

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/18703> holds various files of this Leiden University dissertation.

**Author:** Walaardt Sacré van Lummel, Tycho

**Title:** Geruisloos inwilligen : argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994

**Date:** 2012-04-24

# 3 1956-1968: Asielzoekers als ‘vervelende speldenprikken’

## 3.1 INLEIDING

De 21-jarige Joegoslafaaf I. reisde in 1960 zes dagen in de koelcel van een trein van Joegoslavië naar Amsterdam. De *Telegraaf* kopte: ‘Het ijzingswekkende verhaal van de jonge Kroaat I.’ Na aankomst belandde hij in het ziekenhuis met bevroren ledematen. Zijn zaak, die aanspraak vanwege het heroïsche karakter van de vlucht en vanwege het letsel dat I. er aan overhield, zorgde voor veel beroering. Een hoge ambtenaar van de directie Vreemdelingenzaken die zijn zaak analyseerde, concludeerde dat I. zijn leven op het spel had gezet, omdat hij dacht in Nederland meer te kunnen verdienen. I. was in zijn ogen geen vluchteling, want er was ‘geen schijn of schaduw van vervolging van welke aard’. De ambtenaar vreesde voor de kosten die gemoeid waren met de opvang van deze jongeman. In het geval van amputatie van zijn been verdiende I. echter toelating, volgens de ambtenaar, gelet op de lange revalidatietijd en de belangstelling van pers en publiek. Uiteindelijk bleek de amputatie van vijf tenen noodzakelijk.

Twee maanden na aankomst in Nederland werd I. uit het ziekenhuis ontslagen. De vraag was wat er met hem moest gebeuren.<sup>2</sup> Om ongewenste publicaties in de pers te vermijden, was de beste oplossing, aldus de minister van Justitie, via de politie werk en onderdak voor hem te vinden. I. had zich immers zelf in een asielpositie gemanoeuvereerd door zijn spectaculaire vlucht en zijn uitlatingen in de pers over de economische problemen in Joegoslavië. Problematisch was verder dat I. weigerde zijn paspoort te verlengen op zijn ambassade, waardoor hij terugkeer bemoeilijkte. Het beste was, volgens de minister, hem een verblijfsvergunning te verlenen, als hij werk vond. I. kreeg nadrukkelijk geen vluchtelingenstatus, want hij was niet vervolgd. De politie vond voor hem een baan als leerling bij een Amsterdamse slager. Een jaar later schreef de *Telegraaf* dat I. een echte Amsterdamse slagtersknecht was geworden, zonder de stereotype Joegoslavische zwarte snor die hij bij aankomst had gehad. Het verlies van enkele tenen was per saldo voldoende om de publieke opinie zodanig te mobiliseren dat Justitie van uitzetting afzag.<sup>3</sup>

Het voorbeeld van de Joegoslavische slagtersknecht met de bevroren tenen is kenmerkend voor de periode 1956-1968. In de periode 1956-1968 bood de situatie op de arbeidsmarkt de kans om asielzoekers toe te laten. Net als in de vorige periode kwamen asielzoekers nog steeds merendeels uit het Oostblok en viel hen een fors portie wantrouwen ten deel. Nieuw was de personifiëring van zaken, aandacht van de media en nadruk op persoonlijk leed. *Vrees voor vervolging*, het cruciale element uit het Verdrag,

De Kroatische vluchteling I. afgebeeld in zijn benarde situatie. Door te verwijzen naar zijn positie werd het heldhaftige aspect van zijn vlucht benadrukt. Bron: *De Telegraaf* (21/5/1960).



en *geloofwaardigheid* legden als argumenten net als in de vorige periode minder gewicht in de schaal.

In de marge van een nota over een andere Joegoslavische asielzoeker merkte een ambtenaar op dat ‘deze speldenprikken vervelend waren’, maar niet verontrustend.<sup>4</sup> Asielzoekers beschouwde hij als ongewenst, maar hij was blij dat ze niet met veel waren. Deze opmerking kan enigszins onverwacht worden genoemd in de hoogtijdagen van de Koude Oorlog, waarin de meeste asielzoekers, nog steeds, uit Oost-Europa kwamen. Bovendien lijkt het in tegenspraak met het beeld van de Koude Oorlog als de gouden tijd voor asielzoekers, dat meerdere auteurs schetsten. Ze hadden het daarbij (vaak zonder onderbouwing) over een onproblematische asielprocedure.<sup>5</sup> Het Westen kon door hen op te nemen, laten zien dat het communisme slecht was en het kapitalisme superieur.<sup>6</sup> Door hun ontsnapping uit een communistische dictatuur zouden deze asielzoekers per definitie aan het criterium *vrees voor vervolging* uit het Verdrag hebben voldaan.<sup>7</sup> Omdat asielzoekers landen ontvluchtten waarmee Nederland op gespannen voet stond, was hun uitgangspositie in de asielprocedure sterk, zo luidt de aanname in de literatuur.<sup>8</sup> De Nederlandse jurist Roel Fernhout beweerde, zonder onderbouwing, dat West-Europese landen ‘in het algemeen’ genereus waren voor asielzoekers uit Oost-Europa in de jaren vijftig en zestig.<sup>9</sup> Dergelijke beweringen lijken een mantra in het wetenschappelijk debat: tijdens de Koude Oorlog verwelkomde Europa asielzoekers nog wel en later niet meer. De Duitse demograven Heinz Fassmann en Rainer Münz schreven dat het Westen alle personen die het Oostblok ontvluchtten als politieke vluchtelingen beschouwde, ongeacht hun asielmotieven.<sup>10</sup> Volgens socioloog Peter Rose was in de periode van 1952 tot 1980 in het Amerikaanse beleid vervolging feitelijk gedefinieerd als ‘people fleeing Communism’.<sup>11</sup> Verder valt op dat in de literatuur het genereuze imago van het Westen zelden wordt onderbouwd met cijfers. Er is een studie over het asielbeleid in Frankrijk die een uitzondering is op de regel. Frankrijk lijkt een genereus beleid te hebben gevoerd. Het land ontving jaar-

lijks 15.000 asielzoekers en slechts 200 van hen kregen geen vluchtelingenstatus.<sup>12</sup>

Het algemeen geschetste beeld is dus wat betreft toelating van asielzoekers opvallend positief. Er zijn echter maar weinig studies die specifiek aandacht besteden aan de toelating van asielzoekers in deze periode.<sup>13</sup> Wanneer Nederlandse onderzoekers al oog hadden voor vluchtelingen in de periode 1956-1968, dan ging het meestal over de komst van ongeveer drieduizend Hongaarse vluchtelingen.<sup>14</sup> Deze Hongaren werden eind 1956 uitgenodigd voor hervestiging vanuit Oostenrijkse vluchtelingenkampen. Zij doorliepen dus niet de asielprocedure in Nederland. De media berichtten in 1956 uitgebreid over Hongaren die heroïsche gevechten leverden met tanks en vervolgens massaal vluchtten en de Oostenrijkse grens overstaken.<sup>15</sup> Het beeld van wanhopige en zielige vluchtelingen beklifde. De komst van asielzoekers die wel door de procedure moesten, viel minder op. Ook in deze periode vroegen vooral Oost-Europese mannen om toelating als vluchteling, al vroeg nu ook een enkele Portugees en een Venezolaan om asiel.

In het vorige hoofdstuk heb ik beschreven dat in theorie het asielbeleid restrictief was, maar dat in de praktijk de meeste mensen die om asiel vroegen, werden toegelaten. Dat klopt ook voor de periode 1956-1968. Het beleid bleef in principe niet toelaten.<sup>16</sup> Loescher en Scanlan spreken in dit verband van 'selectively opening the national border'.<sup>17</sup> Zij die het communisme ontvluchtten waren welkom; asielzoekers met de nationaliteit van een niet-communistisch land waren veel minder welkom. Het voorbeeld van de Joegoslaf I., waarmee dit hoofdstuk begon, laat echter zien dat ook toelating van asielzoekers uit Oost-Europa niet vanzelfsprekend was.

### 3.2 KARAKTERISERING VAN HET TIJDVAK

Tussen de Hongaarse Opstand in 1956 en de Praagse Lente in 1968 bepaalden spanningen van de Koude Oorlog de houding ten opzichte van asielzoekers in Nederland. De bouw van de muur in 1961 betekende dat de migratie van Oost- naar West-Berlijn verminderde. Het versterkte tevens het beeld dat in het Westen reeds lang bestond: wie kon, ontvluchtte het communistische arbeidersparadijs. Asielzoekers bleven een rol spelen in de Oost-Westpropaganda. De Koude Oorlog maakte, net als in het vorige decennium, repatriëring van asielzoekers uit communistische landen onmogelijk. De Suezcrisis in 1956 vergrootte de angst voor een nieuwe oorlog. De oorlog in Vietnam, die begon in 1957, de Revolutie op Cuba in 1959 en de bouw van een Sovjet kernraketbasis op dat eiland, dreef Oost en West verder uiteen. De Cubaanse revolutie leidde bovendien tot een nieuwe vluchtelingenmigratie, vooral naar de vs. De vluchtelingen pasten wel in het beeld van de anticommunistische helden die echter, net als voorheen, tegelijkertijd spionnen konden zijn. In de vijf populaire James Bond films, die in deze periode werden uitgebracht, werden ze vooral als spionnen neergezet.

Over vervolging van Joden tijdens de Tweede Oorlog raakte meer bekend en het werd ook meer bespreekbaar. In 1960 ging het Anne Frankhuis open en in 1965 verscheen van de hand van historicus Pressers *De Ondergang*. Het werd steeds duidelijker dat Nederland te weinig had gedaan om te voorkomen dat een grote groep mensen werd uitgeroeid. In de periode 1956-1968 kwamen er ook migranten naar

Nederland die geen beroep op asiel deden, maar die wel een belangrijke rol speelden in het debat over de toelating van vreemdelingen. Het ging, net als in het vorige tijdvak, vooral om repatrianten uit (voormalig) Nederlands-Indië. Dat waren de spijtoptanten – mensen met een Nederlandse nationaliteit die geopteerd hadden voor het Indonesisch staatsburgerschap en daar spijt van hadden gekregen. In totaal kwamen er in de periode 1957-1964 ruim 30.000 spijtoptanten naar Nederland.<sup>18</sup> Nederland voerde ook ten aanzien van hen een restrictief beleid, omdat de Nederlandse opnamecapaciteit nog immer beperkt werd geacht. Na grote publiekscampagnes in kranten en op tv, bleek het niet mogelijk het strenge beleid vol te houden en werd het coulanter.<sup>19</sup> Er kwamen in de periode 1956-1968 verder ook migranten uit Nieuw-Guinea naar Nederland, toen dat eiland zich in 1963 moest aansluiten bij Indonesië. 18.000 Nederlanders repatrieerden vanuit Nieuw-Guinea, plus 500 Papoea's en hun gezinnen.<sup>20</sup> Door deze bevolkingstoename bleef emigratie een speerpunt van het Nederlandse migratiebeleid. In deze periode emigreerden nog tienduizenden Nederlanders. Dat was aanzienlijk minder dan in de vorige periode.<sup>21</sup>

De woningnood in deze periode was nog steeds groot. Deze werd in 1962 tot volksvijand nummer 1 verklaard. Na een periode van economische groei kwam er een einde aan de geleideloonpolitiek en gingen de lonen omhoog. Omdat arbeidskrachten nodig waren voor de Nederlandse industrie, begon de werving van gastarbeiders. Alleenstaande werkwillige mannen waren welkom, later volgden hun vrouwen en kinderen. De komst van deze mannen werd gezien als een tijdelijke uitzondering op het in principe restrictieve immigratiebeleid. Al vanaf midden jaren vijftig was er sprake van 'wilde werving' van arbeidskrachten in het buitenland door bedrijven.<sup>22</sup> Om die werving te reguleren, sloot Nederland verdragen met Zuid-Europese landen: met Italië in 1949 (voor de mijnbouw) en in 1960 (voor alle bedrijfstakken), met Spanje in 1961, Griekenland in 1962, Portugal in 1963, Turkije in 1964 en met Marokko in 1969.<sup>23</sup> In 1964 werd de Vreemdelingenarbeidswet uit 1934, die gericht was op beperking van de toegang van buitenlandse arbeidskrachten, vervangen door de minder restrictieve Wet Arbeidsvergunning Vreemdelingen. De behoefte aan arbeidskrachten nam toe, waardoor de situatie op de arbeidsmarkt niet langer een sterk argument tegen toelating vormde.

### 3.3 ASIELWETGEVING EN ASIELBELEID

In de periode 1956-1968 veranderde het asielbeleid ingrijpend. In de periode daarvoor kregen asielzoekers weinig wettelijke bescherming in Nederland. De krant *De Linie* schreef in 1958 nog dat de rechtsbescherming van asielzoekers te wensen over liet, dat de wetten waren verouderd en er in de praktijk gebruikgemaakt werd van geheime, ministeriële circulaire's.<sup>24</sup> Kamerleden, de UNHCR en ambtenaren van BuZa drongen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, aan op een wet die zou voorschrijven hoe asielverzoeken moesten worden behandeld. Deze wet kwam er niet, maar nadat de Tweede Kamer instemde met de invoering van het Verdrag op 1 januari 1957 werd er wel meer vastgelegd.<sup>25</sup> Belangrijk was dat de uitvoering van het beleid uniformer moest worden door de beslissingsbevoegdheid weg te halen bij de vreemdelingen-

SCHEMA 1 SCHEMATISCHE WEERGAVE VAN DE ASIELPROCEDURE IN DE PERIODE 1956-1968



diensten. De asielprocedure – voor een schematische voorstelling zie schema 1 – werd vastgelegd in het Vluchtelingenbesluit van 10 januari 1957 en de Vluchtelingencirculaire uit 1958, die later meerdere malen werd gewijzigd.

De reden dat er geen nieuwe wet kwam, was wellicht dat beslissers enige vrijheid wilden behouden en niet te zeer gebonden wilden zijn aan wettelijke regels.<sup>26</sup> Wettelijk viel de toelating van vreemdelingen nog altijd onder de Vreemdelingenwet van 1849, al was deze, zoals eerder beschreven, niet erg nuttig bij het maken van onderscheid tussen vluchtelingen en niet-vluchtelingen.

In het Vluchtelingenbesluit was de definitie van een vluchteling uit het Verdrag opgenomen.<sup>27</sup> Wanneer asielzoekers verzochten om toelating als vluchteling, moesten zij tevens vragen om toelating op andere gronden. Beslissers konden besluiten de asielzoekers geen vluchtelingenstatus te verlenen, maar ze wel toe te laten op andere gronden, zoals vanwege mogelijkheden op arbeidsmarkt of op humanitaire gronden. Het Vluchtelingenbesluit bepaalde dat Justitie samen met BuZa beslisten of een vluchtelingenstatus werd toegekend.<sup>28</sup> Bij eenstemmigheid volgde inwilliging, zo niet, dan kreeg de verzoeker de mogelijkheid zich te wenden tot de Permanente Vreemdelingen Adviescommissie (PVAC), een adviserend rechtsorgaan. Commissieleden van de PVAC – veelal oud-ambtenaren – wilden wel voordat zij instemden met de nieuwe procedure, weten of de minister van Justitie hun advies over ging nemen.<sup>29</sup> De minister beloofde dit. Tijdens de zitting bij de PVAC kon een vertegenwoordiger van de UNHCR zijn zienswijze kenbaar maken. Na introductie van het Vluchtelingenbesluit waren er drie scenario's.<sup>30</sup> Allereerst kon Justitie – nadat BuZa hiermee instemde – een asielzoeker toelaten als vluchteling. Ten tweede konden asielzoekers een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd krijgen op andere gronden. Zij kregen dus geen vluchtelingenstatus, maar ze konden bij de UNHCR een verzoek indienen voor een mandaatverklaring (verderop in deze paragraaf kom ik hier uitgebreider op terug). Ten derde konden Justitie en BuZa het verzoek afwijzen en had een asielzoeker het recht te verzoeken om herziening van de afwijzende beschikking bij de PVAC.

In 1963 ontstond de mogelijkheid beroep aan te tekenen bij een rechtbank. Als gevolg van de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (de Wet BAB) konden asielzoekers beroep aantekenen tegen een afwijzende beschikking van de PVAC. De Wet BAB schreef voor dat tegen alle beschikkingen – dit waren besluiten in individuele gevallen – van de centrale overheid waartegen geen andere vorm van rechtsbescherming was verzekerd, administratief beroep bij de Kroon, de Raad van State, openstond. In de periode 1956-1968 deden asielzoekers nauwelijks beroep op de Raad van State. Dit zou pas eind jaren zeventig veranderen.

Beslissers waren in de periode 1956-1968 ambtenaren van Justitie en BuZa. Net zoals in de vorige periode, waren de secretaris-generaal en de minister van Justitie persoonlijk betrokken bij de afhandeling van vrijwel ieder asielverzoek. In 1956 werd de RVD opgeheven. Hiervoor kwam de hoofdafdeling Vreemdelingzaken en Grensbewaking in de plaats, onder leiding van A.J. Fonteijn (tot 1967). De hoofdafdeling was onderverdeeld in het Stafbureau Algemene en Juridische Zaken (AJZ) (vooral beleid), de afdeling Grensbewaking, onderafdeling Bureau A (voor vreemdelingen uit communistische landen, politieke gevallen en asielgevallen, zeelieden, pleegkinderen, transporten van kinderen van alle nationaliteiten en stateloze ex-Nederlanders) en onderafdeling Bureau B (voor overige vreemdelingen). Fonteijn en een handvol medewerkers van Bureau A bereidden de beschikkingen in asielverzoeken voor de minister van Justitie voor. Samen met Justitie, gaf de directie Algemene Zaken (DAZ) van BuZa uitsluitel over vluchtelingenschap van een asielzoeker. BuZa was van oudsher verantwoordelijk voor de naleving van internationale verdragen en voor informatievergaring over de achtergronden van asielzoekers. Hiervoor schakelden zij medewerkers op de ambassades in.

Toen in de loop van de jaren zestig de herkomstlanden van asielzoekers en hun vluchtmotieven veranderden, deed zich een probleem voor met de werking van het Verdrag. Immers, het Verdrag had alleen betrekking op asielzoekers van wie de vluchtmotieven waren terug te voeren op gebeurtenissen van voor 1951. De asielmotieven van asielzoekers die het communisme ontvluchtten, waren volgens beslissers te herleiden tot gebeurtenissen van voor 1951, omdat de spanningen tussen Oost en West kort na 1945 begonnen. De datumgrens was in het Verdrag opgenomen omdat de verdragstaten zo wisten waartoe zij zich verplichten.<sup>31</sup> Uiteindelijk verdween in 1968 door ondertekening van het protocol van New York door de meeste lidstaten de datumgrens uit het Verdrag

In Nederland deed het probleem met de datumgrens zich voor het eerst voor bij discussies over de komst van joden uit Egypte. Hun problemen in Egypte waren niet te herleiden tot gebeurtenissen van voor 1951.<sup>32</sup> Hun (potentiële) komst maakte zichtbaar dat er vluchtelingen waren die om andere redenen dan angst voor het communisme hun land verlieten. Joden verlieten Egypte nadat Israel in oktober 1956 met steun van de Britten en Fransen een aanval op Egypte had ingezet. 25.000 joden werden uit Egypte verbannen, hun bezit geconfisqueerd, en 1.000 joden werden in Egypte gevangen gezet. Via een omweg ging het merendeel van hen naar Israel. Er was weinig reden om te geloven dat deze vluchtelingen naar Nederland zouden komen. Om de joodse vluchtelingen die mogelijk wel naar Nederland kwamen, onder het Verdrag te kunnen laten vallen, werd een aantal opties besproken. Zo was hun vlucht



te herleiden tot de problemen tussen Israël en de Arabische wereld die begonnen in 1948, waarmee de reden voor hun vlucht binnen de datumgrens viel.<sup>33</sup> Een medewerker van BuZa achtte deze interpretatie dubieus.<sup>34</sup> Verder bood het Verdrag de mogelijkheid individuen toe te laten die er formeel niet onder vielen. Een hoge ambtenaar van BuZa vond het ongewenst dat Nederland voorop liep met een 'extensieve toepassing van het Verdrag, zolang de houding van andere Europese landen niet bekend is'.<sup>35</sup>

De weerstand tegen de komst van joden uit Egypte is op zijn minst opvallend te noemen. De oorlog en het falende beleid ten aanzien van joodse vluchtelingen lagen nog vers in het geheugen. Daarom was eerder te verwachten dat joodse vluchtelingen meer kansen maakten op toelating. Tijdens een interdepartementaal overleg werd besloten dat alleen van oorsprong Nederlandse vrouwen en joodse Egyptenaren die voor het Nederlandse bedrijfsleven belangrijk waren, werden toegelaten. Bepalend waren nauwe familiebanden of sterke economische belangen.<sup>36</sup> Feitelijk werd slechts één echtpaar toegelaten, waarna door 'gezinsafronding' de familie groeide tot 'een dozijn lieden'.<sup>37</sup> Daarnaast kwam één van oorsprong Nederlandse vrouw naar Nederland en liet één Egyptische medewerker van Philips zeven van zijn familieleden overkomen. Al snel bereikten nog meer vestigingsverzoeken van familieleden Justitie, echter 'familieleden van familieleden' kregen geen toelating. Zij konden migreren naar Israël, meende Justitie.<sup>38</sup> Dit voorbeeld van de joden uit Egypte laat niet alleen zien dat het Verdrag geen steun bood bij het bepalen van vluchtelingenstatus van personen uit andere landen dan die uit het Oostblok, maar het laat ook zien dat het voeren van een restrictief beleid voorop stond, zelfs met betrekking tot een groep waarbij men toch enige clementie zou verwachten.

Inhoudelijk leek de asielprocedure in de periode 1956-1968 sterk op die in de vorige periode, zo blijkt uit een nota die in 1961 was opgesteld voor de Luxemburgse autoriteiten.<sup>39</sup> Nadat een vreemdeling Nederland bereikte en stelde vluchteling te zijn, was er een aantal mogelijkheden. Justitie kon besluiten de asielzoeker te plaatsen in interneringskamp De Rozenhof, waar hij verbleef tot Justitie zijn antecedenten had gecontroleerd en zijn aanvraag was beoordeeld in het licht van het Verdrag. Wanneer een Oost-Europeaan na afloop van familiebezoek asiel vroeg, belandde hij niet in De Rozenhof, omdat zijn identiteit reeds vaststond. Justitie kon daarnaast ervoor kiezen de vreemdeling gelijk als vluchteling toe te laten of de asielzoeker in bewaring te plaatsen totdat verwijdering naar een ander land mogelijk was. Als bleek dat alleen economische motieven aan de basis lagen van het asielverzoek, de asielzoeker in een ander land asiel kreeg, of vertrok uit een ander West-Europees land omdat 'de grond hem daar te heet onder de voeten werd', werd getracht de asielzoeker uit te wijzen.<sup>40</sup> Wanneer het vermoeden bestond dat een asielzoeker niet rechtstreeks naar Nederland was gevlucht, kon Justitie Interpol inschakelen.<sup>41</sup>

In De Rozenhof werd de asielzoeker, net als voorheen, geïnterviewd en geobserveerd door een rijksrechercheur. Het aantal asielzoekers dat gelijktijdig verbleef in De Rozenhof was, net zoals in de vorige periode, nooit hoog. In 1957 verbleven in dit tehuis slechts 16 Oost-Europese mannen.<sup>42</sup> Het ging om 3 gedeserteerde zeelieden, 4 mannen met een visum en 9 mannen die illegaal via Duitsland binnen waren gekomen. Ook de resultaten van hun verzoeken waren bekend. 8 kregen de status van



vluchteling, 1 kreeg een andere verblijfsvergunning, 1 man vertrok vrijwillig, 1 werd teruggedleid naar België, 3 liepen weg en in 2 zaken was nog niet besloten. Mensen die rechtstreek naar Nederland kwamen – gedeserteerde schepelingen en versteekelingen – werden meestal toegelaten. Zij die via een ander land reisden, en dus voor hun komst in Nederland in een veilig land verbleven, maakten minder kans.<sup>43</sup> Mensen die over land reisden, kwamen via België en Duitsland, en dat maakte uitleiding mogelijk.

Net als in de vorige periode had de manier waarop asielzoekers naar Nederland kwamen dus grote invloed op de uitkomst van hun verzoek, ongeacht hun asielmotieven. Een ambtenaar noemde de mensen die rechtstreeks naar Nederland vluchtten ‘echte vluchtelingen’, terwijl zij die niet rechtstreeks kwamen, ‘op drift’ waren.<sup>44</sup> Velen van hen die op drift raakten, hadden volgens hem ongunstige antecedenten. Het ging hierbij vooral om mensen die criminele delicten hadden gepleegd in buurlanden. Een andere beslisser sprak over drie type vluchtelingen: de ‘eigenlijke vluchteling’, die rechtstreeks uit zijn land naar Nederland vluchtte, de vluchteling die asielgenoot in een ander land, en tot slot de crimineel.<sup>45</sup> Asielzoekers uit de laatste groep verdwenen uit De Rozenhof wanneer zij beseften dat ernst werd gemaakt met het antecedentenonderzoek. 40 procent van de bewoners van De Rozenhof had volgens hem een criminele achtergrond. De reactie van de voorzitter van de *NFV* hierop was dat slechts een klein percentage ‘echte vluchtelingen’ was, en dat veel asielzoekers ongevaarlijke avonturiers waren.

Vanaf de opening van De Rozenhof was er debat over de opheffing vanwege het kleine aantal bewoners en de hoge personeels- en onderhoudskosten. De reden dat De Rozenhof toch open bleef, was de vermeende afschrikwekkende werking die de instelling had op potentiële asielzoekers.<sup>46</sup> Consensus bleef bestaan dat het aantal asielzoekers beperkt moest blijven. In 1961 werd De Rozenhof uit financiële overwegingen alsnog opgeheven. Een alternatieve locatie was het nabijgelegen Werkse Veld, dat naast de ‘Jonge Mannen Gevangenis’ te Zutphen lag. Uiteindelijk koos Justitie echter voor de voormalige directeurswoning van de gevangenis van Arnhem. Met weinig geld kon hier een tehuis voor vluchtelingen worden ingericht. De keuze voor dit huis, gelegen in een gevangenis, toont dat asielzoekers van de Nederlandse samenleving afgeschermd werden.

De secretaris-generaal van Justitie was onthutst toen hij ‘De Nieuwe Rozenhof’ in 1964 bezocht.<sup>47</sup> Een groot deel van de directeurswoning en de tuin werden gebruikt door de bewaker. De asielzoekers woonden in twee kamertjes van vier bij vier meter. Ze beschikten alleen over een klein plaatsje. In het woongedeelte zag hij vier asielzoekers ‘niksen’, omdat werken in deze ruimte onmogelijk was. Hij vermoedde dat de beperkte ruimte en het samenleven van personen met een verschillende achtergrond in een kleine ruimte, tot spanningen leidde. Wanneer een Kamerlid of de pers de woning bezocht en zag hoe Nederland personen opving die het communisme ontvluchtten, zou dit voor slechte publiciteit zorgen, meende de secretaris-generaal. Per direct moest de bewaker zijn ruimte afstaan.

Vanaf 8 april 1965 gebruikte Justitie een onderdeel van het Scheveningse cellencomplex, genaamd Huize Almar, als tijdelijke huisvesting voor asielzoekers.<sup>48</sup> In dit tehuis bevonden zich nooit meer dan drie asielzoekers tegelijk. In 1966 kwam er kri-

tiek op het functioneren van Huize Almar. Dat personen die het communisme ontvluchten langdurig moesten verblijven in een gevangenis, was onaanvaardbaar. De beste optie was een verkorting van de asielprocedure. Asielzoekers mochten maximaal één maand verblijven in een huis van bewaring en daarna maximaal twee maanden in Huize Almar. De vertegenwoordigers van pers en politiek zouden, volgens deze ambtenaar, schrikken van het interieur dat heel anders was dan de luxe en het comfort van De Rozenhof. De *Haagsche Courant* had het over 'de weinig hartelijke muren' van Huize Almar, naar aanleiding van een gesprek met een Roemeen die buiten de drukcabine van een DC9 naar Nederland was gevlucht.<sup>49</sup> Deze Roemeen vertelde dat hij nog niet wist of hij, na zijn verblijf in Huize Almar, wel in het weinig gastvrije Nederland asiel wilde krijgen.

In de periode 1956-1968 traden belangengroepen nadrukkelijker op de voorgrond als voorpleiters. Volgens Justitie was het landschap aan particuliere organisaties voor vluchtelingen moeilijk te doorgronden.<sup>50</sup> Er waren landelijke organisaties met Nederlandse besturen, Nederlanders die lokale stichtingen oprichtten en organisaties met besturen bestaande uit vluchtelingen. In een boek dat verscheen ter ere van het Vluchtelingenjaar 1960, gaven Hongaren aan dat hulpverleners tot een ander milieu dan zichzelf behoorden, waardoor de omgang met elkaar niet makkelijk was.<sup>51</sup> De Hongaren klaagden dat het moeilijk was in contact te komen met gelijkgestemde Nederlanders.

De NFV trad op als koepelorganisatie. De voorzitter J. Verberk drong er meerdere malen bij Justitie op aan hem te informeren wanneer asielzoekers binnenkwamen, zodat hij hen kon informeren over de Nederlandse asielprocedure en wat de NFV voor hen kon doen.<sup>52</sup> Hij wilde asielzoekers geruststellen en voorbereiden op de asielprocedure. Justitie verleende de NFV geen toestemming voor een 'introductiegesprek', omdat dan een buitenstaander de toelating van asielzoekers kon beïnvloeden.<sup>53</sup> Het was ongewenst bij hen verwachtingen te wekken, aldus Justitie. De NFV mocht alleen praten met asielzoekers die al verder in de procedure zaten, dus nadat de criminelen door Justitie waren verwijderd. Verberk schreef ook brieven naar Justitie in individuele gevallen.<sup>54</sup> Hij was bijvoorbeeld boos dat de Rus K. was verwijderd zonder dat hij hiervan wist. Nader onderzoek leerde dat deze Rus via Hongarije en Duitsland naar Nederland reisde. Nadat uitzetting naar Duitsland mislukte, plaatste de politie K. in vreemdelingenbewaring. Toen de bewaring hem te lang duurde, ging de Rus in hongerstaking. De politie liet hem vrij op voorwaarde dat hij Nederland verliet.

In het vorige hoofdstuk is al geschreven over de hulp van het UAF aan vluchtelingstudenten. In de periode 1956-1968 bleef dit fonds beurzen verstrekken aan vluchtelingen. Het UAF ging ook in kampen op zoek naar vluchtelingstudenten. In 1958 verzocht het UAF om toelating van enkele Hongaarse studenten. In de kantlijn van het (succesvolle) verzoek krabbelde de secretaris-generaal dat, paradoxaal genoeg, 'naarmate de omvang en intensiteit van het vluchtelingenprobleem afnam, Nederlandse organisaties op volle, ja voller, kracht humanitaire activiteiten blijven ontplooiën'. Omdat de koningin de komst van de Hongaarse studenten steunde, was weigering in zijn ogen bezwaarlijk.<sup>55</sup> Volgens hem hield het aantal activiteiten en het aantal vluchtelingenorganisaties dus geen verband met het aantal personen dat vroeg om toelating als vluchteling.

Wetenschappers en particulieren traden in de periode 1956-1968 nog zelden op als voor- of tegenpleiters. Justitie ontving wel brieven van bezorgde Kamerleden wanneer een asielverzoek was afgewezen. In de persoonsdossiers zaten verder brieven van contacten van asielzoekers in Nederland. Omdat asielzoekers als zij niet in De Rozenhof belandden, zelf voor onderdak moesten zorgen, kwamen zij in contact met Nederlanders. Hun vrienden, zakenrelaties en familieleden stuurden brieven naar Justitie. Asielzoekers en de asielprocedure waren geregeld onderwerp in de pers. Wanneer de pers over asielzoekers schreef, ging het meestal over hun spectaculaire vlucht of over hun dreigende uitzetting, zoals het verhaal uit *De Telegraaf* over de vlucht van de Joeslaaf I. in de inleiding van dit hoofdstuk toonde.<sup>56</sup>

### Mandaatverklaringen

Veel asielzoekers werden niet door de Nederlandse overheid erkend als vluchteling, maar zij kregen wel een verblijfsvergunning. Indien vreemdelingen een Nederlandse verblijfsvergunning bezaten en aanvoerden gegronde *vrees voor vervolging* te hebben in het herkomstland, konden zij bij de UNHCR verzoeken om een mandaatverklaring. Een mandaatverklaring bevestigde dat een persoon onder het mandaat viel van de UNHCR en dat deze als vluchteling in de zin van het Verdrag was te beschouwen. Strikt genomen waren deze verklaringen alleen van belang voor de UNHCR, want nationale staten behielden het monopolie op toelating als vluchteling. Mandaatverklaringen waren gewild, omdat de bezitters een vluchtelingenpaspoort bij BuZa konden aanvragen, waarmee reizen mogelijk werd. De Nederlandse overheid verbond dus wel rechtsgevolgen aan de afgifte van deze verklaring. De vertegenwoordiger van de UNHCR in Nederland, K. Brouwer, verleende in de periode 1955 (per 1 januari van dat jaar kreeg hij deze bevoegdheid) tot 1967 in totaal 6.399 mandaatverklaringen. Volgens hem waren er bij de afgifte van deze verklaringen weinig moeilijkheden.<sup>57</sup> Deze verklaringen werden niet alleen verleend aan asielzoekers, maar ook aan uitgenodigde vluchtelingen. Zijn werkzaamheden ontlastten, volgens Brouwer, het ambtenarenapparaat.<sup>58</sup> Bovendien leidde dit volgens hem tot een eenduidige internationale interpretatie van het Verdrag. BuZa, verantwoordelijk voor naleving van internationale verdragen, betaalde de UNHCR maandelijks voor deze taak.

Het proces van afgifte verliep enigszins schimmig. In ieder geval is duidelijk dat Justitie de afgifte van iedere mandaatverklaring moest goedkeuren en dat meestal zonder problemen deed. Afgifte van een mandaatverklaring betekende geen officiële toelating tot Nederland.<sup>59</sup> Daarover besliste Justitie. Justitie eiste dat een vreemdeling een Nederlandse verblijfsvergunning had voordat de UNHCR een verklaring mocht afgeven. Brouwer legde uit dat aanvankelijk aanvragers een mandaatverklaring kregen nadat zij een vragenlijst hadden ingevuld. Pas eind jaren zestig toetste hij alle verzoeken individueel en verleende hij deze verklaringen na nauwkeurige toetsing.<sup>60</sup> De samenwerking tussen Brouwer en Justitie verliep niet altijd even soepel. Volgens een ambtenaar vroeg Brouwer bij meerdere ambtenaren om informatie over één zaak, waarna hij met deze informatie trachtte de ambtenaren tegen elkaar uit te spelen.<sup>61</sup>

Uit het archief van de NFV wordt het proces van de verlening van een mandaatverklaring duidelijk. In 1965 vroeg de Pool K. om een mandaatverklaring.<sup>62</sup> De UNHCR

concludeerde dat het leek alsof hij Polen verliet om economische redenen. Nadat hij geruime tijd in het Westen verbleef, ging K. pas beseffen welk leed het communistische Poolse regime hem aandeed. K. was volgens de UNHCR een typisch voorbeeld van 'de niet-zwart-niet-wit vluchteling van de laatste jaren'. Hij kreeg een mandaatverklaring omdat hij bij terugkeer in Polen beslist in grote moeilijkheden zou komen, omdat hij niet meer kon leven onder het heersende regime en zijn illegale vertrek uit Polen hem werd tegengeworpen. Een andere asielzoeker, de Hongaar J., hield zich bij alle vragen 'erg op de vlakte'. Hij leek bang fouten te maken en hield zich vast aan een vaste riedel: 'ik ben een anticommunist, dus was het leven voor mij ondraaglijk.'<sup>63</sup> Dit was volgens de UNHCR onvoldoende voor het verkrijgen van een mandaatverklaring. Hij kreeg wel de mogelijkheid zijn verklaringen later te onderbouwen en meer openheid te geven.

### 3.4 WIE VROEGEN OM ASIEL EN WAAROM?

#### De komst van uitgenodigde vluchtelingen

Als eerste waren er, zoals eerder vermeld, de ongeveer 3.000 Hongaren, die de Nederlandse overheid in 1956 uitnodigde voor hervestiging vanuit Oostenrijkse vluchtelingenkampen. De vlucht van Hongaren werd voorafgegaan door een volksofstand in Hongarije in de herfst van 1956 tegen het stalinistische bewind.<sup>64</sup> Het begon als een betoging van enkele duizenden inwoners van Boedapest. Het leger, dat hun kant koos, deelde wapens uit aan de opstandelingen. De opstand leek rond eind oktober en begin november te slagen. Er werd een nieuwe regering gevormd, die uit het Warschaupact trad. Op 4 november 1956 vielen troepen van het Warschaupact Hongarije binnen en sloegen de opstand neer. Boedapest werd omsingeld en tanks reden de straten binnen. De Hongaarse opstandelingen trachtten de tanks met Molotovcocktails tegen te houden en vroegen het Westen via radio's om hulp. De opstand kostte duizenden Hongaren het leven. Velen ontvluchtten hun land. Volgens de Oostenrijkse regering waren er op 5 november al 15.000 Hongaren in Oostenrijk gearriveerd. Eind juni 1957 was dit aantal opgelopen tot bijna 175.000.<sup>65</sup> Ongeveer 15.000 tot 20.000 vluchtelingen keerden terug naar Hongarije, de overigen migreerden naar landen in het Westen.<sup>66</sup>

De Hongaren kregen van de UNHCR voor hun komst naar Nederland een vluchtelingenstatus. Ze doorliepen dus niet de Nederlandse asielprocedure. De komst van deze Hongaren bevestigde het idee dat Nederland gastvrij was voor vluchtelingen. Vrijwel alle Nederlanders stemden in met hun komst. Alleen in het communistische dagblad *De Waarheid* werd een tegengeluid verwoord.<sup>67</sup> Deze krant schreef dat de ervaring leerde dat de meeste Hongaren eindigden in Nederlandse mijnen en fabrieken. Het was niet verwonderlijk dat veel Hongaren uit onvrede Nederland weer verlieten, omdat het Vrije Westen 'toch niet zo aantrekkelijk' was, aldus *De Waarheid*. Merendeels konden de Hongaren rekenen op de sympathie van de Nederlandse bevolking. De Hongaarse vluchtelingen durfden de legitimiteit van Moskou in twijfel te trekken, wat hen tot helden maakte.<sup>68</sup> Kranten benadrukten, in het algemeen, de dapperheid van de Hongaren en de gastvrijheid en het enthousiasme waarmee Nederlanders

hen verwelkomden.<sup>69</sup> Christelijke naastenliefde en humanitaire overwegingen waren de belangrijkste argumenten om de Hongaren te helpen.<sup>70</sup> *De Telegraaf* kopte: 'Hongaars drama wekt alom afschuw. Wanhopige vluchtelingen smeken wereld om hulp.'<sup>71</sup> *Trouw* schreef: 'Russische moord op Hongarije met hulp van landverraders.'<sup>72</sup> Er vonden in Nederland demonstraties plaats bij de CPN, bij het kantoor van *De Waarheid* en de Sovjetambassade in Den Haag. Kamervoorzitter Kortenhorst riep Kamerleden op getuigenis af te leggen van hun 'heilige toorn tegen de hemeltergende aanslag op een fier en frank volk, dat in de geschiedenis der Christenheid de spits [had] afgebeten tegen de satanische machten der duisternis'.<sup>73</sup>

De Nederlandse regering vaardigde een verklaring uit waarin zij haar afschuw verwoordde.<sup>74</sup> Tijdens de Ministerraad van 5 november 1956 keurden de ministers een verzoek goed van de UNHCR om duizend Hongaren in Nederland op te nemen. Op dezelfde dag stelde de regering de Interdepartementale Commissie voor Hongaarse Vluchtelingen in. Kort daarop werd het quotum verdubbeld. De commissie vormde selectiemissies, die Hongaren in vluchtelingenkampen in Oostenrijk selecteerde. De missies bestonden uit ambtenaren van de RVD, SoZa en Maatschappelijk Werk. Bij de selectie moesten zij onder meer letten op de kansen – vooral op de arbeidsmarkt – die de Hongaren in Nederland hadden.<sup>75</sup> De missies moesten zo veel mogelijk 'goed plaatsbare arbeidskrachten' uitkiezen, en bijvoorbeeld zigeuners en voormalig communisten weren.<sup>76</sup> Wat begon als een humanitair gebaar, werd al snel overschaduwd door economische overwegingen. Hierop kwam kritiek van Eerste Kamerleden, die de aantallen laag vonden en het daarom onterecht vonden dat economische criteria bij de selectie prevaleerden.<sup>77</sup> De overeenkomsten met de selectie van de DP's, eind jaren veertig, vielen op. Wederom speelden de antecedenten en het arbeidspotentieel van een vluchteling een rol. Dit werd treffend geïllustreerd doordat de Staatsmijnen medewerkers meestuurden met de selectiemissies naar Oostenrijk. De Nederlandse overheid wilde een humanitair gebaar maken, maar de economie moest er wel van kunnen profiteren.

De minister van SoZa en Volksgezondheid J. Suurhoff (PvdA), liet de Tweede Kamer weten welke problemen er speelden bij de toelating van deze vluchtelingen:

'Ik geloof te mogen zeggen, dat van alle voor toelating van Hongaarse vluchtelingen in aanmerking komende landen Nederland veruit de grootste moeilijkheden heeft bij het permanent opnemen van deze mensen. Ettelijke tienduizenden zijn in de afgelopen jaren uit Indonesië naar Nederland gepatrieerd en de komende tien jaar zullen er nog tienduizenden volgen. [...] Daarenboven wordt het Nederlandse volk gekenmerkt door een zeer snelle bevolkingsgroei, terwijl de bevolkingsdichtheid van ons land tot de hoogste ter wereld behoort. Voegt men daarbij het enorme woningtekort, dat wij nog steeds hebben, en de noodzakelijkheid van overheidswege de emigratie te bevorderen, dan hebt u een beeld [...] waaruit wel blijkt, dat voor Nederland het opnemen van meer Hongaarse vluchtelingen een zeer groot offer betekent en dat wij, wat dat betreft, ter wille van de belangen van onze eigen bevolking, aan bepaalde grenzen zijn gebonden. Wanneer ik mij realiseer dat, indien landen als Frankrijk en Engeland, gezien de grootte



Koningin Juliana brengt een bezoek aan de Hongaarse vluchtelingen in de Jaarbeursgebouwen te Utrecht. De Hongaren konden rekenen op grote publieke steun en belangstelling. Bron: Collectie IISG Amsterdam. *Vrije Volk* (21/11/1956).

van hun bevolking en de grootte van hun grondgebied, op dezelfde basis als Nederland dit heeft gedaan, vluchtelingen zouden toelaten, deze landen elk dan ongeveer 10.000 vluchtelingen zouden moeten opnemen, dan meen ik te mogen zeggen, dat Nederland met het verlenen van permanente vestiging aan 2.000 vluchtelingen niet beneden de maat is gebleven. [...] Ik ben er zeker van, dat, als al die landen op dezelfde schaal als Nederland dit doet, hierbij rekening houdend met de zeer bijzondere moeilijkheden, waarvoor Nederland is gesteld, hun aandeel zouden bijdragen, het vluchtelingenprobleem in Oostenrijk zou zijn op te lossen.<sup>78</sup>

In een notendop somde Suurhoff hier de argumenten op die door de beslissers werden gebruikt om een restrictief beleid te rechtvaardigen: de komst van andere migranten, de woningnood en wat Nederland reeds deed voor vluchtelingen in vergelijking met andere landen. Minister-president Drees overwoog het quotum te verruimen tot drieduizend, maar dan moest een deel wel willen werken als mijnwerker.<sup>79</sup> In de Eerste Kamer verwoordde hij het op 9 januari 1957 als volgt:

‘Wij hebben na enige aarzeling, wat betreft het aantal, tenslotte besloten 3.000 vluchtelingen toe te laten. [...] Maar afgescheiden van het besluit van de Regering om 3.000 Hongaren als vluchtelingen in ons land op te nemen, is daarnaast door de mijnen gevraagd in het kader van de toestemming, die zij reeds hadden verkregen om 1.200 buitenlanders aan te trekken [...], gezien het feit, dat dit aantal niet werd bereikt, 600 Hongaren voor het werk in de mijnen aan te trekken. Dit heeft dus los gestaan van de humanitaire overwegingen, die golden voor het opnemen van vluchtelingen. Waar wij nu eenmaal besloten hadden een gelimiteerd aantal buitenlanders voor de mijnen aan te trekken, was het logisch, dat men hen ook uit de Hongaren rekruteerde.’<sup>80</sup>

Minister-president Drees vulde het lijstje van Suurhoff aan: er bestonden humanitaire argumenten om Hongaren uit te nodigen. Deze moesten worden gecombineerd met economische overwegingen. Het UAF was betrokken bij de selectie in de vluchtelingenkampen. Zij begeleiden en ondersteunden vluchtelingstudenten in Nederland. De algemeen secretaris van het UAF zei over zijn bezoek aan Oostenrijk:

‘Ons doel was om ervoor te zorgen dat er in een trein vol Hongaren van Wenen naar Nederland, ook een contingent studenten zou zitten. [...] Het bleek dat we als organisatie iets konden aanbieden wat de meeste anderen niet konden: een concrete, zelfgefinancierde opvang en een ervaring van acht jaar. [...] We hoorden dat bijna de hele technische universiteit van Sopron, vlak over de grens, in een opvangkamp in Sankt Wolfgang terecht was gekomen. We huurden een Volkswagen in Wenen en reden daarnaar toe, een rit van een paar honderd kilometer. Daar hebben we iedereen die naar Nederland wilde, geregistreerd voor een plaats in die trein. 's Nachts zijn we teruggereeden naar Wenen en de volgende dag vertrok de trein met Hongaren.’<sup>81</sup>

De ontvangst van de Hongaren was enthousiast. De trein met Hongaarse vluchtelingen, die op weg was naar Utrecht, werd door honderden mensen op de verschillende stations begroet. De Nederlandse bevolking leefde met de Hongaarse vluchtelingen mee. De Hongaarse vluchtelingen werden opgevangen in de Julianahal van de Utrechtse Jaarbeurs, waar ze kleding en eten kregen. Aan de aankomst van de vluchtelingen in Utrecht besteedden alle kranten en *het Polygoonjournaal* in bioscopen aandacht. *Het Polygoonjournaal* meldde:

‘De spanning en de vermoeienissen van de afgelopen dagen waren op de gezichten der gevluchten duidelijk afgetekend. Onder hen bevinden zich mannen, die enkele dagen tevoren met het geweer in de hand vochten voor de vrijheid van hun land. [...] De Hongaren die in ons land worden opgenomen mogen zich gedragen weten door de warme sympathie en de steun van het hele Nederlandse volk.’<sup>82</sup>



Bij de opvang en begeleiding van de Hongaren speelde de particuliere sector een grote rol. Aanvankelijk was er weinig organisatie; plaatselijke comités schoten als paddenstoelen uit de grond. In vrijwel elke plaats in Nederland werd een vereniging voor Hongaarse vluchtelingen opgericht. Op het nationale niveau waren de NFV en het Nationaal Comité Hulpverlening Hongaarse Volk het belangrijkste. De Nederlandse gemeentes, met hulp van de NFV, het genoemde comité en de minister van Maatschappelijk Werk zorgden voor huisvesting.<sup>83</sup> Zij voerden een actief beleid om Hongaren over Nederland te spreiden. Nadat de Hongaren in Nederland aankwamen, werden zij geplaatst in opvangkampen. Van daaruit kregen zij een woning toegewezen. Aan particulieren verzocht het eerdergenoemde comité om een financiële bijdrage. Het comité vroeg via advertenties, onder meer in de *Nieuwe Leidsche Courant*, bejaarden een deel van hun pensioen af te staan om de nood van de Hongaarse vluchtelingen te ledigen.<sup>84</sup> De voorzitter van het Friese Coördinatiecomité voor Vluchtelingen, dat voortkwam uit maar liefst zeventien plaatselijke en regionale groepen, benadrukte dat alle Nederlanders de sterke behoefte voelden om Hongaren te helpen.<sup>85</sup>

Naast de Hongaren werd er ook aan kleine groepen andere vluchtelingen, die nog steeds in vluchtelingenkampen zaten, verblijf aangeboden. De Nederlandse overheid was bereid een humanitair gebaar te maken door kleine groepen vluchtelingen in uitzonderlijke gevallen toe te staan naar Nederland te komen. Zo kregen in oktober 1957 40 à 65 Hongaarse kinderen uit Joegoslavische vluchtelingenkampen de kans om naar Nederland te komen, omdat de kampen sloten.<sup>86</sup> Justitie wilde wel weten waar de ouders van de kinderen waren en hoe hun medische en psychische gesteldheid was.<sup>87</sup> Ofschoon de minister-president bezwaren van financiële aard had en vreesde voor 'weer een nieuwe toevoeging aan onze reeds te dichte bevolking', besloot hij bij wijze van uitzondering zich niet tegen hun komst te verzetten.<sup>88</sup> Voorwaarde was wel dat de NFV de pleeggezinnen financieel bijstond, zodat hun komst geen kosten met zich meebracht. Een medewerker van Justitie, die deelnam aan de selectiemissie, sprak over 'goed materiaal' en benadrukte zo het economische aspect.<sup>89</sup> Uiteindelijk arriveerden 45 jongens en 13 meisjes in Nederland.

Vluchtelingen werden alleen uitgenodigd wanneer zij zich in een ondraaglijke situatie bevonden en het particulier initiatief voor hen garant stond.<sup>90</sup> Voorwaarde was dat hun toelating geen 'spectaculair effect' beoogde, anders kreeg het publiek het idee dat Nederland vluchtelingen hielp, maar landgenoten die nog in Indonesië waren in de steek liet (gedoeld werd op de spijtoptanten). Het was volgens Justitie 'niet rampzalig' wanneer 5 á 10 vluchtelingen zich jaarlijks in Nederland mochten vestigen. Zo werd in 1961 akkoord gegaan met een verzoek van de Stichting Oecumenische Hulp aan Kerken en Vluchtelingen om hervestiging van een Russisch-orthodox echtpaar dat verbleef in Hongkong. De volgende argumenten werden voor dit verzoek aangevoerd. Na de politieke omwenteling in China was hun leven daar ondraaglijk. Zij waren al oud, zodat hun verblijf in Nederland slechts van korte duur zou zijn. De kans dat familieleden hen achterna reisden, was afwezig omdat zij alleen waren. Verder waren er in Nederland geloofsgenoten en konden zij kerkdiensten bezoeken. Bovendien stond een verpleegtehuis garant voor alle kosten. Toch stond het hoofd Vreemdelingzaken aanvankelijk afwijzend tegenover dit verzoek, omdat hij een voorkeur had voor toela-

ting van een Indonesisch echtpaar. De secretaris-generaal van Justitie negeerde zijn advies. Hij vond dat wanneer het particuliere initiatief alles betaalde, 'de pas van menselijkheid en liefdadigheid niet geheel' moest worden afgesneden. Het was dus mogelijk enkele schrijnende gevallen toe te laten.

Humanitaire argumenten waren niet altijd doorslaggevend. Een voorbeeld was het initiatief van de Belgische Pater Dominique Piré, Nobelprijswinnaar voor de Vrede in 1958, om in verschillende Europese landen 'Eurodorpen' voor DR's en vluchtelingen te stichten. Zijn wens om ook een Eurodorp te stichten in Roermond, kreeg steun van de burgemeester.<sup>91</sup> De burgemeester vermoedde dat, zeker nadat hij elders een Eurodorp had bezocht en de goede resultaten met eigen ogen had aanschouwd, Justitie de toelating van 60 vluchtelingen niet problematisch zou vinden. Hij kwam bedrogen uit. Justitie vond het laten wonen van vluchtelingen op een afgelegen locatie ongewenst, omdat dit niet leidde tot integratie.<sup>92</sup> Daarnaast was het nut onduidelijk, omdat Nederland alleen maar zestig onproductieve vluchtelingen rijker werd. Een ander tegenargument was dat Kamerleden klaagden dat Nederland de voorkeur gaf aan spectaculaire projecten om goede sier te maken bij de Verenigde Naties en andere internationale gezelschappen, maar Nederlanders in Indonesië aan hun lot overliet. De verzoeken van verschillende groepen werden dus tegen elkaar afgewogen.

De UNHCR trachtte via het voordragen van zaken van geschikte arbeidskrachten Nederland ertoe te bewegen enkele vluchtelingen op te nemen uit vluchtelingenkampen. Zij konden, omdat de economie groeide, gemakkelijk aan de slag in de industrie. In 1961 vroeg de UNHCR om tijdelijke opname van 250 Joegoslavische vluchtelingen als arbeidskrachten. Na een verblijf van twee jaar zouden zij doormigreren naar Canada of Australië.<sup>93</sup> Volgens de UNHCR ging het om ongeschoolde, ongehuwde, jonge en gezonde vluchtelingen. Justitie noemde het plan 'absurd', omdat het onwaarschijnlijk was dat een bedrijf arbeiders eerst trainde en na twee jaar weer liet gaan.<sup>94</sup> Daarnaast betwijfelde Justitie of er wel een land was dat de Joegoslaven na twee jaar opnam en of de Joegoslaven zelf wilden vertrekken. Uiteindelijk werd toch ingestemd met hun komst, omdat Nederland wel kon bijdragen aan het oplossen van het vluchtelingenprobleem. Indien de pers met vragen kwam, moest in het antwoord de krapte op de arbeidsmarkt centraal staan. Duidelijk was dat hun bruikbaarheid voor het Nederlandse bedrijfsleven de doorslag gaf bij dit humanitaire gebaar.

### **De komst van asielzoekers**

Naast de vluchtelingen uit vluchtelingenkampen die voor hervestiging werden uitgenodigd, waren er jaarlijks tientallen personen die Nederland binnenreiden en vroegen om toelating als vluchteling. De aantallen asielzoekers waren klein (zie tabel 5), zeker ook in vergelijking met het aantal uitgenodigde vluchtelingen dat in Nederland aankwam. Het overgrote deel van de asielzoekers was, net als in de vorige periode, man en ontvluchtte het communisme. Het was nog altijd moeilijk voor vrouwen om het Oostblok te verlaten. In de periode 1957-1964 vroegen 225 personen om asiel; de verzoeken van 124 van hen werden afgewezen. Uit andere bronnen – lijsten van personen die in de asielpcedure zaten in de periode 1956-1960 – blijkt dat niet alle asielzoekers werden toegelaten. De ruime meerderheid (58 procent) bleek uit Neder-

land te zijn vertrokken, terwijl 26 procent een vluchtelingenstatus kreeg, 13 procent een andere status en van de overigen was de uitslag van de procedure onbekend.<sup>95</sup> In tabel 5 is onderscheid gemaakt tussen zogenaamde malafide en bonafide asielzoekers. Aanvragers van wie de aanvraag malafide werd geacht, kregen van Justitie direct een afwijzende beschikking. Zij waren eerder toegelaten als vluchteling in een ander land of bezaten criminele antecedenten. Bonafide aanvragers, die op het eerste gezicht geen ongunstige antecedenten hadden, nam Justitie op in de asielprocedure.

TABEL 5 AANTALLEN VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS IN DE PERIODE 1957-1964

Jaar	A. Uitgenodigde vluchtelingen	B. Aantallen asielzoekers			A + B1.i Totaal ingewilligd	B1.ii + B2 Totaal afgewezen
		B1. Bonafide aanvragen		B2. Malafide aanvragen (al- len afgewezen)		
		B1.i Ingewilligd	B1.ii Afgewezen			
1957	1341	53	20	18	1415	38
1958	151	22	12	17	175	29
1959	67	7	8	9	74	17
1960	67	4	7	3	68	10
1961	55	5	6	2	60	8
1962	69	7	8	1	77	9
1963	22	3	8	2	26	10
1964*	3	0	3	0	7	3
Totaal	1775	101	72	52	1902	124

\* Tot april 1964. Bron: NA, 5.023.5027, inv. nr. 357, Tabel gemaakt n.a.v. vragen in de Tweede Kamer (29/4/1964).

Net zoals in de vorige periode was de manier waarop asielzoekers Nederland binnenkwamen belangrijk. Allereerst was er de groep asielzoekers die na familie- of zakenbezoek asiel vroegen. Zij bezaten een visum voor Nederland en hun antecedenten waren bekend bij de beslissers. In nota's schreven beslissers dat hun komst was te voorkomen wanneer er aan hen geen visa waren afgegeven. Justitie verweet BuZa geregeld dat ambassades te soepel waren met het verstrekken van visa en vroeg afgifte te beperken wegens vestigingsgevaar.<sup>96</sup> De ambassade in Boedapest kreeg de instructie alle visumverzoeken af te wijzen, behalve wanneer het ging om bezoeken van of aan bejaarde ouders of in geval van ziekte van naaste verwanten.<sup>97</sup> Een onderzoek leerde dat in 1957 en 1958 157 Hongaren relaties in Nederland bezochten. Van hen weigerden er 15 terug te keren naar Hongarije, 5 Hongaren wist Justitie alsnog aan te sporen tot terugkeer en 2 Hongaren migreerden naar de vs. Dat uiteindelijk 8 Hongaren in Nederland wilden blijven, was niet zorgwekkend.<sup>98</sup> De goede naam van Nederland in het buitenland was vooral voor BuZa belangrijk. Een ambtenaar van BuZa wilde in 1956 het toeristisch verkeer niet te veel afremmen door visumverstrekking aan Oost-Europeanen te sterk te beperken.<sup>99</sup> Hij erkende dat er vestigingsgevaar was, maar dat het aantal personen dat achterbleef en om asiel verzocht klein was. Door visumverstrekking te staken, dreigde de goede naam van Nederland als voorvechter van vrij verkeer van personen verloren te gaan.

In het persoonsdossier van een Estse zat een overzicht van alle 95 vreemdelingen die in 1956 met een visum op zak om asiel verzochten. In totaal kregen in dat jaar 3.095 personen van achter het IJzeren Gordijn een Nederlands visum. Het aantal asielerzoeken viel dus nogal mee, aldus een medewerker van Justitie.<sup>100</sup> Van deze 95 personen werden er 13 toegelaten als vluchteling, 43 kregen toelating op andere gronden en 39 verzoeken werden afgewezen. De secretaris-generaal vond het aantal van 56 wel hoog. Hij hamerde erop alleen in dringende gevallen visa te verlenen. Bij het besluit tot afgifte van een visum moest de ambassade betrekken hoe sterk de band van de verzoekers was met hun herkomstland en met de persoon die zij wilden bezoeken en of de financiële offers die zij moesten brengen reëel waren in het licht van hun reis en inkomen.<sup>101</sup> De visumvragers moesten een retourbiljet en een reisdocument overleggen en een verklaring ondertekenen – evenals hun relaties in Nederland – dat zij geen vestiging beoogden.

De tweede groep bestond uit asielzoekers die rechtstreeks en zonder toestemming vanuit hun land naar Nederland kwamen, bijvoorbeeld als verstekelingen in treinen of boten. Over hun achtergrond was niets bekend. Dit was de reden dat zij het vaakst belandden in De Rozenhof, waar hun antecedenten werden gecontroleerd en hun achtergrond werd nagegaan. De derde groep asielzoekers verbleef eerder in een veilig West-Europees land. Het asielbeleid was middels het land-van-ontvangstprincipe erop gericht hen uit te zetten naar het land waarin zij verbleven voor hun komst in Nederland.

Uit de persoonsdossiers en beleidsnota's blijkt dat Justitie nog steeds weinig aandacht had voor vluchtmotieven. Vaak werd in algemene bewoordingen verwezen naar de gevaren van het communisme en de problemen met geloofsbeleving en kerkbezoek in Oost-Europa. Na de ratificatie van het Verdrag kwam er wel iets meer aandacht voor vluchtmotieven; zo moesten asielzoekers aantonen dat zij persoonlijke, gegronde *vrees voor vervolging* hadden. Niet langer keken beslissers of asielzoekers bij terugkeer *levensgevaar* liepen, maar moesten ze toetsen of de *vrees voor vervolging* was gerechtvaardigd.

De zaak van de Joegoslaaf M., die tijdens een bezoek aan een zakenrelatie om asiel verzocht, toont de argumenten die asielzoekers naar voren brachten tijdens de asielerprocedure. M. vertelde dat hij Joegoslavië verliet, omdat hij in zijn land geen privébezit mocht vergaren en geen kerk kon bezoeken.<sup>102</sup> Verder was M. bang dat hij zou worden gedwongen lid te worden van de Communistische Partij. Dit was naar zijn zeggen onmogelijk gezien zijn katholieke achtergrond. Bovendien achtte hij de communisten verantwoordelijk voor de dood van zijn vader in 1945. Dit verklaarde zijn diepgewortelde haat tegen de communistische ideologie. Daarnaast was hij in de ogen van de Joegoslavische politie verdacht, omdat hij werkte op een toeristenkantoor, waar hij sprak met buitenlanders. Zijn weigering om de militaire dienstplicht te vervullen, was een andere reden voor zijn vlucht. M. vertelde verder dat hij maar toestemming had om twee weken buiten zijn land te verblijven. Deze termijn was verstreken en dus wachtte hem straf bij terugkeer. Tot slot zou hij door zijn asielaanvraag in het Westen zijn land in een kwaad daglicht hebben gesteld. Justitie zag geen reden M. asiel te verlenen, omdat er geen sprake was van *vrees voor vervolging*. Uitzetting over de

Duitse grens volgde. Deze argumenten verschenen telkens opnieuw in asielverzoeken: asielzoekers mochten in hun land geen kerken bezoeken, zij moesten in dienst, zij werden verplicht het lidmaatschap van de Communistische Partij te aanvaarden en zij kregen bij terugkeer in hun herkomstland problemen vanwege hun asielaanvraag in het Westen. Opvallend was dat asielzoekers niet noemden dat zij *vrees voor vervolging* hadden vanwege hun politieke opinie, terwijl juist dit een cruciaal argument uit het Verdrag was.

### 3.5 ARGUMENTEN VAN BESLISSERS, VOORPLEITERS EN TEGENPLEITERS

In de periode 1956-1968 gebruikten beslissers dezelfde argumenten als in de eerste periode. Zwaarwegend was het land-van-ontvangstprincipe, dat viel onder het frame *kritiek op de procedure*. Beslissers beargumenteerden dat restrictief beleid noodzaak was, gezien de nog altijd grote woningnood, de bevolkingsdichtheid en de komst van andere migranten zoals de repatrianten uit Indonesië en nu ook de duizenden Hongaren. Zij concludeerden dat Nederland was 'verzadigd' en daarom niet gastvrij kon zijn.<sup>103</sup> Hoewel in deze periode dus veelal dezelfde argumenten werden gebruikt, waren die niet altijd even zwaarwegend. Zo blijkt uit de persoonsdossiers dat argumenten, zoals de kans op het ontstaan van publieke onrust, nu vaker werden genoemd. Voorpleiters wezen verder op de toegenomen vraag naar arbeid, een argument uit het *kosten-en-batenframe*, en op de onmogelijkheid voor asielzoekers om terug te keren naar hun communistische land, een argument uit het *persoongebondenframe*. Enkele argumenten, die in de periode 1956-1968 wel aangedragen werden door beslissers en voorpleiters, bleken zelden de doorslag te geven, zoals *vrees voor vervolging*, *geloofwaardigheid*, *aantallen* en *medemenselijkheid*.

#### Zwaarwegende argumenten

##### *Kritiek op de Nederlandse asielprocedure*

###### *Het land-van-ontvangstprincipe*

Asielzoekers die niet rechtstreeks naar Nederland kwamen, wat voor de meeste asielzoekers in deze periode gold, konden worden uitgezet naar buurlanden. Beslissers noemden in vrijwel alle zaken het land-van-ontvangstprincipe, waarbij het meestal ging om een eerder verblijf in Duitsland. Zeventien persoonsdossiers laten zien dat dit argument effectief was. Voor uitzetting naar een buurland was het niet nodig dat de asielzoeker daar een geruime tijd had verbleven of daar om toelating had verzocht; ook een kort verblijf kon voldoende reden voor uitzetting zijn. Dit illustreert de zaak van drie Joegoslaven uit 1959, die zich verborgen in een trein in een ruimte van veertig centimeter hoog waar accu's voor de wagonverlichting stonden.<sup>104</sup> Volgens *de Telegraaf* waren zij 'zo stijf als een plank en roetzwart' toen zij eenmaal in Nederland naar de hoofdconducteur strompelden. De hoofdconducteur, die direct begreep dat zij vluchtelingen waren, droeg hen over aan de politie. De krant eindigde met de zin dat 'de open accuimte voor dit trio de deur naar de politieke vrijheid betekende'. Het

beeld was duidelijk. Het ging om drie helden die hun land op heldhaftige wijze verlieten. Uit het politierapport blijkt echter dat zij Joegoslavië niet verlieten om politieke redenen, maar omdat zij daar niet voldoende konden verdienen.<sup>105</sup> Het hoofd Vreemdelingenzaken zag in hen mensen met alleen economische motieven, die moesten worden uitgezet naar Duitsland. Er bestond volgens hem een akkoord met Duitsland dat het uitzetten naar dat land mogelijk maakte, wanneer dit gebeurde direct na aankomst in Nederland en wanneer het zeker was dat zij door dat land waren gereisd. In deze zaak werd gerefereerd aan de '140 Poolse verstekelingen' (zie hoofdstuk 2), die tien jaar eerder per boot naar Nederland kwamen. Mogelijk kon er een soortgelijke trend bij de Joegoslaven ontstaan. De vrees voor het scheppen van een precedent was duidelijk aanwezig. Justitie plaatste de drie helden in de gevangenis tot hun vertrek naar Duitsland. Er bestond vrees dat de pers het weinig warme welkom dat de drie Joegoslaven na hun lange tocht kregen, zou bekritisieren. Dat viel mee. *De Telegraaf* berichtte – 12 dagen na hun eerste artikel – simpelweg dat de drie Joegoslaven de grens met Duitsland waren overgezet.<sup>106</sup>

Het was duidelijk dat de Nederlandse overheid vertrouwen had in de asielprocedures van buurlanden of dat graag wilde hebben. In 1958 bijvoorbeeld vroegen een Poolse priester, zijn nicht en een andere Pool gezamenlijk om toelating als vluchteling.<sup>107</sup> Gelet op hun religieuze en politieke activiteiten, wachtte hen naar eigen zeggen de Poolse gevangenis na terugkeer. Zij legden uit dat de Duitse overheid hun verzoek had afgewezen waarna zij naar Nederland waren gereisd. De minister van Justitie besloot tot uitzetting naar Duitsland, omdat er geen redenen waren om aan te nemen dat Duitsland hun asielverzoek niet serieus had behandeld.

In asielverzoeken keken beslissers vooral naar de manier waarop asielzoekers naar Nederland reisden, omdat dit de voornaamste mogelijkheid bood om hen te verwijderen. Dit was niet altijd succesvol. De zaak van de Joegoslavische treinverstekeling S., die was erkend als vluchteling in Oostenrijk, bevestigt het land-van-ontvangstprincipe, maar laat tegelijk zien dat het altijd mogelijk was om een uitzondering te maken. S. reisde in 1961 op het onderstel van een trein vanuit Oostenrijk naar Nederland. Medewerkers aan het spoor vonden de oververmoeide S., 'die zwart geworden was als een neger', op een leeg rangeerterrein gehuld in drie pakken en gewikkeld in lappen.<sup>108</sup> Kranten schreven dat angst voor uitwijzing naar Joegoslavië, waar hem vervolging wachtte als dienstweigeraar, hem naar Nederland dreef. Justitie beriep zich op het land-van-ontvangstprincipe en voorbereidingen werden getroffen om S. uit te zetten naar Duitsland.<sup>109</sup> Volgens een medewerker van Vreemdelingenzaken moest 'het heetgebakerde initiatief van deze jeugdige Joegoslaaf' beantwoord worden met terugleiding. Zijn superieur vond echter dat S. – 'wiens overdreven reis nogal de aandacht trok' – een serieuze indruk maakte en hij als elektricien 'bruikbaar' was.<sup>110</sup> Zijn toelating was mogelijk wanneer het particuliere initiatief fondsen inzamelde. Volgens hem stelden Brouwer en anderen het verblijf van S. op prijs, maar 'praatjes vullen geen gaatjes'. De secretaris-generaal van Justitie wilde S. ook toelaten, gelet op zijn spectaculaire vlucht en zijn populariteit. Hij voorzag geen *precedentwerking*, omdat de reismethode van S. weinig navolging kon krijgen. De minister van Justitie accordeerde de toelating van S. vooralsnog niet gelet op het land-van-ontvangstprincipe. Bovendien vond hij de financiële garanties te mager, immers deze jongen bezat geen

kleren en sprak geen Nederlands. Nadat voor S. een baan was gevonden, accordeerde de minister zijn toelating alsnog. Zijn achtergrond als mecanicien, zijn spectaculaire vlucht en de garanties van het particulier initiatief, zorgden ervoor dat S. verblijf kreeg, ondanks het land-van-ontvangstprincipe, dat algemeen als sterk argument gold voor uitwijzing.

Opvallend in deze periode is hoe weinig kritiek het beleid van Justitie kreeg. Op de uitwijzing van de drie Joegoslaven naar Joegoslavië ontstond geen ophef, terwijl zij alleen maar door Duitsland reisden en daar niet verbleven. Voorpleiters bleken nog altijd niet in staat om een effectieve lobby op gang te brengen. Zij zagen nog geen kans om hun ongenoegen kenbaar te maken, zoals ze dat later wel zouden doen.

### *De persoon*

#### *Nationaliteit en Republiekvlucht*

De belangrijkste strategie van voorpleiters was het benadrukken van de consequenties van Republiekvlucht. In het vorige hoofdstuk werd de invloed van het argument *Republiekvlucht* al aangestipt. Bij Republiekvlucht ging het erom dat asiel was aangevraagd in het Westen en dat de asielzoeker, gezien de geldigheidsduur van zijn reisdocument, te laat zou terugkeren in het herkomstland. Personen die vervolging claimden op grond van Republiekvlucht, reisden veelal met toestemming hun land uit. De duur van hun procedure was dus voor hen erg belangrijk. Deze moest langer duren dan de geldigheid van hun documenten. Enkele persoonsdossiers laten zien dat asielzoekers zich pas bij de vreemdelingendienst hadden aangemeld toen hun paspoorten bijna waren verlopen. Op deze manier konden zij niet meer worden uitgezet. Beslissers drongen aan op een snelle procedure, zodat uitzetting toch nog mogelijk was.

Deze strategie van het laten verlopen van een reisdocument werd onder meer toegepast door de Bulgaar A. Op familiebezoek in Nederland vroeg hij om asiel, nadat de geldigheid van zijn paspoort verlopen was.<sup>111</sup> A. legde uit dat hij in Bulgarije meerdere keren was gearresteerd, omdat hij weigerde zich aan te sluiten bij de Communistische Partij. De Inlichtingendienst vond A. 'redelijk betrouwbaar', maar een medewerker van Vreemdelingenzaken vond zijn beweringen 'weinig overtuigend'. Verwijdering naar Bulgarije was echter onmogelijk, gelet op zijn asielaanvraag in het Westen en omdat zijn paspoort was verlopen. Berusting was in dit geval het beste, bleek uit de opmerking van de minister van Justitie in de marge van een nota.

De zaak van de Pool S. bevestigde het belang van het argument *Republiekvlucht*, maar liet tegelijkertijd zien dat de Nederlandse asielpcedure nog in de kinderschoenen stond. S. reisde in 1964 op een bezoekersvisum met tien Polen naar Nederland om de werking van landbouwmachines te leren. Nadat hij zijn groep verliet, dook hij een tijdje bij vrienden onder voordat hij zich bij de politie meldde. Bij de politie legde hij uit dat hij een diepe afkeer van het communisme had. Daarnaast wachtte hem in Polen de gevangenis omdat hij zijn reisgezelschap had verlaten en te laat zou terugkeren in zijn land.<sup>112</sup> Beslissers vonden S. geen vluchteling. Hij werd een 'pseudo-vluchteling' genoemd, met alleen economische motieven. Het hoofd Vreemdelingenzaken zag drie mogelijkheden.<sup>113</sup> De eerste optie was uitzetting zonder hem te wijzen op de mogelijkheid van het indienen van bezwaar bij de pvac. In het tweede scenario kreeg



S. de kans om bezwaar te maken bij de PVAC en kreeg hij recht op bijstand van een vluchtelingenorganisatie. Wanneer ook de PVAC adviseerde tot een afwijzing van het verzoek om herziening, moest Justitie S. uitzetten, omdat anders de indruk ontstond dat aanwending van rechtsmiddelen 'ongeacht de uitslag' tot het recht op voortgezet verblijf in Nederland leidde. De derde optie was de weg van de minste weerstand, namelijk 'geruisloos door de knieën' gaan. De ambtenaar pleitte voor optie twee, omdat hij anders de komst voorzag van meer soortgelijke gevallen. Hij vond het visumbeleid voor Oost-Europeanen niet te handhaven, wanneer iedere Pool die om asiel verzocht, uiteindelijk mocht blijven. Het probleem was echter dat S. al meer dan acht maanden in Nederland verbleef, waardoor uitzetting naar Polen onmogelijk was. Zijn lange asielpcedure in Nederland maakte bestraffing in Polen zeer waarschijnlijk. S. werd uiteindelijk geruisloos geaccepteerd.

De nationaliteit van asielzoekers, in combinatie met de *vrees voor vervolging* vanwege Republiekvlucht, maakte repatriëring van asielzoekers onmogelijk. De nationaliteit beïnvloedde ook op andere manieren de uitkomsten van asielverzoeken. Beslissers leken te begrijpen dat Oost-Europeanen in Nederland wilden wonen, gezien de betere materiële omstandigheden. Beslissers leken het idee te hebben dat Oost-Europeanen asiel vroegen omdat zij uit arme landen kwamen. Een ambtenaar schreef in de marge van een nota over een Pool dat in Polen zelfs 'voor de kunstigste arbeider het ook maar benaderen van het Nederlandse welvaartsniveau in de huidige omstandigheden onbereikbaar is'.<sup>114</sup>

In de periode 1956-1968 speelden de oplopende gespannen verhoudingen van de Koude Oorlog mee bij de besluitvorming. Asielzoekers konden, omdat zij het communisme ontvluchtten, informatie hebben over hun regimes. Een voorbeeld is de zaak van de Poolse marinier W. Deze verzocht in Nederland om toelating als vluchteling, ondanks pogingen van de Poolse autoriteiten dit te verhinderen.<sup>115</sup> Volgens het *Algemeen Dagblad* was de Poolse diplomatieke vertegenwoordiger er op gebrand de marinier naar Polen terug te brengen. W. vertelde dat hij in ruil voor toelating als vluchteling, diverse geheimen over Polen kon onthullen. Na overplaatsing van W. naar De Rozenhof kreeg de procureur-generaal de opdracht alle details van het leven van deze 'interessante Pool' na te gaan. Het onderzoek leverde nauwelijks (militaire) geheimen op. Justitie zag in W. geen vluchteling, omdat er sprake was van *vrees voor vervolging*. W. kreeg echter wel een verblijfsvergunning mits hij werk vond. Al was de aanvraag ongegrond in de ogen van de beoordelaars, en bezat hij geen waardevolle informatie, uitzetten van de marinier naar Polen was niet aan de orde. Ook de Poolse asielzoeker S. vertelde Justitie dat hij, als hij in Nederland mocht blijven, gegevens kon verstrekken over de Poolse oorlogsindustrie en raketbases.<sup>116</sup> De informatie die hij overlegde, bleek net als die van zijn landgenoot W., weinig waardevol. In het algemeen werden asielzoekers echter als een mogelijke bron van informatie beschouwd, wat hun kans op toelating vergrootte.

Oost en West gebruikten, net zoals in de vorige periode, asielzoekers voor politieke propaganda, en om het regime van de vermeende vijand te destabiliseren. Overlopers werden door beide partijen hartelijk ontvangen.<sup>117</sup> Het asielverzoek van de Sovjetwetenschapper G. uit 1961 was in tegenstelling tot het verzoek van sommige anderen weinig problematisch. Zijn zaak is ook door anderen beschreven.<sup>118</sup> De scheikundige



Vertrek van mevrouw G. van Schiphol. Consternatie bij het kantoor van Aeroflot. Bron: Fotocollectie Nationaal Archief, ANEFO (8/10/1961).

G. en zijn vrouw vierden twee weken vakantie in de Benelux. Vlak voor terugkeer verliet hij zijn reisgezelschap en vroeg om toelating als vluchteling bij de Amsterdamse vreemdelingendienst. Zijn vrouw volgde zijn voorbeeld niet, naar verluid omdat zij het contact met haar ouders niet wilde verliezen.<sup>119</sup> Nadat zij zich weer had aangesloten bij het reisgezelschap, brachten Russische diplomaten haar naar de Russische ambassade. De heer G. en de Nederlandse autoriteiten hadden het vermoeden dat zijn vrouw wel in Nederland wilde blijven. Ze hoopten dat de marechaussee haar vertrek op Schiphol zou belemmeren. Dit was mogelijk, omdat G. het paspoort van zijn vrouw bezat en zij zonder paspoort niet kon vertrekken. De volgende dag brachten vijftien Russische diplomaten, inclusief de ambassadeur, mevrouw G. naar het vliegveld. Op weg naar de douane hield de marechaussee de groep staande. Na 'een kleine veldslag' slaagden Russische diplomaten erin mevrouw G. te ontworstelen aan de Nederlandse politie en zeulden haar mee naar het kantoor van Aeroflot.<sup>120</sup>

Een paar uur later zei de Sovjetambassadeur tijdens een persconferentie, dat Nederland weigerde het paspoort van mevrouw G. terug te geven en dat buitensporig geweld was gebruikt tegen diplomaten. Mevrouw G. liet publiekelijk weten dat zij vrijwillig terugkeerde naar haar land en dat haar man asiel vroeg in een toestand van 'zenuwspanning'. Diplomatiek overleg leidde tot de afspraak dat mevrouw G. haar paspoort terugkreeg als zij hier persoonlijk om vroeg. Later die avond vond dit gesprek plaats tussen mevrouw G., haar echtgenoot, de procureur-generaal van Amsterdam en de Russische ambassadeur. Nadat zij bevestigde dat haar terugkeer vrijwillig was, kreeg zij haar paspoort terug en ze vertrok naar Moskou. Na aankomst in Mos-

kou sprak mevrouw G. tijdens een persconferentie vol afschuw over het handelen van de Nederlandse politie, die volgens haar geleid werd door een voormalige SS'er.<sup>121</sup> De Sovjetambassadeur maakte tijdens een nieuwe persconferentie bekend dat G. in ruil voor asiel geheime inlichtingen aan Nederland moest verschaffen.<sup>122</sup> Ook zou Nederland de heer G. met geweld hebben ontvoerd. De Nederlandse regering vatte deze verwijten op als een belediging.<sup>123</sup> In een persconferentie werd uitgelegd dat G. uit vrije wil om asiel had gevraagd.<sup>124</sup> Niet veel later verklaarde Nederland twee medewerkers van de Sovjetambassade ongewenst. De twee, die de eerste klappen zouden hebben uitgedeeld tijdens de veldslag, moesten Nederland verlaten. De Russische autoriteiten zetten als reactie hierop de Nederlandse ambassadeur Moskou uit. Nederland verklaarde vervolgens de Russische ambassadeur *personae non grata*, maar die was inmiddels al richting Moskou vertrokken.<sup>125</sup>

Een (internationale) politieke rel was geboren. Kranten uit de hele wereld – onder meer uit Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Pakistan, Venezuela en de vs – berichtten over het gevecht.<sup>126</sup> Een Amerikaanse vrouw schreef: 'I wish I knew the name of the brave Dutch officer that punched the Soviet-ambassador on the nose, so that I could express my congratulations to him personally. [...] At this time when everybody seemed to yield to Russian pressure this incident is really like a ray of sunshine.'<sup>127</sup> De redactie van de *Detroit News* roemde de dappere Hollanders die zich moedig verzetten en dat terwijl de Russen niet ver weg waren.<sup>128</sup>

Het asielerzoek van G. werd probleemloos ingewilligd.<sup>129</sup> G. motiveerde zijn asielerzoek met het argument dat hij het oneens was met de strikte bepalingen in zijn land en dat hij geen kansen kreeg voor het doen van onderzoek.<sup>130</sup> Al na vier dagen vroeg de minister van Justitie aan de minister van BuZa of hij problemen had met deze 'uiteraard positieve beslissing'. De minister van BuZa had geen bezwaar, zijn enige punt was of G. wel was verteld dat hij kon migreren naar Canada of de vs.

G. schreef talloze brieven aan zijn vrouw (die werden onderschept en vertaald), waarin hij haar vroeg naar Nederland te komen. G. vroeg per brief aan Chroesjtsjov en diens vrouw om een uitreisvisum voor zijn vrouw. G.'s vrouw antwoordde dat hij moest terugkeren en dat het mogelijk was zijn dwaling te herzien.<sup>131</sup> In een andere brief noemde zij het misdadig om haar man 'als speeltuig in de Koude Oorlog te gebruiken'. De staatssecretaris van BuZa antwoordde haar dat G. vrijwillig asiel aanvraagde, maar dat zij altijd een visum voor Nederland kon krijgen.<sup>132</sup> G. ging ondertussen onderzoek doen naar celdeling van gist op de universiteit van Delft. Hij bleek een harde werker, maar geen groot licht. Iedere dag brachten medewerkers van de *bvd* hem van zijn huis naar de universiteit. Dit was veelzeggend over de sfeer van de Koude Oorlog. De overloper werd geobserveerd door de *bvd*. Een half jaar na aankomst in Nederland interviewden twee *CIA* medewerkers G. Ze concludeerden dat hij voor hen niet interessant was.

Niet veel later vroeg en kreeg G. toestemming van de Russische ambassade om te mogen terugkeren naar zijn land. De Nederlandse autoriteiten waren verbijsterd en teleurgesteld dat G. niet langer prijs stelde op de Nederlandse gastvrijheid. Bovenal vermoedden zij dat zijn vertrek gedwongen was, bijvoorbeeld via chantage van zijn vrouw. G. legde in een gesprek met Justitie uit dat hij vrijwillig terugkeerde, omdat hij zich verbonden voelde met zijn volk.<sup>133</sup> Onderzoek leerde verder dat hij zijn vrouw

miste en dat hij vond dat hij haar verraadde. Tot slot waren er conflicten op het werk. In Delft was hij met zijn wetenschappelijke middelmatigheid geconfronteerd. De opsteller van de nota vroeg zich af waarom G. eigenlijk asiel kreeg. Nu G. niet in Nederland wilde blijven, bleek zijn vlucht onlogisch en verbleekte zijn anticommunistische instelling. Een andere ambtenaar zei dat voor G. het scherpe verhoor van de CIA de spreekwoordelijke druppel was.<sup>134</sup> Bij terugkeer in Moskou verwelkomden hem niet minder dan driehonderd journalisten. G. vertelde de pers dat het Westen niet in hem geïnteresseerd was, maar alleen in zijn wetenschappelijke geheimen. Uiteindelijk werd hij veroordeeld tot zes jaar werkkamp. Nadat hij zijn straf had uitgezeten, kreeg hij een baan onder zijn niveau. Een Nederlandse diplomaat merkte op dat G. in Nederland was beloofd dat hij gevrijwaard zou blijven van straf, maar nadat hij de publiciteitsfuncties had vervuld, gooiden Russen hem in 'een kerker'. Het geval G. toont hoe de gespannen verhoudingen van de Koude Oorlog de asielaanvraag van een (vermeend belangrijke) wetenschapper beïnvloedde. G. kreeg gemakkelijk de status van vluchteling, maar hij werd niet volledig vertrouwd. Dat wantrouwen werd terecht geacht nadat hij vrijwillig terugkeerde naar de su.

De BVD liet weten dat bij de komst van Oost-Europeanen onverminderd gevaar voor de veiligheid bestond.<sup>135</sup> De asielaanvraag van de Hongaarse muzikant V. in 1967 bevestigde het wantrouwen dat Oost-Europese asielzoekers nog altijd ten deel viel.<sup>136</sup> In het politierapport stond dat toen V. asiel vroeg hij al vier maanden in Nederland woonde en werkte als musicus in een restaurant. Als muzikant kreeg hij een werkvergunning. Volgens de politie ontving V. brieven van zijn vrouw, zoon en advocaat. Deze werden onderschept en bij het gehoor gevoegd en vertaald. Het wantrouwen bleek uit de gesprekken met getuigen. De bedrijfsleider van het restaurant waar V. werkte, beweerde dat V. voldeed als pianist, maar dat zijn omgang met de andere Hongaren in het restaurant slecht was. Zij leken hem te mijden, aldus de bedrijfsleider. Nadat een ambtenaar van BuZa dit rapport had doorgelezen, rees bij hem de vraag hoe het mogelijk was dat V. toestemming had gekregen zijn land te verlaten. Voor hem was duidelijk dat V. goede contacten had met zijn autoriteiten. Daarom vermoedde hij dat V. andere redenen had om naar Nederland te reizen. Hij voelde er niets voor V. de vluchtelingenstatus te verlenen, omdat niets bleek van *vrees voor vervolging*. Justitie besloot aldus omdat V. niets te vrezen had op één van de Verdragsgronden. Dit voorbeeld laat zien dat de gangen van verdachte asielzoekers systematisch werden nagegaan.

Belangrijk is dat vanaf begin jaren zestig ook asielzoekers met andere nationaliteiten naar Nederland kwamen. In 1965 merkte de staatssecretaris van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) op dat hij vermoedde dat in de toekomst asielzoekers van een ander 'ras en landsort' naar Nederland kwamen, bijvoorbeeld Aziaten en Afrikanen.<sup>137</sup> Hij voorzag de komst van vluchtelingen en 'ontheemden'. Impliciet lijkt zijn boodschap te zijn dat Afrikaanse of Aziatische asielzoekers geen vluchtelingen konden zijn. De vraag of personen afkomstig uit niet-communistische landen gegronde *vrees voor vervolging* konden hebben, kwam in de periode 1956-1968 een enkele keer aan bod. Een voorbeeld was het verzoek om toelating als vluchteling van de Algerijn M. Hij vluchtte vanuit zijn land naar Frankrijk, waar hij een relatie begon met een Nederlandse.<sup>138</sup> Gezamenlijk vertrokken zij naar Nederland, waar M. een baan vond in een fabriek. De politie en de procureur-generaal

vonden M. geen vluchteling, maar hij verdiende wel een verblijfsvergunning omdat hij werk had gevonden. Een ambtenaar zag niets in toelating van M. als vluchteling en wilde hem geen verblijfsvergunning op andere gronden verlenen, omdat uit ervaring bleek dat Algerijnen problemen veroorzaakten in buurlanden. Toelating van deze Algerijn zou als een magneet op andere landgenoten werken en mogelijk tot de komst van meer Algerijnen leiden. Het hoofd Vreemdelingenzaken rechtvaardigde de afwijzing van het asielverzoek van M. met als argument: vrees voor verstoring van de openbare orde, het land-van-ontvangstprincipe en de ‘concubinaatverhouding die weinig respectabel aandoet’. V. keerde vrijwillig terug naar Frankrijk. Asielzoekers waren volgens het gangbare beeld nog steeds Oost-Europeanen. Wanneer er mensen uit een ander land kwamen, bezag Justitie hen met argusogen, zoals de zaak van deze Algerijn laat zien.

### **Kosten en baten**

#### *De situatie op de arbeidsmarkt*

De zaken van de Joegoslavische slagersknecht uit de inleiding van dit hoofdstuk en de Joegoslavische mecaniciens die eerder verbleef in Oostenrijk, laten zien dat het argument van de *situatie op de arbeidsmarkt* een uitweg bood wanneer de beslissers asielzoekers niet wilden toelaten als vluchteling, maar ze deze ook niet konden of wilden uitzetten. Bedrijven kampten, zoals eerder gezegd, met ernstige tekorten aan arbeiders. Via ‘wilde werving’ in het buitenland en door de overheid gestuurde officiële werving, werd geprobeerd een oplossing hiervoor te vinden. De situatie op de arbeidsmarkt bood alleenstaande mannen en vrouwen kansen op verblijf. De invloed van de arbeidsmarkt bleek onder meer in een zaak van twee vrouwen uit Oost-Europa uit 1958.<sup>139</sup> Het hoofd Vreemdelingenzaken opperde dat Justitie hen in bewaring kon houden totdat zij er genoeg van kregen en ‘vrijwillig’ Nederland zouden verlaten. Hij vond het problematisch dat zij later alsnog konden terugkeren want dan was het probleem nog niet opgelost. Daarnaast achtte hij het niet waarschijnlijk dat Duitsland hen accepteerde, omdat zij al lange tijd in Nederland verbleven. Verder weerhield ‘het toverwoord asiel’, dat de vrouwen hadden gebruikt, hem ervan instructies tot verwijdering te geven. Hij vond het ongewenst beide vrouwen een verblijfstatus te geven, maar nu zij zich ‘binnengegoocheld’ hadden, was verwijdering vrijwel onmogelijk ook al waren zij nooit vervolgd in hun land. De secretaris-generaal stelde voor de vrouwen een verblijfsvergunning te geven op voorwaarde dat zij een betaalde betrekking vonden als hulp in de huishouding; een sector van de arbeidsmarkt waar grote tekorten waren. Zij kregen, hoewel zij zich beriepen op asiel, geen vluchtelingenstatus. Hun verblijf werd gekoppeld aan werk. De krapte op de arbeidsmarkt bood dus een uitweg bij moeilijke asielverzoeken en vergrootte de kansen voor asielzoekers op toelating.

Specifieke kwaliteiten met betrekking tot de arbeidsmarkt hielpen, zoals de zaak D. laat zien. De Poolse D. was een medisch specialiste, die kankeronderzoek deed. Zij verbleef eind jaren vijftig in Londen en Parijs. In 1960 kreeg ze een beurs om haar onderzoek in Nederland voort te zetten. Na afloop van de geldigheid van haar verblijfsvergunning vroeg zij asiel aan. Haar arbeidspositie was verzekerd doordat zij emplooi

vond in een wetenschappelijk instituut. De politie vond haar asielmotieven zwak en daarom was repatriëring mogelijk.<sup>140</sup> Justitie besloot anders. Gelet op haar aanstelling en haar verblijf gedurende vier jaar in het Westen, kreeg zij een verblijfsvergunning. Meespeelde dat het uitzetten van D. niet aantrekkelijk was, omdat Justitie vermoedde dat haar wetenschappelijke vrienden in dat geval misbaar via de pers zouden maken. Beter was het D. te aanvaarden, vooral omdat velen prijs op haar wetenschappelijk werk stelden. Door afgifte van een verblijfsvergunning op grond van arbeid, benadrukte Justitie dat D. geen vluchteling was. Het uitzetten van een onderzoekster met een invloedrijk netwerk werd als ongepast gezien.

Naast kwaliteiten waren netwerken dus belangrijk. Ook in de zaak van de Hongaarse violist K. speelden deze een grote rol.<sup>141</sup> De NFV vroeg in 1959 voor hem om een vluchtelingenstatus, omdat deze vluchteling al sinds 1956 door West-Europa rondzwierf. Justitie merkte op dat K. mogelijk een vluchteling was, maar dat hij zich had kunnen vestigen in een ander land. Toelating op andere gronden was volgens het Rijksarbidsbureau niet mogelijk, omdat K. een bedreiging vormde voor de werkgelegenheid van Nederlandse violisten. Vanuit Paleis Soestdijk deed prins Bernhard 'een goed woordje' voor K. De prins had de violist ontmoet in een Weense nachtclub waar hij in het gezelschap van de prinsessen Beatrix en Irene naar hem luisterde. Het fraaie spel van K. had de prins geïmponeerd. De beide prinsessen bleven nog enige tijd in de nachtclub na het vertrek van de prins. Bij het verlaten van de club begeleidde K. de prinsessen in de vroege ochtenduren naar hun auto (iets waaruit de betrouwbaarheid van deze violist zou blijken). Een ambtenaar twijfelde. Enerzijds was inwilliging van het verzoek moeilijk gelet op het advies van het Rijksarbidsbureau. Anderzijds kon gezien de bemoeienis van de prins, een gunstige beslissing moeilijk uitblijven.<sup>142</sup> De minister van Justitie durfde een weigering aan en stuurde een brief aan de prins, waarin stond dat de situatie op de arbeidsmarkt inwilliging belemmerde. K.'s impresario wees erop dat K. behoorde tot de absolute wereldtop. Deze Hongaar pikte geen werk af van andere violisten, maar hij verschaftte juist werk aan twee Nederlanders, omdat zij samen een internationaal vermaard trio vormden. Op grond van deze informatie was het bezwaar tegen de komst van K. uit de wereld geholpen. De prestaties van K. op de viool waren in combinatie met de interventies van de prins en de impresario doorslaggevend. Opvallend was dat ook in de zaak van een Russische ingenieur de 'wens van prins Bernard om deze man toe te laten' de doorslag gaf, aldus een opmerking van het hoofd Vreemdelingenzaken.<sup>143</sup>

### *Kosten*

Asielzoekers bij wie kosten voor de overheid waren te verwachten na toelating, waren minder welkom. Het persoonsdossier van het Poolse echtpaar L. is hier een voorbeeld van. Na familiebezoek in Engeland, reisden zij via Nederland naar huis. Een Duitse grenswacht zag dat hun Duitse visum was verlopen en stuurde hen terug naar Nederland, waar zij om asiel vroegen.<sup>144</sup> Snel werd een nieuw Duits visum voor dit echtpaar aangevraagd in Den Haag. Wat meespeelde om hun asielverzoek niet in behandeling te nemen, was dat zij armlastig waren en geen familieleden of bekenden in Nederland hadden, waardoor hun toelating vrijwel zeker kosten met zich zou meebrengen.

Het was dus zaak voor voorpleiters om ervoor te zorgen dat er geen kosten waren

verbonden aan de toelating van een asielzoeker. Dit gold vooral voor asielzoekers zonder een ‘nuttig’ beroep. Het geval van de Joegoslavische student en tafeltennisspeler P. laat dit zien. Hij arriveerde in Nederland in 1959 met een groep tafeltennisspelers. Hij liet hen in Nederland in de steek en vroeg asiel aan.<sup>145</sup> De politie zag slechts economische redenen voor zijn vlucht. Omdat inmiddels leden van het reisgezelschap hadden doorgegeven aan de Joegoslavische autoriteiten dat P. in het Westen asiel had gevraagd, zou hij bij terugkeer wel straf krijgen wegens Republiekvlucht. De secretaris-generaal van Justitie wilde echter niet te snel door de knieën gaan, omdat Joegoslaven Nederland gemakkelijk konden bereiken. Toch stelde hij voor P. toe te laten als vluchteling, omdat uitzetten niet mogelijk was. De minister van Justitie wilde echter dat P. naar zijn tante in Duitsland vertrok. Hij deelde de mening dat het levenspeil in Joegoslavië laag was en onderkende dat veel Joegoslaven anticomunisten waren, maar hij vond niet dat Nederland hen daarom moest toelaten.<sup>146</sup> Naar Duitsland gaan bleek geen optie. P. had namelijk voordat hij een Duits transitvisum verkreeg een verklaring ondertekend dat wanneer hij achterbleef in Duitsland, hij accepteerde dat hij werd uitgezet naar Joegoslavië. Bovendien reisde P. Nederland legaal binnen, waardoor uitzetting naar Duitsland niet mogelijk was. De minister ging niet overstag. Zonder middelen van bestaan moest P. maar op eigen gelegenheid vertrekken naar Joegoslavië. De situatie veranderde toen bleek dat het UAF bereid was P. een studiebeurs te verlenen, en de UNHCR voor toelating van P. als vluchteling pleitte. Gezien het tijdsverloop, het aanbod van het UAF, de brief van de UNHCR en het ontbreken van geldige reispapieren, werd de minister aangeraden P. als vluchteling toe te laten. Hoewel de minister in P. geen vluchteling zag, legde hij zich toch neer bij de inwilliging, omdat het UAF zijn studie wilde bekostigen. Interventies van het particuliere initiatief konden ertoe leiden dat een asielzoeker de vluchtelingenstatus kreeg. Interventies waren vooral succesvol wanneer kosten konden worden vermeden.

#### *Angst voor publieke onrust*

In dit hoofdstuk heb ik diverse voorbeelden aangehaald van asielzoekers die in de media aandacht kregen of waarbij met stappen richting de pers werd gedreigd, zoals de man die in lappen gewikkeld als treinverstekeling Nederland bereikte, de slagern knecht uit de inleiding en de Poolse kankeronderzoekster. In elf persoonsdossiers spraken ambtenaren van Justitie hun angst uit dat een zaak kon zorgen voor negatieve publiciteit. De vrees voor negatieve publiciteit speelde vooral wanneer een asielzoeker weigerde Nederland te verlaten, zoals de Hongaarse vrouw L. Zij vertelde Justitie dat zij haar uitzetting op alle mogelijke manieren zou blokkeren.<sup>147</sup> Volgens Justitie was haar voornaamste vluchtmotief dat haar echtgenoot in Hongarije een affaire begon met zijn assistente.<sup>148</sup> De secretaris-generaal voorzag een problematische uitzetting. Nog afgezien van de stappen die haar Nederlandse beschermers konden ondernemen, zou zeker haar psychische gesteldheid tot scènes leiden bij een gedwongen vertrek. Bij ernstige moeilijkheden moest de politie contact opnemen met Justitie. De problemen ontstonden al toen L. de afwijzende beschikking ontving. Justitie zat met het dilemma dat L. geen asiel verdiende, maar dat men het onwenselijk vond haar met ‘sterke arm’ naar Hongarije uit te zetten. Uiteindelijk besloot Justitie haar verblijf maar toe te staan.



Een andere zaak waarin Justitie geen oplossing wist, en het enige doel leek publiciteit te voorkomen, was het asielverzoek van de Poolse motorrijder T. Nadat T. ontsnapte uit De Rozenhof, werd hij opgepakt en in bewaring geplaatst. De procureur-generaal vond dat T. geen recht had op toelating als vluchteling, omdat hij geen *vrees voor vervolging* had. De Pool liep naar eigen zeggen na zijn lange verblijf in Nederland in Polen gevaar vanwege Republiekvlucht. De secretaris-generaal adviseerde de 'speed stayer', verwijzend naar zijn carrière als motorrijder, bij gebrek aan alternatieven de status van vluchteling te verlenen.<sup>149</sup> De minister vond het geen sterk verhaal, maar hij ging 'met pijn akkoord'. Terugzending van T. naar Polen was moeilijk en leverde 'zeker waar het hier een bekend sportfiguur betreft onverkwikkelijk persgerucht op', aldus de minister. T. kreeg de status van vluchteling en mocht de gevangenis verlaten wanneer het particulier initiatief werk en opvang vond.

### Minder zwaarwegende argumenten

#### *Vervolging*

Vervolging – of beter gezegd de afwezigheid daarvan – werd als argument door beslissers gebruikt. Nadat het Verdrag in Nederland in werking trad en was opgenomen in het beleid via het Vluchtelingenbesluit, moesten beslissers toetsen of asielzoekers gegronde *vrees voor vervolging* hadden. Uit de persoonsdossiers blijkt dat dit criterium steeds meer een centrale plaats ging innemen bij de beoordeling van een asielverzoek. Het hoofd Vreemdelingenzaken merkte in 1957 op dat enkele Hongaren geen 'echte vluchtelingen' waren, omdat hun weigering lid te worden van de Communistische Partij en hun wens zich religieus te kunnen uiten, niet duiden op *vrees voor vervolging*.<sup>150</sup>

De Pool D. was de enige asielzoeker die in de periode 1956-1968 beroep tegen zijn afwijzing aantekende bij de Raad van State.<sup>151</sup> De Raad van State toetste of hij gegronde *vrees voor vervolging* had in Polen. D. reisde als lid van de Poolse staatsopera met een visum Nederland binnen en vroeg hier asiel. Hij zag zichzelf als een vluchteling, omdat zijn regime hem beschouwde als een deserteur, nu hij zijn betrekking in de staatsopera had opgegeven. De Raad van State oordeelde dat D. nooit was vervolgd in Polen, omdat hij zijn land met toestemming en met geldige papieren had verlaten. Dat hij geen *vrees voor vervolging* had, werd volgens een rechter bevestigd door zijn betrekking bij de Staatsopera. Vluchtelingenschap vloeide volgens dit rechtscollege niet voort louter uit 'gevoelens van onbehagen'. De vervolging die D. vreesde voor zijn te late terugkeer in Polen, liet de Raad buiten beschouwing, omdat D. die zelf had veroorzaakt. Het komen uit een communistisch land was niet voldoende voor de Raad van State om iemand te kwalificeren als vluchteling. Voor de rechter was het noodzakelijk dat vluchtelingen in hun land door hun overheid individuele *vrees voor vervolging* hadden. Helaas is niet bekend wat er met D. gebeurde nadat de Raad van State zijn beroep afwees.

Het ontbreken van *vrees voor vervolging* was lang niet altijd beslissend, vooral niet wanneer een asielzoeker kon worden toegelaten op andere gronden of een netwerk bezat in Nederland, zoals blijkt uit het persoonsdossier van de Hongaarse G. G. ver-

bleef als jong meisje in de jaren dertig bij een Katwijkse echtpaar om aan te sterken. In 1961 vroeg zij een visum aan om haar voormalig pleegouders te bezoeken. De burgemeester van de badplaats zag geen vestigingsgevaar, omdat zij in Hongarije een groot huis bezat, een goede baan en veel familie had en zij voor een oude dame zorgde.<sup>152</sup> Ze kreeg dan ook een visum. Na aankomst in Nederland vroeg zij echter om toelating als vluchteling, omdat zij na zestien jaar onderdrukking eindelijk weer ervoer wat vrijheid was. De politie had geen ongunstige indruk van G. Bovendien stonden haar pleegouders garant voor alle kosten. De procureur-generaal stelde dat G. nooit was vervolgd, maar hij zag wel humanitaire redenen om haar verzoek in te willigen, gelet op haar wens om van de Westerse vrijheid te genieten en haar pleegouders te steunen.

Het hoofd Vreemdelingenzaken benadrukte de afwezigheid van *vrees voor vervolging* in haar relaas en het ontbreken van wezenlijk Nederlands belang.<sup>153</sup> De secretaris-generaal van Justitie volgde zijn redenering en wilde dat G. Nederland zou verlaten. In een brief aan de koningin legde haar pleegvader uit dat G. in Hongarije gevaar liep en eerder wel was vervolgd door de Hongaarse overheid. Zij was tijdens een arrestatie geslagen. Justitie merkte in de marge van de brief op dat dit nieuwe en dus weinig geloofwaardige informatie was. De UNHCR schreef dat geen gebeurtenis in Hongarije haar *vrees voor vervolging* rechtvaardigde, maar dat G. in angst leefde en de psychische druk niet langer kon verdragen. Zij was te beschouwen als een vluchteling, 'zij het zonder feitelijke achtergrond', omdat zij door haar 'psychische constructie' angstig was. Justitie voelde weinig voor het begrip *vluchteling* zonder feitelijke achtergrond. Het ging niet om 'een subjectieve opvatting over haar psyche', wel ging het erom of objectief gezien haar *vrees voor vervolging* terecht was. Justitie stelde dat alle niet-communisten in communistische landen onder druk leefden, maar dat niet iedere Oost-Europeaan vluchteling was. Hoewel G. niet voldeed aan de voorwaarden van het Verdrag, volgens de beslissers, kreeg ze toch de status van vluchteling op grond van angst voor de 'deining' die kon ontstaan wanneer zij werd uitgezet. De angst voor publieke onrust was in deze kwestie dus doorslaggevend.

In het geval van de Poolse J. rechtvaardigde afwezigheid van gegronde *vrees voor vervolging* een afwijzende beschikking. Hij zocht volgens een medewerker Vreemdelingenzaken in Nederland naar een beter leven en een uitweg voor zijn huwelijksperikelen.<sup>154</sup> Justitie wees zijn asielerzoek af omdat het 'geen spoor bevatte van vervolging', en noemde het een 'zoveelste vestigingspoging'. J. verliet Nederland uiteindelijk zelf. Ook de Poolse gescheiden vrouw Z. had volgens Justitie niet voor vervolging te vrezen in Polen.<sup>155</sup> Tijdens een bezoek aan haar zus in Nederland vroeg zij om toelating als vluchteling. Haar beweringen dat zij werd vervolgd omdat zij weigerde lid te worden van de Communistische Partij, bleken onvoldoende overtuigend. Deze arbeidster (zij was een lasster) zou volgens de politie het 'communisme op primitieve wijze' hebben veroordeeld, maar niets duidde op enige gegronde *vrees voor vervolging* bij terugkeer. Er was voor Justitie, politie en de procureur-generaal geen reden haar verzoek in te willigen. Uitzetting naar Polen was mogelijk omdat haar visum nog niet was verlopen. De zaak was interessant omdat Z. een sterke band met Nederland had, en zij problemen noemde met communisten, maar toch geen toelating kreeg. Voor een arbeidster die het communisme ontvluchtte, en die kon terugkeren naar Polen, opende Nederland de deuren niet.

Een staaltje van juridisch schipperen deed zich voor bij een vliegtuigkaping. Begin juni 1961 waren zeven Venezolaanse officieren als politieke gevangenen per vliegtuig op weg naar een gevangenis. Ze kaapten het vliegtuig en dwongen de piloot naar Curaçao te vliegen.<sup>156</sup> De officieren verklaarden dat zij in Venezuela vanwege hun politieke activiteiten waren gearresteerd. De Antilliaanse autoriteiten vreesden voor een reactie van de Venezolaanse regering – de Antillen waren afhankelijk van Venezolaanse olie – en wilden dat de zeven vertrokken naar Nederland. Justitie stemde daarmee in en vermoedde dat het ging om vluchtelingen in de zin van het Verdrag.<sup>157</sup> Justitie plaatste hen na aankomst in De Rozenhof. Nadat Venezuela verzocht om hun uitlevering, was verlening van een vluchtelingenstatus problematisch, want dat zou de indruk wekken dat Nederland hen onttrok aan strafvervolging. Bovendien was het de vraag of het kapen van een vliegtuig een crimineel delict was, waardoor ze uitgesloten zouden zijn van bescherming op grond van het Verdrag.

De officieren beschouwden zichzelf niet als delinquenten, maar als vluchtelingen die handelden uit zuiver politieke motieven. De zeven hoopten dat Justitie hun asielerzoek snel kenbaar maakte in Frankrijk of Spanje, zodat zij zich konden voegen bij andere Zuid-Amerikaanse ballingen. Zoals te verwachten, kregen de Venezolanen aandacht in de pers. In het *Algemeen Dagblad* beschreef een journalist vooral 'de goedgemuttheid' waarmee men in Zuid-Amerika politieke strijd voerde.<sup>158</sup> Anderhalve maand later was duidelijk dat Justitie hen geen asiel verleende. Zij hadden gegronde vrees voor vervolging, maar ze waren uitgesloten van bescherming van het Verdrag door de kaping, tenzij voor hen onevenredig zware bestraffing dreigde. Het uitleveringsverzoek van Venezuela wees Justitie echter ook af, omdat er geen uitleveringsverdrag met dat land bestond. De oplossing was typerend voor het Nederlandse asielbeleid. De zeven werden niet uitgezet naar hun herkomstlanden, maar zij vertrokken wel vrijwillig uit Nederland naar Spanje.

Beslissers gebruikten het ontbreken van vrees voor vervolging als tegenargument. Het valt op dat de Nederlandse autoriteiten weigerden te erkennen dat Oost-Europese asielzoekers waren vervolgd of moesten vrezzen voor vervolging in hun herkomstland. Dit weinig hartelijke welkom voor hen die het communisme ontvluchtten, kan een verrassing worden genoemd. De Oost-Europese asielzoekers konden niet of nauwelijks voldoen aan het criterium gegronde vrees voor vervolging. Dit zorgde overigens lang niet altijd voor een gedwongen terugkeer naar dat land. Justitie zette asielzoekers uit over de Belgische of Duitse grens of bood hen de vrijheid zelf te vertrekken uit Nederland. Voorpleiters, die stelden dat asielzoekers wel werden vervolgd, waren zeldzaam. De pleegouders van de Hongaarse G. en de UNHCR wezen er pas op dat hun protégé vervolging wachtte in Hongarije, toen uitzetting dreigde.

### *Geloofwaardigheid*

Het tweede argument dat wel werd gebruikt, maar zelden de doorslag gaf, was twijfel aan de *geloofwaardigheid* van asielzoekers. Beslissers vermoedden dat veel asielzoekers vertrokken vanwege de slechte economische en politieke situatie in hun vaderland en niet omdat zij in hun landen werden vervolgd. Zij zouden willen profiteren van de hogere welvaart in Nederland.<sup>159</sup>

Justitie besteedde veel aandacht aan het controleren van de reisroutes van asielzoekers. Dit was niet verrassend. Asielzoekers werden immers vrijwel alleen uitgezet, nadat was ontdekt dat zij eerder in een ander land verbleven. Toen Justitie ontdekte dat een Pool erg goed Engels sprak, leek een rechtstreekse vlucht uit Polen onwaarschijnlijk.<sup>160</sup> Uit navraag bij Interpol bleek dat de man eerder in België en in Engeland verbleef. Justitie zette hem uit naar België. Een ander voorbeeld was de Pool J. die zijn asielrelaas had ‘gefantaseerd’.<sup>161</sup> Aanvankelijk deed hij zich voor als een 33-jarige Litouwer. Hij benadrukte dat de gevreesde Russische inlichtingendienst zich voor hem interesseerde. De vondst van zijn tas in een kluisje bij de Nederlandse Spoorwegen, met daarin een Duits vreemdelingenpaspoort, toonde dat J. al jarenlang in Duitsland woonde. Justitie zette hem uit naar Duitsland. De secretaris-generaal merkte op dat toevallig de waarheid boven tafel was gekomen, maar dat dit geval liet zien ‘hoe voorzichtig we met de verklaringen van dergelijke vluchtelingen’ moesten zijn.

Het wijzen op ongeloofwaardige verklaringen werd niet altijd gevolgd door een afwijzing van het asielverzoek en vertrek. Een lid van een Joegoslavische folkloristische dansgroep bijvoorbeeld, vroeg asiel nadat ze illegaal, na een zwemtocht over zee van 18 kilometer, haar land had verlaten.<sup>162</sup> In Nederland vond zij onderdak bij een familie die beloofde alle kosten op zich te nemen. Geloofwaardig vond Justitie deze ongetrainde zwemster niet. Niet alleen was haar vluchtverhaal dubieus, ook vermoedde Justitie dat zij eerder in een ander Europees land verbleef. Een medewerker van Vreemdelingenzaken noemde haar zaak ‘alweer een berustinggeval’, omdat repatriëring niet mogelijk was, maar gelukkig waren er aan haar komst geen kosten verbonden. Een gebrek aan *geloofwaardigheid* kon alleen de doorslag geven wanneer uitzetting naar een buurland mogelijk was. Ongeloofwaardige asielzoekers kregen, zoals deze ongetrainde zwemster, alsnog het voordeel van de twijfel, omdat de enige oplossing inwilliging van het verzoek was.

De asielverzoeken van de Poolse zeelieden J. en C. in 1960 waren politiek getint. Gebrek aan *geloofwaardigheid* en de vrees voor *precedentwerking* waren bij de toekenning van hun verzoek de grootste obstakels.<sup>163</sup> Hun problemen begonnen aan boord van hun schip toen zij zich na afloop van een radio-uitzending laatdunkend over Chroesjtsjov uitlieten. Hun uitlatingen werden gehoord, zo bleek uit het verhoor, door een medewerker van de Poolse inlichtingendienst. Wanneer Justitie meeding in hun beweringen dan was hun *vrees voor vervolging* gegrond, omdat zij een probleem hadden met de Poolse staat. De verklaringen van beide mannen bleken echter op essentiële punten verschillend. Ze gaven andere namen van de Poolse functionarissen aan boord en andere informatie over de datum en plaats van desertie. Zij maakten volgens Justitie onvoldoende afspraken over de details van hun relaas. Door deze ‘onnauwkeurigheid’ verviel de basis van hun verzoek. Zij kregen van Justitie het advies hun asielverzoeken in te trekken. Een nieuw verhoor volgde. Volgens de interviewer waren de verschillen te verklaren doordat C. enigszins dom was, terwijl J. stug maar wel intelligent was. De tolk – ‘die zeer objectief was’ – legde uit tijdens het gehoor dat C. van het platteland kwam en weinig verstand van politiek had.

Na dit verhoor adviseerde de politie de verzoeken in te willigen, omdat de tegenstrijdigheden waren verklaard. Beide Polen maakten op de politie, de BVD en de tolk een goede indruk.<sup>164</sup> In de beschikking van het hoofd Vreemdelingenzaken stond dat

desertie van dit schip leidde tot strafvervolging in Polen, maar niet tot abnormale vrijheidsberoving. De straf die hen wachtte in Polen stond dus niet gelijk aan gegronde vrees voor vervolging. Vervolging bij terugkeer in Polen vond hij desondanks wel waarschijnlijk gelet op het luisteren naar de anticommunistische radio-uitzending en hun politieke uitlatingen aan boord. Weliswaar vond het incident buiten Polen plaats, maar wel aan boord van een Pools schip onder toezicht van Poolse functionarissen. Hij overwoog de beide Polen toe te laten als vluchtelingen. Zijn superieur, de secretaris-generaal, wees in deze zaak op drie identieke gevallen van Oost-Europese asielzoekers waarin asiel werd geweigerd. Hij wilde afzien van asielverlening, omdat zij door hun uitlatingen zelf het probleem creëerden.<sup>165</sup> Als J. en C. asiel kregen, kon iedere Pool zich beroepen op problemen aan boord, aldus de secretaris-generaal. Niet aan bod kwam het 'réfugié-sur-place' beginsel: vreemdelingen konden door ontwikkelingen in hun land tijdens hun afwezigheid of door eigen daden in het land waar zij asiel vroegen, gegronde vrees voor vervolging krijgen. De minister van Justitie accordeerde de afwijzende beschikking. Hij vond het een nogal 'gekunsteld' verzoek en desertie was ook in Nederland strafbaar. Nog geen week later trokken zij hun asielverzoek in. Het was duidelijk dat asielzoekers ook tijdens de hoogtijdagen van de Koude Oorlog niet klakkeloos werden geloofd en dat de angst voor het scheppen van een precedent bij de beslissers groot was.

### *Aantallen*

Belissers en voorpleiters vonden dat er, gezien het geringe aantal asielzoekers dat Nederland bereikte, geen streng asielbeleid nodig was. Een justitiële ambtenaar vond toelating van een Hongaar als vluchteling mogelijk, omdat maar weinig Hongaren met een bezoekersvisum asiel vroegen.<sup>166</sup> De Stichting Mensen in Nood wees in haar jaarverslag uit 1963 erop dat het geringe aantal asielzoekers het mogelijk maakte dat Nederland het toelatingsbeleid verruimde.<sup>167</sup>

Meestal waren belissers het niet eens met deze argumentatie. Zij vonden de aantallen groot en vreesden voor de *komst van nog meer asielzoekers*.<sup>168</sup> Bovendien deed Nederland genoeg voor vluchtelingen. Zo was volgens Justitie het asielbeleid ruimhartig, omdat maar liefst 1.905 personen als vluchtelingen waren toegelaten (hierbij voegde Justitie het aantal uitgenodigde vluchtelingen toe).<sup>169</sup> Hoewel de belissers de argumenten 'overbevolking' en de 'komst van andere migranten' wel gebruikten om hun restrictieve beleid te rechtvaardigen, valt op dat in de persoonsdossiers deze nauwelijks een rol spelen. Een verklaring is dat de opname van asielzoekers in het arbeidsproces probleemloos verliep. Argumenten die de aantallen benadrukten, waren belangrijker wanneer het ging om de toelating van een groep vluchtelingen. Volgens een ambtenaar kon Nederland maar weinig vluchtelingen uitnodigen vanwege 'onze demografische moeilijkheden'.<sup>170</sup> De minister van BuZa, Luns, legde uit dat in het verleden Nederland onderdak bood aan politiek ontheemden, maar dat in 1960 het uitnodigen van vluchtelingen niet mogelijk meer was vanwege de terugkeer van landgenoten uit de koloniën (waarmee hij vooral doelde op de spijtoptanten).<sup>171</sup>

Belissers hadden wel vaak het gevoel dat de aantallen asielzoekers groot waren of opliepen. Dit leidde ertoe dat Justitie inventariseerde hoeveel Joegoslaven asiel vroegen.

gen in de periode van november 1957 tot december 1958.<sup>172</sup> Het bleek te gaan om 19 Joegoslaven, van wie er slechts 1 geen visum had.<sup>173</sup> Wat opviel is dat er 6 familieleden in Nederland hadden en 11 Nederlandse vrienden bezochten. 17 van deze 19 asielzoekers kenden dus reeds mensen in Nederland voor hun komst. Alleen Oost-Europeanen die iemand in Nederland kenden, kregen een bezoekersvisum, en alleen mensen met een visum konden asiel vragen. Overigens werd opgemerkt dat het aantal van 19 asielzoekers uit Joegoslavië niet verontrustend groot was.

Telkens opnieuw stak de vrees voor *precedentwerking* de kop op. Wanneer Nederland een genereus beleid voerde, zou dit leiden tot de komst van meer asielzoekers, werd herhaaldelijk gesteld. In de eerdergenoemde zaak van de Polen C. en J. speelde deze vrees ook een belangrijke rol. Het hoofd Vreemdelingenzaken vond het ongewenst hen toe te laten, omdat dan het 'asielvragen van zeelieden weer in de mode' zou komen.<sup>174</sup> Zijn superieur wilde gezien de toename van het aantal deserterende zeelieden niet te snel door de knieën gaan. Ook uit een nota die de zaken van tien asielzoekers besprak waarvoor de NFV in de bres sprong, is deze vrees af te leiden. Volgens de secretaris-generaal van Justitie werden de tien verdacht van diefstal en zedendelicten in Duitsland en België.<sup>175</sup> Hij wist dat toelating van hen een *aanziugende werking* had: meer Oost-Europeanen met een criminele achtergrond die verbleven in buurlanden, zouden naar Nederland vertrekken.

### *De persoon*

#### *Karakter en gedrag*

Karakter en gedrag van de asielzoeker konden zijn kansen op toelating als vluchteling beïnvloeden. Hierbij ging het, zo bevestigt een nota uit 1962, om criminele en politieke activiteiten en onzedelijk gedrag, waarmee de openbare orde in gevaar werd gebracht.<sup>176</sup> Onwenselijk gedrag van een asielzoeker leidde echter lang niet altijd tot zijn vertrek. Een voorbeeld hiervan is de zaak van de Joegoslaaf V. Nadat hij de Brusselse Expo had bezocht, vertrok hij naar Nederland om daar een asielaanvraag in te dienen.<sup>177</sup> Hij bleek nog geen jaar eerder in Belgrado te zijn getrouwd met een 19-jarig meisje. Hij liet haar in de steek voor een Nederlandse gescheiden vrouw van 35 jaar, die hij ontmoette in een dansgelegenheid te Dubrovnik. 'Het geval doet weinig sympathiek aan', meende Justitie. De minister accordeerde zijn uitzetting naar België en een signalering als ongewenste vreemdeling. Een reden was dat V. zijn jonge echtgenote in de steek liet voor een getrouwde vrouw met wie hij slechts 'een week omgang' had. Verder waren zijn bezwaren tegen het regime niet sterk en wees onderzoek van de BVD uit dat V. onbetrouwbaar was. Een paar maanden later dook V. opnieuw op aan de grens. Hij bezat nu een Belgisch vreemdelingenpaspoort en was daarom niet langer visumplichtig. Weigeren was niet mogelijk en V. werd 'hoewel ongaarne' toegelaten.

#### *Religieuze achtergrond*

Religie en de mogelijkheid tot kerkbezoek in Nederland waren, net als in de vorige periode, belangrijke argumenten voor asielzoekers om in Nederland te willen blijven. In de 50 persoonsdossiers waren er maar liefst 19 asielzoekers die wezen

op de mogelijkheid van kerkbezoek. Niet alleen gebruikten zij de onmogelijkheid hun geloof te belijden als vluchtmotief, ook vonden zij zo aansluiting bij één van de Verdragsgronden (vervolging op grond van religie). Daarnaast konden zij rekenen op steun van medechristenen in Nederland. Het Oost-Duitse gezin F. is hier een goed voorbeeld van.<sup>178</sup> Twee Nederlandse broers leerden dit gezin kennen tijdens een kerkdienst in Oost-Berlijn. Een warme vriendschap ontstond, die uitmondde in verzending van voedselpakketten en brieven naar de familie F. Dit resulteerde in de oprichting van het Comité F., dat tot taak had de vestiging van het gezin in Nederland. Volgens de initiatiefnemers was de situatie voor dit 'zeer principiële en sterk religieuze gezin' in Oost-Berlijn moeilijk. Zij wilden vertrekken nadat de communistische staat de opvoeding van hun kinderen ter hand nam en zij hun christelijke waarden niet konden doorgeven. Leden van het comité vonden voor het gezinshoofd een baan en regelden huisvesting. Het ging dit gezin niet om economisch gewin; zij waren slechts op zoek naar religieuze vrijheid, volgens het comité.

De politie adviseerde het verzoek van dit gezin op humanitaire gronden in te willigen. De procureur-generaal vond echter dat vestiging in West-Duitsland, het vestigingsalternatief voor Oost-Duitsers, mogelijk was.<sup>179</sup> Ook bij Justitie waren de meningen verdeeld. Een medewerker van Vreemdelingenzaken voorzag *precedentwerking* bij opname van dit Oost-Duitse gezin. Zijn superieur vond afwijzen van dit verzoek logisch omdat Nederland geen onderdak bood aan Oost-Duitsers. Opname van dit gezin sloot echter wel aan bij 's-lands vette tradities over godsdienstvrijheid en hulpvaardigheid'. Dit initiatief, dat voortkwam uit christelijke barmhartigheid, verdiende steun, aldus het hoofd Vreemdelingenzaken. De secretaris-generaal en de minister van Justitie weigerden echter toelating, omdat zij het gevaar van *precedentwerking* groot vonden en de keuze van het gezin te toevallig.

Het gezin F. nam hiermee geen genoegen en reisde op eigen initiatief naar Nederland.<sup>180</sup> Zij trokken in bij hun Nederlandse vrienden en al snel was het gezinshoofd 'een onmisbare schakel' op de werkvloer geworden. Opnieuw waren de meningen binnen Justitie verdeeld. Een medewerker van Vreemdelingenzaken vond dat als F. inderdaad een vakman was, hij ook gemakkelijk een baan kon vinden in West-Duitsland. Een hogergeplaatste vond zowel afwijzen als inwilligen van dit verzoek mogelijk, maar hij adviseerde het laatste, omdat het gezin zich reeds in Nederland bevond. De minister noemde het 'een goed bedoeld, maar wel zeer wel ondoordachte poging om te helpen'. Volgens hem was toelating volgens de regels niet mogelijk, maar 'het geval F. bevestigde de regel!'. Bij hoge uitzondering mocht het gezin van de minister blijven. Het gezin F. liet niet alleen de invloed van voorpleiters en de rol van het argument *christelijke barmhartigheid* zien, maar het bevestigde ook dat uitzonderingen maken mogelijk was.

### *Medemenselijkheid*

Humanitaire argumenten speelden ook in deze periode nog amper een rol, al laat de zaak van de Portugees S. zien dat er een nieuw tijdvak op komst was. Zijn gedrag maakte toelating tot Nederland als vluchteling onmogelijk, ondanks de vervolging die hij vreesde vanwege zijn politieke overtuiging. Hij kwam in 1961 naar Nederland en



vond een baan in de catering bij de KLM. Nadat S. zich onmogelijk maakte door zijn vele verzuim, volgde ontslag. De KLM bood hem een enkele reis Lissabon aan. Tijdens de terugvlucht kaapte hij het vliegtuig en wijzigde hij de bestemming in Oost-Berlijn. De piloot zette het toestel echter op Schiphol aan de grond. Na de landing verzocht S. om asiel, omdat hij een grondige afkeer van het Portugese regime had en hij was gedwarsboemd zijn boek *Het leven der gekken* te publiceren.<sup>181</sup> Justitie zag in S. geen vluchteling, omdat hij voor zijn vertrek naar Nederland een paspoort had gekregen. Bovendien was het geven van een vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een NAVO-partner ongewenst. Problematisch was wel dat S. straf wachtte in Portugal wegens zijn asielaanvraag in Nederland, omdat hij daarmee zijn vaderland in diskrediet had gebracht. De Nederlandse rechter veroordeelde S. uiteindelijk tot twee jaar en acht maanden gevangenisstraf in Nederland vanwege de vliegtuigkaping.

Het was voor Justitie de vraag wat er met S. moest gebeuren na zijn vrijlating.<sup>182</sup> Na afloop van zijn gevangenisstraf waren er drie opties: verblijf toestaan in Nederland, uitzetten naar Portugal of invrijheidstelling op voorwaarde dat hij zelf Nederland verliet, dus: 'opgemarcheerd en zorg ervoor dat je niet meer terugkomt.' De eerste twee opties leken in eerste instantie niet reëel gezien de kaping, het gevaar dat hij vormde voor de openbare orde en de problemen die hem te wachten stonden in Portugal. Alleen de derde optie leek uitvoerbaar. Het probleem daarbij was dat zijn Portugese paspoort was verlopen. Zijn paspoort moest eerst verlengd worden, want anders zouden andere landen hem vanwege zijn verlopen paspoort direct naar Nederland uitzetten. De Portugese ambassade weigerde echter het paspoort van S. te verlengen. Het gevolg was een impasse. Na verloop van tijd begon ook de psychische gesteldheid van S. mee te wegen. Volgens een psycholoog deed hij theatraal, was hij onhandig, passief, traag, een verwarde hystericus en een gestoorde neuroticus, maar terugkeer in Portugal achtte hij mogelijk. Vanuit de gevangenis schreef S. dat hij geestelijk in de war was, maar hij weet dit aan dictator Salazar. Het Angola Comité (waarover meer in het volgende hoofdstuk) beweerde dat S. in Portugal een lange gevangenisstraf wachtte en dat gezien zijn psychische toestand terugkeer onverantwoord was. Dit Comité vond dat S. thuishoorde in een psychiatrische inrichting en niet in een Portugese gevangenis.<sup>183</sup> In krantenartikelen werd geschreven over de onjuiste handelswijze van Justitie. In *De Groene* stond dat Nederland een zwaar zieke en gezochte Portugees wilde verwijderen, terwijl het bekend was dat de Portugese autoriteiten geen onderscheid maakten tussen gezonde en zieke mensen.<sup>184</sup> In *Vrij Nederland* werd geschreven dat S. werd uitgeleverd aan een fascistische regering en moordenaarsbende.<sup>185</sup>

Voor Justitie was uitzetten naar Portugal nog de enige optie.<sup>186</sup> Dit leverde wel boze reacties op van de pers en Kamerleden (vooral van de PSP), maar de andere opties waren onuitvoerbaar. Nadat de Portugese ambassadeur verzekerde dat S. in Portugal geen strafrechtelijke of politieke vervolging wachtte, volgde uitzetting naar Portugal. Justitie vond hem meer een patiënt dan een politieke vluchteling en stuurde een verpleger mee om dat te benadrukken. De eerste poging S. uit te zetten mislukte, omdat S. zich te hevig verzette. Uitzetting vond later plaats met een speciaal gehuurd vliegtuig.

In een vraaggesprek op de radio lichtte de minister zijn beslissing om S. uit te zetten toe.<sup>187</sup> Hij legde uit dat het Nederlandse asielbeleid ruimhartig was, maar dat S. weigerde vrijwillig naar een land van zijn keuze te vertrekken. De minister hield naar

eigen zeggen rekening met humanitaire argumenten, maar hij moest zich ook aan de wet houden. De Portugese autoriteiten arresteerden S. direct na aankomst en brachten hem naar een psychiatrische inrichting van waaruit geen contact met de buitenwereld mogelijk was. Na vijf maanden ontsnapte S. en reisde hij illegaal via Spanje naar Frankrijk. Hij sprak daar met een Nederlandse journalist en vertelde dat hij Nederland te 'gecompliceerd' vond en niet wenste terug te keren. Uit de zaak van S. blijkt dat beslissers deze vliegtuigkaper onder geen beding wilden toelaten en zelfs bereid waren een vliegtuig af te huren om hem te kunnen uitzetten. De zaak van S. vormde het begin van een nieuw patroon waarbij voorpleiters het publiekelijk opnamen voor hun beschermelingen. Particulieren schreven brieven, Kamerleden bemoeiden zich met asielzoekers en nieuwe actiegroepen verschenen op het toneel. Zij gebruikten argumenten uit het *medemenselijkheidframe*, zoals de medische gesteldheid van een asielzoeker. In de volgende periode zou deze trend zich in versterkte vorm voortzetten.

### 3.6 CONCLUSIE

Het beeld dat er bestaat over het verlenen van asiel tijdens de Koude Oorlog is tegenstrijdig. Aan de ene kant zijn er auteurs die menen dat personen die het communisme ontvluchtten, genereus werden toegelaten. Volgens deze zienswijze was het tijdens de Koude Oorlog duidelijk wat *vrees voor vervolging* was en aan welke criteria asielzoekers moesten voldoen. Aan de andere kant wordt vooral door contemporaine auteurs en ambtenaren het restrictieve karakter van het Nederlandse vreemdelingenbeleid benadrukt. Het gaat bij hen veelal niet specifiek over asielzoekers, maar om het Nederlandse immigratiebeleid in het algemeen. De cijfers in dit hoofdstuk (tabel 5) laten zien dat in de periode 1956-1968 meer asielzoekers een afwijzende beschikking kregen dan een inwilliging.

In het Vluchtelingenbesluit van 1957 werd de asielprocedure officieel vastgelegd. Het Vluchtelingenbesluit bood asielzoekers de kans in bezwaar te gaan tegen een afwijzende beschikking. Vanaf 1963 kregen asielzoekers het recht bij de Raad van State beroep tegen een afwijzende beschikking aanhangig te maken. Er kwam dus meer toezicht op het werk van de beslissers, de ambtenaren van Justitie en BuZa. Opvallend is dat er nog altijd weinig voorpleiters in de Nederlandse asielprocedure actief waren, al laat de Portugese vliegtuigkaper wel zien dat actiegroepen en Kamerleden asielzoekers als een belangrijk object ontdekten. Voorpleiters waren echter slecht georganiseerd en klein in aantal.

Bslissers maakten in deze periode gebruik van argumenten uit meerdere frames om asielzoekers af te wijzen: zij zouden geen gegronde *vrees voor vervolging* hebben, waren ongeloofwaardig en potentieel met veel. Alleen het land-van-ontvangstprincipe zorgde ervoor dat personen die verzochten om toelating als vluchteling, Nederland daadwerkelijk verlieten. De andere argumenten die de beslissers aanvoerden, hadden meestal geen succes. Uit dit hoofdstuk blijkt dat het justitiële asielbeleid weliswaar restrictief was, maar dat in de praktijk de Nederlandse overheid niets anders kon dan inwilligen van asielverzoeken. Wat verder opviel was dat de voorpleiters succesvol dreigden met het inschakelen van de media. Verder waren argumenten die behoor-

den tot het *kosten-en-batenframe*, zoals de situatie op de arbeidsmarkt en de angst voor publieke onrust, in deze periode zwaarwegend.

Beslissers toetsten in deze periode voor het eerst of asielzoekers voldeden aan de definitie van een vluchteling uit het Verdrag, die was overgenomen in het Vluchtelingenbesluit. Het kernelement gegronde *vrees voor vervolging* drong door in de asielprocedure, maar er was geen eenduidige interpretatie van het begrip *vrees voor vervolging*. Net zoals *vrees voor levensgevaar* in de vorige periode, bleek *vrees voor vervolging* als selectie criterium moeilijk te hanteren. Meestal viel de toets nadelig uit voor asielzoekers. Zij hadden in de ogen van de beslissers geen gegronde *vrees voor vervolging* in hun herkomstlanden. Ondanks de kleine aantallen, was de toelating van heldhaftige mannen die het communisme ontvluchtten geen simpele zaak. Asielzoekers waren vaak ook niet geloofwaardig, meenden de beslissers. Bij de *geloofwaardigheid* stond het onderscheid tussen economische en politieke vluchtelingen centraal en ging het om hun reisroute. Beslissers hadden er begrip voor dat asielzoekers hun communistische landen verlieten om van het hogere welvaartsniveau te profiteren in het Westen. Dit maakte van hen echter nog geen vluchtelingen. De *vrees voor precedentwerking of aanzuigende werking* rechtvaardigde volgens hen het voeren van een restrictief beleid, zelfs al waren de aantallen klein en was het vluchten uit communistische landen moeilijk. De angst bestond, zo lijkt het, dat ontelbare Oost-Europeanen wachtten op een teken om onder het IJzeren Gordijn door te kruipen om zo hun economische positie te verbeteren.

De Koude Oorlog, de nationaliteit en de vrees voor bestraffing wegens Republiekvlucht zorgden ervoor dat repatriëring van asielzoekers van achter het IJzeren Gordijn moeilijk was. De Koude Oorlog was nog op een andere manier invloedrijk. De wetenschapper uit de *su* die overliep, werd met open armen ontvangen en door zowel het Westen als het Oosten in de media voor propagandadoeleinden gebruikt. Uit de persoonsdossiers blijkt dat de nationaliteit van de asielzoekers niet voldoende was om erkend te worden als vluchteling, maar deze voorkwam wel dat een asielzoeker werd uitgezet. Dit spreekt de bevindingen van Fassmann en Münz tegen, die stellen dat ongeacht hun asielmotieven, Oost-Europeanen als politieke vluchtelingen werden beschouwd in het Westen.<sup>188</sup>

Wanneer asielzoekers voor hun komst in Nederland hadden verbleven in een veilig land, bleek dit een zwaarwegend argument. Zij konden immers worden verwijderd. De Nederlandse autoriteiten deden dan ook veel onderzoek naar hun reisroutes. Asielzoekers die rechtstreeks uit hun land naar Nederland reisden, ongeloofwaardig waren en niet waren vervolgd, waren onverwijderbaar. Er bestond ook in deze periode een gat tussen het restrictieve asielbeleid en de uitkomsten van verzoeken om toelating als vluchteling. Het asielbeleid schreef voor dat wanneer asielzoekers geen *vrees voor vervolging* hadden zij niet het recht hadden op toelating als vluchteling. Het beleid bood echter tegelijkertijd speelruimte om asielzoekers toe te laten als arbeiders. Dit was niet verrassend in een tijd van economische voorspoed, waarin voldoende werk voor handen was.

Nieuw in de periode 1956-1968 was dat de angst voor publieke onrust bij de ambtenaren van Justitie een rol ging spelen. Vooral wanneer uitzetting dreigde, schakelden voorpleiters de media met succes in. De zaken van de Poolse kankerspecialiste,

de Joegoslaaf die enkele tenen verloor, en de Hongaarse violist laten zien dat dit effect had. Deze zaken toonden tegelijkertijd de macht van een invloedrijk netwerk. De autoriteiten leken vooral huiverachtig vrouwen uit te zetten. De kankerspecialiste, de bedrogen echtgenote en de Hongaarse G. die bij haar pleegouders ging wonen, waren volgens Justitie niet vervolgd in hun herkomstlanden, maar ze waren wel succesvol in de asielprocedure. Wat precies de doorslag gaf is niet duidelijk. Het lijkt erop dat Justitie meende dat vrouwen die vluchtten, weliswaar niet aan de definitie van vluchteling in het Verdrag voldeden, maar dat ze wel clementie verdienden. Ook is te zien dat asielzoekers werden gepersonifieerd. Zij verschenen met hun naam in de krant en er werd benadrukt hoe zij hadden geleden voor hun komst naar Nederland. De Nederlandse overheid vreesde voor een toename van kosten en gebruikte dit als tegenargument. Wanneer een asielzoeker een baan vond of wanneer een vluchtelingenorganisatie een studiebeurs regelde, verdween de kracht van dit argument. Vluchtelingenorganisaties toonden meer actiebereidheid dan in de vorige periode. Hier is duidelijk een aanloop te zien naar de volgende periode.

De vraag is waarom zij die het communisme ontvluchtten niet het warme onthaal kregen dat veel auteurs veronderstelden, en dat gezien de geopolitieke situatie in de lijn der verwachting lag. Temeer omdat in de periode 1956-1968 in het publieke en in het politieke domein winst kon worden behaald door op ruime schaal gevluchte anticommunisten toe te laten als vluchteling. In dit hoofdstuk heb ik laten zien dat die vermeende winst niet opwoog tegen de argumenten voor het voeren van een restrictief beleid. Het was belangrijk voor de Nederlandse autoriteiten niet te soepel te zijn, want soepelheid zou andere potentiële asielzoekers stimuleren naar Nederland te komen. Om meer aanvragen te voorkomen, creëerde de Nederlandse overheid een streng imago. Te streng asielbeleid was echter niet mogelijk, omdat dan actiegroepen zouden opstaan die dat strenge beleid voor hen die de tirannie van het communisme ontvluchten, bekritiseerden. Veel asielzoekers werden uiteindelijk toch toegelaten als vluchteling of op andere gronden, maar dit gebeurde (het liefst) geruisloos en met enige tegenzin.

Analyse van het materiaal in de persoonsdossiers laat zien dat de beslissers tijdens de Koude Oorlog een restrictieve koers voeren en toelating als vluchteling niet vanzelfsprekend was. Het gat tussen beleid en praktijk is ook in deze periode opvallend. Het asielbeleid was restrictief, maar toch kregen de Oost-Europeanen die het communisme ontvluchtten, toelating, zij het geregeld op andere gronden dan als vluchteling. Analyse van de persoonsdossiers laat zien dat er niets probleemloos verliep in de asielprocedure. De kans op verblijf voor asielzoekers in Nederland in de periode 1956-1968 werd beïnvloed door de wisselwerking tussen enerzijds omstandigheden in het land van herkomst (communisme) en bestemming (arbeidsmarkt), de kenmerken van de vluchteling (zoals sekse, geloof, nationaliteit) en het hebben van netwerken, en anderzijds door de speelruimte tussen beleid en praktijk, die ontstond door de ruimte op de arbeidsmarkt. De Oost-Europese asielzoekers werden vaak wel als helden ontvangen, maar ze mochten blijven omdat ze nuttig waren.