Städten mit der afghanischen Nationalflagge. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich stark zurückgehalten, sowohl was die harte Reaktion der Taliban auf die Demonstrationen betrifft, als auch das militärische Vorgehen im Panjshirtal.⁹¹

Seit der Machtübernahme durch die Taliban wird berichtet, dass der IS/Daesh in immer grösseren Gebieten Afghanistans operieren kann. Gemäss Deborah Lyons, Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs, war der IS/Daesh im November 2021 in fast allen 34 Provinzen Afghanistans präsent. Sie zeigt sich besorgt darüber, dass sich die Taliban bei der Bekämpfung des IS/Daesh «offenbar in hohem Masse auf aussergerichtliche Verhaftungen und Tötungen von mutmasslichen IS-Daesh-Mitgliedern stützt».⁹² Auch Afghanistan-Experte Thomas Ruttig wies darauf hin, dass die Taliban seit ihrer Machtübernahme äusserst brutal gegen Anführer sowie salafistische Geistliche, die mit dem IS/Daesh sympathisierten, vorgegangen sind, und solche auch getötet haben.⁹³ Antonio Giustozzi⁹⁴ macht darauf aufmerksam, dass sich seit der Machtübernahme der Taliban einige ehemalige Mitglieder des afghanischen Geheimdienstes und der militärischen Eliteinheiten dem IS/Daesh angeschlossen haben.⁹⁵

6. Personen, die den Werten der Taliban widersprechen

Bereits vor der Machtübernahme der Taliban konnten *Personen, die aufgrund ihres Verhaltens, Erscheinungsbildes oder ihrer Einstellung von der Gesellschaft als «verwestlicht» betrachtet wurden, sowie Rückkehrende* Gewaltopfer seitens der Familie, konservativer Elemente, regierungsfeindlicher Gruppierungen sowie staatlicher Akteure werden, insbesondere in ländlichen oder konservativen Gegenden.⁹⁶ Seit dem Machtwechsel sehen sich Personen mit Restriktionen seitens Taliban-Kämpfern konfrontiert, wenn sie etwa Jeans anstelle traditioneller Kleidung tragen, oder werden zurechtgewiesen, sich den islamischen Werten entsprechend zu rasieren. Dasselbe gilt bei Frauen, wenn sie ihr Gesicht nicht bedecken oder Sandalen tragen. Dabei handelt es sich bisher (noch) um das Vorgehen einzelner Kämpfer, und meist nicht um offizielle Vorschriften

⁸⁴ Bluewin, Taliban greifen Pandschir-Tal an, 31. August 2021: www.bluewin.ch/de/news/international/us-truppen-sind-weg-taliban-feiern-mit-salutschuessen-861679.html; Tagesschau.de, Warten auf die Taliban-Regierung, 31. August 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/us-abzug-afghanistan-113.html.

⁸⁵ EASO, Afghanistan Security situation update, September 2021, S. 30–31; Tagesschau.de, Demonstrationen mit Nationalflagge, 19. August 2021; AAN, The Moment in Between, 1. September 2021.

⁸⁶ Telebasel, UN richten humanitäre Konferenz für Afghanistan aus, 3. September 2021: <https://telebasel.ch/2021/09/03/afghanistan-ticker-2-2/?channel=105105>; AAN, The Focus of the Taleban's New Government, 12. September 2021.

⁸⁷ Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger: Eine Zwischenbilanz nach zwei Monaten Taleban-Herrschaft, 20. Oktober 2021.

⁸⁸ AI, No Escape: War Crimes and Civilian Harm during the Fall of Afghanistan to the Taliban, 15. Dezember 2021, S. 19.

⁸⁹ AAN, The Moment in Between: After the Americans, before the new regime, 1. September 2021.

⁹⁰ Zeit, Taliban lösen Frauenprotest vor Schule mit Schüssen auf, 30. September 2021: www.zeit.de/politik/ausland/2021-09/afghanistan-kabul-taliban-gewaltsame-aufloesung-protest-frauen-schulbildung-maedchen; EASO, Afghanistan Security situation update, September 2021, S. 13.

⁹¹ AAN, The Focus of the Taleban's New Government, 12. September 2021; Tagesschau.de, Demonstrationen mit Nationalflagge, 19. August 2021. In Kandahar ist es beispielsweise am 14. September 2021 zu einer grösseren Demonstration gegen die Taliban gekommen, weil die Taliban eine Wohnsiedlung räumen wollten. Tagesschau.de, Afghanische Stadt Kandahar: Tausende protestieren gegen die Taliban, 14. September 2021: www.tagesschau.de/ausland/kandahar-taliban-proteste-101.html.

⁹² UNAMA, SRSG Lyons Briefing to the UNSC on the situation in Afghanistan, 17. November 2021: <https://unama.unmissions.org/srsg-lyons-briefing-uns-situation-afghanistan-3>.

⁹³ Afghanistan Zhaghdablaï, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021.

⁹⁴ Dr. Antonio Giustozzi ist Afghanistan-Experte und hat intensiv zu den Taliban und dem IS geforscht sowie mehrere Bücher dazu verfasst. Er ist für verschiedene Institutionen tätig.

⁹⁵ The Wall Street Journal, Left Behind After U.S. Withdrawal, Some Former Afghan Spies and Soldiers Turn to Islamic State, 31. Oktober 2021: www.wsj.com/articles/left-behind-after-u-s-withdrawal-some-former-afghan-spies-and-soldiers-turn-to-islamic-state-11635691605.

⁹⁶ EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 80–81.

ten.⁹⁷ Aufgrund der Einstellung des ehemaligen Taliban-Regimes zur Musik fürchten sich auch afghanische Musiker:innen sowie Musikwissenschaftler vor Verfolgung. Die Taliban hatten Musik verboten, Instrumente und Tonträger zerstört.⁹⁸

Da *Homosexuelle sowie LGBTIQ-Personen* unter dem Taliban-Regime Verfolgung fürchten und bei Anwendung der Shari'a mit der Todesstrafe rechnen müssen, leben sie versteckt und trauen sich kaum, Haus oder Wohnung zu verlassen. Ein Taliban-Richter erklärte kurz vor der Machtübernahme durch die Taliban, dass es für einen Mann, der Sex mit einem anderen Mann hatte, nur zwei mögliche Strafen gebe, «Entweder Steinigung oder er muss hinter einer Mauer stehen, die auf ihn fällt. Die Mauer muss zweieinhalb bis drei Meter hoch sein.»⁹⁹

Konvertit:innen und Personen, die der Blasphemie (Apostasie) bezichtigt werden, sind stark gefährdet. Bereits vor der Machtübernahme der Taliban konnten Personen, die vom Islam zu einer anderen Religion konvertieren oder die der Gotteslästerung oder Apostasie bezichtigt werden, mit dem Tode oder bis zu 20 Jahren Gefängnis bestraft werden, wenn sie ihr Verhalten nicht innerhalb von drei Tagen rückgängig machen. Da in Afghanistan nur eine geringe gesellschaftliche Toleranz gegenüber Kritik am Islam vorhanden ist, ist die afghanische Gesellschaft diesen Personen gegenüber äusserst feindlich gesinnt. Sie müssen deshalb mit Übergriffen bis hin zur Ermordung seitens der Familie, der Gesellschaft und regierungsfeindlicher Gruppierungen rechnen. Die Taliban betrachten Personen, die gegen sie predigen oder die ihrer Auslegung des Islams zuwiderhandeln, als «Abtrünnige». Für den IS/Daesh gelten auch muslimische «Verbündete des Westens» sowie Personen, die ihrer Ansicht nach einen «unreinen» Islam praktizieren, als «Abtrünnige», dazu gehören auch Schiiten und Sunniten, die den Sufismus oder mystische Schulen des Islam praktizieren.¹⁰⁰

Rückkehrer:innen aus dem Westen drohte bereits vor der Machtübernahme der Taliban Verfolgung «aufgrund angenommener oder tatsächlicher Normbrüche und Vergehen während der Zeit des Exils, einer mit dieser Zeit einhergegangenen ›Verwestlichung‹ und vermeintlicher Apostasie». Auch die oft noch offenen Schulden für die Flucht ins Ausland

sowie die Annahme, dass Rückkehrer:innen über viel Geld verfügen, erhöhen das Risiko gewaltsamer Übergriffe.¹⁰¹ Dieses Bedrohungspotenzial dürfte unter dem neuen Regime weiterbestehen.

IV. Schlussfolgerungen

Seit der Machtübernahme der Taliban mehren sich die Informationen zu Menschenrechtsverletzungen und willkürlichen Tötungen durch die Taliban. Die Taliban haben zwar zu Beginn ihrer Herrschaft eine Amnestie für Angehörige der ehemaligen Sicherheitskräfte oder auch die Einhaltung der Rechte von Frauen versprochen; Berichte über Hausdurchsuchungen, Fahndungslisten und Vergeltungstötungen haben jedoch eine Atmosphäre von Misstrauen und Angst geschaffen. Kontinuierlich erlassen die Taliban neue Dekrete, mit welchen die Rechte der Frauen und Mädchen eingeschränkt werden.

Gleich nach der Machtübernahme der Taliban warnten viele Beobachter:innen vor einer humanitären Krise im kommenden Winter, da internationale Geber umgehend den Grossteil der Hilfe ausgesetzt haben und afghanische Staatsgelder in Milliardenhöhe eingefroren wurden, was die wirtschaftliche Abwärtsspirale drastisch beschleunigte. Mittlerweile herrscht in Afghanistan Winter und Afghan:innen befinden sich in einer der weltweit grössten humanitären Krisen. Die Vereinten Nationen haben im Januar 2022 ihren grössten jemals gestarteten Hilfsappell für ein einzelnes Land lanciert. Für Afghanistan werden über fünf Milliarden US-Dollar benötigt, um 22 Millionen Afghan:innen zu unterstützen, die bereits jetzt ohne humanitäre Hilfe nicht überleben können.

Auch gut fünf Monate nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan wird deren Übergangsregierung weiterhin von keinem anderen Staat offiziell anerkannt. Ende Januar 2022 reiste eine Delegation der Taliban zum ersten Mal seit deren Machtübernahme nach Europa, wo sie sich in Oslo zu Gesprächen mit Vertreter:innen der USA und mehreren europäischen Staaten und der afghanischen Zivilgesellschaft traf. Das Treffen ist umstritten; die einen befürchten eine Zementierung und diplomatische Bestätigung der Macht der Taliban-Regierung, andere sehen die Notwendigkeit von Gesprächen, um die dringend benötigten Hilfsgüter für die hungernde Zivilbevölkerung so rasch wie möglich ins Land zu schaffen. Gleichzeitig müssen Geberländer sich auch dafür einsetzen, dass die Taliban abweichende Meinungen akzeptieren und von Gewalt und Einschüchterungen Abstand nehmen und die Menschen- und insbesondere auch Frauenrechte achten. Eine schwierige Gratwanderung für die internationale Staatengemeinschaft.

⁹⁷ Afghanistan Zhaghdblai, Regierungsunfähige Sieger, 20. Oktober 2021; HRW, Taliban Abuses Cause Widespread Fear, 23. September 2021; Tagesschau.de, Taliban verschärfen den Kurs, 28. September 2021: www.tagesschau.de/ausland/asien/taliban-199.html.

⁹⁸ Süddeutsche, Musiker vor ungewisser Zukunft, 16. September 2021: www.sueddeutsche.de/kultur/afghanistan-musik-taliban-1.5404802.

⁹⁹ Deutsche Welle, LGBTQ in Afghanistan: Todesangst vor den Taliban, 2. Oktober 2021: www.dw.com/de/lgbtq-in-afghanistan-todesangst-vor-den-taliban/a-59357177; Deutsche Welle, LGBTQ people fear for their lives under Taliban rule, 10. September 2021: www.dw.com/en/afghanistan-lgbtq-people-fear-for-their-lives-under-taliban-rule/a-59144208; Euronews, «Vor Kummer sterben oder getötet werden», LGBTIQ+ in Afghanistan, 28. September 2021: <https://de.euronews.com/2021/09/28/lgbtqi-in-afghanistan>; EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 82–83.

¹⁰⁰ EASO, Country Guidance, Dezember 2020, S. 84–85.

¹⁰¹ Friederike Stahlmann, Erfahrungen und Perspektiven abgeschobener Afghanen, Juni 2021, S. 3: www.fluechtlingsrat-mv.de/wp-content/uploads/2021/06/AFG_Monitoring-Studie_FINAL.pdf.

Khyber Farahi/Samim Ahmadi*

The Humanitarian Situation in Afghanistan

I. Overview

Afghanistan is facing the worst humanitarian crisis in decades, and the largest in the world, surpassing Ethiopia, South Sudan, Syria, and Yemen. The Taliban takeover, economic crisis, drought, and COVID-19 have driven the country towards catastrophe – an estimated 23 million people are experiencing high levels of acute food insecurity, with 9 million facing emergency levels of hunger¹, and 97% of people falling below the poverty line.² One in two children under five years old are expected to be acutely malnourished. Multiple disease outbreaks (measles, water-borne illnesses, dengue, COVID-19) are ongoing and a severe drought³ is undermining food systems.

Afghanistan's systems to manage shocks and support recovery are crumbling. The health system has been gutted by the freeze in foreign aid funds, which financed the vast majority of health services and staff. Most healthcare facilities are either closed or short of supplies and personnel. Health staff and teachers have gone unpaid for months. The economy is at the verge of collapse, with banking and financial sectors paralyzed by a liquidity crunch as a result of sanctions and freezing of assets. Cash shortages, soaring food prices, and currency devaluation are choking off credit, trade, and capital, the commercial veins and arteries of the Afghan economy. The main sources of non-agricultural incomes and employment (services and security) have disappeared. Rural production systems are falling apart as formal and informal trade and credit systems collapse.

The risks facing the Afghan people are severe and multifaceted. Taliban governance is compounding the collapse of food systems and jobs by curtailing personal freedoms excluding large sections of the population from public life. Education and civic freedoms have been seriously compromised. Girls' secondary schools remain closed in most provinces. Women are not allowed to go to work.⁴ Taliban oppression, including

reports of reprisal killings and violent management of protests, imposes limits on people's lives and freedoms, with women and minority groups hit the hardest.

This report paints a picture of the rapidly evolving humanitarian crisis in Afghanistan, outlining its proximate causes and the risks facing the Afghan people in the short to medium term. The situation in Afghanistan is changing rapidly and access to information is limited, so facts and figures presented here should be considered current estimates, and be re-verified as time passes.

II. Country Context

In early 2021, Afghanistan was already facing a severe humanitarian and economic crisis. Successive and more severe droughts, corruption fueled by the war economy, and protracted conflict had pushed over 55% of people below the poverty line.⁵ The economic outlook was bleak, with GDP growing only half as fast as the population.⁶ Conflict and natural disasters displaced over half a million people each year, and over 55,000 civilians were killed and injured in the conflict since 2009.⁷ Millions of people fled the country.

In February 2020, to end its longest war in the world, the United States signed a peace deal with the Taliban, after which they made a hasty withdrawal of troops and support to the Afghan Government's defence forces. Coupled with domestic political turmoil and a dysfunctional state, the US withdrawal paved the way for the collapse of the Republic of Afghanistan, as the Taliban took power by force. Though much of the country has already been under Taliban control or influence, the US-backed Government did still hold all major urban centres, transport arteries, and customs offices. As the US withdrew, the Taliban swiftly gained ground.

On August 15, 2021, the government officially collapsed. The former President of Afghanistan fled hastily and the Taliban quickly consolidated control over the country from the capital in Kabul. In the immediate aftermath of the Taliban's takeover, the United States and its allies evacuated more than 100,000 Afghans in a chaotic evacuation operation, which was itself disrupted by a deadly bombing carried out by Islamic State militants.⁸ Thousands of Afghans who supported the US and other foreign armed forces remain trapped in Afghanistan.

* Khyber Farahi is an external expert for ICMPD on Afghanistan. He was former senior advisor to the Government of Islamic Republic of Afghanistan on Migration and Social Development, facilitating the national response to 2016 returnee crisis. Samim Ahmadi is Project Manager of Silk Routes Region – Budapest Process. He was Country Coordinator at the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) and Head of the Office-Afghanistan until September 2021.

¹ <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1155210/?iso3=AFG>.

² <https://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/presscenter/pressreleases/2021/UNDP-press-release.html>.

³ The 2021 drought is one of the worst in the last two decades, causing severe water shortages, a 25% drop in wheat production, and major shortfalls in livestock fodder. See: AAN, FAO Earth Observation, FAO Quarterly Update.

⁴ With few exceptions in the health care system and some humanitarian organizations.

⁵ https://www.adsp.ngo/wp-content/uploads/2018/12/PS-24_AFGHANIS-TAN-LIVING-CONDITIONS-SURVEY-2016-2017.pdf.

⁶ <https://data.worldbank.org/country/afghanistan>.

⁷ <https://unama.unmissions.org/civilian-casualties-set-hit-unprecedented-highs-2021-unless-urgent-action-stem-violence-%E2%80%93-un-report>.

⁸ <https://www.bbc.com/news/world-asia-58283177>.

In response to Taliban's military takeover, the United States and other donors immediately suspended all aid to Afghanistan – about \$ 8 billion a year that funded 80% of Afghanistan's national budget and 40% of its GDP. Existing sanctions which applied to members of the Taliban now applied to the de facto government. The US froze \$ 9 billion of Afghanistan's foreign exchange reserves⁹, while also stopping inflow of cash dollars.¹⁰ Suddenly, over 700,000 civil servants, including teachers and health personnel, were either out of a job or with unpaid salaries and unable to access their savings.

The banking sector was paralyzed, leading to a more widespread liquidity crisis countrywide. This, in turn, severely affected NGO operations – not to mention everyday transactions and dealings of regular Afghans. The currency devaluated rapidly, and food prices soared. GDP has crashed by 30 per cent since August 2021 – it took Syria's economy 5 years of war to contract as much as Afghanistan's did within four months.¹¹

By December 2021, 98% of the population did not have enough to eat. In the same period, the number of children who did not have enough to eat increased by 3.3 million, with many of the severely malnourished children unable to access special treatment because of the crumbling healthcare system.¹² Desperate Afghan families were selling their personal possessions¹³, and in extreme cases, their children¹⁴.

Thousands of Afghans crossed the borders to neighbouring Iran and Pakistan illegally, fleeing hunger, economic hardship, and Taliban oppression. Afghanistan's neighbors have tightened the grip on borders, making this even more dangerous. Many migrants are detained, humiliated, and deported. Iran and Pakistan estimate the arrival of some 800,000 Afghans in 2021.¹⁵ Neither are open to hosting more refugees from Afghanistan, especially as they increasingly feel the international community has provided little support for hosting Afghan refugees for the last four decades.

The Taliban leadership is focused on continuing to consolidate its power, and on oppressing rights and freedoms of people – especially ethnic and religious minorities and women. It is unclear whether they understand the scale of humanitarian catastrophe threatening the country. While the Tali-

ban had announced general amnesty for those associated with the previous government and international allies, there are reports of summary killings and disappearances of former members of Afghan National Defence and Security forces.¹⁶ Furthermore, there is a surge in attacks by the Islamic State of Khorasan Province (ISKP), posing serious potential security threats.¹⁷ On an everyday basis, women, minority groups and media have been the main victims of violence and oppression.

The humanitarian community stepped up to intervene, appeal for and raise funds, and warn the international community of the depth and severity of the humanitarian crisis in Afghanistan. However, the liquidity crisis coupled with other impacts of the sanctions, and a protracted lack of coordination has impeded their ability to respond effectively.

To avert the humanitarian catastrophe, on January 11th, 2022, the UN launched a nearly \$ 5 billion aid appeal for Afghanistan, the largest ever appeal for a single country. This includes \$ 623 million to support refugees and host communities in the neighboring countries. An additional \$ 3.5 billion in development assistance is required to sustain access to basic services and preserving some gains, bringing the total financial requirement to nearly \$ 8 billion.¹⁸

An additional complicating factor is that the international community remains divided and unclear on how to engage with the Taliban without granting them recognition, and without legitimising a violent and oppressive regime which took power by force. Even so, donors provided \$ 1.5 billion in humanitarian aid to Afghanistan in 2021.¹⁹ There are calls from heads of leading humanitarian agencies and others to work with the Taliban to avert a humanitarian catastrophe. They argue that it is essential to work with the Taliban – who are the de facto government – as a refusal to do so means compounding the suffering of those most in need of life-saving assistance. However, it is unclear what “working” with the Taliban really means, and what the expectations on all sides are. The Taliban need international recognition and do not want to be a pariah. However, they are also preoccupied with addressing internal political arguments and consolidating power. They appear not to have the technical and financial skills to govern effectively, especially in the context of looming catastrophic humanitarian and economic crisis.

The international community's policy, especially United States, is evolving from a position of absolutely no contact to opening up contact, including even, possibly, restarting the financial or payment sector. This has big implications for humanitarian needs and operations. No matter how big the International Community's eyes are as it sees the cash, the UN

⁹ President Biden recently signed an Executive Order to block \$ 7 billion of these reserves based in the US to “facilitate access to \$ 3.5 billion of those assets for the benefit of the Afghan people and for Afghanistan's future pending a judicial decision” and the other over \$ 3.5 billion subject to ongoing litigation by U.S. victims of terrorism, causing an outrage amongst Afghans inside and outside of Afghanistan.

¹⁰ <https://www.usip.org/publications/2022/01/how-mitigate-afghanistans-economic-and-humanitarian-crises>.

¹¹ <https://www.wfp.org/stories/drought-economic-collapse-and-hunger-push-afghanistan-brink-famine>.

¹² <https://reliefweb.int/report/afghanistan/number-afghan-children-without-enough-eat-33-million-just-four-months-save>.

¹³ <https://www.cbc.ca/player/play/1958034499653>.

¹⁴ <https://www.bbc.com/news/av/world-asia-59034650> and <https://www.telegraph.co.uk/global-health/terror-and-security/life-afghans-starving-death-streets-forced-give-children-hunger/>.

¹⁵ <https://espresso.economist.com/68c8ca7688071d89efea2079b2ef661>.

¹⁶ <https://www.hrw.org/report/2021/11/30/no-forgiveness-people-you-executions-and-enforced-disappearances-afghanistan>.

¹⁷ <https://www.hrw.org/news/2021/10/25/afghanistan-surge-islamic-state-attacks-shia>.

¹⁸ <https://news.un.org/en/story/2022/01/1109492>.

¹⁹ <https://www.unocha.org/story/daily-noon-briefing-highlights-afghanistan-14>.

and humanitarians cannot provide all services to 37 million people. The relief effort itself is a crisis if people think it can be sustained.

Moreover, there are significant operational challenges facing those tasked with delivering food and essential life-saving services. The formerly Government coordinated mechanisms for funding health and education services and community development programs are frozen or have collapsed, while the usual aid coordination systems (for example, government engagement in the humanitarian clusters, and provincial and district government coordination of humanitarian access) have been compromised. The Taliban are quickly changing the social contract, and many don't know what to expect from their government.

Despite many analysts believing the Taliban need international support (both financial and technical) to have a chance at governing a stable Afghanistan, the new regime have done little to placate the international community. The Taliban continue to collect millions of dollars in tax revenue from customs and significant amounts from drug trafficking, while government employees have gone unpaid for months. Few basic services are paid for, and front-line soldiers depend on exploiting people to make ends meet. This is while the international community is giving the Taliban a free pass by not requiring them to use their budget for some of these services and to help their own population. Furthermore, the Taliban are handing out giving key government positions to former fighters and loyalists, including many recently called back from Pakistan – few of whom have the skills or credentials to do the job.²⁰ Not to mention their continued atrocities, restrictions on women, and exclusion of all sorts.

Afghanistan is at the verge of total economic collapse, and the looming humanitarian catastrophe is the largest humanitarian crisis in the world. The arrival of winter and lean season further exacerbates the situation. Forty million people are basically trapped: the Taliban have taken them hostage, using them as shield to protect themselves from current and more sanctions, attracting more financial assistance, and gaining international recognition. Neighbouring countries have closed their borders, leaving the Afghans no option but to risk their lives using the illegal routes – only to be confined in camps – if they are lucky – and/or deported. It is not clear that the international community will respond adequately to avert catastrophe, especially as Afghanistan falls out of the media spotlight, and many find the idea of “supporting the Taliban” distasteful. The Taliban, for their part, do not appear to be making prudent governance or spending decisions themselves.

III. Humanitarian Risk Profile

Afghanistan's humanitarian catastrophe has a number of constituent factors which exacerbate each other. On the environmental front, the drought Afghanistan faced in 2021 was one

of the worst in the last two decades, and looks to continue into 2022. It has been devastating to agriculture, which is the main productive sector in the country, contributing to the livelihoods of 80% of Afghanistan's population²¹. Secondly, the collapse of much of the public sector took with it the biggest source of employment in the country – jobs supporting the operations of the government. The main sources of non-agricultural incomes and employment (services and security) have disappeared as the economy has contracted with the withdrawal of aid funds. Thirdly, paralysis of the banking sector and resultant liquidity crisis nationwide has meant that even those who do have savings held in banks cannot access them, while for everyone, it is hard to move money around. Finally, the political transition itself takes a toll, with many forced into extremely vulnerable positions because of fear, threats of violence, and acts of exploitation and oppression.

The risks facing Afghans include food insecurity, violent oppression, and human right abuses specifically directly at women, minority groups, and civil society – notably the media.

IV. Food insecurity

Becoming one of the world's largest hunger crisis, Afghanistan is facing a serious risk of famine. 22.8 million people (more than half of the population) are not consuming enough food, including 8.7 million people that face emergency levels of food insecurity, according to an IPC assessment.²² Afghans in Afghanistan are already at risk of experiencing famine²³, with children and women particularly at risk of starvation deaths. Half of all children under five and a quarter of pregnant and breastfeeding women need life-saving nutrition support.²⁴ Urban areas – which were more dependent on imports and jobs which have both collapsed – are suffering as much if not more as the rural areas. Millions, including children and women, could starve to death if immediate life-saving assistance is not delivered.

Afghanistan's urban and rural sectors are highly interdependent, and the current food security crisis is hitting both, with sharp losses in incomes and jobs in urban areas, and agricultural production compromised by the drought in rural areas. Food supply shortages and job losses combined are seeing families unable to access the cash needed to buy food – Afghanistan imports most of the food it consumes, and these imports have been severely curtailed by the economic collapse and banking sector crisis. Since the Taliban takeover in August 2021, the economic collapse has seen widespread increases in the price of food, basic goods, and agricultural in-

²¹ See <https://www.fao.org/3/cb7195en/cb7195en.pdf>.

²² <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1155210/?iso3=AFG>.

²³ <https://www.usip.org/publications/2022/01/how-mitigate-afghanistans-economic-and-humanitarian-crises>.

²⁴ <https://www.wfp.org/emergencies/afghanistan-emergency>.

²⁰ <https://www.nytimes.com/2022/01/13/world/taliban-members.html>.

puts across the country, while also causing a credit crunch, and shortages of inputs and services.

Furthermore, food production has also been severely compromised by drought. Successive droughts have been the main contributor to food insecurity to date. Lower harvest levels and unfavorable conditions for sowing of 2022 winter wheat crop mean 2022 is unlikely to bring respite, and will see food insecurity persist beyond the spring harvest season.²⁵ The economic crisis is exacerbating the drought conditions and stymieing the recovery – rural production systems are falling apart as formal and informal trade and credit systems collapse. As a result, farmers are eating seeds for next year's planting, shops are closing, and farms are lying fallow. This not only means families are going hungry, but it also means that the agriculture sector cannot recover in the coming years without support. While the recent heavy snowfalls suggest that the drought will be over²⁶, the impact on people and their livelihoods is certainly going to be much more enduring, and recovery largely depends on whether farmers can get the help they need to restart their farms.

The UN estimates US\$ 2.5 billion for food security and agriculture to support 21.6 million people, according to the Humanitarian Response Plan for 2022.²⁷

V. Crumbling Health Care System

Afghanistan's health sector was one of the success stories of the past two decades. A strong partnership between government and civil society increased access to healthcare for millions across the country. However, the health care system was entirely dependent on foreign aid, and is now at the verge of collapse. 90% of the country's 2300 health facilities previously funded by donor aid have run out of essential supplies, and only 17% remain functional.²⁸ Doctors and other health personnel have gone unpaid for months.²⁹ This is while multiple disease outbreaks (measles, acute watery diarrhoea, polio, malaria, and COVID-19) are ongoing and increasingly malnourished pregnant woman and prematurely born children further overwhelm the already crumbling health care system. 35 million people depend on primary health care services for life-saving care; an estimated 112 children will die every day if sustained access to these services is not provided.³⁰

The health system was not only financially dependent on grants from international donors – these donors also provided support and oversight to implementation through non-govern-

mental organizations, meaning the whole system froze up when aid was halted and international support withdrawn. Humanitarian agencies stepped up to provide \$ 45 million to sustain 2,331 primary and second health facilities in 31 provinces until January 2022. The Red Cross paid the salaries of 8,000 staff and covered other costs in 23 regional and provincial hospitals.³¹ WHO and UNICEF will receive US\$ 100 million from the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) to deliver essential health services until June 2022.³² However, this is far from enough to keep the much-needed health services going. US\$ 378 million is required to provide nearly 15 million people with health services.³³ It is important to note that years of investment into Afghanistan's health system helped put in place systems for procurement and management inside the Ministry of Public Health, which should be maintained for longer term sustainability rather instituting a parallel system that is more costly, unsustainable, and will destroy the work of the last 20 years.

VI. Limited access to Education

Progress made in the education sector in the last two decade was phenomenal. The number of children enrolled in school increased ten-fold, from 1 million in 2001 to 10 million in 2018. Progress made in girls' education was particularly exceptional. The number of girls in primary school increased from almost zero in 2001 to 2.5 million in 2018. Four out of ten students in primary school were girls. The number of girls in higher education increased from 5,000 to 90,000 during the same years. The female literacy rate doubled from 17% in 2011 to 30% in 2018.³⁴

The return of Taliban's repressive rule has deprived the already underserved and one of the most vulnerable groups – girls. Girls' secondary schools remain closed in most provinces months after Taliban takeover, even as boys' schools have reopened. This is while poverty and deep economic woes are forcing desperate families to marry off many girls at very young age.³⁵ A deep sense of despair continues to overwhelm teenage schoolgirls.

Furthermore, the newly announced Taliban budget included over 8 billion Afs (\$ 76 million) for the Ministry of Education (MoE) from domestic revenues, which is 2 billion Afs more than last year's MoE expenditures which included all teacher salaries.³⁶ With this, donors are still providing substantial budget through UNICEF to finance teacher salaries.

²⁵ <https://reliefweb.int/report/afghanistan/gIEWS-country-brief-afghanistan-23-december-2021>.

²⁶ <https://twitter.com/assemmayar1/status/1479086482530918406>.

²⁷ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022.pdf>.

²⁸ https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-emergency-information-risk-assessment/afgnemergplan2021v3.1.pdf?sfvrsn=3db0559d_7&download=true <https://www.who.int/emergencies/situations/afghanistan-crisis>.

²⁹ <https://www.nytimes.com/2021/09/30/world/asia/afghanistan-aid.html>.

³⁰ <https://www.unicef.org/appeals/afghanistan>.

³¹ <https://www.economist.com/asia/2021/12/19/afghanistans-health-care-system-is-crumbling>.

³² http://www.emro.who.int/images/stories/afghanistan/Afghanistan-Sit-Rep-_23_Dec-2021.pdf?ua=1.

³³ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022.pdf>.

³⁴ https://en.unesco.org/sites/default/files/afghanistan_v11.pdf.

³⁵ <https://www.unicef.org/press-releases/girls-increasingly-risk-child-marriage-afghanistan>.

³⁶ <https://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/2012-12-06-22-51-13-national-budget>.

The EU recently announced over \$ 300 million in financial support to Afghanistan, nearly \$ 57 million of which are earmarked for emergency cash support to teachers.³⁷ This is while teachers have gone unpaid for months³⁸ and it is unclear whether regular teacher payments have resumed or not.

The UN estimates 162 million to provide nearly 8 million boys and girls with emergency education support.³⁹

VII. Taliban Human Rights Abuses

While failing to secure rights to health and education, the Taliban remain an oppressive and violent regime. Political propaganda campaigns leading up to and after the US-Taliban deal, portrayed a “changed” and “moderate” Taliban compared to those in the 1990s. However, multiple reports from within Afghanistan point to the opposite reality – their behaviour and policies do not even uphold the cosmetic changes they touted in the early weeks of their rule in September 2021, where claims of flexibility on issues such as body hair and towards music were made by media-facing officials, who also promised the international community there would be no risk of reprisals for those affiliated with the international allies. Reports point to public punishments, whipping women protestors and restricting their participation in work and life, beating journalists, summary executions and disappearances and forced evictions. The reestablishment of Ministry of Vice and Virtue to enforce extreme behaviours and practices was an ominous sign, and the evidence of violent and discriminatory oppression since have confirmed many people’s worst fears.

VIII. Most At-Risk Populations

1. Girls and Women

Afghanistan is the worst place to be a woman.⁴⁰ Prior to the Taliban takeover, life for women and girls in Afghanistan was fraught with immense socio-economic challenges, but for many women and girls had improved enormously since 2001. The Taliban’s return to power abruptly reversed the hard-won gains made in the past two decades. The Taliban have imposed restrictions on almost every aspect of girls’ and women’s lives, including dictating what they must wear, how they should travel, even what cell phones they should have. Women and girls are banned from secondary and higher education and curricular has been altered to focus more on religious studies.⁴¹ Restrictions on women and the uncertainty around women rights has increased gender-and-home-based violence.

Shelters for women fleeing domestic violence have been closed. More girls are married off at young age. Women’s mobility and their participation in work and life has been restricted. No woman is allowed to go on long distance trips without a “*Moharam*” or male relative. Sports for women have been banned. Women are banned from going to work, including in some cases aid workers, further diminishing the humanitarian agencies’ ability to deliver aid to vulnerable women groups. Some women who resisted and protested were whipped, shot at, and treated with tear gas and pepper spray. The Taliban have gone as far as stopping women from using bathhouses in northern Afghanistan, with other parts of the countries expected to follow suit. (This is the only way many women have to bath as they don’t have showers inside homes). Furthermore, no single woman has been appointed to cabinet, the Ministry of Women Affairs has been dismantled, and the building handed over to the infamous and now reinstated Ministry of Vice and Virtue.

Under growing domestic and international pressure, the Taliban’s de facto leader Mullah Haibatullah Akhundzada issued a special decree on women’s rights. The decree reiterated some basic rights given to women in Islam, such as consent during marriage, not treating women as property, women’s heritage rights, the rights of widow to obtain “*mahr*”⁴², and preventing and prohibiting forced marriage of widows.⁴³ However, nothing was mentioned about their rights to education, work, and public/political participation.

In addition, Afghan women are severely and disproportionately impacted by extreme poverty, the economic crisis, and lack of essential services. Many women are malnourished, with a quarter of pregnant and breastfeeding women in need of life-saving nutrition support.⁴⁴ The number of women who head households and are without a male breadwinner has increased, and women-headed households continue to be the most vulnerable group within communities due to not having an able-bodied male in the household to earn income or even be able to travel. There is actually no proper count of how many female-headed households there are, because they often are subsumed into other male headed households. This often completely cuts them off from even being identified for humanitarian aid, let alone having access to it – particularly where aid is distributed through centralized warehouses, rather than being brought down to the village level. Women often struggle to travel freely within the village, let alone travel to provincial and district centers, limiting their access to humanitarian aid.

Many women face domestic violence and increasing restrictions on their mobility and freedoms makes it so much harder for women to access humanitarian assistance.

³⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_382.

³⁸ <https://www.jurist.org/news/2021/11/afghanistan-dispatches-school-teachers-have-not-received-salaries-for-three-months-now-and-the-taliban-has-banned-use-of-foreign-currencies/>.

³⁹ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022.pdf>.

⁴⁰ <https://www.globalcitizen.org/en/content/best-worst-countries-for-women-gender-equality/>.

⁴¹ <https://www.hrw.org/news/2022/01/18/afghanistan-taliban-deprive-women-livelihoods-identity>.

⁴² *Mahr*, according to Islamic teachings, is the amount the groom has to pay to the bride at the time of marriage.

⁴³ https://twitter.com/Zabehulah_M33/status/1466663907750256642?s=20.

⁴⁴ <https://www.wfp.org/emergencies/afghanistan-emergency>.

Women rights and their inclusion is one of the main conditions voiced by the international community for recognizing Taliban and relaxing sanctions. The Taliban are unlikely to submit to these demands. It is a controversial issue for the Taliban, with the potential to polarize their leadership and foot soldiers. There is a growing despair and disappointment amongst the women in Afghanistan that international community is not doing enough to protect their rights, and has abandoned them to the Taliban.

2. Journalists and the Media

Even before the collapse of previous government, Afghanistan was the deadliest country for journalists in 2021⁴⁵, and media freedoms have now been sharply curtailed. The Taliban's return to power has forced over 70% of media outlets to close⁴⁶, leaving thousands of journalists (majority of them female journalists) without jobs. Journalists have been detained and beaten by the Taliban.⁴⁷ Some journalists were evacuated by western countries, including seven hundred evacuated by the US as part of the chaotic evacuation operation in August 2021.⁴⁸ Many remain in Afghanistan, awaiting an uncertain future. Furthermore, the Taliban continue to threaten Afghan media outlets and known media freedom advocates and impose severe restrictions on public broadcasts and publishers them.⁴⁹

Freedom of speech and press was amongst the most important and celebrated gains of the past two decades. Afghanistan was ranked 122/179 in the 2021 World Press Freedom Index, surprising all countries in the region.⁵⁰

3. Ethnic and Religious Minorities

Afghanistan's Hazaras, an overwhelming majority of whom are Shia Muslims, have suffered decades of violence and discrimination due to their ethnic and religious identities.⁵¹ While the past two decades offered relative freedoms and opportunities to participate in public and political life, which particularly the young Hazaras embraced, the return of Taliban to power and growing threat from Islamic State Khorasan Province (ISKP) fuels new fears amongst them. Tens of Hazaras were killed by Taliban in Daikundi and Ghazni provinces upon capturing these provinces last year⁵², and hundreds of

Hazara families were forcibly evicted from their houses.⁵³ It is not only the Taliban that threaten the lives and freedoms of Hazara Shias. The ISKP has carried out multiple devastating attacks against Shias in Kabul and other provinces since 2015, including two suicide bombings on Shia mosques in Kunduz and Kandahar that killed at least 135 people last October. Some of the attacks carried by ISKP have also targeted Hindu and Sikh religious minorities.⁵⁴ Furthermore, Hazaras have also been excluded from the de facto government leadership, with only one technocrat recently appointed to deputy minister position in response to widespread criticism.⁵⁵

4. Former Members of the Afghan National Security and Defence Forces (ANDSF)

Despite declaring general amnesty and providing guarantees, Taliban forces have killed or forcibly disappeared more than 100 former members of the ANDSF since taking power, according to a report by the Human Rights Watch.⁵⁶ The report only documents cases in 4 provinces. It is unclear how many more have been killed or disappeared in other provinces. In response to growing incidents, the de facto leader of Taliban – Mullah Haibatullah Akhundzada – issued a decree, urging his forces to respect general amnesty⁵⁷, but enforcement has been limited, with Taliban leaders conceding that they can't always control the local forces, who feel they have scores to settle after decades of war, and no short supply of indoctrination against their former enemies.

An estimated 300,000 military and security personnel served under ANDSF – entirely funded by the US and its allies. Against everyone's expectations, these forces disintegrated quickly following the US withdrawal. Following the formal announcement of US withdrawal from Afghanistan, a sense of betrayal amongst the security forces and the security vacuum that was created, resulted in scores of districts and provinces falling to the Taliban without much resistance. With the help of local mediation and offering amnesty and some cash support, thousands of security forces surrendered. With the collapse of previous government and total disintegration of the ANDSF, thousands of the former ANDSF members are without jobs. While some were evacuated by the US and others fled to neighboring countries, many remain in Afghanistan in fear of persecution, while their families have lost their primary breadwinner.

⁴⁵ <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/45-journalists-and-media-staff-killed-in-work-related-incidents-during-2021-says-ifj.html>.

⁴⁶ <https://ajsc.af/361/media-weekly-review>.

⁴⁷ <https://www.hrw.org/news/2021/09/08/afghanistan-taliban-severely-beat-journalists>.

⁴⁸ <https://www.nytimes.com/2021/09/19/business/media/afghanistan-evacuation-journalists.html>.

⁴⁹ <https://www.hrw.org/news/2021/10/01/afghanistan-taliban-severely-restrict-media>.

⁵⁰ <https://rsf.org/en/ranking>.

⁵¹ <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/10/27/why-the-hazara-people-fear-genocide-in-afghanistan>.

⁵² <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/afghanistan-13-hazara-killed-by-taliban-fighters-in-daykundi-province-new-investigation/>.

⁵³ <https://www.hrw.org/news/2021/10/22/afghanistan-taliban-forcibly-evict-minority-shia>.

⁵⁴ <https://www.hrw.org/news/2021/10/25/afghanistan-surge-islamic-state-attacks-shia>.

⁵⁵ It is important to note that the vast majority of the Taliban leadership have historically come from Pashtun background, but it is not an ethnic movement. Over the past two decades, the movement has strategically become a little more ethnically diverse, with appointments in de facto government showing some – if minor – inclusion of Uzbek and Tajik leaders.

⁵⁶ <https://www.hrw.org/news/2021/11/30/afghanistan-taliban-kill-disappear-ex-officials>.

⁵⁷ <https://tolonews.com/afghanistan-176108>.

IX. Global Impacts

The world has witnessed the failure to achieve peace and stability in Afghanistan for several decades now, and understands that the impacts of crisis in Afghanistan are not self-contained. Refugee flows, the risks of terrorism and violent extremism, and a deepening of the drug economy have been global in their consequences. A failure to mitigate the total collapse of Afghanistan's economy now, will first and foremost lead to preventable suffering of Afghans on an unprecedented scale. However, it will also have repercussions far beyond Afghanistan's borders.

1. Forced Displacement

Economic crisis and Taliban violence and oppression are already forcing thousands of Afghans to flee the country using irregular and dangerous routes. Iran and Pakistan estimate the arrival of half a million and 300,000 Afghans, respectively, in 2021 alone.⁵⁸ An almost equal number of people were displaced internally.⁵⁹ A total economic collapse will force millions to out-migrate, most of them to the neighboring countries, and a significant number through to European countries. Analysis expect such an outcome would trigger a more severe migration crisis than the one seen in 2015.

Afghans already constitute one of the largest number of refugees and migrants in the world.⁶⁰ Pakistan and Iran host over 5 million Afghan refugees (documented and undocumented). Both countries have closed their borders since September 2021 and have stepped up deportation of Afghans,⁶¹ as have Afghanistan's Central Asian neighbors to the north. Border closures and restrictions have increased reliance on smugglers and the price of smuggling, formed new routes and made migration more dangerous.⁶²

2. Terrorism

Many terrorist groups, including Al-Qaeda, Islamic State-Khorasan Province (ISKP), the Haqqani Network, and many smaller groups like Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), Islamic Movement of Uzbekistan, and some others were operating in Afghanistan even before the collapse of previous government and despite the US and NATO's presence.⁶³ Taliban's affiliation with some terrorist groups like Al-Qaeda and TTP, its rivalry with others like ISKP (a potential for future conflict), and its involvement in and using drug trafficking as a key source of income – all raise the prospects for producing and

exporting more extremists, more drugs, and new problems. A total economic collapse and eventual state collapse – as a result of lack of political settlement and continued international isolation – will not only make Afghanistan a safe haven for terrorists and drug traffickers, but a major source of instability in the region and the world.

3. Drug Trafficking

A multi-billion industry, 85% of the world's opium was produced in Afghanistan in 2020, most of it exported to Europe.⁶⁴ As the world's biggest cartel⁶⁵, the Taliban have historically exploited the drug economy to consolidate its power in the 1990s and maintain and expand its insurgency operations in the years after the U. S.-led invasion.⁶⁶ The opium production and trade has already increased since the Taliban takeover⁶⁷ and remains the Taliban's largest source of income.⁶⁸ If unaddressed, the world can expect a surge in the production and trafficking of illicit drugs.

X. Conclusion

Afghanistan is facing the largest humanitarian and economic crisis in decades. Drought, economic crisis, and Taliban takeover have put the country at the verge of humanitarian catastrophe and brink of total economic collapse. Twenty-three million people face food insecurity, while 9 million are in emergency level of food insecurity. Two million children are suffering from acute malnutrition. Suspension of aid and freezing of assets coupled with sanctions have paralyzed the country's banking sector, leading to a total liquidity crisis, and making the delivery of life-saving assistance difficult. If effective responses are not immediately scaled up, millions will starve to death, and many will flee the country.

Women and girls, ethnic and religious minorities – particular Hazaras – and Afghanistan's promoters of human rights and media freedoms are most at risk of violence, exclusion, and starvation.

Swift action by the international community will allow humanitarian aid to save millions of people in the short term. Looking further forward, actions can be taken to build resilience and ensure Afghanistan isn't stuck in an endless cycle of handouts, while carefully threading the needle with diplomatic pathways to promote human rights within Afghanistan. The clock is ticking.

⁵⁸ <https://espresso.economist.com/68c8ca7688071d89efea2079b2ef661>.

⁵⁹ <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-snapshot-population-movements-january-december-2021-06-january-2022>.

⁶⁰ <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>.

⁶¹ <https://www.wsj.com/articles/iran-steps-up-deportations-of-afghans-trying-to-flee-taliban-and-poverty-11639324804>.

⁶² <https://mixedmigration.org/articles/the-impact-of-the-afghanistan-crisis-on-migration/>.

⁶³ <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10604.pdf>.

⁶⁴ https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan_brief_Nov_2021.pdf.

⁶⁵ <https://foreignpolicy.com/2021/07/19/taliban-expanding-drug-trade-meth-heroin/>.

⁶⁶ <https://www.brookings.edu/articles/pipe-dreams-the-taliban-and-drugs-from-the-1990s-into-its-new-regime/>.

⁶⁷ <https://www.dw.com/en/afghanistan-opium-trade-booms-since-taliban-takeover/a-60081725>.

⁶⁸ <https://www.undocs.org/pdf?symbol=en/S/2021/486>.

Kathryn Kruglak*

New asylum applications and re-examinations: an analysis of options available to Afghan citizens currently in Switzerland

I. Introduction

In 2020 alone, the State Secretariat for Migration (SEM), the authority responsible for granting asylum and temporary admission, processed 2,143 asylum cases involving Afghan citizens; asylum was granted in only 351 of those cases. In 1,433 cases, temporary admission was granted and 338 were either rejected outright or deemed to be inadmissible.¹ At the end of 2020, 11,585 Afghan citizens had temporary admission status and 24 were awaiting deportation or removal.²

On 14 April 2021, US President Joe Biden announced that all US troops would withdraw from Afghanistan by 11 September 2021.³ The Taliban, whose previous control of Afghanistan from 1996 to 2001 was defined by brutal oppression of women and minority groups and ruthless punishment for anyone found in violation of their application of Sharia law,⁴ rapidly regained ground. On 15 August 2021, Kabul fell to the Taliban; the last US evacuation flight left from Kabul on 30 August 2021.

Thus, the situation in Afghanistan has changed radically since the 2020 asylum claims, and earlier asylum claims, were made, meaning that in many cases, individuals who previously were refused asylum and/or temporary admission might be eligible if applying today. For instance, some asylum claims, in particular those made by young men, were refused on the basis that the asylum seeker could relocate safely to Kabul.

Further, on 11 August 2021, the SEM announced that it was suspending deportations to Afghanistan.⁵ However, the SEM's announcement does not clarify entirely the status of Afghan citizens currently in Switzerland who have not been granted asylum. In particular, the announcement does not clarify how individuals who were awaiting deportation and who still most likely would not qualify for asylum, but who should be granted temporary admission, can be accorded temporary admission and the corresponding benefits.

This article addresses the question of legal options available to Afghan citizens currently in Switzerland who have not been granted asylum and the legal nature of the SEM's announcement.

II. A short overview of asylum and temporary admission in Switzerland

In Switzerland, asylum is granted to refugees in accordance with the Swiss Asylum Act⁶ ("AsylA"). The definition of refugee contained in the AsylA is almost identical to that contained in the Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees.⁷ Refugees accorded asylum under the AsylA are granted B permits (residence permits).

Failed asylum seekers are subject to deportation. However, Article 83, para 1 of the Swiss Federal Act on Foreign Nationals and Integration⁸ ("FNIA") states that "[i]f the enforcement of removal or expulsion is not possible,⁹ not permitted or not reasonable, the SEM shall order temporary admission". Article 83 goes on to state that "[e]nforcement is not permitted if Switzerland's obligations under international law prevent the foreign national from making an onward journey to their native country, to their country of origin or to a third country [para 3]" and "[e]nforcement may be unreasonable for foreign nationals if they are specifically endangered by situations such as war, civil war, general violence and medical emergency in their native country or country of origin [para 4]". Beneficiaries of temporary admission are granted F permits.

F permits are not residence permits as temporary admission only represents an alternative measure when deportation cannot be enforced and is not a legal status; the SEM can revoke an F permit if the conditions for temporary admission no longer are met (art 84 FNIA), making it difficult for F permit holders to craft a life for themselves in Switzerland, as they do not know how long they will be allowed to remain. There are important differences between the rights and benefits accorded to B permit holders and those accorded to F permit holders. In particular, the law requires F permit holders to wait three years to apply for family reunification visas. Given the dire situation in Afghanistan, this is especially relevant now. Although family

* Kathryn Kruglak is a lawyer in the Employment, Pensions and Immigration department at Lenz & Staehelin.

¹ SEM <<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020/12.html>> last accessed 6 October 2021.

² SEM <<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2020/12.html>> last accessed 6 October 2021.

³ Remarks by US President Biden (14 April 2021) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan>> last accessed 6 October 2021.

⁴ 'Who are the Taliban?' BBC (18 August 2021) <<https://www.bbc.com/news/world-south-asia-11451718>> last accessed 15 October 2021.

⁵ SEM <<https://twitter.com/semigration/status/1425485128722231300>> last accessed 6 October 2021; SEM <<https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/afghanistan.html>> last accessed 6 October 2021.

⁶ Swiss Asylum Act of 26 June 1998, SR 142.31.

⁷ Convention of 28 July 1951 relating to the Status of Refugees, SR 0.142.30.

⁸ Swiss Federal Act on Foreign Nationals and Integration of 16 December 2005, SR 142.20.

⁹ In this context, "not possible" means that deportation is not technically feasible.

members of a B permit holder currently cannot apply for a Swiss visa from Afghanistan, a request could be made from a neighbouring country; without this possibility, many likely will feel they have no other option than to make the perilous, and sometimes fatal, journey to Europe on foot or by boat.

Lastly, failed asylum seekers who are not accorded temporary admission and are awaiting deportation are unable to work and only have a right to emergency aid, which often amounts to 10 francs a day and can be difficult to access.

III. New asylum applications and re-examinations

The AsyLA has provisions concerning both new asylum applications (multiple asylum applications) and the re-examination¹⁰ of a ruling.

It is possible to file a new asylum application if a change in circumstances means that the applicant now should be recognised as a refugee and granted asylum. However, Article 111c of the AsyLA states that when a new asylum application is filed within five years from when the previous asylum ruling or deportation order entered into force, it must be made in writing and there is no preparatory phase (para 1).

The requirement that the new application be made in writing was introduced in 2012 and entered into force in 2014. This change was introduced as part of a general approach to make it more difficult for failed asylum seekers to remain in Switzerland by making a subsequent asylum application. The 2014 change to the law also prohibits asylum seekers making multiple demands from receiving aid other than emergency aid.¹¹

Further, under Article 111b AsyLA, an asylum seeker may request a re-examination of a ruling. This article states that “[a]n application for re-examination must be submitted to SEM in writing and with a statement of grounds within 30 days of identifying the grounds for re-examination”.

Both the SEM’s guidelines and the case law of the Swiss Federal Administrative Court state that a re-examination only involves a re-examination of whether the applicant can be deported and does not involve a re-examination of the applicant’s refugee status; this should be requested via a new asylum application.¹²

Lastly, the line between re-examination and new application is not always clear and the Swiss Federal Administrative Court expressed concerns about this in its comments during the consultation period regarding the bill modifying the Asy-

LA¹³ and its case law indicates that in practice, there are often problems delimitating the line between re-examination and multiple demands.¹⁴

However, the case law of the Swiss Federal Administrative Court is clear; if a more favourable status is possible (i. e. asylum), the SEM should grant asylum, not temporary admission, so when it is not clear whether the case concerns a new asylum application or a request for re-examination, the applicant should not suffer prejudice.¹⁵

IV. Applicability to the current situation

Afghan citizens currently in Switzerland who were not granted asylum fall into three broad categories: (i) failed asylum-seekers who initially were accorded temporary admission who should be granted asylum, as they now would face individual persecution in Afghanistan; (ii) failed asylum-seekers awaiting deportation who should be granted asylum, as they now would face individual persecution in Afghanistan; and (iii) failed asylum-seekers awaiting deportation who still most likely would not qualify for asylum, but who should be granted temporary admission.

1. New reasons for asylum

There are many reasons why someone whose asylum claim initially was rejected (either with or without the granting of temporary admission) should now be granted asylum. For instance, many asylum applications were refused because, even though the individual had reason to fear persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or due to their political opinions, the SEM determined that the risk of persecution did not extend to the entirety of the country and that the individual could live in Kabul, which the SEM considered to be relatively safe for certain individuals.¹⁶ In this case, the fall of Kabul to the Taliban and the “rapid deterioration in the security and human rights situation” and “upsurge of violence”¹⁷ should constitute a new reason for asylum for these individuals, as they no longer would be safe in Kabul from persecution from the Taliban or actors sympathetic to the Taliban.

Additionally, with the Taliban in control of Afghanistan, the notion of what constitutes particular social groups has changed. The notion of particular social group must be considered in the context of the asylum-seeker’s country of ori-

¹⁰ This article only treats the question of “simple re-examinations” as “qualified re-examinations” concern new facts and/or evidence that were not available when the initial ruling was made.

¹¹ FF 2010 4035, 4049, 4086; Minh Son Nguyen, Art. 111c in: Cesla Amarelle and Minh Son Nguyen (eds), *Code annoté de droit des migrations – Volume IV* (Stämpfli Verlag AG) para 13 et seq.

¹² ATAF 2014/39, consid. 4.4 and 4.6 p. 689 et seq.; ATAF 2017 VI/5; TAF, E-5232/2019 of 18 October 2019, consid. 2.1; SEM, *Manuel Asile et retour* (12 July 2020) Article H2 para 2.2.5; see also Emilia Antonioni Luftensteiner, Art. 111b in: Cesla Amarelle and Minh Son Nguyen (eds), *Code annoté de droit des migrations – Volume IV* (Stämpfli Verlag AG) para 9.

¹³ FF 2010 4035, 4053.

¹⁴ See TAF, E-5199/2020 and E-5200/2020 of 15 July 2021, consid. 4.3 and 4.4; TAF, E-7275/2018 of 14 June 2021, consid. 2.

¹⁵ See TAF, E-5199/2020 and E-5200/2020 of 15 July 2021, consid. 4.4; TAF, E-7275/2018 of 14 June 2021, consid. 2.; Observatoire romand du droit d’asile et des étrangers, *Permis F: Admission provisoire ou exclusion durable?* (October 2015) 5.

¹⁶ TAF, D-5800/2017 of 13 October 2017, consid. 8.4.1.

¹⁷ UNHCR, UNHCR Position on Returns to Afghanistan (August 2021), para 1.

gin.¹⁸ New categories of particular social groups now at risk of persecution could include, but are not limited to, university-educated women, employed women, unmarried women and individuals who worked for Western governments, media and NGOs.

Further, questions around non-state actors have changed. The UNHCR's guidelines state that the persecution invoked does not need to be carried out by the government and that "[w]here serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection". In cases where the SEM considered that the former government of Afghanistan was able to offer effective protection against the Taliban, a new application for asylum may be possible, as the Taliban no longer is a non-state actor. Further, the rise of the Islamic State Khorasan¹⁹ ("ISIS-K") as a non-state actor also could permit new asylum claims if it becomes clear that the Taliban is unable or unwilling to control them (i.e. ethnic minorities targeted by ISIS-K could have an asylum claim).²⁰

2. Other cases

In some cases, Afghan citizens previously denied asylum remain ineligible for asylum. In particular, this is the case for individuals not facing persecution or facing persecution for reasons other than those listed in Article 3 AsyIA.

However, even though these individuals do not qualify for asylum, it does not mean that it is possible, permitted or reasonable to deport them to Afghanistan.

Beyond the SEM's announcement suspending deportations to Afghanistan, deportation to Afghanistan is impossible; the Kabul airport currently is not operational.²¹ Further, the air-

space above Afghanistan is not safe and many countries have bans prohibiting airlines from flying over Afghanistan.²²

This likely is to change if the Taliban is able to form and maintain a national government; however, in the event of a civil war or civil strife, the ability to safely enter Afghanistan may remain problematic and the general instability, widespread violence and risk of a civil war means deportation to Afghanistan still likely would not be possible under Article 83 FNIA, as it would not be reasonable or permitted under international law.²³

As discussed above, when a change of situation renders a deportation order unenforceable, under Article 111b AsyIA, the individual subject to deportation can file a request for a re-examination within 30 days of identifying the grounds for re-examination.

However, the case at hand raises two important questions: (i) the legal nature of the SEM's possibility for failed asylum-seekers to obtain temporary admission in light of the SEM's 11 August 2021 announcement and the legal nature of that announcement and (ii) the *dies a quo* for requesting a re-examination.

A. The possibility for failed asylum-seekers to obtain temporary admission and the legal nature of the SEM's announcement

Typically, a re-examination is requested to permit the individual to have a new ruling stating that deportation currently is unenforceable. The SEM then would grant temporary admission and issue an F permit; temporary admission cannot be requested directly.²⁴ The SEM's own guidelines state that if deportation cannot be enforced, temporary admission must be granted.²⁵ This is confirmed by the case law of the Swiss Federal Administrative Court.²⁶

However, in the current case, the SEM made a general public announcement that it was suspending deportations to Afghanistan, but did not grant temporary admission to individuals affected by the announcement, meaning those individuals do not enjoy the benefits accorded with an F permit and thus cannot work and only can access emergency aid.

The information published on the SEM's website does not provide clarity. The information concerning options for Afghan citizens who previously have received negative rulings

¹⁸ See UNHCR, Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees para 13; House of Lords, 18 October 2006, *Fornah v. Secretary of State for the Home Department* (linked with Secretary of State for the Home Department v. K) [2006] UKHL 46; *Islam (A. P.) v. Secretary of State for the Home Department*; *R v. Immigration Appeal Tribunal and Another, Ex Parte Shah (A. P.)*; and *Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1993] 2 F.C. 314, Canada: Federal Court of Appeal, 1 April 1993.

¹⁹ See Press Statement by Antony J. Blinken, US Secretary of State (22 November 2021) <<https://www.state.gov/taking-action-against-isis-k>> last accessed 1 December 2021; see also Frank Gardner, 'Afghanistan: Who are Islamic State Khorasan Province militants?' *BBC* (11 October 2021) <<https://www.bbc.com/news/world-asia-58333533>> last accessed 1 December 2021.

²⁰ See Tom Mutch 'Afghanistan's Hazaras Get Mixed Messages From the Taliban: The Islamic State-Khorasan has come to represent a greater threat to the persecuted minority' *Foreign Policy* (4 September 2021) <<https://foreignpolicy.com/2021/09/04/afghanistan-withdrawal-taliban-isis-k-hazaras-shia-minority-rights>> last accessed 1 December 2021.

²¹ See the Swiss Federal Supreme Court's decisions ATF 125 II 217, consid. 3b/bb (confirming that the 1999 NATO airstrikes rendered deportations to the former Yugoslavia not technically feasible and thus impossible) and TF, 2C_442/2020 of 24 June 2020, consid. 5.3 (confirming that Angola's prohibition on international air traffic due to Covid-19 rendered deportations to Angola not technically feasible and thus impossible); see also SEM, *Manuel Asile et retour* (8 May 2019) Article E3 para 3.3 confirming that the long-term closure of an airport renders deportation impossible.

²² See EASA <<https://www.easa.europa.eu/domains/air-operations/czibs/czib-2017-08r7>> last accessed 6 October 2021.

²³ Under Article 3 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, SR 0.101 ("ECHR"), in extreme cases, deportation to a country with widespread, general violence can constitute a violation to Article 3 ECHR (see *Sufi and Elmi v the United Kingdom* app nos 8319/07 and 11449/07 (ECHR, 28 June 2011) §§ 218) and in August 2021, the European Court of Human Rights issued a temporary injunction against a planned deportation to Afghanistan ('Human rights court defends Afghan's right to stay in Austria' *Deutsche Welle* (3 August 2021) <<https://www.dw.com/en/human-rights-court-defends-afghans-right-to-stay-in-austria/a-58749001>> last accessed 18 October 2021).

²⁴ SEM, *Manuel Asile et retour* (8 May 2019) Article E3 para 4.3.

²⁵ SEM, *Manuel Asile et retour* (8 May 2019) Article E3 para 4.2.

²⁶ TAF, D-6630/2018 of 6 May 2019, consid. 10.2.

from the SEM indicates that a new request must be made.²⁷ Yet, the SEM's website also states that cases related to individuals who Switzerland may be able to deport in the future only will be re-examined when deportation is possible again (i.e. after the blanket ban has been lifted).²⁸

Thus, the question is how affected individuals currently can receive temporary admission and an F permit.

The response depends on the legal nature of the SEM's announcement, in particular, on whether it can be qualified as a new ruling as to the enforceability of existing deportation orders (and thus affected individuals must be accorded an F permit), or whether it merely constitutes an announcement by the authorities and a re-examination must be requested.

Article 5 of the Swiss Federal Act on Administrative Procedure²⁹ ("APA") states that "[r]ulings are decisions of the authorities in individual cases that are based on the public law of the Confederation and have as their subject matter the following: a. the establishment, amendment or withdrawal of rights or obligations; a finding of the existence, non-existence or extent of rights or obligations; c. the rejection of applications for the establishment, amendment, withdrawal or finding of rights or obligations, or the dismissal of such applications without entering into the substance of the case".

In the current case, the SEM's announcement (i.e. the blanket ban) does not neatly qualify as a ruling. The SEM is an authority under Article 1 para 2 *lit* a APA and the SEM's announcement affects rights of individuals awaiting deportation. However, it could be difficult to qualify the announcement as being concerned with individual cases as it is not clear if the SEM considered a specific set up facts related to one of more individual cases when making the announcement and, although the SEM is the authority responsible for finding enforcement of deportation impossible, in the current case, it is not clear what provision of public law the announcement would fall under.

Further, based on the information on the SEM's website regarding Afghan citizens who previously have received negative rulings, it appears that the SEM's position is that the announcement does not constitute a new ruling, although no legal basis is cited for this position.

In any case, even if Swiss the courts were to find that the announcement constituted a ruling under Article 5 APA, that would not create a clear path to obtaining an F permit, as the law does not provide a way to request temporary admission. The granting of an F permit is meant to be a consequence of an unenforceable deportation order.

The other option is for individuals to request a re-examination of their case. Yet, given the important material benefits

attached to temporary admission, it is not tenable to expect applicants to wait until the blanket ban on deportations has been lifted.

However, it is not clear that the SEM may lawfully put off processing re-examination requests; such behaviour could be considered an unlawful delay.

Article 46a APA states that "[a]n appeal may be filed against the unlawful refusal of or delay in issuing a contestable ruling".

Thus, were the SEM not to process requests for re-examination, affected applicants may be able to file for relief under the aforementioned article.

B. The *dies a quo* for a re-examination

The *dies a quo* for the 30 days mentioned in Article 111b AslyA also is ambiguous in the case at hand.

As mentioned above, the SEM's website both states that Afghan citizens who previously have received negative rulings from the SEM should submit a request for re-examination, but that certain cases related to deportation to Afghanistan currently are not being re-examined.

Thus, it is unclear whether someone who became aware of the grounds for re-examination during the period in which deportations to Afghanistan are banned, but only requested re-examination after the ban was lifted, would be time-barred from requesting a re-examination.

There is no legal basis for suspending the 30-day period during the blanket ban on deportations to Afghanistan and it could be argued that even though the SEM currently is not re-examining certain deportation cases, requests still must be made within 30 days of the grounds for re-examination being identified.

However, this is a narrow interpretation that fails to consider several important details. In particular, it fails to consider that deportation must be examined based on the facts at the moment that the deportation would occur. Given the rapidly evolving situation in Afghanistan, it is difficult to imagine how the SEM would be able to evaluate at an unknown future date facts laid out in a re-examination request made today.

It also should be noted that the *dies a quo* is the day the grounds were identified by the person requesting a re-examination, not the day they were announced or appeared in the media.³⁰ Instead, the individual's personal circumstances (e.g. education level, fluency in a Swiss national language or English, literacy, whether they were assisted by a lawyer, etc.) and confusion related to information published on the SEM's website would need to be taken into account when determining the date on which they reasonably would have been able to identify the grounds for re-examination.

Further, were the SEM to announce that they are restarting deportations, it could be argued that the fact that an individual now can be deported constitutes a change in circum-

²⁷ SEM <<https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/afghanistan.html>> last accessed 6 October 2021.

²⁸ SEM <<https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/asyl/afghanistan.html>> last accessed 6 October 2021.

²⁹ Swiss Federal Act on Administrative Procedure of 20 December 1968, SR 172.021.

³⁰ Emilia Antonioni Luftensteiner, Art. 111b in: Cesla Amarelle and Minh Son Nguyen (eds), *Code annoté de droit des migrations – Volume IV* (Stämpfli Verlag AG) para 21 *et seq.*

stances, since the need to request a re-examination may not have been clear while deportations were suspended.

V. Conclusion

Considering recent events, it must be admitted that the situation in Afghanistan has changed dramatically and that many individuals who previously were denied asylum and/or temporary admission could benefit from one of those statuses if applying today.

For individuals who now should qualify for asylum, a new asylum application should be filed. However, if the new request is filed within five years from when the previous asylum ruling or deportation order entered into force, the request will have to be made in writing, which will represent a significant barrier to many individuals who qualify for asylum, highlighting some of the problems with the 2014 changes to the AsylA, in particular, the presumption that individuals filing multiple asylum applications likely are abusing the system.

The situation is less clear for individuals who most likely would not qualify for asylum, but who have not been granted temporary admission. The SEM should quickly clarify how these individuals can obtain temporary admission and be granted F permits, as temporary admission is meant to be a consequence of an unenforceable deportation order, not a separate procedure.

That said, even though deportations are suspended and certain cases related to deportation to Afghanistan currently are not being re-examined, the prudent approach for practi-

tioners to take would be to request a re-examination under 111b AsylA. Were the SEM to refuse to process the request in a timely manner, an appeal for unlawful delay should be considered.

Further, the situation in Afghanistan evolved, and is continuing to evolve, rapidly and the SEM should be flexible when fixing the date on which grounds for re-examination were identifiable. In particular, when determining the date on which the individual could have identified the grounds for re-examination, the SEM should take into account the difficulty in establishing whether it is necessary to request a re-examination in light of its announcement suspending deportations.

Given the important material differences between statuses (B permit, F permit or awaiting deportation), it is urgent that new asylum requests are treated in a timely manner and a clear path to temporary admission is defined.

Further, the situation of individuals who now cannot be deported, but who have not yet been accorded temporary admission highlights one of the big problems with Switzerland's system of international protection.

Currently, an individual in need of international protection must request asylum; this individual is either granted asylum or the subject of a deportation order. It is only at this point that temporary admission can be granted as an alternative measure to deportation. The plight of Afghan citizens currently in Switzerland highlights the need for a separate status, which can be applied for directly, for individuals in need of international protection who do not meet the asylum criteria.

Adriana Romer*

Familien und Italien¹

BVGer, Urteil vom 18. Oktober 2021, F-6330/2020, Überstellung einer Frau mit Kleinkind nach Italien

Der EGMR hat 2014 im Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz*² Voraussetzungen festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit Dublin-Überstellungen von Familien nach Italien rechtmässig sind. Vor der Rückführung ist seitdem von den italienischen Behörden eine Zusicherung einzuholen, dass in Italien eine altersgerechte Beherbergung für die Kinder sowie die Einheit der Familie gewährleistet sind. Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht BVGer sah diese Vorgaben in der Folge lange als erfüllt an, wenn Italien die Einheit der Familie und deren Mitglieder namentlich bestätigte, sowie eine Unterbringung in einem Zentrum der Zweitaufnahme (damals SPRAR³) garantierte. Dies wurde mittels Verweis auf eine Liste von familiengerechten Plätzen im SPRAR-System, welche das italienische Innenministerium regelmässig versandte, praktiziert.

Aufgrund der massiven Verschärfungen und Finanzkürzungen im italienischen Asylsystem unter Matteo Salvini im Jahr 2018 sowie dem Ausschluss asylsuchender Personen aus dem Zweitaufnahmesystem äusserte sich das BVGer erneut mittels Referenzurteil.⁴ Darin stellte es fest, dass die von den italienischen Behörden gelieferten Garantien zu unspezifisch seien. Die italienischen Behörden müssten konkretere Garantien betreffend die Aufnahmebedingungen im Einzelfall abgeben.⁵ Salvini's Nachfolgerin Luciana Lamorgese machte die Gesetzesänderungen von Salvini im Dezember 2020 weitgehend rückgängig. Mittels Rundschreiben vom 8. Februar 2021 wurde den anderen Dublin-Staaten mitgeteilt, dass asylsuchende Familien wieder die Möglichkeit hätten, in SAI-Unterkünften untergebracht zu werden. Zudem würden die Dienstleistungen der Erstaufnahmezentren so ausgestaltet, dass die Unterbringung in einem solchen Zentrum mit den Vorgaben des *Tarakhel*-Urteils vereinbar seien.

Zum Sachverhalt

Die vom hier besprochenen Urteil betroffene Beschwerdeführerin reiste 2019 mittels Visum nach Italien und von dort aus weiter in die Schweiz. Kurz nach der Geburt ihres Sohnes erliess das SEM einen Nichteintretensentscheid (NEE), welcher vor Gericht erfolgreich angefochten wurde. Die Sache wurde ans SEM zurückgeschickt, um die Anwendung der Souveränitätsklausel abzuklären. Die Beschwerde gegen den erneuten NEE des SEM wurde vom Gericht abermals gutgeheissen. Die Vorinstanz habe den Sachverhalt nach wie vor nicht rechtsgenügend abgeklärt, da sie es unterlassen habe, in einer Einzelfallprüfung zu untersuchen, ob ein Verzicht auf den Selbsteintritt angezeigt sei (Ziff. C). Das hier besprochene Urteil betrifft den dritten NEE des SEM vom 4. Dezember 2020. Einen Monat zuvor

hatte das SEM bei den italienischen Behörden ein aktualisiertes Formular «nucleo familiare» mit der Zusicherung einer adäquaten, familiengerechten Unterbringung eingeholt. Dies wurde mit der Argumentation, dass die Leistungen der Erstaufnahmezentren ausgeweitet worden seien und Familien bei der Zuweisung in ein SAI-Zentrum Priorität hätten, zusammen mit dem Rundschreiben vom 8. Februar 2021 als genügende Garantie beurteilt, die Beschwerde wurde abgewiesen. Das Zuständigkeitsverfahren betrug zum Zeitpunkt des Urteils bereits 31 Monate.

Zu den Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts

Das BVGer bringt einerseits vor, das momentane Asylsystem in Italien sei vergleichbar mit demjenigen vor der Ära Salvini (E. 10.5). Es sieht deshalb keine Gefahr von Rechtsverletzungen im Falle einer Überstellung von Familien und erachtet – im Unterschied zur Zeit vor Salvini – eine Absichtserklärung seitens Italien zur adäquaten Unterbringung als ausreichend. Das BVGer sieht eine Unterbringung im SAI-System als realistisch an, zumal vulnerable Personen prioritär behandelt würden. Eine Unterbringung im vormals kritisierten und dem *Tarakhel*-Urteil zugrunde liegenden Erstaufnahmesystem sieht das BVGer nicht mehr als problematisch an. Es führt aus, dass bei einer allfälligen Einschränkung im Hinblick auf die minimalen Lebensbedingungen der Mutter und ihrem Kleinkind der Rechtsweg offen stehen würde. Die Dauer des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens von 31 Monaten beurteilt das BVGer als nicht überaus lang (E. 7.2).

Kommentar

Aus Sicht der Autorin ist das Schreiben der italienischen Dublin-Unit vom 8. Februar 2021 als reine Absichtserklärung zu werten («provides the chance»). Es beinhaltet keine Zusicherung, sondern lediglich die Aussicht auf eine Unterbringung in der Zweitaufnahme – sofern Platz vorhanden sei. Ansonsten verweist es auf die seit Jahren in der Kritik stehenden Zentren der Erstaufnahme, welche zwar offiziell wieder mehr Leistungen als zu Zeiten Salvini bieten sollen, jedoch ohne Erhöhung der finanziellen Mittel, wie das Gericht selbst feststellt (E. 10.5). Da die Finanzen stark gekürzt wurden, muss die Umsetzung und Qualität der Dienstleistungen angezweifelt werden. Die Erstaufnahmezentren standen zudem bereits vor den Verschärfungen Salvini in der Kritik.

Ebenso fraglich ist eine Unterbringung im SAI-System aus Kapazitätsgründen: Dieses war 2021 gemäss eigenen Aussagen überlastet, eine Warteliste existiert nicht, Berechtigte müssen sich in regelmässigen Abständen mit Hilfe einer Anwältin nach freien Plätzen erkundigen. Die für psychisch oder physisch beeinträchtigte Personen reservierten Plätze machen zudem lediglich 2.4% der verfügbaren Plätze aus.⁶

Das BVGer hat sich nicht weiter mit der tatsächlichen Umsetzung der aktuellen rechtlichen Vorgaben in Italien befasst, obwohl im Falle von Italien die Gesetzeslage und die Realität seit Jahren voneinander abweichen, was dem Gericht bekannt sein müsste. Es ist zudem irritierend, dass die vom Gericht zitierten Quellen fünf Monate vor dem Urteilsdatum liegen. Es werden lediglich Quellen bis Mai 2021 zitiert, damals war das neue Dekret von Lamorgese gerade mal fünf Monate in Kraft, zum Zeitpunkt des Urteils immerhin bereits doppelt so lange. Unbeachtet blieb auch ein Update der SFH zusammen mit *borderline-europe* zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Vorgaben in Italien vom Juni 2021.⁷

* Juristin SFH.

¹ Ein vertiefter Rückblick auf die Geschichte der Garantien für Familien würden den Rahmen dieser Besprechung sprengen, wir verweisen dafür auf die diversen Italien-Berichte der SFH, die auf der Website einsehbar sind unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen/dublin-laenderberichte sowie die Beiträge im ASYL, z. B.: Adriana Romer und Margarete Zoetewij, Aufnahmebedingungen in Italien – neuer Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH), Nr. 2/20; Adriana Romer, Familien im Dublin-Verfahren, Nr. 1/17; Adriana Romer: Aufnahmebedingungen in Italien: Neuer Bericht der SFH zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin Rückkehrenden in Italien, Nr. 3/16.

² EGMR, *Tarakhel vs. Switzerland*, no. 29217/12, 4. November 2014, Besprechung von Fanny Matthey in ASYL Nr. 1/15.

³ Früher SPRAR, dann SIPROIMI, heute SAI, Informationen und Anzahl Plätze abrufbar unter www.retesai.it.

⁴ E-962/2019 vom 17. Dezember 2019.

⁵ Zusätzlich wurde die Pflicht zur Einholung von individuellen Garantien auf schwer erkrankte Asylsuchende ausgeweitet, die sofort nach der Ankunft in Italien auf lückenlose medizinische Versorgung angewiesen sind. Die Schweizer Behörden müssen in diesen Fällen Garantien einholen, dass der betroffenen Person die nötige medizinische Versorgung und eine adäquate Unterbringung zukommt.

⁶ Auskunft des Servizio Centrale SAI vom 3. Januar 2022.

⁷ SFH und *borderline-europe*, Aufnahmebedingungen in Italien, Update vom Juni 2021.

Aus Sicht der Autorin steht die Aussage des Gerichts, ein Verfahren von 31 Monaten zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Landes sei als nicht übermässig lang anzusehen, in einem krassen Missverhältnis zum Beschleunigungsgebot⁸ sowie zu den normalerweise maximal vorgesehenen elf Monaten für das Zuständigkeitsverfahren.⁹

Insgesamt muss festgestellt werden, dass sich die Situation von Familien, die nach Italien überstellt werden sollen, mit dem Referenzurteil F-6330/2020 vom Oktober 2021 nicht wesentlich verändern wird. Familien wurden auch früher – allerdings damals rechtswidrigerweise – nicht direkt nach der Überstellung im italienischen Zweitaufnahmesystem unterge-

bracht.¹⁰ Dennoch ist es bedenklich, dass die Anforderungen der einzuholenden Garantien noch weiter heruntergesetzt wurden und das Gericht sich mit einer Absichtserklärung Italiens zufrieden gibt. Dass die Anforderungen nun noch tiefer sind als vor der Ära Salvini, während das Gericht dies mit der Rückkehr zur Situation vor Salvini begründet, ist nicht nachvollziehbar. Die mangelnde Berücksichtigung der aktuellen Quellenlage zum Zeitpunkt des Urteils hinterlässt einen schalen Nachgeschmack. Wirklich stossend ist das Urteil aber im Einzelfall für die Frau mit einem Kleinkind, welche unverschuldet seit mehr als zweieinhalb Jahren auf die Bestimmung des zuständigen Staates wartet, damit sie dort ihr Asylverfahren beginnen kann. Dies widerspricht Sinn und Zweck der Dublin-Verordnung, zermürbt Betroffene und wäre mit einem Selbsteintritt der Schweiz jederzeit zu vermeiden gewesen.

⁸ Nach Erwägung Nr. 5 verfolgt die Dublin-III-Verordnung insbesondere das Ziel, eine rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats zu ermöglichen, um den Antragsteller:innen effektiven Zugang zum Asylverfahren und rasche Bearbeitung ihres Antrages zu gewährleisten.

⁹ Anhang X der Dublin-Durchführungsverordnung Nr. 118/2014/EU vom 30. Januar 2014: «Die gesamte Dauer des Dublin-Verfahrens, bis Sie in dieses Land überstellt werden, kann unter normalen Umständen bis zu 11 Monate dauern.»

¹⁰ Vgl. SFH/DRC, Berichte des Dublin Returnee Monitoring Projects: Mutual trust is not enough, 2017; Mutual trust is still not enough, 2018, www.fluechtlingshilfe.ch/themen/laenderinformationen/dublinlaender-und-sichere-drittstaaten/italien/dublin-returnee-monitoring-project-dmp.

Impressum

Redaktion/Rédaction

Guillaume Bégert, Martina Caroni, Lucia Della Torre, Denise Efonayi-Maeder, Nula Frei, Sarah Frehner, Anne-Laurence Graf, Fanny Matthey, Stephanie Motz, Barbara Graf.

Mitarbeitende dieser Nummer/Collaborateurs de ce numéro

Samim Ahmadi, Project Manager of Silk Routes Region – Budapest Process; Khyber Farahi, external expert for ICMPD on Afghanistan; Alexandra Geiser, Länderexpertin SFH; Gerald Knaus, Europäische Stabilitätsinitiative, Berlin; Kathryn Kruglak, lawyer in the Employment, Pensions and Immigration department at Lenz & Staehelin; Sarah Progin-Theuerkauf, Professorin für Europarecht und europäisches Migrationsrecht, Universität Fribourg, Co-Direktorin Zentrum für Migrationsrecht, Neuchâtel; Adriana Romer, Juristin SFH; Janice Sumbo, juriste; Corinne Troxler, Afghanistan-Expertin.

Herausgeberin/édité par

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH),
L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).

Die Redaktion entscheidet unabhängig über die Publikation von Beiträgen.
La rédaction est indépendante quant au choix de publications.

Abonnementspreise jährlich/Prix d'abonnement annuel

Print und/et online: CHF 103.–; Online only: CHF 79.–;
Einzelheft/Cahier unique: CHF 30.–
Die Preise verstehen sich inkl. 2,5% MWSt., zuzüglich Versandkosten/
Les prix comprennent la TVA à 2,5%, sans les frais d'expédition

Abonnemente/Abonnements

Stämpfli Verlag AG, Periodika, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern,
Telefon +41 (0)31 300 63 25, E-Mail: zeitschriften@staempfli.com

Druck/Impression

Stämpfli Kommunikation, Bern

Verlag/Editeur

Stämpfli Verlag AG, Wölflistrasse 1, Postfach, CH-3001 Bern

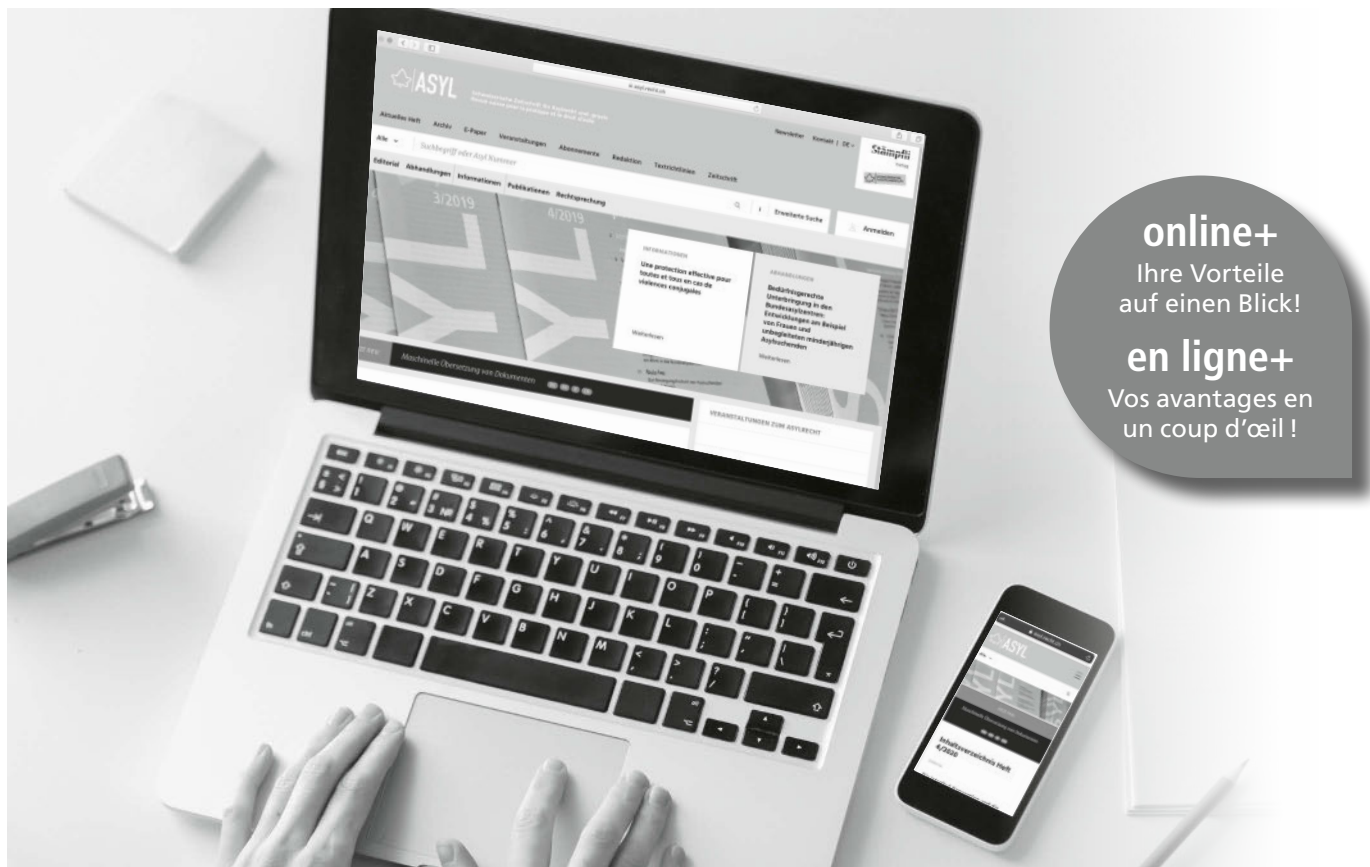
Alle Urheber- und Verlagsrechte an dieser Zeitschrift und allen ihren Teilen sind vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung, Mikroverfilmung, Übernahme auf elektronische Datenträger und andere Verwendungen jedes Teils dieser Zeitschrift bedürfen der Zustimmung des Verlages.

Tous les droits d'auteur et d'édition sur cette revue et sur chacune de ses parties sont réservés. La réimpression, la reproduction, la mise sur microfilm, l'enregistrement sur un support électronique de données, ainsi que toute autre forme d'exploitation de chacune des parties de cette revue sont soumis à l'autorisation de l'éditeur.

© Stämpfli Verlag AG Bern, 2022
2673-4044 (online), 1422-8181 (print)

Alle Inhalte jederzeit
und überall abrufbereit!

Tous les contenus disponibles
à tout moment et en tout lieu !



online+

Ihre Vorteile
auf einen Blick!

en ligne+

Vos avantages en
un coup d'œil !

asyl.recht.ch

bietet Ihnen

- einen permanenten **Zugang zu allen Beiträgen**,
- die Zeitschrift als **E-Paper**,
- eine intelligente **Suchfunktion** für eine zeitsparende Recherche,
- die Möglichkeit, Beiträge mit Ihrem Netzwerk zu **teilen**,
- Zugang zu fremdsprachigen Inhalten dank automatischer **Übersetzungsfunktion**
- noch vor Erscheinen der Printausgabe Zugriff auf exklusive Beiträge dank **online first**.

Wir empfehlen, den **regelmässigen Newsletter** zu abonnieren, um rechtzeitig über neue Inhalte informiert zu werden.

asyl.recht.ch/fr

vous propose

- un **accès permanent à tous les articles**,
- le magazine comme **e-paper**,
- une **fonction de recherche intelligente** pour une recherche efficace,
- la possibilité de **partager** des articles avec votre réseau,
- l'accès à des contenus en langue étrangère grâce à une **fonction de traduction automatique**,
- l'accès à des articles exclusifs avant même la publication de l'édition imprimée grâce à « **online first** ».

Nous vous recommandons de vous abonner à la **newsletter régulière** pour recevoir des informations sur les nouveaux contenus en temps voulu.

Ein Online-Zugang ist in jedem Abo inbegriffen. Brauchen Sie zusätzliche Online-Zugänge? Buchen Sie sie unter www.staempfliverlag.com/zeitschriften, oder melden Sie sich unter zeitschriften@staempfli.com.

L'accès en ligne est inclus dans chaque abonnement. Avez-vous besoin d'accès en ligne supplémentaires? Réservez-les à l'adresse www.staempfliverlag.com/revues, ou contactez-nous à l'adresse zeitschriften@staempfli.com.

8. Schweizer Asylsymposium – 19./20. Mai 2022, Eventfabrik Bern

Jetzt mehr Informationen finden unter www.asylsymposium.ch

Zugang zu Schutz für Flüchtlinge – Herausforderungen, Perspektiven, Lösungen

Der internationale Flüchtlingsschutz steht 70 Jahre nach der Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention unter Druck wie selten zuvor. Weltweit sind mehr als 80 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Hauptlasten im globalen Flüchtlingsschutz sind dabei sehr unterschiedlich verteilt. Das Schweizer Asylsymposium 2022 widmet sich deshalb in seiner achten Ausgabe dem Thema **«Zugang zu Schutz für Flüchtlinge – Herausforderungen, Perspektiven, Lösungen»**. Es findet am **19. und 20. Mai 2022** in der **Eventfabrik Bern** statt.

Ausgehend vom Tagungsthema werden wir uns am Asylsymposium folgende Fragen stellen: Wie kann der Konsens, dass der Flüchtlingsschutz richtig und wichtig ist, erneuert und der individuelle Zugang zu Schutz gesichert werden? Was braucht es, um die globale Asymmetrie in der Verantwortungsteilung zu beseitigen? Welche Rolle kann dabei der im Jahre 2018 verabschiedete Globale Pakt für Flüchtlinge spielen? Und welchen Beitrag leisten Europa und die Schweiz, damit Flüchtlinge Zugang zu Schutz erhalten? Vertieft analysiert wird dabei das neue Asylsystem der Schweiz.

Neben diesen aktuellen Fragen werden in Workshops zahlreiche weitere Aspekte der europäischen und schweizerischen Asylpraxis diskutiert.

Wir freuen uns sehr auf hochkarätige Referentinnen und Referenten aus dem In- und Ausland aus Politik, Wissenschaft, Kultur sowie aus der Asylpraxis. **Melden Sie sich noch heute fürs Asylsymposium an: www.asylsymposium.ch**. Anmeldeschluss ist Ende März.

8^e Symposium suisse sur l'asile – 19/20 mai 2022, à l'Eventfabrik de Berne

Vous trouverez dès à présent de plus amples informations sur www.symposium-asile.ch

Accès à la protection pour les personnes réfugiées – défis, perspectives, solutions

Rarement la protection internationale des personnes réfugiées avait subi autant de pression qu'aujourd'hui, septante ans après l'adoption de la Convention relative au statut des réfugiés. Plus de 80 millions de personnes sont déplacées de force dans le monde. La charge que représente la protection mondiale des réfugié-e-s est répartie de façon très inégale. C'est pourquoi la huitième édition du Symposium suisse sur l'asile, qui se déroulera les **19 et 20 mai 2022** à **l'Eventfabrik de Berne**, a pour thème **« Accès à la protection pour les personnes réfugiées – défis, perspectives, solutions »**.

Ce thème nous a inspiré une série de questions que nous nous poserons à l'occasion du Symposium : comment peut-on renouveler le consensus autour de l'idée qu'il est juste et important de protéger les réfugié-e-s et comment peut-on garantir l'accès individuel à une protection ? Que faut-il pour corriger l'asymétrie constatée sur le plan mondial dans le partage de la responsabilité ? Quel rôle peut jouer le Pacte mondial pour les réfugiés adopté en 2018 ? Et en quoi l'Europe et la Suisse contribuent-elles à ce que les réfugié-e-s aient accès à une protection ? Le nouveau système d'asile en vigueur en Suisse est soumis à une analyse approfondie.

À côté de ces questions d'actualité, de nombreux autres aspects de la pratique de l'asile suisse et européenne seront débattus dans des ateliers.

Nous nous réjouissons beaucoup d'accueillir des conférencières et conférenciers de haut vol, de Suisse et d'ailleurs, issus de la classe politique, du milieu scientifique, de la culture et de la pratique de l'asile. Vous trouverez le programme définitif sur **Inscrivez-vous dès aujourd'hui au symposium sur l'asile : www.symposium-asile.ch**. Clôture des inscriptions fin mars.