

Vergaderjaar 2016–2017

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 2260**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het beoordelingskader van asielaanvragen van Jemenitische asielzoekers.

Naar aanleiding van het instellen van het besluit- en vertrekmoratorium heb ik de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om een thematisch ambtsbericht over de veiligheidssituatie in Jemen om zorgvuldig(e) beleid en besluitvorming in zaken voor personen afkomstig uit Jemen te borgen. Op 7 juli 2016 heeft de Minister dit ambtsbericht uitgebracht. Het ambtsbericht beslaat de periode van oktober 2015 tot en met juni 2016. Per 12 augustus 2016 eindigde het besluit- en vertrekmoratorium Jemen en dit kon ook niet verlengd worden.

Net nadat het ambtsbericht is uitgebracht, zijn de vredesonderhandelingen gestaakt en werd het eerder bereikte staakt-het-vuren opgezegd en meerdere malen ernstig geschonden onder andere door luchtaanvallen door de internationale coalitie. Ik heb deze ontwikkelingen meegenomen in mijn beoordeling van het landgebonden asielbeleid voor Jemen.

De inhoud van het ambtsbericht en de ontwikkelingen nadien vormen aanleiding om een artikel 15c Kwalificatierichtlijn situatie aan te nemen voor heel Jemen, hierdoor geldt dat de afkomst uit Jemen voldoende reden is om aan Jemenitische asielzoekers een asielvergunning te verlenen, tenzij er sprake is van contra-indicaties. Ter toelichting bericht ik u het volgende.

*Ambtsbericht van 7 juli 2016*

Uit het ambtsbericht blijkt dat de algemene veiligheidssituatie in Jemen slecht en fluide is. Het gewapende conflict laaide op in de eerste helft van 2015 toen Houthi-rebellen op 22 januari 2015 het presidentiële paleis en andere overheidsgebouwen innamen. De zittende president Abd-Rabuuh Mansur Hadi werd onder huisarrest geplaatst en premier Khaled Bahah en

zijn kabinet van ministers traden af. Op 25 maart 2015 voerde een internationale coalitie voornamelijk bestaande uit Arabische staten, onder leiding van Saoedi-Arabië, militaire luchtaanvallen uit tegen stellingen van de Houthi-rebellen waarbij ook clustermunitie werd gebruikt door de internationale coalitie. Ook stuurde de coalitie grondtroepen naar Jemen.

In de verslagperiode, oktober 2015 tot en met juni 2016, vond er in Jemen strijd plaats in veelal bewoond gebied. In het noorden en westen van het land werd veel gevochten tussen enerzijds Houthi-rebellen en ex-president Ali Abdullah Saleh gezinde troepen en anderzijds regerings-troepen en strijdkrachten van de internationale coalitie. In het zuiden van Jemen vond veel strijd plaats tussen de regeringsgezinde troepen enerzijds en moslimextremistische strijders verbonden aan Al-Qaïda op het Arabisch schiereiland (AQAS) anderzijds. In het zuiden vond ook strijd plaats tussen de coalitietroepen en Houthi-gezinde strijdkrachten en pleegden ISIS-strijders een aantal aanslagen.

Het feitelijke strijdtoneel is complexer vanwege de invloed van tribale milities die meer hun eigen lokale territoriale en economische belangen behartigen en afhankelijk van hun eigen agenda's wisselende loyaliteit tonen aan zowel de Houthi-coalitie als de anti-Houthi-coalitie. Door deze versplinterde loyaliteits- en machtssituatie is soms niet helder welke groepering in een bepaald gebied de controle heeft. Bovendien kan er een verschil zijn in officieel en effectief gezag, zoals bijvoorbeeld in Aden waar de Jemenitische regering zetelt, maar milities behorende tot *al-Hirak* (zuidelijke afscheidingsbeweging) de feitelijke militaire controle hebben.

De veiligheidssituatie was in de verslagperiode in het bijzonder slecht in Taiz, door hevige gevechten tussen Houthi's en het Jemenitische leger, in Sana'a, door luchtaanvallen van de internationale coalitie, en in Aden, door aanslagen van moslimextremisten, in het bijzonder door ISIS en AQAS.

Halverwege juni werd door de VN het totale aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van het conflict sinds maart 2015 geschat op ongeveer 6.500, waarvan de helft burgers. Volgens het VN *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) laat het de ongeregistreerde slachtoffers buiten beschouwing en ligt het werkelijk aantal burgerslachtoffers hoger. Door Amnesty International werd het totaal aantal doden en gewonden tot februari 2016 geschat op 35.000. De Jemenitische premier Ahmed Obeid bin Daghr stelde recent dat meer dan 40.000 burgers waren gedood of verwond als gevolg van de gewelddadigheden. Van het totaal aantal doden zou 60% zijn veroorzaakt door luchtaanvallen van de internationale coalitie waarbij clustermunitie werd gebruikt. De meeste slachtoffers zouden vrouwen en kinderen zijn.

De humanitaire situatie in Jemen is verslechterd door het uitbreken van het gewapend conflict. Vóór het uitbreken van het conflict was de nood weliswaar ook al hoog, maar het geweld heeft de humanitaire situatie verergerd. Volgens OCHA hadden eind april 2016 op een bevolking van 26 miljoen ruim 21 miljoen Jemenieten humanitaire hulp nodig, van wie ongeveer de helft kinderen. Het aantal ontheemden lag in juni 2016 op 2,8 miljoen. Het grootste deel van de ontheemden zou ontheemd zijn geraakt sinds maart 2015, als gevolg van het geweld dat de strijd tussen de Houthi-rebellen en Saleh-loyalisten enerzijds en de regeringstroepen en de internationale coalitie anderzijds met zich meebracht.

Op 15 december 2015 zijn – onder auspiciën van de VN – vredesbesprekingen van start gegaan tussen vertegenwoordigers van de Houthi-rebellen en van het presidentiële apparaat van Hadi. Deze zijn herhaal-

delijk opgeschort, omdat de strijdende partijen te ver van elkaar af zouden staan. Hoewel in de verslagperiode een wapenstilstand tot een afname van het geweld tussen de strijdende partijen leidde, blijkt uit het ambtsbericht dat het staakt-het-vuren in de verslagperiode geregeld onder druk kwam te staan doordat er op diverse plekken in Jemen geweldsuitbarstingen plaatsvonden tussen Houthi's en regeringstroepen gesteund door de coalitie.

#### *Ontwikkelingen na het verschijnen van het ambtsbericht*

Recente ontwikkelingen dragen bij aan het beeld dat de huidige situatie in Jemen, aanleiding tot ernstige zorgen geeft. Na de beëindiging van de vredesonderhandelingen door de Jemenitische regering begin augustus en het niet verder oppakken van het vredesproces is een nieuwe geweldsgolf ontstaan.

Hoewel het ambtsbericht noch andere bronnen een helder beeld schetsen van het aantal burgerdoden dat in de verschillende provincies is gevallen blijkt uit deze bronnen wel dat het geweld willekeurig en wijdverbreid is, dat Jemenitische burgers op dit moment nergens veilig zijn en dat zij zich ook niet tot de overheid of andere partijen voor bescherming kunnen wenden.

De ongerichte en gerichte bombardementen door de coalitie van Golfstaten op woonwijken, markten, ziekenhuizen en andere doelen waar veel burgers bijeen zijn duren voort. Het is door de toename van het geweld niet langer mogelijk om onderscheid te maken tussen veilige en niet veilige gebieden. Ook zijn wegen tussen steden onveilig en is de mogelijkheid om door Jemen te reizen grotendeels vervallen. Het overgrote deel van Jemen is daardoor onbereikbaar geworden. Saudi-Arabië heeft het luchtverkeer boven Jemen in handen, waardoor vanaf de luchthaven van Sana'a momenteel geen enkel burgerluchtvaartverkeer meer mogelijk is. De situatie rondom de luchthaven van Aden is veranderlijk en de informatie hierover wijzigt regelmatig afhankelijk van de situatie ter plekke.

Ook de algemene humanitaire situatie in Jemen is verslechterd. Verkeerde het merendeel van de Jemenitische bevolking voor de strijd al in armoede, in de afgelopen anderhalf jaar is dit nog verder verslechterd. OCHA heeft aangegeven dat meer dan 21 miljoen mensen in Jemen nu humanitaire hulp nodig hebben en dat een hongersnood dreigt. Daarnaast heeft Jemen te kampen met een grote cholera uitbraak. Dit alles maakt dat de humanitaire situatie sinds het verschijnen van het ambtsbericht nog verder is verslechterd.

Alles in samenhang genomen maakt dit dat het geweld in mijn ogen dusdanig willekeurig en wijdverbreid is dat een ieder een reëel risico loopt om slachtoffer te worden van dat geweld.

#### *Beleidsinvulling*

Mede naar aanleiding van de informatie uit het thematisch ambtsbericht en de daarop volgende ontwikkelingen, ben ik van oordeel dat de mate van willekeurig geweld in Jemen dermate hoog is dat voor nu sprake is van een uitzonderlijke geweldssituatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de EU-kwalificatierichtlijn nr. 2011/95.

Uiteraard zal, conform het algemene beleid, een vergunning worden onthouden als er sprake is van een contra-indicatie, zoals een gevaar voor de openbare orde of artikel 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag.

De aanleiding voor mijn verzoek aan BZ voor het thematisch ambtsbericht is gelegen in de escalatie van het algehele geweld in Jemen. De nadruk lag derhalve op de veiligheidssituatie. Het ambtsbericht in samenhang met recente informatie heeft mij doen besluiten tot een 15c-beleid waarbij elke vreemdeling uit Jemen die een reëel risico loopt op een onmenselijke behandeling recht heeft op asielbescherming.

Het thematisch ambtsbericht geeft onvoldoende houvast om tot conclusies inzake een specifiek groepsbeleid te komen. Dit laat onverlet dat vreemdelingen op basis van hun individuele omstandigheden wel in aanmerking kunnen komen voor vluchtelingenstatus. Dit wordt individueel beoordeeld.

Uit de door mij ingewonnen informatie is voorts gebleken dat ook in andere Europese landen een vorm van 15c-beleid wordt gevoerd. In Zweden geldt sinds 13 oktober jl. 15c-beleid voor Jemenitische asielzoekers, waarbij extra aandacht is bij iedere Jemenitische asielzoeker voor een mogelijke schending van artikel 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag. Doordat de conflicten in Jemen zo divers en wijdverspreid zijn, wordt bij een ieder onderzocht of sprake zou kunnen zijn van betrokkenheid bij oorlogsmisdaden. In het Verenigd Koninkrijk wordt per zaak en op basis van actuele informatie een 15c-beoordeling gemaakt. Duitsland beoordeelt ook iedere zaak individueel. In de regel wordt aan iedere asielzoeker uit Jemen subsidiaire bescherming op grond van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn verleend.

Ik zal de situatie in Jemen nauwlettend volgen en heb de Minister van Buitenlandse Zaken gevraagd om volgend jaar een nieuw ambtsbericht over de veiligheidssituatie in Jemen uit te brengen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff