



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Landenbeleid Jemen

Datum

29 september 2023

Ons kenmerk

4939551

1. Aanleiding

Het doel van deze nota is u te informeren over het in september 2023 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 aanvragers uit Jemen.

2. Geadviseerd besluit

1. U wordt geadviseerd het beleid inzake artikel 15, onder c, Kwalificatierichtlijn (artikel 15c) voor de beoordeling van asielverzoeken van aanvragers uit Jemen te wijzigen en niet langer de meest uitzonderlijke situatie aan te nemen. Voor Jemen volgt uit het ambtsbericht dat niet langer sprake is van de hoogste gradatie van artikel 15c.
2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft op 9 november 2023 arrest (C-125/22) gewezen in een Nederlandse zaak die draaide om de uitleg van artikel 15c. Naar aanleiding van dit arrest is het Nederlandse asielbeleid (Vc C2/3.3) en de daaruit volgende beslispraktijk inzake de toets aan artikel 15 en meer specifiek sub c van de Kwalificatierichtlijn aangepast. U wordt geadviseerd om voor geheel Jemen de midden categorie (gradatie 2: hoge mate van willekeurig geweld) aan te nemen, waarbij de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling kunnen leiden tot een reëel risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.
3. Indien u akkoord gaat met bovenstaande advies wordt u geadviseerd om niet over te gaan tot het herbeoordelen van statushouders die een vergunning hebben verkregen voor bepaalde tijd op grond van artikel 15c.
4. U wordt geadviseerd om de reeds bestaande risicogroepen uit te breiden met de volgende groep:
 - a. journalisten, activisten en personen die actief zijn in de politiek en daarbij significant kritiek uiten op de autoriteiten.
 - b. alleenstaande vrouwen en vrouwen die aannemelijk hebben gemaakt te vrezen voor gender-gerelateerd geweld
5. U wordt geadviseerd de Tweede Kamer over deze wijzigingen te informeren.

3. Kernpunten

- Op 28 september 2023 is het AAB Jemen gepubliceerd.¹ Het AAB beschrijft de veiligheidssituatie gedurende de verslagperiode, lopend van 1 augustus 2022 tot en met 31 augustus 2023. Dit AAB volgt relatief kort op het vorige AAB dat op 31 augustus 2022² werd gepubliceerd. De reden hiervoor was de onzekerheid rondom de gevolgen van het in april 2022 afgesloten bestand. Het bestand was op zich zelf een positieve ontwikkeling voor de veiligheidssituatie in Jemen maar was in augustus 2022 te kort van kracht om te kunnen beoordelen of de situatie structureel was gewijzigd.
- Het bestand is in oktober 2022 niet formeel verlengd maar in algemene zin wordt de wapenstilstand sindsdien wel gerespecteerd. Hierdoor kan over een de-facto bestand worden gesproken.
- Gedurende de huidige verslagperiode is de veiligheidssituatie in Jemen nog steeds verbeterd, in die zin dat het de-facto bestand over de hele verslagperiode heeft geleid tot een substantiële daling van gevechtshandelingen. Dit heeft geleid tot een relatief laag aantal doden en gewonden onder de burgerbevolking, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen de beginjaren van de burgeroorlog, met name 2015 tot en met 2018, waarbij de burgeroorlog in alle hevigheid woedde.
- Uit recente openbare informatie die is vergaard door TOELT³ blijkt dat de veiligheidssituatie in Jemen onder meer fragiel is door de aanvallen van de Houthis in de Rode Zee op de commerciële scheepvaart en door de geïntensiveerde rekrutering en stationering van troepen rondom Marib.⁴
- In het door Houthi-rebellen gecontroleerde gebied werd de toegang tot humanitaire hulp, in het bijzonder de gezondheidszorg, belemmerd als gevolg van restricties op het reizen van vrouwen, het zogenoemde 'mahram'-vereiste. Het Houthi-gebied wordt in toenemende mate beschouwd als een politiestaat en in deze gebieden is er sprake van 'Talibanisering'.
- De humanitaire situatie is uiterst zorgelijk. Deze is te wijten aan een veelheid van factoren: de effecten van jarenlange burgeroorlog, massale ontheemding, het dwarsbomen van de toegang tot hulp door de verschillende strijdende partijen, restricties die vrouwen worden opgelegd alsook periodes van droogte en overstromingen. Tevens was er sprake van een escalatie van de economische oorlogsvoering door de Houthi-rebellen waardoor belangrijke inkomsten uit de export van olie stil kwam te liggen. De slechte humanitaire situatie kan in het kader van artikel 15c slechts worden betrokken voor zover deze direct en in overwegende mate te wijten is aan het handelen van de verschillende strijdende partijen.
- Op basis van het AAB is het oordeel dat het aantal burgerslachtoffers in samenhang met de omvang van het huidige geweldsniveau in Jemen, afgezet tegen de totale omvang van de bevolking, niet zodanig is dat van willekeurig en wijdverbreid geweld in de zin van artikel 15c gesproken kan

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

¹ Vanwege een uitspraak van het HvJEU omtrent artikel 15c uit de Kwalificatierichtlijn (C-125/22) en vanwege de impact die het eventuele herbeoordelen van Jemenitische zaken met zich meebrengt voor de uitvoering, heeft het langer geduurd voordat de nota de lijn in kon.

² <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6327bf208ce6f481b3dfec2461fd8df4f71c4083/pdf>

³ Team Onderzoek Expertise Land en Taal van de IND

⁴ Deze informatie is op 22 januari jl. verkregen.

- worden waarbij louter de aanwezigheid van een persoon leidt tot een reëel risico op ernstige schade.
- Uit het AAB blijkt wel dat er een mate van willekeurig geweld aanwezig is. Hoewel het aantal burgerslachtoffers als gevolg van het willekeurige geweld relatief gering is, is het voorstel vooralsnog om de midden categorie aan te houden. Hierbij is van belang dat het de-facto bestand recentelijk onder druk is komen te staan zodat vrees bestaat voor hernieuwde escalatie van het conflict, de escalatie van de economische oorlogsvoering door de strijdende partijen wat bijdraagt aan de zeer slechte humanitaire situatie, aangezien de afgelopen jaren sprake was van een uitzonderlijke situatie en een aantal andere Europese landen nog steeds een dergelijke situatie aannemen voor (delen van) Jemen. Naar aanleiding van het eerder genoemde arrest van HvJEU 9 november 2023 en de nieuwe Nederlandse beoordeling van artikel 15c. Naar aanleiding daarvan zal worden beoordeeld of de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling leiden tot een reëel risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

4. Toelichting

4.1 Huidige beleid

In het huidige landgebonden beleid voor Jemen is aangegeven dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15c. Dit betekent dat vanwege de hoge mate van willekeurig geweld wordt aangenomen dat iedere burger alleen al door haar of zijn aanwezigheid een reëel risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen. Het geldende beleid voor Jemen is dan ook dat asiolverzoeken worden ingewilligd behoudens contra-indicaties. Op grond van het vorige AAB was er aanleiding om Muhammasheen (etnische minderheid), Christenen, Joden, Baha'i en LHBTI aan te wijzen als risicogroepen.

Omdat artikel 15c van kracht is vindt er geen gedwongen terugkeer plaats naar Jemen. Ook aan aanvragers uit Jemen van wie de asielaanvraag op grond van de openbare orde of artikel 1F Vv is afgewezen, kan derhalve geen terugkeerbesluit worden uitgevaardigd en kan geen gedwongen vertrek worden gerealiseerd.

4.1.1 Algemene veiligheidssituatie

De veiligheidssituatie in Jemen is, evenals in de verslagperiode van het vorige AAB, sinds het bestand en het daarop volgende de facto bestand verbeterd. Het geweldsniveau is tijdens en na het bestand niet teruggekeerd naar het geweldsniveau van voor het bestand. Blijkens het AAB heeft het bestand geleid tot een meer stabiele militaire situatie zonder grootschalige escalatie. Dientengevolge daalde het aantal slachtoffers. De actoren die zorgen voor gevechtshandelingen zijn aan de ene kant de Houthis rebellen en aan de andere kant de regeringseenheden en milities, gesteund door een internationale coalitie onder aanvoering van het Koninkrijk Saoedi-Arabië (KSA) en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), en troepen van de door de VAE gesteunde Southern Transitional Council (STC). Daarnaast spelen andere groepen zoals Al Qaida on the Arabian Peninsula (AQAP) een beperkte rol in de gevechtshandelingen. De door KSA geleide coalitie voerde sinds de start van het bestand geen grensoverschrijdende luchtaanvallen uit, hetgeen de belangrijkste oorzaak van de daling van het aantal (dodelijke) slachtoffers vormde. Het AAB meldt dat het aantal burgerslachtoffers, als gevolg van directe beschietingen, is gedaald in 2022

(2.496, in 2021 waren dit er 2.508) maar dat het totale aantal burgerdoden in 2022 (770) nagenoeg gelijk is gebleven aan 2021 (769).

Een gevolg van de relatieve luwte in de vijandelijkheden sinds het bestand is dat deze in de huidige verslagperiode leidde tot meer bewegingen van burgers, waardoor aanzienlijk meer burgerslachtoffers vielen door *Explosive Remnants of War* (ERW) en landmijnen dan voorheen. Deze landmijnen en ERW zorgden ervoor dat het aantal burgerslachtoffers, in heel 2022, niet significant verschilt van eerdere jaren. Het aantal burgerslachtoffers als gevolg van ERW nam in 2022 met 67% toe, van 338 burgerslachtoffers in 2021 naar 564 in 2022, ten opzichte van 2021. In het tweede kwartaal van 2023 daalde het aantal burgerslachtoffers als gevolg van ERW, hoewel volgens het AAB een directe concrete aanleiding ontbreekt wees het wel op de mogelijkheid dat het samenhang met bewustmakingscampagnes, ruimingswerkzaamheden en stabielere frontlinies die resulteerden in minder verplaatsingen van personen.

Verder blijkt uit het AAB dat, ondanks dat er een afname is van het militaire conflict, de strijdende partijen nog steeds oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doel nemen. Deze methoden worden in geheel Jemen ingezet en ook de Jemenitische autoriteiten maken zich hier aan schuldig. De mate waarop deze methoden worden ingezet en de burgerslachtoffers die het maakt zijn in de verslagperiode wel aanzienlijk verminderd. Uit het AAB blijkt dat het rechtssysteem door het conflict en de instabiliteit in het land aanzienlijk is verzwakt. Het gebrek aan een werkend rechtssysteem zorgt ervoor dat er geen veiligheidsstructuur aanwezig is die Jemenitische burgers kan beschermen tegen de gebruikte oorlogsmethoden. Ofschoon sprake is van een sterke daling van het aantal burgerslachtoffers als gevolg van directe beschietingen, was er nog steeds sprake van beschietingen zowel door de Houthi-rebellen als door de grenstroepen van het KSA, waarbij burgerslachtoffers werden gerapporteerd. In januari 2023 sprak VN gezant Grundburg van een over het algemeen stabiele militaire situatie zonder majeure escalatie of beweging langs de frontlijnen, maar er was desalniettemin wel sprake van beperkte militaire activiteiten langs de frontlinies waarbij ook burgerslachtoffers vielen. In maart en april 2023 sprak de VN gezant over een stijging van het aantal geweldsincidenten en de intensiteit daarvan ten opzichte van de maanden daarvoor, met name langs de frontlinies in Marib en Taiz. De situatie in Taiz wordt omschreven als een *pressure cooker* aangezien de frontlinies dichtbij de stad liggen en de Houthi rebellen drones, scherpsschutters en mortieren gebruiken dichtbij dichtbevolkte delen.

Volgens het AAB staat hier tegenover een escalatie van de economische strijd tussen de Houthi rebellen en de Jemenitische regering. Deze economische strijd staat een verbetering van de humanitaire situatie in Jemen in de weg. De strijdende partijen lijken zich inmiddels ook te richten op elkaars economische positie door bijvoorbeeld infrastructuur en olie-installaties aan te vallen. Dit heeft als gevolg dat de humanitaire situatie in Jemen slecht bleef. De humanitaire situatie is in de eerste maanden van 2023 niet wezenlijk verbeterd. Grofweg de helft van de bevolking kende in 2022 geen voedselzekerheid en 4,7 miljoen vrouwen en kinderen waren ondervoed. Meer dan de helft van de bevolking had geen toegang tot veilig drinkwater of adequate sanitaire voorzieningen. De grote afhankelijkheid van humanitaire hulp onder de bevolking belette de strijdende partijen niet om de toegang tot de hulp te dwarsbomen in bepaalde regio's, vooral in door Houthi-rebellen gecontroleerd gebied. Strijdende partijen verlegden de

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

hulp naar niet-hulpbehoevenden en hinderden en intimideerden hulporganisaties. Volgens de *Office for Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) vonden in 2022 in totaal 3300 incidenten plaats waarbij humanitaire toegang werd gehinderd. Het AAB constateert echter dat over het geheel genomen de wapenstilstand en het daaropvolgende de facto bestand tot betere toegang van hulporganisaties tot hulpbehoevende gemeenschappen leidde. Verder stelde de *International Organisation for Migration* (IOM) in haar hulpverzoek voor 2023, dat de humanitaire noden verergerden als gevolg van droogte en overstroming, waardoor mensen alsnog gedwongen ontheemd werden en de toegang tot humanitaire hulp door overstromingen werd bemoeilijkt.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

Volgens het AAB leverde het bestand dan ook een gemengd beeld op. Enerzijds heeft het in zijn algemeenheid geleid tot een betere toegang van hulporganisaties tot hulpbehoevende gemeenschappen en een vergroting van de mogelijkheden tot reizen als gevolg van de vermindering van gevechtshandelingen. Ook is er een significante daling van burgerslachtoffers als gevolg van gevechtshandelingen te zien. Anderzijds heeft het bestand slechts een beperkte invloed gehad op de leefbaarheid voor burgers. Reisbewegingen werden namelijk gehinderd door achtergelaten landmijnen en ERW.

Daarnaast schrijft het AAB dat alle partijen zich schuldig maakten aan willekeurige detentie, marteling, ontvoering en gedwongen verdwijningen. In 2022 was er een stijging van de aantallen getroffen personen in al deze categorieën. De Jemenitische mensenrechtenorganisatie *Mwatana for Human Rights* (hierna: Mwatana) noteerde in 2022 160 verdwijningen van burgers tegenover 89 burgers in 2021. Wat betreft willekeurige detentie schrijft Mwatana dat er in 2022 265 burgers slachtoffer waren tegenover 217 burgers in 2021. De meeste burgerslachtoffers van willekeurige detentie bevonden zich in Houthis gecontroleerd gebied. Verder blijkt uit het AAB dat in heel Jemen, ongeacht de lokale machthebbers, mensen die zich kritisch uitlaten ten opzichte van de lokale machthebbers worden opgepakt en in detentie worden gezet.

Uit recente openbare bronnen die zijn geraadpleegd door TOELT blijkt dat het de facto bestand onder druk staat. Dit komt onder meer doordat de Houthis in de afgelopen weken veel manschappen hebben gerekruteerd en 50.000 troepen hebben gestationeerd rondom Marib. Dit zorgt volgens het bericht voor angst voor hernieuwde escalatie van het conflict.⁵

4.1.2 Beoordeling van de toepasselijkheid van artikel 15c voor Jemen

Bij de beoordeling of een situatie in het (deel van het) land van herkomst onder de reikwijdte van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn valt, wordt eerst vastgesteld of in (een deel van) het land van herkomst sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Als daar sprake van is, wordt vervolgens beoordeeld of er sprake is van willekeurig geweld in het conflictgebied én op welke schaal het willekeurig geweld plaatsvindt.

Niet voor elk gewapend conflict geldt een situatie als bedoeld in artikel 15c. De intensiteit van het willekeurig geweld dient zodanig te zijn dat er überhaupt sprake kan zijn van een voorzienbaar en reëel risico het slachtoffer hiervan te worden (zonder dat sprake is van gericht geweld).

⁵ <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/6/will-the-houthi-red-sea-attacks-destabilise-yemens-fragile-peace> voor het laatst geraadpleegd op 23 januari 2024

Om de intensiteit van het willekeurig geweld te onderzoeken en de mate van het risico dat een burger hier slachtoffer van wordt te bepalen, worden in ieder geval de volgende elementen, met grondslag in (inter)nationale jurisprudentie en zoals opgenomen in de Vreemdelingen-circulaire (Vc), in samenhang gewogen:

- de vraag of partijen bij het conflict oorlogsmethoden hanteren die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doelnemen;
- de vraag of het gebruik van die methoden wijdverbreid is bij de strijdende partijen;
- de vraag of het geweld wijdverbreid is of plaatselijk;
- de vraag of er een veiligheidsstructuur aanwezig is;
- de intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten;
- de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd.

De weging vindt nadrukkelijk in samenhang plaats. Dit komt voort uit het feit dat elk (deel van het) land en elke (conflict)situatie zijn eigen dynamiek en bijzonderheden kent, die bijdragen aan de beoordeling of en in welke gradatie sprake is van een zogeheten 15c situatie. In dat kader is relevant om hieronder een uiteenzetting te geven van de informatie en afwegingen die ten grondslag liggen aan de beoordeling en conclusie omtrent het aannemen van een gradatie van artikel 15c voor Jemen.

In 2016, toen de burgeroorlog in Jemen in volle hevigheid woedde, werd artikel 15c van toepassing verklaard op de situatie in Jemen. De reden hiertoe was gelegen in de omvang en aard van de gevechtshandelingen, waarbij burgers niet werden gespaard. Met name de grootschalige beschietingen en ongerichte en gerichte bombardementen leidde tot willekeurig en wijdverbreid geweld, waardoor het onmogelijk was onderscheid te maken tussen veilige en niet veilige gebieden. Het AAB van juli 2016 maakte melding van grote aantallen slachtoffers als gevolg daarvan: volgens de VN vielen tussen maart 2015 en juni 2016 6.500 dodelijke slachtoffers, waarvan de helft burgers.⁶ Amnesty International noemde zelfs veel hogere aantallen: in februari 2016 maakte Amnesty melding van een totaal aantal van ongeveer 35.000 doden en gewonden als gevolg van de burgeroorlog (sinds 2015).⁷ Zoals blijkt uit de beschrijving van de veiligheidssituatie hierboven is het aantal burgerslachtoffers teruggelopen: in 2019 meer dan 3.000 burgerslachtoffers, waarvan ongeveer 1.100 dodelijke slachtoffers; in 2020 vielen ongeveer 2.000 burgerslachtoffers, waarvan 750 dodelijk; in 2021 2.508 burgerslachtoffers, waarvan 769 dodelijk en in 2022 2.496 burgerslachtoffers, waarvan 770 dodelijk.

Het IOM stelde in haar hulpverzoek voor 2023 dat er sprake was van een aanzienlijke daling in de nieuwe conflict-gerelateerde ontheemding, maar dat klimaat gerelateerde gebeurtenissen in 2022 leidden tot een stijging van 93% in nieuwe en indirecte ontheemding. Uit het AAB Jemen blijkt dat er sprake is van een zeer hoog aantal ontheemden. Eind 2022 waren er 4,5 miljoen ontheemden op een bevolking van 33 miljoen. Deze ontheemden zijn een gevolg geweest van het jarenlange conflict in combinatie met klimaat gerelateerde gebeurtenissen.

⁶ Thematisch Ambtsbericht Jemen 2016 <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-693e7fbc-6f02-4379-b8c8-94a005d23833/pdf>

⁷ Idem

Ondanks het de facto bestand keerden ontheemden nog niet of nauwelijks terug naar huis. Als voornaamste redenen om niet terug te keren, werd aangegeven de veiligheidssituatie in de oorspronkelijke woonplaats, de veiligheidsrisico's verbonden aan de terugreis en gebrekkige voorzieningen in de oorspronkelijke woonplaats. Het huidige willekeurige geweld draagt daarmee bij aan de omstandigheid dat grote aantallen ontheemden niet terug kunnen of willen keren.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

Daarnaast is de humanitaire situatie in Jemen onverminderd slecht. De bevolking is in grote mate afhankelijk van humanitaire hulp maar zoals eerder genoemd wordt de toegang tot deze hulp in bepaalde gebieden bewust gedwarsboomd door de strijdende partijen. Ook het 'mahram-vereiste', dat nader wordt besproken in paragraaf 4.1.6, belemmerde de humanitaire hulpverlening. Het AAB meldt verder dat diverse organisaties de situatie in Jemen zelfs als de grootste humanitaire crisis in de wereld typeren. Volgens de UNHCR zijn 21.6 miljoen Jemenieten afhankelijk van humanitaire hulp.⁸ Hoewel buiten kijf staat dat de humanitaire situatie in Jemen uiterst zorgelijk is, is een slechte humanitaire situatie op zich geen relevant element voor de beoordeling van artikel 15c, tenzij deze situatie bewust en in overwegende mate wordt gecreëerd door de actoren in het conflict. Enerzijds kan beargumenteerd worden dat de strijdende partijen de slechte humanitaire situatie veroorzaken en zelfs verslechteren. Dit blijkt onder andere uit de aard van de strijd die zich inmiddels meer richt op elkaars economische positie waardoor infrastructuur wordt verwoest en voedselprijzen stijgen, zie paragraaf 4.1.1, en uit het belemmeren van hulp voor hulpbehoevenden in bepaalde regio's. Anderzijds wordt uit het AAB ook duidelijk dat de penibele humanitaire situatie voor een deel te wijten is aan de impact van klimaatverandering zoals droogte en overstromingen die zorgden voor schaars drinkwater en de toegang tot humanitaire hulp bemoeilijkt. Dat de humanitaire situatie in Jemen tijdens de verslagperiode van het AAB uiterst zorgelijk is kan daarmee niet alleen worden geweten aan het directe handelen van de gewapende partijen.

In een eerdere zaak heeft de Afdeling verklaard dat een zorgelijke humanitaire situatie, die vooral het gevolg is van jarenlange economische crises en politieke onrust, geen grond is voor het toepassen van 15c.⁹ De huidige humanitaire situatie in Jemen is een opeenstapeling van een jarenlange burgeroorlog met als gevolg extreme economische malaise, droogte en overstromingen, schaarste in schoon drinkwater en een gebrekkige voedselvoorziening.¹⁰ De gehanteerde oorlogsmethoden in het conflict (en met name ook de economische oorlogsvoering) hebben ook invloed op de zorgelijke humanitaire situatie maar deze situatie is niet enkel en in overwegende mate toe te schrijven aan deze oorlogsmethoden.

Advies 1 en 2

Het aantal burgerslachtoffers en in het bijzonder het aantal burgers dat gedood wordt door willekeurig geweld is teruggelopen naar een aantal van 770 doden in 2022 (ten opzichte van een bevolking van 33 miljoen). Het bestand (en later het

⁸ UNHCR (2023) Yemen Humanitarian Crisis
<https://www.unrefugees.org/emergencies/yemen/>

⁹ ECLI:NL:RVS:2023:1055

¹⁰ ACAPS wijdt de hoge voedselonzeekerheid aan de economische crisis en het gewapende geweld dat wordt veroorzaakt door het conflict tussen de internationaal erkende regering en de Houthi's <https://www.acaps.org/en/countries/yemen>

de facto bestand) houdt nu geruime tijd stand en de gevechtshandelingen zijn verminderd. Uit het AAB blijkt bovendien niet dat burgers in specifieke regio's een zodanig verhoogd risico lopen slachtoffer te worden van willekeurig geweld dat plaatselijk de hoogste gradatie van artikel 15c aangenomen zou moeten worden.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

Dit neemt niet weg dat de gewapende conflictsituatie in Jemen nog steeds een zekere mate van willekeurig geweld bereikt. Hoewel het aantal burgerslachtoffers als gevolg van het willekeurige geweld is verminderd, wordt u geadviseerd om de midden categorie aan te houden. Hierbij is van belang dat het de-facto bestand recentelijk onder druk is komen te staan zodat vrees bestaat voor hernieuwde escalatie van het conflict, de escalatie van de economische oorlogsvoering door de strijdende partijen wat bijdraagt aan de zeer slechte humanitaire situatie, en aangezien de afgelopen jaren sprake was van een uitzonderlijke situatie in de zin van artikel 15c en een aantal andere Europese landen nog steeds een dergelijke situatie aannemen voor (delen van) Jemen. Daarnaast heb ik mede in aanmerking genomen het zeer grote aantal ontheemden in Jemen ten dele als gevolg van het jarenlange conflict. Uit informatie van het ambtsbericht blijkt dat ontheemden niet naar huis terugkeren vanwege de huidige veiligheidssituatie in de oorspronkelijk woonplaats en de veiligheidsrisico's gedurende de reis (in combinatie met de gebrekkige voorzieningen in de oorspronkelijk woonplaats). Het huidige willekeurige geweld draagt daarmee bij aan de omstandigheid dat grote aantallen ontheemden niet terug kunnen of willen keren. Al deze omstandigheden in samenhang gewogen maakt dat er sprake is van een mate van willekeurig geweld waarbij er vanwege de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling sprake kan zijn van een reëel risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld in de zin van artikel 15c. Echter is de loutere aanwezigheid ('mere presence') van een persoon onvoldoende om dit risico aan te nemen.

Concreet betekent dit dat de hoogste gradatie van artikel 15c niet langer van toepassing is, maar dat er een lagere gradatie wordt aangenomen waarbij een vreemdeling aannemelijk dient te maken dat zijn/haar individuele situatie en persoonlijke omstandigheden, in combinatie met de zekere mate van intensiteit van willekeurig geweld in zijn/haar herkomstgebied zorgt voor een reëel risico op ernstige schade. Benadrukt moet worden dat het in deze situatie niet gaat om gericht geweld (vanwege de reden dat de vreemdeling om persoonlijke omstandigheden in de negatieve belangstelling staat). Het is voorts aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat juist zij/hij vanwege individuele en persoonlijke omstandigheden een verhoogd risico loopt slachtoffer te worden van het willekeurig geweld. In paragraaf 5.2 is uiteengezet welk beleid andere EU lidstaten voeren voor Jemen.

Om voorgenoemde redenen adviseer ik u voor Jemen de toepassing van artikel 15c in lijn met voorgaande te wijzigen.

4.1.3 Herbeoordelen

Indien beleid wordt aangepast vanwege gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst wordt tevens beoordeeld of dit gevolgen dient te hebben voor de verstrekte vergunningen op die grond.

Uit de EU Kwalificatierichtlijn¹¹ en de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie¹² volgt dat de internationale beschermingsstatus enkel mag worden verleend aan personen die aan de voorwaarden voor internationale bescherming voldoen. Indien een vreemdeling met een status niet langer aan de voorwaarden voldoet dient de IND over te gaan tot intrekking van de verleende verblijfstatus. Uit artikel 11 en artikel 16 van de Kwalificatierichtlijn, geïmplementeerd in artikel 3.37g Voorschrift Vreemdelingen, volgt dat bij veranderde omstandigheden in het land van herkomst beoordeeld wordt of *de wijziging van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft* om de gegronde vrees voor vervolging dan wel het reële risico op ernstige schade weg te nemen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

Bij de intrekking van een verblijfsvergunning dient ook rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat een vreemdeling de reeds verworven rechten zal verliezen. Een dergelijk ingrijpend besluit kan derhalve niet te makkelijk worden genomen en vergt dan ook naar zijn aard een andere beoordeling dan de vraag of een (eerste) aanvraag om verlening van een asielvergunning kan worden afgewezen.¹³ Aangezien in het geval van Jemen de beschermingsgrond thans niet langer generiek van aard is, zoals gradatie 1 van het 15c beleid waar het '*mere presence*' geldt, maar nog wel steeds de daaropvolgende gradatie van willekeurig geweld wordt aangenomen, is het niet opportuun om tot de actieve intrekking van reeds verleende vergunningen over te gaan. Het is immers zeer discutabel of in casu aan de volwaarde voldaan wordt dat de wijziging van de omstandigheden 'een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter' hebben.

In het onderhavige geval is van belang dat ondanks de verbetering van de veiligheidssituatie in Jemen er nog altijd sprake is van een gewapend conflict met zeer grote aantallen ontheemden en een humanitaire situatie die deels bewust wordt veroorzaakt door de strijdende partijen. Ook vallen er nog altijd slachtoffers als gevolg van ERW en vinden er nog altijd gevechten plaats met burgerslachtoffers en doden tot gevolg. Bovendien bleek in januari 2024 uit openbare informatie dat de veiligheidssituatie in Jemen fragiel is door de aanvallen van de Houthis in de Rode Zee op de commerciële scheepvaart met als gevolg dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk vergeldingsaanvallen uitvoeren op de door Houthis gecontroleerde gebieden, daarnaast wordt de fragiele veiligheidssituatie beïnvloed door de geïntensifieerde rekrutering en stationering van troepen door de Houthis rondom Marib.

Advies 3

In advies 1 en 2 wordt u geadviseerd om voor Jemen een lagere gradatie van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn te hanteren. Als gevolg van deze nieuwe toepassing is het herbeoordelen van Jemenitische zaken die op grond van artikel 15c zijn ingewilligd niet langer opportuun omdat artikel 15c nog steeds van toepassing is, ofschoon in een lagere gradatie. Gelet op het hierboven geschetste fragiele karakter van de verbeterde veiligheidssituatie, waarvan het op dit moment moeilijk is in te schatten hoe deze zich zal ontwikkelen, wordt u

¹¹ Artikel 11, tweede lid, en artikel 16, tweede lid, geïmplementeerd in artikel 3.37g Voorschrift Vreemdelingen.

¹² Zie het arrest van het HvJ EU van 23 mei 2019, Bilali, ECLI:EU:C:2019:448, r.o. 46. Zie ook het arrest M'Bodj van het HvJ EU van 18 december 2014, C-542/13.

¹³ AbRS 16-08-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2221

geadviseerd om, na instemming met adviezen 1 en 2, niet over te gaan tot het herbeoordelen van Jemenitische zaken.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

4.1.4 Minderheden en kwetsbare groepen

Naast de algehele veiligheidssituatie in Jemen is er in dit AAB wederom gekeken naar de positie van een aantal minderheden en kwetsbare groepen in Jemen. Op basis van de beschikbare informatie in het AAB wordt u geadviseerd om het reeds bestaande beleid voor specifieke etnische en religieuze minderheden en kwetsbare minderheidsgroepen, zoals *LHBTIQ+*¹⁴, te continueren.

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

4.1.5 Vrijheid van meningsuiting

In het AAB is tevens gekeken naar de situatie omtrent de vrijheid van meningsuiting. Uit het AAB blijkt dat tijdens de verslagperiode in algemene zin gold dat personen die actief zijn in de politiek en daarbij significant kritiek uiten op de autoriteiten meer kans liepen op represailles na openlijke kritiek. Vooral journalisten, activisten en politieke tegenstanders liepen hierbij het gevaar dat zij te maken kregen met intimidatie, willekeurige detentie, gedwongen verdwijning of gerichte moord. Hoewel de controle in het Houthis-gecontroleerde gebied intensiever en breder was liepen journalisten, activisten en politieke tegenstanders dezelfde risico's in het door de internationaal erkende regering gecontroleerde gebied.

Advies 4

U wordt geadviseerd om journalisten, activisten en personen die actief zijn in de politiek en daarbij significant kritiek uiten op de autoriteiten op te nemen als risicogroep

4.1.6 Alleenstaande vrouwen

Hoewel de formele wetgeving niet is gewijzigd, is de positie van vrouwen in Jemen tijdens de verslagperiode verslechterd ten opzichte van het vorige AAB. Volgens het AAB is er sprake van een systematische schending van de rechten van meisjes en vrouwen, beperking van werk-gerelateerde reizen van vrouwen zonder mannelijke begeleider, het zogenoemde 'mahram'-vereiste, belemmering van toegang tot reproductieve gezondheidszorg, beperking van de mogelijkheid tot werk, de scheiding van mannen en vrouwen in de openbare ruimtes zoals scholen, universiteiten, restaurants en winkels en het aanwakken van discriminerend gedrag en vrouwenhaat. De 'mahram' werd tijdens de verslagperiode steeds strakker toegepast waardoor het in toenemende mate de mogelijkheden van vrouwen om zich te bewegen en (economisch) te ontplooiën beperkte. De 'mahram' gold ook voor vrouwelijke lokale medewerkers van de VN en van humanitaire hulporganisaties. De regel leidde in de praktijk tot een beperking van de toegang tot humanitaire hulp. Verder lijdten vrouwen en meisjes onverminderd disproportioneel onder gender-gerelateerd geweld. Uit het AAB blijkt dat de politieke en veiligheidsinstabiliteit alle vormen van gender-gerelateerd geweld versterkte. Ook deed een falend rechtshandhavingssysteem en een kwetsbaar stelsel van sociale vangnetten de ernst en bereik van gender-gerelateerd geweld verder toenemen. Evenals in de vorige verslagperiode blijkt uit dit AAB dat meisjes in toenemende mate voor hun 18^e jaar worden

¹⁴ Rijksbreed wordt er gebruik gemaakt van het containerbegrip LHBTIQ+ als er wordt verwezen naar Lesbische, Homoseksuele, Biseksuele, Transgender, Interseksuele en Queer personen. In de Vc wordt er echter nog steeds gesproken over LHBTI personen, hiermee wordt dezelfde doelgroep bedoeld.

uitgehuwelijkt om ze enige mate van bescherming tegen seksueel geweld te bieden.

Uit het AAB blijkt dat alleenstaande vrouwen en vrouwen die vrezen voor gender-gerelateerd geweld geen bescherming krijgen van de autoriteiten. Indien bij de beoordeling of een vrouw uit Jemen als alleenstaand wordt gezien en op die grond bescherming behoeft, wordt in ieder geval meegewogen dat:

1. zij geen echtgenoot heeft – of geen persoon met wie zij een duurzame relatie heeft – in Jemen met wie zij kan gaan samenleven;
2. de gezinsband met haar ouderlijk gezin is verbroken en zij aannemelijk heeft gemaakt dat deze niet kan worden hersteld;
3. er geen familielid of sociaal netwerk is waar de vrouw, gelet op haar individuele omstandigheden, voor opvang en bescherming op terug kan vallen.

Advies 5

Op 16 januari jl. heeft het HvJEU een uitspraak gedaan waaruit voortvloeit dat (specifieke categorieën) vrouwen afhankelijk van de omstandigheden in het betreffende land als sociale groep gekwalificeerd kunnen worden in de zin van artikel 10 lid 1 onder d van de Kwalificatierichtlijn. Dit betekent concreet dat indien aan de voorwaarden voldaan is, vrouwen bescherming kunnen krijgen onder vluchtelingschap. U wordt daarom geadviseerd om alleenstaande vrouwen, zoals hierboven beschreven, en vrouwen die aannemelijk hebben gemaakt te vrezen voor gender-gerelateerd geweld aan te merken als risicogroep.

4.2 Politieke context

Gelet op de aanhoudende slechte veiligheidssituatie in Jemen en het feit dat het landenbeleid al verschillende jaren grotendeels ongewijzigd bleef, bestond er weinig tot geen maatschappelijk en politieke discussie over het gevoerde asielbeleid inzake vreemdelingen uit Jemen. Uit onderzoek van de IND bleek dat sinds het laatste tertaal van 2021 er een verhoogde instroom van Jemenieten in de Nederlandse asielprocedure was en Nederland daarbij het populairste bestemmingsland voor Jemenitische asielzoekers in de EU+ was. In 2021 werd 40% van de asielaanvragen van Jemenieten binnen de EU+ in Nederland gedaan, in het eerste halfjaar van 2022 was dat 46%.¹⁵

Indien besloten wordt aan Jemenieten niet stelselmatig meer verblijf te verlenen op grond van gradatie 1 van artikel 15c kan van de zijde van de Tweede Kamer en ngo's, zoals VWN en Amnesty International, gerekend worden op kritiek.

4.3 Uitvoering

De instroom vanuit Jemen is relatief hoog, waarbij er in 2023 1.980 eerste asielaanvragen zijn ingediend. In 2023 zijn er op 1.970 eerste asielaanvragen van Jemenieten beslissingen genomen, waarvan 1.720 zijn ingewilligd. Het inwilligingspercentage was in 2023 gemiddeld genomen 87%. In 2023 zijn 190 asielaanvragen van personen uit Jemen afgewezen op basis van de Dublinverordening. De aantallen hiervoor zijn afgerond op tientallen.

Conform het beleid heeft er geen gedwongen vertrek plaatsgevonden tussen januari 2022 en augustus 2023 naar Jemen. Indien een Jemenitische migrant de wens heeft om terug te keren naar het land van herkomst, kan de DT&V hierin

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

29 september 2023

Ons kenmerk

4939551

¹⁵ Onderzoek en Analyse (O&A) IND, Migratieradar T1 2022

ondersteunen. Van januari 2023 tot en met augustus jl. zijn er 12 personen met de Jemenitische nationaliteit zelfstandig vertrokken uit Nederland en 56 personen zijn zelfstandig vertrokken zonder toezicht in deze periode.¹⁶

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

In april 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de IND projectmatig ging inzetten op het efficiënt afhandelen van asielaanvragen van Syriërs en Jemenieten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) snel voor inwilliging in aanmerking komen. Om die reden werden Jemenitische zaken met een aanvraagdatum van voor 1 mei 2023 binnen het project Bespoediging Afdoening Asiel (BAA) afgehandeld. Bij een wijziging van het landenbeleid komen deze zaken niet meer snel voor inwilliging in aanmerking en moet er een uitvoerige individuele beoordeling plaatsvinden. Om die reden zullen Jemenitische zaken niet langer binnen de BAA worden afgehandeld. Zoals in de beslisnota behorende bij de Tweede Kamerbrief van 19 december 2023 met betrekking tot het afschaffen van schriftelijk horen is aangegeven, zullen deze zaken in de BAA worden vervangen door Syrische zaken met een aanvraagdatum tot 1 september 2023.

Datum
29 september 2023

Ons kenmerk
4939551

4.4 Communicatie

Gelet op het wijzigen van het asielbeleid voor Jemen wordt er vanuit de politiek, media en belangenbehartiging aandacht verwacht.

U wordt geadviseerd om een brief naar de Tweede Kamer te versturen. Deze zal als bijlage van deze nota worden opgenomen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

Ten behoeve van deze nota is informatie opgevraagd bij andere landen. Verschillende landen hebben aangegeven dat deze informatie niet openbaar mag worden gemaakt. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

¹⁶ Het gaat hier om ketenbrede cijfers.