



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Migratie**

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

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294

nota

Landenbeleid Jemen

1. Aanleiding

Het doel van deze nota is u te informeren over het onlangs verschenen Algemeen Ambtsbericht (AAB) over Jemen en de betekenis daarvan voor het landgebonden asielbeleid. Hieronder volgt een advies over het asielbeleid voor de beoordeling van asielverzoeken van Jemenieten.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd het beleid voor de beoordeling van asielverzoeken van Jemenieten te wijzigen en een aantal groepen aan te merken als risicogroep. Dit betreft de volgende groepen: Muhammasheen, Christenen, Joden, Baha'i en LHBTI. Voorts wordt u geadviseerd om het reeds geldende 15c beleid voor heel Jemen te continueren.

3. Kernpunten

Op 31 augustus 2022 is het AAB Jemen gepubliceerd. Het ambtsbericht beschrijft de veiligheidssituatie gedurende de verslagperiode, lopend van juli 2019 tot en met juli 2022. Vergelijken met het vorige thematische ambtsbericht betreffende de veiligheidssituatie in Jemen uit 2019¹ is er gedurende de verslagperiode weinig in positieve zin gewijzigd. De verslagperiode kenmerkt zich door een zo hoge mate van willekeurig geweld dat burgers alleen door aanwezigheid een reëel risico lopen op ernstige mensenrechtenschendingen. In april jl. is er een tijdelijk bestand afgekondigd tussen de Houthi's enerzijds en de anti-Houthi-coalitie (regeringstroepen en internationale gevechtsmachten onder aanvoering van Saoedi-Arabië). Uit verschillende actuele openbare bronnen, die in aanvulling op het AAB zijn geraadpleegd door TOELT, blijkt dat het geweld ná april jl. in het zuiden van Jemen is opgelaaid en het leiderschap van de Jemenitische overheid fragiel is. De Houthi's hebben bovendien de stad Taiz belegerd, de blokkade van deze stad is een gevaar voor de veiligheid van de bevolking. Daarnaast hebben de Houthi's dodelijke aanvallen op Taiz uitgevoerd, als reactie hierop heeft de Jemenitische regering zich teruggetrokken uit de vredesonderhandelingen in Jordanië. Het bestand dat werd afgesproken in april 2022 is op zich zelf positief maar uit het ambtsbericht en andere geraadpleegde bronnen blijkt niet dat dit ook al heeft geleid tot een wezenlijke verbetering van de veiligheidssituatie. De berichtgeving geeft onvoldoende houvast dat het bestand wordt nageleefd. Daarmee is thans nog steeds sprake van een zogenoemde 15c situatie. Geadviseerd wordt derhalve om het huidige beleid waarin in geheel Jemen sprake

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2019/07/12/thematisch-ambtsbericht-veiligheidssituatie-in-jemen-van-juli-2019>

is van een uitzonderlijke situatie in de zin van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw, te handhaven.

Directoraat-Generaal
Migratie

4. Toelichting

Het algemene beleidskader internationale bescherming is in de Vreemdelingencirculaire 2000 (C) neergelegd. In aanvulling hierop geldt het landgebonden asielbeleid Jemen, dat in paragraaf C7/19 is neergelegd. Hieronder volgt een korte samenvatting van het huidige landgebonden asielbeleid dat van kracht werd op 1 januari 2017. Dit beleid bleef ongewijzigd van kracht na het laatste thematisch ambtsbericht inzake de veiligheidssituatie in Jemen dat verscheen op 11 juli 2019.

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294

Huidig beleid

In het landgebonden beleid voor Jemen is aangegeven dat er sprake van een uitzonderlijke situatie in de zin van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw in het gehele land. Artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn gaat uit van een zo hoge mate van willekeurig geweld dat een burger alleen door haar of zijn aanwezigheid een reëel risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen. Het geldende beleid voor Jemen is dan ook dat asielverzoeken worden ingewilligd behoudens contra-indicaties.

Omdat artikel 15c van kracht is vindt er geen gedwongen terugkeer plaats naar Jemen. Voor een Jemeniet wiens asielaanvraag op grond van de openbare orde is afgewezen, kan derhalve ook geen gedwongen vertrek worden gerealiseerd.

Veiligheidssituatie

De veiligheidssituatie in Jemen was evenals in de verslagperiode van het vorige thematische ambtsbericht slecht. De situatie in Jemen wordt gekenmerkt door gevechten langs verschillende frontlinies in voornamelijk de noordelijke, westelijke en centrale provincies. Echter, in bijna alle provincies in Jemen vonden gedurende de verslagperiode gevechten plaats. De belangrijkste partijen die deze gevechten veroorzaken zijn de Houthi-rebellen die volgens internationale waarnemers worden gesteund door Iran, de regeringseenheden die worden gesteund door de internationale coalitie onder aanvoering van Saoedi-Arabië en troepen van de Southern Transitional Council (STC) die worden gesteund door de Verenigde Arabische Emiraten. Daarnaast zorgen ook Al Qaida op het Arabische Schiereiland (AQAS), Islamitische Staat in Jemen (IS) en verschillende lokale milities voor de aanhoudende gewapende strijd. In april 2022 werd er door de verschillende strijdende partijen een bestand afgesproken waardoor tot het einde van de verslagperiode (tot en met juli 2022) het aantal schermutselingen is afgenomen. Uit cijfers van ACLED, zoals volgt uit het AAB, blijkt echter dat artilleriebeschietingen aan de frontlinies in juni en juli niet significant zijn gedaald. In het verleden zijn er bovendien korte perioden van relatieve rust, waarin bijvoorbeeld commerciële luchtvaart weer mogelijk was, vaker voorgekomen. Bovendien blijkt uit verschillende openbare bronnen, die door TOELT zijn geraadpleegd in aanvulling op het AAB voor een completer en actueel beeld, dat de Houthi's half juli hebben aangekondigd het bestand niet te willen verlengen.² De Jemenitische regering heeft daarnaast een nieuwe minister van Defensie aangewezen. Uit deze bron blijkt de verwachting dat de strijd hierdoor opnieuw

² <https://www.bloomberq.com/news/articles/2022-07-16/yemen-shiite-houthi-rebels-say-they-will-not-extend-truce> en <https://www.arabnews.com/node/2123966/middle-east>

kan beginnen.³ Verder blijkt uit een openbare bron dat het geweld in het zuiden van Jemen is opgelaaid en het leiderschap van de Jemenitische overheid fragiel is.⁴ De Houthi's hebben bovendien de stad Taiz belegerd, de blokkade van deze stad is een gevaar voor de veiligheid van de bevolking.⁵ Daarnaast hebben de Houthi's dodelijke aanvallen op Taiz uitgevoerd als reactie hier op heeft de Jemenitische regering zich teruggetrokken uit de vredesonderhandelingen in Jordanië.⁶

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294

Vooralsnog geeft de beschikbare informatie geen reden om tot ander beleid over te gaan. De veiligheidssituatie zal nauwlettend worden gevolgd en TOELT is gevraagd om met een aanvullende rapportage te komen over de veiligheidssituatie sinds het bestand (streefdatum november a.s.). Indien hieruit blijkt dat het bestand weldegelijk heeft stand gehouden en de veiligheidssituatie is verbeterd kan dat aanleiding zijn om een besluitmoratorium in te voeren in afwachting van een nieuw ambtsbericht dat voor 2023⁷ staat gepland. Thans kan hier niet vooruit op worden gelopen.

Minderheden en kwetsbare groepen

Naast de algehele situatie is ook gekeken naar de positie van een aantal in het AAB genoemde groepen. In tegenstelling tot het vorige thematische ambtsbericht dat zich specifiek op de algehele veiligheidsrisico richtte geeft het algemeen AB meer informatie over de situatie van minderheden en kwetsbare groepen. Op basis van de nu beschikbare informatie dient meer dan tot nu toe het geval was individueel te worden beoordeeld of een Jemenitische asielzoeker in aanmerking komt voor bescherming op een van de vervolgingsgronden, conform het algemene asielbeleid. Op basis van de beschikbare informatie zie ik aanleiding om hier specifiek beleid voor in te voeren.

Etnische minderheden

De Muhammasheen zijn een van de meest gemarginaliseerde en gediscrimineerde groepen in Jemen. Zij worden traditioneel als de laagste sociale klasse beschouwd en leven buiten de traditionele tribale structuren. Hierdoor hebben zij geen bescherming tegen structurele discriminatie en uitbuiting en worden zij onevenredig zwaar geraakt door het conflict in Jemen. De wijken waarin de Muhammasheen woonden werden veelvuldig getroffen door zowel luchtaanvallen van de internationale coalitie als raket- en morteraanvallen van de Houthi-rebellen. Personen uit deze groep waren tijdens de verslagperiode vaak niet in het bezit van identiteitsdocumenten. Enerzijds kwam dit door de systematische discriminatie tegen de groep, anderzijds heeft dit te maken met achterdocht en een gebrek aan bewustzijn over het belang van deze documenten binnen de groep. Ik adviseer u om de Muhammasheen als risicogroep in de zin van paragraaf C2/3.2 Vc. aan te merken.

Religieuze minderheden

³ <https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/yemeni-citizens-anxious-truce-set-expire#ixzz7anMJR44L>

⁴ [Infighting in southern Yemen exposes fragility of leadership council - Al-Monitor: Independent, trusted coverage of the Middle East](#)

⁵ [Rights Groups Urge Yemen's Houthis to End Taiz Blockade \(voanews.com\)](#)

⁶ [Taiz attacks force Yemeni military to quit talks with Houthis \(arabnews.com\)](#)

⁷ Planning nu is augustus 2023, maar waar nodig kan het gesprek met BZ voor eerdere publicatie worden gevoerd.

Uit het ambtsbericht blijkt dat 99% van de Jemenitische bevolking moslim is. De resterende 1% bestaat uit aanhangers van verschillende andere religies waaronder christenen, joden en baha'i. Voor hen geldt in het algemeen dat zij niet openlijk hun geloof kunnen belijden en te maken hebben met discriminatie en geweld. De joodse gemeenschap in Jemen is ten opzichte van de vorige verslagperiode zelfs dusdanig geslonken dat er nog maar één joods persoon in Jemen verbleef, dit zou gaan om een persoon die sinds 2016 door de Houthis-beweging wordt gedetineerd. De baha'i werden gedurende de verslagperiode strafrechtelijk vervolgd vanwege hun geloof en ook de christelijke gemeenschap heeft te vrezen voor vervolging en geweld. Ik adviseer u om Christenen, Joden en Baha'i aan te merken als risicogroepen in de zin van paragraaf C2/3.2 Vc.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294

LHBTI's

Het ambtsbericht heeft weinig informatie kunnen verschaffen over de situatie van LHBTI's in Jemen. Dit komt omdat er op LHBTI-gerelateerde kwesties een groot taboe heerst. Hoewel LHBTI-gerichtheid wettelijk niet strafbaar of verboden is, is het verrichten van seksuele handelingen tussen personen van hetzelfde geslacht wel strafbaar. Strafrechtelijke vervolging loopt uiteen van detentie, lijfstraffen en de doodstraf. Uit het ambtsbericht blijkt derhalve dat de situatie van LHBTI in Jemen zorgelijk is en LHBTI te maken krijgen met discriminatie, vervolging en geweld van zowel de autoriteiten als de bevolking. Ik adviseer u om LHBTI's aan te merken als risicogroepen in de zin van paragraaf C2/3.2 Vc.

Vrouwen

De positie van vrouwen in Jemen bleef tijdens de verslagperiode zorgelijk. Volgens het World Economic Forum (WEF) was Jemen in 2021 het op één na meest genderongelijke land ter wereld. Vrouwen en meisjes lopen in het hele land risico om te maken te krijgen met (seksueel) geweld. Volgens schattingen van de VN is het geweld tegen vrouwen en meisjes sinds het begin van het gewapende conflict met meer dan 60% toegenomen. Alle partijen maken zich schuldig aan de verkrachting van vrouwen en meisjes. De mogelijkheden voor vrouwen en meisjes om bescherming te verkrijgen tegen gender-gerelateerd geweld waren al voor het gewapende conflict beperkt. Tijdens het conflict zijn deze mogelijkheden nog verder afgenomen. Om meisjes enige mate van bescherming tegen seksueel geweld te bieden kiezen vanaf het begin van het gewapende conflict steeds meer ouders ervoor om hun minderjarige dochters uit te huwelijken. Het aantal kind huwelijken is dan ook tijdens het conflict toegenomen. Daarnaast is *female genital mutilation* (FGM) een cultureel verschijnsel in Jemen. Volgens de VN heeft ongeveer 19% van de Jemenitische meisjes en vrouwen tussen 15 en 49 jaar een vorm van FGM ondergaan. Bij de beoordeling van een asielaanvraag van een Jemenitische vrouw of meisje wordt rekening gehouden met bovenstaande beschreven voorkomende situaties. Echter, vrouwen kunnen conform beleid niet als sociale groep gezien worden omdat zij als groep te divers van samenstelling zijn.

Besluit- en vertrekmoratorium

Gelet op de recente ontwikkelingen in Jemen, namelijk een bestand dat sinds april jl. van kracht is, is ook de optie besproken om een besluit- en vertrekmoratorium voor Jemen in te stellen. Een besluit- en vertrekmoratorium wordt ingesteld indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in een land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag kan worden ingewilligd. Het bestand zoals dat in april jl. is afgekondigd kan een argument zijn voor het instellen van een besluit-

en vertrekmoratorium. Op dit moment wordt het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium echter niet gezien als een reële optie. Uit het AAB blijkt immers dat gedurende de verslagperiode er in Jemen sprake was van een zo hoge mate van willekeurig geweld dat een burger alleen door haar of zijn aanwezigheid een reëel risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen. Het afkondigen van het bestand in april jl. heeft, voor zover blijkt uit het AAB en andere geraadpleegde bronnen, bijgedragen aan een minimaal verbeterde veiligheidssituatie. Hoewel hier een positieve ontwikkeling uit blijkt laat het AAB ook zien dat er sinds het bestand geen significante vermindering is van artilleriebeschietingen. Bovendien zijn er eerder perioden van relatieve verbetering geweest. Zoals eerder in deze nota beschreven zal TOELT worden gevraagd om over de periode van april tot en met 1 november een aanvullende rapportage te maken over de veiligheidssituatie in Jemen en de gevolgen van het bestand. Het advies is voortsom om artikel 15c toepassing te blijven geven zoals ook de informatie over de veiligheidssituatie thans rechtvaardigt en het ministerie van Buitenlandse Zaken vragen om in de eerste helft van 2023 een nieuw ambtsbericht te publiceren.

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294

4.1 Politieke context

Gelet op de aanhoudende slechte veiligheidssituatie in Jemen bestaat er weinig tot geen maatschappelijk en politieke discussie over het gevoerde asielbeleid inzake vreemdelingen uit Jemen.

4.2 Uitvoering

De instroom vanuit Jemen is op dit moment relatief hoog, waarbij Jemenieten de afgelopen 12 maanden 6% van alle eerste asielaanvragen beslaan. In absolute aantallen zijn dat 2.077 asielaanvragen op een totaal van 32.141. Hiermee nemen zij over de afgelopen 12 maanden de vierde plek in wat betreft meest voorkomende nationaliteiten die een asielaanvraag indienen. In 2019 deden 645 Jemenieten een eerste asielaanvraag, in 2020 waren dat er 410, in 2021 deden 1.188 een eerste asielaanvraag en van januari tot en met juni 2022 deden 1.066 Jemenieten een eerste asielaanvraag. Het inwilligingspercentage was in 2019 85%, in 2020 81%, in 2021 90% en in 2022 tot en met mei 95%. In de verslagperiode zijn er ook Jemenieten vertrokken met en zonder hulp van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Conform het beleid heeft geen gedwongen vertrek plaatsgevonden naar Jemen in de bovenstaande periode. Indien een Jemenitische migrant de wens heeft om terug te keren naar het land van herkomst, kan de DT&V hierin ondersteunen. Van 2019 tot en met juni 2022 zijn minder dan 5 Jemenieten vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst met behulp van de DT&V.

4.3 Communicatie

Gelet op het continueren van het 15c beleid wordt er geen bijzondere media-aandacht verwacht. Aangezien u wordt geadviseerd om ook specifiek beleid te maken voor risicogroepen adviseer ik u om de Tweede Kamer middels bijgevoegde brief daarover te informeren.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Directoraat-Generaal
Migratie

5.1 Toelichting

Informatie niet openbaar om redenen van internationale betrekkingen en diplomatie

Datum
8 juli 2022

Ons kenmerk
4100294