

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

4 1968-1977: Nieuwe Vluchtelingen, nieuwe helden

4.1 INLEIDING

De Portugees P. was in Frankrijk veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven maanden wegens het plegen van een gewelddadige overval.¹ Hij wilde zo het verzet tegen Salazar in Portugal steunen. Na zijn vrijlating zwierf hij een tijd door Europa. Hij vroeg daarna om asiel in Nederland. Een half jaar na aankomst in Nederland kreeg hij een verblijfsvergunning op voorwaarde dat hij zich onthield van criminele en politieke activiteiten, huisvesting vond en voorzag in zijn eigen onderhoud. Niet veel later werd P. opgepakt wegens mishandeling van zijn Nederlandse ex-verloofde en haar nieuwe vriend.² Na zijn arrestatie beschreef de vader van zijn voormalige verloofde hem als een pure vluchteling en een persoonlijke vriend, die zich door zijn heldhaftig verzet onmogelijk maakte in het fascistische Portugal.

Vanwege de mishandeling veroordeelde de Nederlandse rechter P. tot negen maanden gevangenisstraf. Toen de straf ten einde liep, ontstond bij de mensen die hem beschermden, vrees dat P. naar Portugal zou worden uitgezet.³ De hoogste ambtenaar van Justitie liet weten dat het in deze zaak ging om een combinatie van strafrecht, vreemdelingenrecht, reclassering en preventie. Hij vermoedde dat het geheel kon uitmonden in een 'lezenswaardige roman van de hand van Simenon of Vestdijk'. De ambtenaar concludeerde dat er geen band was tussen deze man en Nederland en niets zich tegen zijn uitzetting verzette. Een andere ambtenaar verdedigde P. Het was begrijpelijk dat P. moeite had met aanpassing aan Nederland, gezien zijn achtergrond. P. was geboren uit het concubinaat van een rijke handelaar en een kamermeisje. Zijn vader verliet hem toen hij drie jaar oud was. P. had, volgens deze ambtenaar, daarom een vaderfiguur in zijn jeugd ontbeerd. P.'s criminele gedrag verklaarde hij vanuit zijn moeilijke jeugd. Hij wilde P. een laatste kans geven tijdens een resocialisatie training. Het probleem voor Justitie loste zich vanzelf op, omdat P. tijdens een proefverlof Nederland verliet.

De zaak van P. is kenmerkend voor de periode 1968-1977. Er was weinig bezwaar tegen de toelating van asielzoekers als zij een baan vonden en huisvesting. De asielzoekers kwamen in deze periode uit andere landen dan in eerdere periodes, maar ze werden nog altijd beschreven als dappere mannen. Criminele antecedenten leken in de zaak van P. beslissend, maar pleitbezorgers gebruikten humanitaire argumenten en wezen zo op verzachtende omstandigheden.

In deze periode werd uitvoerig gediscussieerd over een relatief klein aantal asielzoe-

kers: ongeveer 700 Portugese dienstweigeraars en één Amerikaanse deserteur. Het Angola Comité, dat de Portugezen steunde, kwam in deze periode met enkele spectaculaire acties, waaronder een consumentenboycot van koffie. Het comité had een veel bredere agenda dan alleen de steun aan de dienstweigeraars. Steun aan hen was feitelijk voor het comité slechts een manier om aandacht te vragen voor een breder doel: de strijd tegen koloniale oorlogen.

Asielzoekers kwamen nog altijd uit het Oostblok naar Nederland, evenals tijdens de hoogtijdagen van de Koude Oorlog. Zij behoorden tot de intelligentsia in hun land en werden, zoals beschreven in de eerste twee periodes, door hun voorpleiters afgeschilderd als helden. Tegelijkertijd diende zich een nieuwe groep asielzoekers aan, in de literatuur aangeduid als de Nieuwe Vluchtelingen⁴, waartoe de Portugese deserteurs en dienstweigeraars en een enkele Amerikaan behoorden. De Nieuwe Vluchtelingen ontvluchtten geen linkse dictaturen, maar rechtse, en hun herkomstlanden lagen niet achter het IJzeren Gordijn. Zij vormden de eerste omvangrijke groep asielzoekers die in de naoorlogse periode uit niet-communistische landen kwamen.⁵ Zij weigerden deel te nemen aan koloniale oorlogen.⁶ Het verschil tussen Oude en Nieuwe Vluchtelingen werd niet alleen in de literatuur gemaakt. De hoogst verantwoordelijke man bij Justitie maakte in 1972 al onderscheid tussen 'Oude en Nieuwe Vluchtelingen'. Nieuwe Vluchtelingen, volgens hem deserteurs en Afrikaanse asielzoekers, hadden zowel politieke als economische motieven voor hun vlucht. Hij beschreef hen als 'asielzoekers niet-vluchtelingen'.⁷ In deze periode bestonden er feitelijk twee verschillende vluchtelingenregimes naast elkaar. Het oude regime richtte zich op de behandeling van asielaanvragen van Oude Vluchtelingen, waarbij nog altijd vrees voor vervolging voor bestraffing vanwege Republiekvlucht het onmogelijk maakte om Oost-Europese asielzoekers uit te zetten. Het Nieuwe Regime had een ander uitgangspunt. Vluchtelingenschap van de Nieuwe Vluchtelingen werd betwist, omdat zij kwamen uit landen waaruit tot dan toe geen vluchtelingen kwamen.

Oude en Nieuwe Vluchtelingen verschilden sterk van elkaar. Zij ontvluchtten andere landen, hadden andere vluchtmotieven en de diplomatieke verhoudingen tot hun landen van herkomst waren anders dan bij hun voorgangers.⁸ Asielzoekers kwamen niet langer alleen uit Oost-Europa maar ook uit Zuid-Europa, Afrika, Azië en Zuid-Amerika. De Nieuwe Vluchtelingen ontvluchtten repressie door rechtse regimes, burgeroorlogen of militaire dienst. Gezien hun andere achtergrond, lag het voor de hand dat Nederlandse autoriteiten asielverzoeken van Nieuwe Vluchtelingen anders gingen behandelen. Belangrijk is ook dat Nieuwe Vluchtelingen anders werden bestempeld. Dit kwam overigens niet alleen door hun andere achtergrond, maar ook omdat ze uit dezelfde landen kwamen als de economische migranten (gastarbeiders) die naar Nederland kwamen. Nederland onderhield met deze landen vriendschappelijke banden.

In de inleiding van mijn dissertatie heb ik gesteld dat de voornaamste factoren die zorgden voor een asielcrisis, waren: een relatief groot aantal asielzoekers, nieuwe herkomstlanden, een nieuw profiel van de asielzoekers en onduidelijk beleid. Gezien de veranderingen in aard en omvang van asielmigratie in de periode 1968-1977, was een asielcrisis te verwachten. Justitie wees (opnieuw) op de noodzaak van restrictief asielbeleid, anders zouden er nog veel meer Nieuwe Vluchtelingen naar Nederland komen. Het lijkt erop dat een nieuw regime werd ingevoerd om afwijzende beschikkin-

gen van Nieuwe Vluchtelingen te rechtvaardigen. Ook op basis van de literatuur zou een negatievere houding worden verwacht. De komst van de Nieuwe Vluchtelingen werd als een breekpunt in de Nederlandse naoorlogse asielpcedure beschouwd.⁹ Zij zouden minder succesvol zijn dan de anticommunisten die tegelijkertijd of eerder arriveerden. De werkelijkheid is echter anders. Dit hoofdstuk laat zien hoe Nederland in de praktijk omging met het ‘Portugezen probleem’¹⁰ en ‘de Portugezen Affaire’¹¹. De Nederlandse overheid koos ervoor hen niet als vluchteling te beschouwen, maar ze toe te laten op andere gronden. Deze benadering toonde opvallend veel overeenkomsten met de wijze waarop de Oude Vluchtelingen werden behandeld.

4.2 KARAKTERISERING VAN HET TIJDVAK

‘The times they are a-changin’ zong Bob Dylan aan de vooravond van de periode 1968-1977 (1964). Tal van jonge Nederlanders waren het hiermee eens, ofschoon niet altijd duidelijk was wat er nu precies veranderde. De spanningen in Europa tussen Oost en West waren aan het begin van deze periode nog groot. Met veel militair vertoon maakten troepen van het Warschau Pact in augustus 1968 een einde aan de Praagse Lente. Een paar maanden later stak de 21-jarige Praagse filosofiestudent Jan Palach zichzelf in brand op het Wenceslasplein in het centrum van Praag. Op deze gruwelijke wijze vroeg hij aandacht voor de bezetting van zijn land door Russische troepen.

Een verandering was overduidelijk. Er waren meer jongeren. Deze hadden meer geld en meer vrije tijd, ze gingen in grotere aantallen dan ooit tevoren naar de universiteit en keken kritisch naar de generatie van hun ouders. De protestsong van Boudevijn de Groot ‘Welterusten, meneer de president’ uit 1966, was een onderdeel van een politiek georiënteerde tegencultuur, waarin geprotesteerd werd door diverse groeperingen tegen onder meer de oorlog in Vietnam.¹² In 1966 werden de eerste ‘demonstratieve wandelingen’ in Amsterdam gehouden tegen de Vietnamoorlog. Na het bloedbad in My Lai in 1968 zwol de aanhang van de vredesbeweging in Nederland aan. Begin jaren zeventig waren de hoogtijdagen van maatschappelijk protest.¹³ Amerikanen deserteerden uit het Amerikaanse leger omdat zij weigerden te vechten in Vietnam. Overal op de wereld werd geprotesteerd tegen de Amerikaanse regering. De Amerikanen werden niet langer beschouwd als de helden die ze kort na de Tweede Wereldoorlog waren, maar als onderdrukkers. De Amerikaanse deserteur Ralph Waver was het gezicht van het Vietnamprotest in Nederland. Aan hem wijd ik een paragraaf (4.5), omdat zijn zaak die door pers en politiek uitvoerig werd besproken, grote invloed had op het asielseid en de -praktijk van die tijd.

Het toneel van de Koude Oorlog verplaatste zich naar de (voormalige) koloniën, zoals Portugees Afrika (Angola, Mozambique, Kaapverdië en Guinee Bissau) en Vietnam. De internationale verhoudingen tussen Oost en West stabiliseerden enigszins onder de mildere Brezjnef. Elders op de wereld ontstonden nieuwe spanningen, die resulteerden in nieuwe vluchtelingenmigraties, zoals Aziaten die Oeganda ontvluchtten, en linkse politici en anderen die Chili verlieten na de coup van Pinochet (waarover hierna meer).

Tot ongeveer 1973 ging de werving van gastarbeiders door. Daarna volgde migra-

tie in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming. Een aanzienlijk deel van de gastarbeiders kwam uit Portugal. In totaal werkten eind jaren zestig 3.400 Portugese gastarbeiders in Nederland.¹⁴ Het onderscheid tussen Portugese dienstweigeraars en gastarbeiders was niet altijd duidelijk.¹⁵ Er waren Portugezen die naar Nederland kwamen om economische redenen en Portugezen met alleen politieke redenen. Bij sommige Portugezen was echter ook sprake van een combinatie van migratie motieven. In Portugal voerde Antonio Salazar een bewind dat niet fascistisch was, zoals dat in buurland Spanje, maar het was wel autoritair. Salazar werd in 1968 getroffen door een hersenbloeding, maar hij zette zijn bewind voort tot de Anjerrevolutie van 1974. Uit andere landen, waar gastarbeiders werden geworven, kwamen ook mensen die tegenstanders waren van het regime van hun land. Zo kwamen er uit Spanje mensen die zich verzetten tegen het fascistische Franco-regime en uit Griekenland mensen die het oneens waren met het Kolonelsregime. Zij kregen, net als de Portugezen, ruime steun van Nederlandse organisaties, die gezamenlijk met hen protesteerden tegen hun regimes. Alleen de Portugezen waren een numeriek belangrijke groep asielzoekers.

Tussen december 1975 en maart 1978 vond een aantal gewelddadige acties plaats van Molukkers, waaronder de treinkapingen bij Wijster en De Punt, de gijzeling van schoolkinderen in Bovensmilde en de bezetting van het provinciehuis in Assen. Nederlandse politici moesten uitleggen wie de Molukkers waren en wat hun eisen waren. Een gevolg van deze acties en ruime publieke belangstelling was dat er een discussie op gang kwam over de ontwikkeling van een integratiebeleid voor alle migranten, inclusief vluchtelingen. In 1975 werd Suriname onafhankelijk. Een gevolg was toename van de migratie vanuit Suriname naar Nederland. Bijna 40.000 Surinamers vertrokken in 1975 naar Nederland, meer dan 10 procent van de totale bevolking. Problemen met huisvesting van meerdere groepen migranten leidden begin jaren zeventig tot rellen, onder meer in Den Haag en Rotterdam. In 1971 werd de Nederlandse Volksunie van Glimmerveen opgericht. Glimmerveen stelde dat het biologisch voortbestaan van de Nederlandse natie werd bedreigd door de komst van in totaal 50.000 Surinamers en 100.000 buitenlandse arbeiders. Bij verkiezingen voor de gemeenteraad van Den Haag in 1974 haalde Glimmerveen 4.000 stemmen met de leus 'Den Haag moet veilig en blank blijven'. Bij de parlementsverkiezingen van 1977 veroverde Glimmerveen 33.000 stemmen, maar dit was niet genoeg voor een zetel in het parlement.¹⁶

Kortom, in het tijdvak 1968-1977 kregen nieuwe asielzoekers steun van andere voorpleiters, maar er verschenen ook nieuw tegenpleiters, zoals de Nederlandse Volksunie, op het toneel. De komst van nieuwe voor- en nieuwe tegenpleiters was zichtbaar in de brieven die Justitie ontving.

4.3 ASIELWETGEVING EN ASIELBELEID

De periode 1968-1977 begon met de invoering van een nieuwe Vreemdelingenwet. De Vreemdelingenwet van 1965, die in werking trad in 1967, verving de Vreemdelingenwet van 1849. De nieuwe Vreemdelingenwet bevatte regels over de toelating, de uitzetting en het toezicht op vreemdelingen, en over de grensbewaking. Volgens de

nieuwe Vreemdelingenwet hadden vreemdelingen het recht op toelating als vluchteling, wanneer zij voldeden aan de definitie van een vluchteling uit het Verdrag. In de Vreemdelingenwet werd het recht op het vragen van asiel vastgelegd. Feitelijk werd de op dat moment gangbare praktijk, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, wettelijk vastgelegd.¹⁷ Zo werd vastgelegd dat BuZa moest instemmen wanneer Justitie een asielzoeker als vluchteling wilde erkennen. Wanneer Justitie een persoon op andere gronden (bijvoorbeeld de arbeidsmarkt) wilde toelaten, hoefde BuZa hier niet mee in te stemmen. De manier waarop de wet moest worden toegepast, was vastgelegd in artikel 104 van het Vreemdelingenbesluit van 1966, die later werd gewijzigd in 1972.¹⁸ Daarnaast introduceerde de nieuwe Vreemdelingenwet enkele verblijfstatussen. Vooral van belang voor de periode 1968-1977 zijn de Vergunning tot Verblijf (vrv) voor bepaalde en voor onbepaalde tijd.¹⁹

Het eerste selectietijdstip voor asielzoekers was nog altijd het moment van binnenkomst. Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee konden asielzoekers weigeren aan de grens vanwege het ontbreken van middelen van bestaan en wanneer zij geen reispapieren hadden. Tsjecho-Slowaken, bijvoorbeeld, moesten een visum hebben.²⁰ Asielzoekers konden ook worden geweigerd wanneer was te voorzien dat zij de openbare orde zouden verstoren of slechts economische motieven aandroegen. Mensen die stelden dat zij vluchtelingen waren, moesten zich in Nederland direct bij de vreemdelingendienst melden. Kort na aanmelding vond het eerste gehoor plaats. De asielzoekers kregen een meldingsplicht opgelegd; vervolgens werd een nader gehoor gepland. Meestal werd dit afgenomen door een ambtenaar van de vreemdelingendienst. Asielzoekers belandden dus niet, zoals eerder, in De Rozenhof of in Huize Almar. Zij moesten nu zelf voor huisvesting zorgen en ze mochten niet werken totdat over hun aanvraag was beslist. Dit leidde ertoe dat bijvoorbeeld veel Portugezen werkloos in Amsterdam rondzwierven.

De staatssecretaris van Justitie en de ambtenaren van de hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking beslisten in de periode 1968-1977 over asielverzoeken. De contacten tussen dit departement en de minister en staatssecretaris van Justitie verliepen via de locosecretaris-generaal Fonteijs. Bij BuZa was de directie DAZ nog verantwoordelijk voor vluchtelingenzaken. Onder DAZ viel het bureau Vreemdelingenzaken, waarvan de verschillende hoofden zich bogen over individuele asielverzoeken. Daarnaast was BuZa verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie over de herkomstlanden van asielzoekers.²¹ Deze taak werd belangrijker, omdat het nu mogelijk was om in de herkomstlanden van de Nieuwe Vluchtelingen naar informatie te zoeken. Over Portugal meldde de Nederlandse ambassadeur bijvoorbeeld, dat hij van een infiltrant had vernomen dat de straf die dienstweigeraars in Portugal kregen, zwaar was, maar niet onevenredig zwaar.²²

In 1974 kwam er toch weer een nieuwe Rozenhof: Huis ter Schie (net zoals Huize Almar onderdeel van een gevangenis). Maatschappelijk protest had duidelijk gemaakt dat er iets moest worden gedaan aan asielzoekers die op straat leefden. Bovendien was de situatie op de arbeidsmarkt verslechterd, zodat asielzoekers niet meer snel een baan vonden.²³ In Huis ter Schie kregen zij onderdak en eten. Zij kregen geen zakgeld en waren niet verzekerd tegen ziekte.²⁴ Als Justitie een bewoner van Huis ter Schie wilde toelaten als vluchteling of op andere gronden, hielpen particuliere organisaties

bij het vinden van werk en huisvesting. Overigens belandden niet alle asielzoekers in Huis ter Schie. Van de 194 personen die tussen maart 1974 en september 1974 asiel vroegen, verbleven er 59 in Huis ter Schie.²⁵ Hun verblijfsduur in dit tehuis varieerde tussen de 6 en 108 dagen. Het was niet precies duidelijk op grond waarvan Justitie sommige asielzoekers in Huis ter Schie plaatste. Personen met kennelijk ongegronde verzoeken – zij verbleven eerder in een veilig land of hadden zwakke asielmotieven – moesten gelijk worden afgewezen en uitgezet. Asielzoekers die al een baan en een verblijfplaats hadden, werden niet naar Huis ter Schie gebracht.

De secretaris-generaal van Justitie maakte in mei 1970 kenbaar hoe zijn ambtenaren moesten omgaan met Portugese asielzoekers.²⁶ Hij wilde niet het gehele asielbeleid veranderen, omdat hij hun komst 'te minuscuul, te tijdelijk en te weinig ontwikkeld' vond. De secretaris-generaal onderscheidde drie voorwaarden. Voldeed een Portugees hieraan en leverde het antecedentenonderzoek niets nadeligs op, dan verleende Justitie een vtv voor één jaar, maar niet de vluchtelingenstatus. De eerste eis was dat een Portugees binnen één maand na vertrek uit Portugal Nederland had bereikt (het land-van-ontvangstprincipe). Ten tweede moest hij aangeven dat hij op politieke overwegingen overging tot dienstweigering of desertie. De derde eis was dat de desbetreffende Portugees binnen twee maanden werk en huisvesting vond, of op zijn minst zicht hierop had. Dus al had een Portugees gegronde *vrees voor vervolging*, dan nog kwam hij niet in aanmerking voor vluchtelingenschap. Indien hij niet voldeed aan één van deze eisen, volgde uitzetting naar een derde land of, als dat niet mogelijk was, naar Portugal. Wanneer een Portugees geen werk vond of het niet bij een werkgever uithield, en vervolgens een beroep deed op de openbare kas, moest de politie zijn vtv intrekken of deze niet verlengen.²⁷ Het beleid leek streng, de praktijk was milder. Asielzoekers werden toegelaten wanneer hun motieven 'reëel' waren.²⁸ Een ambtenaar liet weten dat Justitie meestal berustte in toelating, wanneer er geen contra-indicaties waren en het vluchtverhaal niet te onwaarschijnlijk was.

In 1973 stelde het hoofd Vreemdelingenzaken een lijst met vragen samen die aan iedere Portugese asielzoeker moesten worden gesteld.²⁹ Naast vragen over politieke activiteiten en militaire dienst, ging het om vragen over de reisroute en het leven in Nederland, waarbij huisvesting, werk, school en politieke en criminele antecedenten centraal stonden. Vluchtmotieven, gedrag in Nederland en reisroute waren niet toevallig dezelfde eisen die aan Portugezen werden gesteld voor het verkrijgen van een vtv.

Portugezen die aankwamen in Nederland na afloop van de Anjerrevolutie in april 1974 kregen niet langer een vtv. Gewijzigde omstandigheden in Portugal zorgden ervoor dat het asielbeleid werd aangepast.³⁰ BuZa vond overigens dat dit nieuwe beleid nog te ruim was en alleen Portugezen die al lang in Nederland woonden, recht hadden op voortgezet verblijf.³¹ Asielverlening aan Portugezen, die nog in de asielprocedure zaten, was volgens BuZa 'moeilijk verkoopbaar' vanwege het democratische karakter van de nieuwe Portugese regering en het dekolonisatieproces. Uiteindelijk besloot Justitie alleen Portugezen een vtv te verlenen die voor de Anjerrevolutie Portugal hadden verlaten.³²

Twee dingen vallen bij deze Nieuwe Vluchtelingen op. Ten eerste werden de Nieuwe Vluchtelingen, ondanks hun beroep op asiel, beschouwd als gastarbeiders. Zij moesten echter tegelijkertijd ook politieke redenen hebben voor hun vertrek: hun

desertie moest gebaseerd zijn op politieke motieven. Dus ondanks hun beroep op vluchtelingenschap – Portugezen vroegen nadrukkelijk om de status van vluchteling – werden zij niet als vluchteling toegelaten, maar op andere gronden. Deze combinatie was geen probleem zolang de arbeidsmarkt de Portugezen kon opnemen. Toen de werkgelegenheid begin jaren zeventig afnam, liep deze manier van toelating verlenen spaak.³³ Belangrijk was de rol van de ambtenaren van SoZa, omdat zij de afgifte van een werkvergunning moesten goedkeuren. Ten tweede werd de vraag of een Portugees vluchteling was meestal niet beantwoord.³⁴ Zij kregen eerst een vtv (als zij voldeden aan de drie voorwaarden) en pas later kwam, indien de Portugees dat wenste, vluchtelingenschap aan bod.

Medewerkers van de vreemdelingendiensten van de vier grote steden namen de aanvragen waarin werd gevraagd om toelating als vluchteling en toelating op andere gronden (de A- en F-formulieren) in ontvangst, en namen het eerste gehoor af, waarbij het vooral ging om de personalia. Zij moesten de dossiers van asielzoekers die kans maakten op een vtv, doorsturen naar Justitie. Juist op hun functioneren hadden verschillende voorpleiters veel kritiek. De Portugezen werden door de 'luimen van de vreemdelingenpolitie en hun inferieure arbeid' oneerlijk behandeld, adus een actiegroep.³⁵ Het UAF meende dat vreemdelingendiensten in verschillende gemeentes asielzoekers anders behandelden.³⁶ Volgens het Kamerlid Wierenga (PvDA) vertelde de politie de Portugezen dat het in hun land nog zo erg niet was en dat jongemannen in Nederland ook moesten dienen. Hij had zelfs gehoord dat de politie een Portugees vroeg wat hij eigenlijk kwam doen.³⁷ In *Het Angola Bulletin* en in een brief van Amnesty stond dat Portugezen vaak geen kans kregen van de politie een vluchtelingenstatus aan te vragen.³⁸ Volgens de UNHCR was het nemen van een beslissing op basis van de politieverhoren een hachelijke onderneming.³⁹ De wantrouwende agenten zouden volgens Brouwer vooral oog hebben voor de situatie op de arbeidsmarkt. Daarom vatten zij volgens hem slechts irrelevante feiten samen en haakten zij af wanneer het interview interessant werd. Brouwer vond het verstandig alle interviews in Den Haag door gespecialiseerde ambtenaren te laten afnemen.⁴⁰ Hij wilde dat mensen met ongegronde verzoeken direct Nederland verlieten, terwijl zij van wie de aanvraag 'á prima vista' gegrond was, een vtv ontvingen als zij zicht hadden op werk. 'Een serieuze asielprocedure' zorgde volgens hem voor een daling van het aantal asielzoekers.⁴¹

Kritiek op de asielpraktijk werd in 1973 opgepikt door de staatssecretaris van Justitie Grosheide (ARP). Hij erkende dat asielzoekers niet altijd de kans kregen uit te leggen waarom zij gevlucht waren en dat zijn ambtenaren niet altijd goed functioneerden.⁴² Hij kwam in mei 1973 met het naar hem genoemd 'plan Grosheide'. Zijn plan richtte zich aanvankelijk op Portugese asielzoekers, maar het gold vanaf 1 maart 1974 voor alle asielzoekers. Het plan bestond uit twee fases. In de eerste fase bij aanmelding noteerde een medewerker van de vreemdelingendienst alle personalia. In de tweede fase volgde een gesprek met een contactambtenaar van Justitie.⁴³ De politie rondde, zo was het plan, het eerste gehoor af binnen vier dagen. In dit eerste gesprek ging het om de bonafiditeit van de asielzoeker. Kennelijk ongegronde verzoeken, bijvoorbeeld van een persoon die zei dat hij dienstweigeraar was, maar die nooit een oproep had ontvangen, werden direct afgewezen. Tijdens het tweede gesprek – het nader gehoor – met de contactambtenaar ging het niet alleen om de asielmotieven, maar werd ook

gekeken naar humanitaire motieven. Deze fase mocht maximaal tien dagen in beslag nemen, waarna het duidelijk moest zijn of de aanvrager een vtv voor een half jaar kreeg. Na dit half jaar werd het gedrag van de asielzoeker geëvalueerd. Hierbij ging het vooral om de aanpassing aan Nederland. Een van de eisen was dat de vreemdeling 'de handen uit de mouwen' stak.⁴⁴ Slechts bij ernstig onaangepast gedrag, vooral op crimineel of maatschappelijk gebied, verlengde Justitie de vtv niet, want 'asocialen of criminelen' waren ongewenst. Medewerkers van de UNHCR en BuZa hadden geen stem in dit proces, omdat zij alleen mochten adviseren over vluchtelingenschap.

De eerste zeef bleef in handen van de vreemdelingenpolitie, want op grond van het eerste gehoor werd beslist of de asielzoeker een nader gehoor kreeg. Diverse belangengroepen begrepen niet waarom sommige asielzoekers wel een nader gehoor kregen en anderen niet. Het UAF drong aan op een tweede gesprek voor alle asielzoekers.⁴⁵ Een andere kwestie waren de criteria op basis waarvan zaken na een half jaar werden geëvalueerd.⁴⁶ Moest een Portugees Nederlands spreken? Wat gebeurde er met de Portugees als hij buiten zijn schuld werkloos werd?⁴⁷ Critici vonden de termijnen ook volstrekt onrealistisch.⁴⁸ De kritiek op de vreemdelingendiensten en op het plan Grosheide maken duidelijk dat actiegroepen veel meer dan voorheen hun kritiek uitten op het functioneren van beslissers en op het asielbeleid. Zij boekten successen. Vertegenwoordigers van de NFV kregen het recht aanwezig te zijn bij het overleg over de verlening van mandaatverklaringen⁴⁹ en Justitie informeerde vanaf 1969 de hulpcomités wanneer een Portugees om asiel verzocht.⁵⁰

De meest opvallende voorpleiters waren in deze periode nieuwe actiegroepen. Zij hadden kritiek op de NFV, omdat deze de hulpverlening aan vluchtelingen uit NAVO-landen belemmerde.⁵¹ Onder druk van nieuwe actiegroepen stelde de NFV haar houding ten opzichte van de Portugezen bij, al had zij wel moeite met de werkwijze van deze nieuwe actiegroepen, omdat dat zo veel 'politieke tamtam' maakte.⁵² De traditionele hulpverlening moest dus ook een omslag maken.

Vooral jongeren richtten in de periode 1968-1977 actiegroepen op die hulp boden aan gevluchte Portugezen.⁵³ De jeugdige leeftijd van de Portugezen maakte dat jongeren zich verwant voelden met de idealen van de dienstweigeraars. Niet alleen in Nederland, maar ook in tal van Europese landen kregen de Portugezen steun. In Zweden bijvoorbeeld, waar zich in 1970 30 tot 100 deserteurs aanmeldden, ontstonden meerdere vluchtelingenwerkgroepen.⁵⁴ Na aankomst in Nederland, konden Portugezen contact zoeken met leden van het Angola Comité, Amnesty, Release, de actiegroep Verzet en Werk, het Jongeren Advies Centrum (JAC), de Portugezen Werkgroepen Amsterdam en Groningen, de NFV en de Stichting Bijstand Buitenlandse Studenten.⁵⁵ Enkele oudere groepen, waaronder de NFV, richtten in 1970 het 'Adviesburo voor Portugezen' op, dat de jonge Portugezen uitleg gaf over de asielpprocedure en hen voorberedde op wat hen in Nederland te wachten stond.⁵⁶ Maandelijks ontving Justitie van dit adviesbureau een lijst met nieuwe meldingen. Bijzondere gevallen werden apart doorgegeven, bijvoorbeeld toen de eerste drie Portugeese vrouwen zich aanmeldden.

De meest invloedrijke nieuwkomer was het Angola Comité, dat zocht naar publiciteit in zijn campagne tegen koloniale oorlogen in Afrika, onder meer via de succesvolle actie: 'Angola-koffie: geld voor massamoord.'⁵⁷ Sinds de interventie in de zaak van de vliegtuigkaper (uit het vorige hoofdstuk) verleende het Angola Comité opvang

en juridische begeleiding aan Portugese asielzoekers. Volgens Justitie 'ronselden' de leden van dit comité Portugezen in Frankrijk en ze lieten hen asiel aanvragen in Nederland om zo aandacht voor hun zaak te genereren. Een medewerker van Vreemdelingenzaken weet de grote mediabelangstelling voor de Portugese asielzoekers aan het allesbehalve 'objectieve voorlichtingsbeleid' van het Angola Comité.⁵⁸ Het ging het Angola Comité volgens hem niet om het geven van hulp aan Portugezen, maar om de promotie van hun eigen doeleneinden: een einde maken aan de koloniale oorlogen in Afrika. Hij zag wel bij de leden van dit comité een politieke overtuiging, maar die was, naar zijn idee, afwezig bij de Portugese asielzoekers. In 1972 liet de voorzitter van het Angola Comité weten dat zij hadden bereikt dat de Nederlandse regering zelden Portugezen uitzette.⁵⁹ Duidelijk is dat zowel de Portugese dienstweigeraars als de actiegroepen profiteerden van de samenwerking.

Er waren tal van andere actiegroepen. De groep Verzet en Werk vond dat Justitie de Portugezen veel te lang in een onzekere, onveilige en onbekende situatie liet wachten.⁶⁰ Enkele zelforganisaties van Portugezen, zoals de Rode Hoed, drongen in een petitie erop aan dat er een einde moest komen aan de onderdrukking van Afrikanen in de Portugese koloniën. De Portugese deserteurs die tegen dit onrecht protesteerden, hadden het recht op politiek asiel.⁶¹ Het feit dat Nederland de Portugezen het recht op toelating als vluchteling onthield, betekende volgens deze groep steun aan het fascistische Portugese regime.

Asielzoekers kregen ook meer bescherming en steun van Kamerleden dan voorheen. Dit resulteerde in veel Kamervragen. Linkse Kamerleden, vooral van de PvdA en de PSP, braken in het parlement een lans voor de Portugezen.⁶² Deze Kamerleden hadden vaak nauwe contacten met de hiervoor genoemde actiegroepen en met de advocaten van asielzoekers. De media gingen ook nadrukkelijker dan in eerdere decennia een rol spelen; ze bekritiseerden steeds vaker het asielbeleid. *De Tijd* beschreef in 1972 de asielprocedure als een mysterieus onderonsje tussen ambtenaren zonder enige invloed van rechters en parlementariërs.⁶³ De redactie van het *NRC Handelsblad* schreef dat ambtenaren alle termijnen overschreden en verzoeken om vluchtelingen-schap ongevraagd omzetten in aanvragen om toelating als gastarbeider.⁶⁴

De minister van Justitie was verbolgen over de kritiek op zijn beleid.⁶⁵ Hij legde de Tweede Kamer uit dat asielverzoeken individueel en eerlijk werden beoordeeld, want er bestond geen 'besliscomputer'. Voor hem waren 'het menselijke verstand en gevoel', naast wettelijke bepalingen, de meest betrouwbare richtlijnen.⁶⁶ De voorzitter van de NFV liet weten dat er aan de 'randen en grenzen' tussen de NFV en Justitie verschillen bestonden bij de beoordeling van asielverzoeken.⁶⁷ Uit de opmerkingen van de minister en de voorzitter van de NFV blijkt, dat ambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken speelruimte hadden en dat pressiegroepen door gebruik van de juiste argumenten de uitkomsten van asielverzoeken konden veranderen. Kamerlid Wittevaal van Stoetwegen (CHU) had oog voor de acties van goedbedoelende buitenstaanders, maar zij hechtte meer belang aan de mening van goedgeïnformeerde commissieleden van de ACV die de verzoeken om herziening van asielzoekers behandelden.⁶⁸ Hun advies was Justitie niet altijd welgevallig, stelde zij, maar Justitie volgde dit advies meestal wel. Als de ACV toelating aanraade en de ambtenaren aarzelden, zei de minister van Justitie volgens haar: 'die ene kan er ook nog wel bij.'⁶⁹

Statussen en het einde van het tijdperk van de mandaatverklaringen

In deze periode bestonden er in Nederland, zoals voorheen, twee soorten vluchtelingenstatussen: die voor conventievluchtelingen en die voor mandaatvluchtelingen. Mandaatvluchtelingen vielen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, onder het mandaat van de UNHCR.⁷⁰ Conventievluchtelingen kregen toelating als vluchteling in Nederland op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet uit 1965. Zij kregen de A-status. In de praktijk werd deze weg in deze periode zelden bewandeld.⁷¹ Er waren twee redenen waarom Justitie en BuZa artikel 15 zelden gebruikten. Ten eerste was er een goed alternatief: een vtv plus een mandaatverklaring. Ten tweede schiep toelating op grond van artikel 15 een bijna onbreekbare band met Nederland. Het uitzetten van een conventievluchteling was vrijwel onmogelijk.⁷² Na afwijzing van een verzoek om toelating op grond van artikel 15, kon een asielzoeker bezwaar aantekenen bij de acv. Het spaarzame gebruik van artikel 15 wees volgens de staatssecretaris van Justitie niet op een restrictief asielbeleid, omdat asielzoekers die zeiden dat ze vluchteling waren, een mandaatverklaring konden krijgen. Dat voldeed volgens hem ook.⁷³

De praktijk leerde dat toelating op grond van artikel 15 alleen mogelijk was wanneer asielzoekers volledig waren geassimileerd of hadden aangetoond van bijzondere waarde voor Nederland te zijn.⁷⁴ Niet alleen de definitie van een vluchteling uit het Verdrag was een criterium, het ging ook om assimilatie.⁷⁵ In 1974 overwoog Justitie bijvoorbeeld de Turk C. te erkennen als vluchteling op grond van artikel 15.⁷⁶ BuZa stelde dat het bij toelating op grond van dit artikel onder meer ging om aanpassing aan Nederland. C. was pas kort in Nederland, zodat er dus nog niet kon worden aangetoond dat hij zich had aangepast. Een kladje in het dossier bevestigde dat onterecht besloten was artikel 15 toe te passen, omdat niet was voldaan aan de 'assimilatieoverwegingen'. Een paar maanden later maakte minister van Justitie in de Kamer kenbaar dat hij artikel 15 ruimer ging toepassen.⁷⁷ Een medewerker van BuZa fronste de wenkbrauwen, omdat toelating op grond van dit artikel betekende dat een sterke band met Nederland was geschapen. Migratie naar een derde land lag dan niet meer in de rede.⁷⁸ De assimilatieoverweging werd aan het einde van deze periode losgelaten. De reden was dat de UNHCR niet langer mandaatverklaringen verleende, waarover hierna meer.

Het onderscheid tussen conventievluchtelingen en mandaatvluchtelingen bestond vooral op papier, want zij hadden in de praktijk dezelfde rechten. Er was voor asielzoekers met een vtv weinig aanleiding om te vragen om een A-status; zij namen genoegen met een mandaatverklaring. Met deze verklaring kon immers bij BuZa een vluchtelingenpaspoort worden aangevraagd. Zo kregen zij een document in handen, afgegeven door de Nederlandse overheid, welke hun vluchtelingenschap erkende. Belangrijk was dat tegen afwijzing van de status van mandaatvluchteling geen beroep openstond. Volgens Justitie was het nodig dat beide vluchtelingenstatussen naast elkaar bestonden. Immers, wanneer een Jordaniër om asiel vroeg en Justitie hem geen vtv wilde verlenen, kon de UNHCR hem geen mandaatverklaring verlenen (een vtv was een voorwaarde voor afgifte van een mandaatverklaring). De vraag of deze Jordaniër vluchteling was, moest dan nog wel aan bod kunnen komen.

De praktijk van de verlening van mandaatverklaringen was tot de komst van de Portugezen weinig problematisch.⁷⁹ Asielzoekers kregen wanneer zij eenmaal een vtv

hadden, vaak zonder problemen een mandaatverklaring. Een medewerker van Justitie bevestigde dat bij personen van achter het IJzeren Gordijn met een verblijfsvergunning Justitie meestal berustte in afgifte van mandaatverklaringen.⁸⁰ Toch was toetsing nodig, aldus een ambtenaar van Justitie, om te voorkomen dat de UNHCR mandaatverklaringen verleende aan personen 'die zelfs ons te merkwaardig aandoen en in het geheel niet door de beugel kunnen'.⁸¹ Brouwer legde uit dat hij vanaf eind jaren zestig ieder verzoek individueel toetste. Hij gebruikte hiervoor zes typen bronnen: justitiële stukken, dossiers van het Adviesburo voor Portugezen, brieven geschreven door de aanvrager, eigen verhoren, rapporten van mensenrechtenorganisaties en richtlijnen uit Geneve.⁸² Tussen juni 1967 en januari 1972 vroegen 2.111 personen asiel aan. In deze periode verleende UNHCR 1.116 mandaatverklaringen. Het aantal asielzoekers aan wie Nederland een vtv verschafte, was groter dan het aantal mensen dat een mandaatverklaring kreeg.⁸³ De zaak van de Tsjecho-Slowaak F. verduidelijkt de gang van zaken. F., die in 1971 naar Nederland reisde, vond een baan en een Nederlandse geliefde. Op grond daarvan kreeg hij een vtv. Van de UNHCR kreeg hij een mandaatverklaring nadat hij verklaarde 'dat hij om politieke aangelegenheden geen contact wenste met de Tsjecho-Slowaakse autoriteiten'.⁸⁴ Met dit document verkreeg hij een Nederlands vluchtelingenpaspoort, waarna de Nederlandse autoriteiten hem als vluchteling beschouwden.

De UNHCR trachtte de afgifte van mandaatverklaringen buiten de invloed van Justitie en BuZa te houden.⁸⁵ Het systeem van afgifte van mandaatverklaringen functioneerde goed zolang er geen meningsverschillen waren over wie een vluchteling was. Na ratificatie van het protocol van New York in 1968 konden asielzoekers met een geheel andere achtergrond, dus ook Nieuwe Vluchtelingen, een vluchtelingenstatus krijgen.⁸⁶ Ten Doesschate wees erop dat de rol van de UNHCR door hun komst in gevaar kwam.⁸⁷ Bovendien blijkt uit nota's dat Justitie en BuZa twijfelden aan de juistheid van de afgifte van mandaatverklaringen. Het leek, volgens het hoofd Vreemdelingenzaken, alsof ook economische vluchtelingen mandaatverklaringen kregen.⁸⁸ Brouwer zou volgens Justitie geregeld alleen verwijzen naar de reisroute en het arbeidsverleden van asielzoekers, maar de vertegenwoordiger van de UNHCR analyseerde hun politieke overtuigingen niet.⁸⁹ Brouwer kreeg in 1970 het verzoek alleen een mandaatverklaring te verstrekken aan personen wanneer bleek dat hun *vrees voor vervolging* gegrond was.⁹⁰ Het gevolg was dat verzoeken om mandaatverklaringen van Oost-Europeanen niet langer 'hamerzaken' waren. Na 1970 keurde Justitie ieder verzoek om een mandaatverklaring afzonderlijk goed.⁹¹

De problemen ontstonden toen Portugezen om mandaatverklaringen vroegen. Als zij deze verklaring kregen, was BuZa gedwongen een vluchtelingenpaspoort af te geven en werd erkend dat Portugal haar onderdanen vervolgde. Het was dus zaak voor de UNHCR om aan te tonen dat Portugezen in hun land waren vervolgd. De UNHCR liet BuZa zien hoe tien verzoeken om mandaatverklaringen van Portugezen waren geëvalueerd.⁹² Volgens Brouwer waren zij allen rechtstreeks naar Nederland gereisd en hadden zij werk of een studieplaats gevonden. Toch wilde hij maar vier van hen een mandaatverklaring verlenen. De Portugees O. ontving een mandaatverklaring, omdat hij was gekeurd voor militaire dienst en getraind. O. had naar eigen zeggen andere dienstplichtigen overgehaald te deserteren. De UNHCR beschouwde O. als betrouw-

baar, temeer daar hij zijn verklaringen niet opsierde met 'allerlei opsmuk'. BuZa keurde inwilliging van O.'s verzoek niet goed, omdat zijn enige verzetsdaad desertie was. De overige drie inwilligingen, 'hoewel zwak', accordeerde BuZa, omdat de aanvragers enigszins politiek actief waren. Een van hen was volgens de UNHCR een schrijver van verzetspoëzie. Hij presenteerde een consistent relaas en volgens de UNHCR was hij zonder meer een vluchteling, vooral ook omdat hij zijn zaak met bewijsmateriaal ondersteunde. Een andere Portugees vond de koloniale oorlog een verspilling van geld. De UNHCR zag in hem een noeste werker, maar hij voldeed op 'geen stukken na' aan de eisen van het Verdrag. Het ging de UNHCR, zo blijkt, om politieke activiteiten van de aanvrager en om consistente verklaringen. Het beleid van de UNHCR bij het afgeven van mandaatverklaringen aan Portugezen was restrictief te noemen.⁹³ Brouwer merkte op dat van de 500 Portugese asielzoekers die in 1972 om toelating als vluchteling vroegen, er slechts enkele tientallen gegronde redenen voor *vrees voor vervolging* hadden en dus in aanmerking kwamen voor een mandaatverklaring.⁹⁴

Het was vooral BuZa die weigerde in te stemmen met afgifte van mandaatverklaringen aan Portugezen. Toen in 1970 BuZa trachtte te voorkomen dat enkele Grieken en Portugezen een mandaatverklaring kregen, dreigde Brouwer in 1970 zijn taak neer te leggen. Hij wilde aan asielzoekers met gegronde *vrees voor vervolging*, ongeacht hun herkomstland, een mandaatverklaring kunnen geven.⁹⁵ Brouwer wilde, wanneer het verzoek in zijn ogen gegrond was, niet verantwoordelijk zijn voor een afwijzing van het verzoek. Uiteindelijk wist BuZa Brouwer over te halen door te gaan met zijn taak, omdat BuZa geen eigen onderzoeksapparaat had.⁹⁶ In 1972 liet Brouwer opnieuw weten dat hij wilde stoppen, omdat de statusbepaling van asielzoekers een taak was van nationale overheden. De UNHCR moest in zijn optiek dat proces alleen controleren.⁹⁷ Justitie erkende dat het beter was dat de beslissers in de toekomst het proces van statusbepaling op zich namen.⁹⁸ Uiteindelijk stopte de UNHCR in 1975 definitief met de afgifte van mandaatverklaringen.⁹⁹ Brouwer legde (nogmaals) uit dat de UNHCR niet verantwoordelijk kon zijn voor een afwijzende beschikking, wanneer het in de optiek van de UNHCR een vluchteling betrof. Nu er ook niet-humanitaire motieven meespeelden (hierbij doelde hij op de invloed van de diplomatieke relatie met Portugal), was er in zijn optiek voor de UNHCR geen plaats meer. Het gevolg van deze strijd was dat Justitie voortaan ging bepalen of een asielzoeker voldeed aan de definitie van een vluchteling uit het Verdrag. Personen die op dat moment een mandaatverklaring hadden, werden toegelaten op grond van artikel 15.¹⁰⁰

Toch wilde Justitie niet iedere asielzoeker die niet kon worden uitgezet, een vluchtelingenstatus geven. Om hiervoor een oplossing te vinden werd in 1974 de B-status gecreëerd. Een asielzoeker kreeg een B-status wanneer er humanitaire redenen waren die zich tegen zijn terugkeer verzetten. De B-status gaf minder rechten dan de vluchtelingenstatus. Deze laatste gaf recht op een studiebeurs, een vluchtelingenpaspoort en een uitkering. De houders van de B-status, waren geen vluchtelingen, maar terugkeer werd van hen niet verwacht.¹⁰¹ Door het gebruik van de B-status werd voorkomen dat een precedent werd geschapen, en een herkomstland werd geschoffeerd doordat een van hun onderdanen een vluchtelingenstatus kreeg. In de volgende periode, zo zal blijken, werd de B-status de meest gebruikte status.

Kortom, in de periode 1968-1977 veranderde het asielbeleid en de asielwetgeving ingrijpend. Na ratificering van het Protocol van New York in 1968 vielen ook personen die vluchtten als gevolg van gebeurtenissen *na* 1951, onder het Verdrag. Nieuwe Vluchtelingen konden nu in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus.¹⁰² Asielzoekers die voldeden aan het Verdrag, ontvluchtten mogelijk bevriende en vijandige landen.¹⁰³ Een andere belangrijke wijziging was dat de UNHCR in deze periode de afgifte van mandaatverklaringen staakte. De beslissers gingen voortaan bepalen of een asielzoeker voldeed aan de definitie van een vluchteling uit het Verdrag.

4.4 WIE VROEGEN OM ASIEL EN WAAROM?

De komst van uitgenodigde vluchtelingen

In de periode 1968-1977 nodigde Nederland twee groepen vluchtelingen uit voor hervestiging: Aziaten uit Oeganda, en Chilenen en andere Latijns-Amerikanen uit Chili.¹⁰⁴ In 1972 gaf de president van Oeganda, Idi Amin, de 60.000 tot 80.000 Aziaten in zijn land, die er soms al generaties woonden, opdracht om binnen negentig dagen te vertrekken. 30.000 van hen gingen naar Engeland. Voor de overigen benaderde de UNHCR tientallen andere landen met het verzoek om opname van groepen op korte termijn. Nederland was bereid 50 gezinnen (300 personen) op te nemen. De Aziaten uit Oeganda waren in Nederland de eerste substantiële groep vluchtelingen van niet-Europese afkomst.¹⁰⁵ Ze behoorden in Oeganda tot de middenklasse of hoger, waren goedgeschoold, en hadden handelscontacten.¹⁰⁶ Toen de UNHCR Nederland voor de tweede maal vroeg een groep Oegandezen op te nemen, weigerde Nederland vanwege de slechte integratiekansen van Oegandezen.¹⁰⁷

Meer dan duizend personen uit Chili werden in de periode 1973-1979 uitgenodigd om zich in Nederland te vestigen.¹⁰⁸ Uniek aan hun komst was dat zij aanvankelijk niet door de UNHCR waren voorgedragen, maar dat ze hun toevlucht tot de Nederlandse ambassade in Santiago hadden gezocht. Op 11 september 1973 maakte een militaire coup een einde aan het bestuur van democratisch gekozen Chileense president Salvador Allende en kwam Pinochet aan de macht. Allende probeerde in de jaren zeventig van Chili een socialistisch land te maken. Dit trok sympathisanten en vluchtelingen (in totaal ongeveer 17.000) aan uit buurlanden. Na de coup ontvluchtten zij en tienduizenden linkse Chilenen Chili. Zij gingen naar tal van Europese landen waaronder Oost-Duitsland. Sommige mensen vluchtten de grens niet over, maar zochten hun heil in ambassades van Westerse landen in Chili waar zij diplomatiek asiel vroegen. Nederland kende nauwelijks een traditie van het verlenen van diplomatiek asiel.¹⁰⁹ Volgens een medewerker van BuZa was voor 1966 zelfs nog nooit diplomatiek asiel verleend.¹¹⁰ Chili erkende deze vorm van asielverlening, zodat zij die hun toevlucht zochten in de Europese ambassades, een vrijgeleide kregen waarmee zij Chili konden verlaten. De aanvragen van hen die op de Nederlandse ambassade te Santiago asiel vroegen, werden getoetst door een Nederlandse diplomaat. De meeste asielzoekers waren Chilenen, maar er waren ook linkse activisten bij uit andere Zuid-Amerikaanse landen. Het proces van asielverlening onttrok zich grotendeels aan toezicht vanuit Ne-

derland. Hoewel Justitie de inwillingen goedkeurde, leek zij geen inhoudelijke stem in het selectieproces te hebben.

Een nota uit september 1973 laat zien dat Nederland de slachtoffers van Pinochets bewind die zich aanmeldden op de ambassade, wilde helpen.¹¹¹ Na ontvangst in de ambassade, moest een diplomaat beoordelen of er acuut levensgevaar voor de asielzoeker bestond. Wanneer dit acute levensgevaar was geweken, moest de asielzoeker de ambassade overigens weer verlaten. Het ging bij de beoordeling om de vraag of er sprake was van *vrees voor vervolging* en of het ging om een bekend persoon. Op de Nederlandse ambassade verbleven onder meer de echtgenoot van de dochter van president Allende en de voormalige ambassadeur van Costa Rica.¹¹² In de Ministerraad maakte de minister van BuZa bekend dat de ambassade enkele Chilenen opnam. Dit had hij niet eerder kenbaar gemaakt, omdat hij vreesde dat dan vele Chilenen hun voorbeeld zouden volgen.¹¹³ Hij legde uit dat alleen zij asiel kregen van wie in redelijkheid vaststond dat zij, gelet op hun positie tijdens het bewind van Allende en het willekeurige en gewelddadige optreden van de Junta, bij aanhouding levensgevaar liepen. Dat de ambassadeur sommige Chilenen weigerde toe te laten, kwam hem op kritiek te staan van journalisten, kerkelijke en humanitaire instellingen, internationale organisaties en geestelijken.¹¹⁴

Sommige Chilenen kwamen de ambassade binnen als bezoeker, anderen klommen over de muren en hekken. Al snel bewaakten de nieuwe Chileense autoriteiten de Europese ambassades en nam het aantal 'muur- en hekspringers' af. De minister van BuZa adviseerde zijn ambassadeur niet-Chilenen naar de UNHCR door te verwijzen, en asielzoekers met zwakke motieven of personen met criminele antecedenten te weren. Van een groep van twintig Chilenen, die de ambassade binnendrong, verleende de ambassadeur er elf gastvrijheid. Hij merkte op dat van de personen van wie het verzoek was afgewezen niemand was gearresteerd, nadat zij de ambassade in het geheim hadden verlaten. Hij vond het een onaangename taak een Chileen af te wijzen, maar zijn ambassade had slechts een beperkte capaciteit. De ambassadeur legde uit dat er een 'zware verantwoordelijkheid over levenskwesties' op zijn schouders en die van zijn medewerkers rustte en dat zij hierbij naar 'eer en geweten handelden'.

Volgens de ambassadeur kwam 'de stroom' vluchtelingen goed op gang nadat bekend werd dat de Nederlandse ambassade personen opving. De ambassadeur liet weten dat hij aanvankelijk in staat was verschil te maken tussen slechte en goede zaken, maar toen de aantallen toenamen, ontbraken hem de tijd en middelen de asielverzoeken grondig te evalueren.¹¹⁵ In totaal verbleven ruim honderd personen in de ambassade. Medio november 1973 waren er vanuit de ambassade 29 personen naar Nederland gezonden en verbleven er nog 25 anderen op de ambassade. Een voorbeeld van het moeizame selectieproces was de komst van twee Chileense postbodes, die via een aangrenzend huis op het terras van de ambassade sprongen. De ambassadeur slaagde er naar eigen zeggen niet in de twee vrijwillig de ambassade te laten verlaten. Hen met geweld verwijderen was ongewenst, omdat zij dan in de armen van de politie liepen. De ambassadeur vermoedde dat de twee postbodes spionnen waren, gelet op de angst die zij de andere gasten inboezemden.¹¹⁶ Volgens de ambassadeur was het evident dat zij geen vluchtelingen waren. Zij verlieten de ambassade in de nacht. Een ander geval was G., die naar eigen zeggen eerder werkte op het Chileense consulaat

te Rotterdam. G. vertelde dat hij lid was van een verboden partij en propaganda verspreidde. Volgens de ambassadeur bleek uit onderzoek dat de gevaren voor de man in Chili niet groot waren. Daarom moest hij vertrekken.

Na december 1973 gaven de Chileense autoriteiten geen vrijgeleides meer af aan de bewoners van Europese ambassades. Het systeem van diplomatiek asiel functioneerde niet langer, omdat de vluchtelingen in de ambassades Chili niet meer konden verlaten.¹¹⁷ Hierna nam overigens het aantal Chileenen dat naar Nederland vertrok toe. Vanaf medio 1974 vertrokken ongeveer duizend Chileense en Latijns-Amerikaanse vluchtelingen naar Nederland. Hun status werd niet langer bepaald door Nederlandse diplomaten op de ambassade te Santiago, maar door de UNHCR in Chili. Zij waren door de UNHCR geselecteerd uit de vluchtelingenkampen in Chili.

De komst van de vluchtelingen uit Chili was belangrijk omdat hierdoor het vluchtelingenwerk in Nederland nieuw leven werd ingeblazen. Na aankomst in Nederland kregen de Chileense vluchtelingen veel hulp van Nederlanders.¹¹⁸ Dit had te maken met hun katholieke geloof en westers georiënteerde cultuur, het socialistische regime van Allende en de identificatie met politieke partijen in Chili. In tal van plaatsen ontstonden Chilicomités. Niet langer waren alleen Oost-Europeanen vluchtelingen, maar ook uit de rechtse Latijns-Amerikaanse dictaturen kwamen vluchtelingen. De zaak van de Chileenen laat ook zien hoe een ambassadeur in een verwarrende burgeroorlogssituatie echte vluchtelingen van onechte vluchtelingen probeerde te scheiden. Het valt op dat de handelswijze van de ambassadeur veel overeenkomst vertoonde met de Nederlandse asielprocedure: de vrees voor grote aantallen en de beperkte opvangcapaciteit (van de ambassade), de angst voor de komst van spionnen, kritiek van voorpleiters op het karige beleid en de moeilijkheden bij het maken van onderscheid tussen echte en onechte vluchtelingen.

De komst van asielzoekers

Niet alleen het aantal uitgenodigde vluchtelingen nam toe in de periode 1968-1977, maar ook het aantal personen dat asiel vroeg in Nederland. Zij worden in de nota's ook steeds vaker *asielzoekers* genoemd, een term die voor die tijd weinig gangbaar was.¹¹⁹ De Nieuwe Vluchtelingen werden in Nederland, maar ook elders in Europa, aangeduid als 'de facto vluchtelingen'.¹²⁰ In Nederland werden zij ook wel geassilieerden of asielgerechtigden genoemd.¹²¹ Asielzoekers waren steeds vaker geen gewone vreemdelingen, maar ook geen vluchtelingen.¹²² De vertegenwoordiger van de UNHCR stelde in 1973 dat het in 1945 duidelijk was of iemand een vluchteling of vreemdeling was, maar dat in de jaren daarna verschil ontstond tussen de status van vluchteling en die van asielgerechtigde.¹²³ De status van vluchteling bood verregaande bescherming. Zij die deze status hadden, genoten vrijwel alle rechten van de nationale burger. De status van asielgerechtigde was een 'lichtere status', die beschermde tegen terugzending naar het herkomstland en recht gaf op werk en een vreemdelingenpaspoort. Al voordat de B-status werd ingevoerd in 1974, bestond dus in de praktijk al de lichtere status van asielgerechtigde.

In tabel 6 is te zien dat het aantal asielzoekers in de periode 1968-1970 groot was. Het ging vooral om Tsjecho-Slowaken. In januari 1968 zette de Tsjecho-Slowaakse

overheid hervormingen in gang die moesten leiden tot een meer gematigde vorm van communisme en meer onafhankelijkheid van de su. De inval in augustus 1968 door de andere landen van het Warschaupact, onder leiding van de su, maakte een einde aan de Praagse Lente. 70.000 mensen vluchtten onmiddellijk uit Tsjecho-Slowakije. Dit aantal liep geleidelijk op tot 300.000. Bij het begin van de Praagse Lente woonde er ongeveer duizend Tsjecho-Slowaken in Nederland. Het werd niet als een probleem gezien om hen blijvend op te nemen.¹²⁴ Het beleid voor Tsjecho-Slowaakse asielzoekers die rechtstreeks uit hun land naar Nederland reisden, was geruime tijd ruimhartig.¹²⁵ De minister-president verklaarde dat Nederland geen Tsjecho-Slowaak tegen zijn zin zou uitzetten.¹²⁶ In hun persoonsdossiers is weinig discussie. De Nederlandse regering was daarnaast bereid een groep Tsjecho-Slowaken uit te nodigen voor vestiging uit landen waar zij naartoe waren gevlucht. Bij het uitnodigen van Tsjecho-Slowaken moesten humanitaire overwegingen centraal staan, maar er werd (wederom) gekeken naar de kansen op de arbeidsmarkt in Nederland. Deze pragmatische houding is opvallend kort na het begin van de Praagse Lente. Uiteindelijk vestigden Tsjecho-Slowaakse vluchtelingen zich niet blijvend in vluchtelingenkampen en hervestigde Nederland geen Tsjecho-Slowaken vanuit andere landen.

TABEL 6 AANTALLEN ASIELZOEKERS 1968-1977¹²⁷

Tijdvak	Totaal aantal asielzoekers	Ingewilligd	Afgewezen	Nog niet besloten/ nog in behandeling
1/6/1968 - 1/6/1970	1.256	1.168	27	61
1/6/1970 - 1/6/1971	494	332	63	99
1/6/1971 - 1/6/1972	419	247	72	100
1/6/1972 - 1/6/1973	271	146	64	61
1/6/1973 - 1/1/1974	88	45	34	9
1974	350	175	102	73
1975	283	255	onbekend	onbekend
1976	469	556	onbekend	onbekend

Bron: NA, 5.023.5027, inv. nr. 2296, Tabel, gemaakt door Bureau Statistiek (1976).

Tussen juni 1968 en april 1970 vroegen 1.203 personen asiel (de aantallen wijken iets af van die in tabel 6 omdat de periode anders is). Het ging om 938 Tsjecho-Slowaken, 97 Portugezen, 49 Polen, 32 Hongaren, 18 Joegoslaven, 13 Roemenen, 10 Nigerianen, 6 Grieken, 4 Zuid-Afrikanen, 4 Oost-Duitsers, 4 Bulgaren, 3 Russen en 25 anderen. 995 van hen kregen toelating tot Nederland, 68 migreerden naar een ander land, 13 vertrokken zelf, 21 kregen een afwijzende beschikking en van 10 personen was de zaak nog in behandeling in april 1970.¹²⁸ Het percentage asielzoekers dat niet in Nederland mocht blijven, is opvallend laag. Dit werd vooral beïnvloed doordat vrijwel alle Tsjecho-Slowaken in Nederland toelating als vluchteling kregen.

Vanaf 1967 vroegen Portugezen asiel in Nederland, omdat ze weigerden te vechten in Portugese koloniale oorlogen in Angola en Mozambique. Vanaf begin jaren zestig verscheepte Portugal duizenden jongemannen naar Angola en Mozambique. Portugezen deserteerden van het front, of verlieten hun land nadat zij de oproep voor

militaire dienst hadden ontvangen of nadat ze medisch waren gekeurd. Op het moment van de Anjerrevolutie in april 1974, toen Salazar via een militaire coup werd verdreven, verbleven ongeveer 80.000 jonge Portugezen buiten hun land, vooral in Frankrijk.¹²⁹ In Nederland hadden in oktober 1970 in totaal 129 Portugezen om asiel gevraagd. Daarvan kregen er 71 een verblijfsvergunning, 49 zaken waren nog in behandeling, 6 Portugezen vertrokken uit Nederland en 3 verzoeken werden afgewezen.¹³⁰ Als verklaring voor het grote aantal zaken dat nog in behandeling was, wees Justitie op de twijfels over hun 'werkwillegheid'. Tot maart 1973 kregen 450 Portugezen asiel, waarvan volgens ambtenaren van Justitie en CRM slechts 10 procent 'mislukte'.¹³¹ Onder mislukken werd verstaan 'het doelloos rondhangen zonder werk'. Na maart 1973 vroegen nog ongeveer 250 Portugezen om de status van vluchteling bij Justitie. Cijfers over de periode 1970-1972 laten zien dat van de 442 Portugezen 78 procent dienst weigerde, 16 procent deserteerde en 6 procent Portugal verliet wegens politieke activiteiten.¹³²

In 1974 ontving Justitie 350 asielverzoeken van mensen uit 43 verschillende landen, maar uit 20 landen was slechts één asielzoeker afkomstig. Ongeveer 40 procent kwam nog altijd uit Oost-Europa. Van de 350 asielzoekers kregen er 12 een vluchtelingenstatus (de A-status), 163 kregen een andere verblijfsvergunning, 34 verdwenen uit Nederland met onbekende bestemming, 1 overleed, 102 werden afgewezen en 38 zaken waren nog onbeslist.¹³³ Tabel 6 laat zien dat het afwijzingspercentage van asielzoekers in 1974 aanzienlijk hoger lag dan voor 1974. De reden was dat Portugezen die na de Anjerrevolutie Portugal verlieten, niet langer voor een vtv in aanmerking kwamen. Duidelijk was dat slechts een enkeling een vluchtelingenstatus kreeg en dat het percentage asielverzoeken dat werd afgewezen in de loop van deze periode toenam.

Bij de evaluatie van de motieven van de Oude Vluchtelingen – de Oost-Europeanen – werd ouder asielbeleid gecontinueerd. Niet het antwoord op de vraag of de asielzoeker vrees had voor vervolging gaf de doorslag, maar of Nederland de asielzoeker kon verwijderen naar een ander land. Belangrijke criteria waren nog altijd de reisroute en de *vrees voor vervolging* vanwege Republiekvlucht. Repatriëring van Nieuwe Vluchtelingen leek mogelijk, wanneer hun asielverzoek was afgewezen, omdat zij niet langer uit Oost-Europa kwamen en hun regimes niet als de vijand werden beschouwd. Beslissers vonden de verzoeken van de Nieuwe Vluchtelingen om toelating als vluchteling onterecht, omdat er geen sprake was voor gegronde *vrees voor vervolging* in hun land.

4.5 DE ZAAK WAVER

De Amerikaanse deserteur Waver is waarschijnlijk Nederlands bekendste asielzoeker of in ieder geval was hij dat op het moment dat zijn zaak speelde.¹³⁴ In onderzoeken naar zijn zaak ligt de nadruk op de juridische gang van zaken en de rol die Waver speelde als symbool van de Vietnambeweging.¹³⁵ De zaak Waver had niet alleen gevolgen voor de juridische invulling van het begrip *vluchteling*, maar zijn zaak veranderde ook de relatie tussen de Raad van State en de regering.¹³⁶ In zijn zaak gebruikten journalisten, actiegroepen, advocaten en Kamerleden argumenten die kenmerkend

waren voor de ontvangst van Nieuwe Vluchtelingen. Bovendien was dit de eerste keer dat een individuele asielzoeker massaal steun kreeg van het publiek, wat zichtbaar is in het grote aantal brieven dat Justitie ontving waarin voorpleiters met tal van argumenten het beleid van Justitie bekritiseerden.

Al voor de komst van Waver bleven Amerikaanse militairen een enkele keer in Nederland achter tijdens hun verlof vanuit hun in Duitsland gelegen bases.¹³⁷ De meeste van hen vertrokken met hulp van linkse activisten naar Frankrijk of Zweden, omdat deze landen geen deserteurs aan de vs uitleverden.¹³⁸ Volgens de historicus Rimko van der Maar motiveerden de Amerikanen hun desertie slechts gedeeltelijk met politieke motieven.¹³⁹ In een nota van Justitie staat dat bij alle militairen die tot 1967 waren aangehouden, een principiële desertiemotief ontbrak.¹⁴⁰ Bij beantwoording van een Kamervraag van Wiebenga (PvdA) uit 1969 over desertie van twee Amerikanen, meldde Justitie dat zij geen politiek motief hadden, maar dat zij hun komst motiveerden uit zucht naar avontuur.¹⁴¹ De twee keerden vrijwillig terug naar hun onderdeel. Na de aanmelding van Waver vroeg slechts een handvol Amerikanen om asiel.

Ralph Waver was getrouwd en had twee kinderen. Hij trad in 1967 als vrijwilliger voor vier jaar in dienst bij de Amerikaanse marine. Tussentijds verlengde hij zijn contract met twee jaar, omdat hij de toezegging kreeg dat hij zich kon specialiseren tot elektronicus. Waver was geboren in een conservatieve, blanke familie, die hem beschouwde als 'het zwarte schaap'.¹⁴² Hij legde uit dat hij vrijwillig in dienst trad vanwege studiekansen, het salaris en de mogelijkheid zo inzet in Vietnam te ontlopen, omdat hij diende op de Atlantische vloot.¹⁴³ Tijdens zijn diensttijd brokkelde zijn vertrouwen in zijn overheid af en ondernam hij naar eigen zeggen drie pogingen ontslag te krijgen. De laatste keer was in mei 1970, maar door obstructie van leidinggevend kreeg hij naar eigen zeggen geen contact met de juiste instanties.¹⁴⁴ Waver deserterde in juni 1970 in Vlaardingen, omdat hij was vervreemd van zijn land en hij niet langer een agressieve overheid wilde ondersteunen.¹⁴⁵ Daarnaast protesteerde hij tegen de rassendiscriminatie aan boord: personen met een donkere huidskleur kregen zwaardere straffen dan die met een lichte huidskleur.

Na zijn desertie bereikte hij al liftend de commune 'House of the Happy People' in Vlaardingen, waar hij in contact kwam met de actiegroep Release.¹⁴⁶ Een maand later vertrok hij naar Zweden, omdat hij hoorde dat daar de kansen op asiel groter waren.¹⁴⁷ Zweden bleek niet het paradijs te zijn. Hij vernam dat enkele Amerikanen toch waren overgedragen aan hun autoriteiten in Duitsland. Daarnaast realiseerde hij zich dat Amerikanen in Zweden weinig kansen kregen, waardoor ze veelal in drugs gingen handelen. Eind augustus keerde hij terug naar Nederland. Hij kwam via de advocaat Van Bennekom, in contact met de PvdA-Kamerleden Dankert en Barendregt. Met zijn vieren bezochten zij in oktober 1970 Fontein, de verantwoordelijke man voor afhandeling van asielverzoeken bij Justitie. Na een uitvoerig gesprek vertelde Fontein Waver dat hij niet te optimistisch moest zijn.¹⁴⁸ Nadat Waver en zijn advocaat de ruimte verlieten, sprak Fontein nog vijf minuten met de twee Kamerleden. Volgens hen verzekerde Fontein hen dat Waver een verblijfsvergunning kreeg indien hij voldeed aan enkele voorwaarden: hij mocht geen ruchtbaarheid aan zijn zaak geven, hij mocht niet in Amsterdam wonen en hij moest werk vinden. Bovendien moest onderzoek bevestigen dat het NAVO-statusverdrag (dat uitlevering van deserteurs en dienstweigeraars

aan lidstaten van de NAVO regelde) niet op Waver van toepassing was, moest zijn relaas kloppen en mocht Waver niet vragen om asiel. Dit laatste was volgens zijn advocaat geen probleem, omdat Waver niet aan de status van vluchteling hechtte. Het was geen kruistocht tegen zijn land en Waver wilde ook niet als martelaar of profeet worden beschouwd.¹⁴⁹ Nadat Waver in Haarlem werk vond, voldeed hij aan alle voorwaarden.¹⁵⁰

De toezeggingen van Fonteijn aan de Kamerleden speelden in de zaak Waver een rol. Hoewel Waver zich aan alle eisen hield, wachtte hem, volgens zijn voorpleiters, uitzetting.¹⁵¹ Toen de minister van Justitie vroeg aan Fonteijn of hij deze toezeggingen had gedaan, liet Fonteijn weten dat hij alleen de procedure had uitgelegd.¹⁵² De media hadden het over 'woordbreuk' van Fonteijn. *NRC Handelsblad* vond het ontstellend hoe eerdere toezeggingen onder tafel waren geveegd, ontstellend.¹⁵³ Wavers advocaat noemde in *De Groene Amsterdammer* de woordbreuk een belangrijke kwestie en legde uit dat hij al eerder had ervaren dat het woord van een ambtenaar van de vreemdelingendienst weinig waarde had, maar dat dit geval aantoonde dat dit speelde tot in de 'hoogste regionen'.¹⁵⁴ Fonteijn was duidelijk de gebeten hond. Niet langer was Justitie of wetgeving verantwoordelijk, maar een bewindsman of -vrouw. Het was onderdeel van een trend: aanvallen op politici werden steeds persoonlijker. Niet alleen Fonteijn kreeg kritiek, maar ook de staatssecretaris. In een brief werd snerend opgemerkt dat staatssecretaris Klaas Wiersma op school vroeger de bijnaam 'Klein Klaasje' had, en dat hij nu via streng optreden wilde laten zien dat hij een 'Grote Klaas' was.¹⁵⁵ Een andere man schreef dat hij niet snapte hoe de staatssecretaris deze onmenselijke uitlevering met zijn geweten in overeenstemming kon brengen.¹⁵⁶

Een ideale asielzoeker was Waver niet. Hij was vrijwillig in militaire dienst getreden, had zijn contract tussentijds verlengd en er was geen kans op uitzending naar Vietnam. In zijn voordeel pleitte dat hij aardig, rustig en intelligent was, zoals blijkt uit krantenartikelen en uit brieven die Justitie ontving. Verder was het mogelijk via Waver actie te voeren tegen de Vietnamoorlog, en bood zijn zaak links Nederland de kans tot protest tegen het conservatieve beleid van de regering De Jong (KVP, ARP, CHU en VVD).¹⁵⁷ In een opiniërend stuk stond dat Waver voor linkse actiegroepen een 'geschenk der Goden!': een door de overheid achternagezeten Amerikaan' was. Hij kon zich geen idealer geval voorstellen.¹⁵⁸

Wavers juridische procedure

Begin december 1970 meldde Waver zich bij de Haarlemse politie met het verzoek om een gewone verblijfsvergunning. De procureur-generaal adviseerde afwijzend, omdat hij meende dat Nederland Waver moest uitleveren aan de vs op grond van het NAVO-statusverdrag.¹⁵⁹ Een justitiële nota bevestigde dat Justitie geen reden zag Wavers verzoek in te willigen, ondanks eventueel 'rumoer'. Waver had immers op grond van gewetensbezwaren ontslag uit de dienst kunnen krijgen en er was geen kans dat hij naar Vietnam moest.¹⁶⁰ Het hoofd Vreemdelingenzaken wilde Waver één week de tijd geven zelf de benen te nemen, anders volgde uitlevering aan de vs. De secretaris-generaal van Justitie vond het gerechtvaardigd dat Wavers verzoek was afgewezen, omdat zijn aanwezigheid geen wezenlijk Nederlands belang diende.¹⁶¹ Ook hij vond het redelijk Waver een vertrektermijn te geven, zodat hij kon vertrekken naar

een land van zijn keuze. De minister van Justitie voegde hieraan toe dat Waver geen band had met Nederland. Hij vond het 'duidelijk dat de heer Waver in dit land niet thuishoort'.¹⁶² Wel vreesde de minister dat de pers hem afschilderde als een principiële tegenstander van de Vietnamoorlog. Een medewerker concludeerde dat de gehele ambtenarij het ermee eens was dat Waver Nederland moest verlaten.¹⁶³ De beslissers vonden het ideaal als hij vrijwillig vertrok, zodat het probleem de wereld uit was.

De enige overweging voor de afwijzende beschikking was dat zijn toelating strijdig was met het algemene belang, omdat hij geen enkele band met Nederland had.¹⁶⁴ Wavers advocaat en de twee Kamerleden organiseerden niet veel later een persconferentie, waarin zij uitlegden dat de afwijzing van Wavers verzoek onrechtmatig was.¹⁶⁵ De advocaat diende ook een herzieningsverzoek in. Tijdens de persconferentie en in het herzieningsverzoek ging het om de toezeggingen van Fonteijn en werd verwezen naar de afwijzingsgrond 'band met Nederland'.¹⁶⁶ Waarom Justitie Waver hierna niet alsnog een verblijfsvergunning gaf – en dus geruisloos toegaf – is niet duidelijk. Alle problemen zouden daarmee uit de wereld zijn geweest en niemand kon protesteren tegen het gedrag van 'het slaafse Nederland'.¹⁶⁷ De advocaat vond de afwijzing een geval van gebrek aan vooruitzien. Dit verbaasde Wavers advocaat ook nog in 2007. De vele nota's in het archief van Justitie en BuZa laten zien dat de angst voor de komst van meer (Amerikaanse) deserteurs het won van de vrees voor negatieve publiciteit.

Uit de zaak Waver blijkt dat Nederlandse burgers zich het lot van Waver aantrokken. In totaal vond ik 59 brieven, 12 petitie's (met tussen de 20 en 2.285 ondertekenaars) en 16 telegrammen die aan Justitie waren gestuurd. Sommige pleidooien bevatten geen argument, zoals een ansichtkaart waarop slechts staat dat Justitie Waver op vrije voeten moest stellen.¹⁶⁸ De argumenten die worden genoemd in de brieven, heb ik geturfd en gegroepeerd in de zeven frames (zie tabel 7). Opvallend is dat het argument dat verwijst naar de *traditie van gastvrijheid* (uit het *medemenselijkheidframe*) het vaakst voorkwam, nog vaker dan het argument dat Waver was vervolgd of daarvoor moest vrezen in de vs.

Daarnaast verschenen er honderden krantenartikelen over Waver – in lokale en landelijke dagbladen – waarin beslissers, voorpleiters en tegenpleiters aan het woord kwamen. Slechts één persoon, een oud-Kamerlid (CHU), steunde in een brief het beleid van Justitie.¹⁶⁹ Hij wilde dat Waver de aanzegging kreeg te vertrekken naar een land dat niet tot de NAVO behoorde. Zo werd aan het rechtsgevoel van de Nederlanders voldaan en raakte Nederland hem kwijt. 23 personen wezen er in hun brieven op dat het Nederlandse asielbeleid willekeurig was (immers Oost-Europeanen werden wel toegelaten) en 42 voorpleiters vonden het Nederlandse asielbeleid te streng. Een man beschreef het beleid van Justitie als 'onmenselijk formalistisch'.¹⁷⁰

Voorpleiters hadden persoonlijk contact met Waver of voelden zich met hem verbonden doordat ze ook in Haarlem woonden of doordat ze idealen deelden. Meerdere Haarlemse organisaties schreven een brief aan de Tweede Kamer voor hun stadsgenoot.¹⁷¹ 2.285 Haarlemmers ondertekenden een petitie opgesteld door de Hervormde Gemeente.¹⁷² In een andere petitie, gestuurd door Haarlemmers, stond dat Waver gastvrijheid verdiende 'in onze stad'.¹⁷³ Studenten, andere jongeren en de vereniging van dienstweigeraars stuurden brieven en telegrammen.¹⁷⁴ Justitie stuurde, vanwege de grote aantallen, alle voorpleiters een standaardantwoord.¹⁷⁵

TABEL 7 ARGUMENTEN IN 87 BRIEVEN IN DE ZAAK WAVER

Frames	Problemdiagnose	Morele evaluatie	Aantal
1. Vervolging	Was er sprake van vervolging in het herkomstland?	Waver was vervolgd	38
		Niet vervolgd	Niet gebruikt
2. Geloofwaardigheid	De geloofwaardigheid van de asielzoeker	Wel geloofwaardig	5
		Niet geloofwaardig	Niet gebruikt
3. Aantallen	Omvang Nederlandse bevolking	Wel vol	Niet gebruikt
		Niet vol	Niet gebruikt
	Komst andere, asielzoekers, vreemdelingen of vluchtelingen	8	
	Het gevaar van het precedent	3	
4. Kritiek op de Nederlandse asielprocedure	Willekeur en gelijkheidsbeginsel		23
	Binnenlands vestigingsalternatief	Wel aanwezig	Niet gebruikt
		Niet aanwezig	Niet gebruikt
	Reisroute en het land-van-ontvangst-principe	Wel van toepassing	Niet gebruikt
		Niet van toepassing	Niet gebruikt
	Kritiek op het Nederlandse asielbeleid en op functioneren van ambtenaren, politici of een politieke partij	Te streng	42
Te slap		Niet gebruikt	
Vergelijking met asielbeleid andere landen	Strenger	5	
	Slapper	Niet gebruikt	
5. Medemenselijkheid	Duur verblijf, mate van integratie en aanpassing	Waver is goed geïntegreerd	3
		Geen aanpassing	Niet gebruikt
	Traumatische ervaringen in land van oorsprong, in Nederland en medische situatie	Medische situatie verzet zich tegen uitzetten	7
		Medische situatie verzet zich niet tegen uitzetten	Niet gebruikt
	Solidariteit met hen die het minder hebben		3
	Verwijzing naar eerdere ervaringen na komst van asielzoekers	Ervaringen tijdens Holocaust	11
Slechte ervaringen bij het opnemen van asielzoekers		Niet gebruikt	
Christelijke normen en waarden en de traditie van gastvrijheid		43	
6. De persoon	Sekse, leeftijd, klasse, burgerlijke staat		3
	Nationaliteit	Slechte mensenrechtensituatie	29
		Goed land	Niet gebruikt
	Familie in Nederland		Niet gebruikt
	Karakter en gedrag	Waver was aardig, intelligent, kwetsbaarheid	8
		Lui, crimineel	Niet gebruikt
Culturele, etnische, religieuze achtergrond	Waver verrijkt Nederland	7	
	Ze zijn anders	Niet gebruikt	
7. Kosten en baten	Angst voor publieke onrust	Vrees voor acties	5
	De situatie op de arbeidsmarkt	Wel ruimte	2
		Geen ruimte, krapte	Niet gebruikt
	Woningnood		Niet gebruikt
	Kosten		2
Diplomatieke belangen		26	

De staatssecretaris legde daarin uit dat hij op grond van verdragsverplichtingen en na zorgvuldige overweging van alle omstandigheden en alle juridische argumenten moest overgaan tot uitlevering van Waver.

Na de persconferentie konden de Amerikaanse autoriteiten niet stil blijven. Zij verzochten uitlevering van Waver, omdat zij vreesden dat anders meer Amerikaanse militairen zouden deserteren.¹⁷⁶ Niet veel later werd Waver gearresteerd. Hierdoor nam de actiebereidheid toe.¹⁷⁷ Een rechter moest oordelen of de uitwijzing van Waver op grond van het NAVO-statusverdrag was gerechtvaardigd. Hij twijfelde, omdat het onduidelijk was of het NAVO-statusverdrag nog geldig was nadat Waver uit Zweden terugkeerde om een vtv aan te vragen. Waver was dus niet als militair Nederland binnengereisd. Daarnaast vroeg de rechter zich af of Waver nog deel uitmaakte van het Amerikaanse leger en hij niet was ontslagen.¹⁷⁸ Volgens de rechter kon uitlevering vooralsnog niet aan de orde zijn. Justitie negeerde het advies van deze rechter en oordeelde dat Waver moest worden uitgeleverd.¹⁷⁹ Volgens de staatssecretaris wees niets erop dat het NAVO-statusverdrag zijn geldigheid verloor door verblijf in Zweden. Justitie vroeg de Franse jurist Lazareff of Waver nog viel onder de werking van het NAVO-statusverdrag nadat hij een periode in Zweden verbleef.¹⁸⁰ Lazareff was de aangewezen persoon, omdat hij hielp dit verdrag op te stellen en er een boek over had geschreven.¹⁸¹ Tot tevredenheid van Justitie concludeerde Lazareff dat het verblijf van Waver in Zweden de werking van het Verdrag niet beïnvloedde.¹⁸² Bovendien lieten de Amerikanen weten dat Waver nog altijd militair was.

In een kort geding verbood de Haagse rechtbank de Nederlandse autoriteiten Waver gedurende een periode van zes maanden uit te zetten. De rechter oordeelde dat hij in een dergelijk korte tijd geen gefundeerd oordeel kon vellen over dit complexe juridische vraagstuk. De haast die Justitie had om Waver uit te leveren, was niet gerechtvaardigd en strijdig met de beginselen van 'fair play'. Verder was volgens de rechter Wavers aanvraag van een vtv niet uitpuutend behandeld en was het mogelijk dat Waver een asielaanvraag indiende.¹⁸³ In dat geval was het volgens de rechter niet duidelijk of het Verdrag of het NAVO-statusverdrag voorrang had. Pas na uitspraken over deze twee verzoeken, wilde de rechter over het uitleveringsverzoek oordelen.¹⁸⁴

Justitie wilde uitlevering doorzetten, vooral om 'magneetwerking' te voorkomen.¹⁸⁵ De vs moest dan ook het uitleveringsverzoek handhaven¹⁸⁶ en Justitie moest de aanvragen om toelating als vluchteling en van een vtv behandelen bij de acv. Twee weken na het kort geding volgde een zitting bij de acv over de weigering van de afgifte van een vtv.¹⁸⁷ Tijdens de zitting kwam het eventuele vluchtelingenschap van Waver voor het eerst aan bod. De commissieleden adviseerden afgifte van een verblijfsvergunning voor zes maanden (net zoals de rechter) voor de duur van het onderzoek. De commissieleden van de acv vonden Waver geen vluchteling, omdat Amerikaanse deserteurs met en zonder politieke motieven gelijk werden bestraft.¹⁸⁸ Waver zou dus niet worden vervolgd op grond van zijn politieke overtuiging. Een paar maanden later diende het herzieningsverzoek bij de acv over de afwijzing van vluchtelingenschap.¹⁸⁹ Wavers advocaat betoogde dat zijn cliënt vluchteling was, omdat deserteurs die hun daad politiek motiveerden, een hogere straf kregen. Op 30 augustus 1971 wees de acv opnieuw zijn verzoek af, omdat de straf die Waver in de vs kreeg niet onmenselijk zwaar was en niet discriminatoir in vergelijking met andere deserteurs.¹⁹⁰



Door de ASVA (Algemene Studenten Vereniging Amsterdam) georganiseerde demonstratie van ongeveer tien jongeren voor het Huis van Bewaring in Haarlem, waar Waver gevangen zat. Zichtbaar is dat Waver vooral van de jeugd veel steun kreeg. De teksten op de spandoeken verwijzen naar de nauwe diplomatieke banden tussen Nederland en de vs. Bron: Fotocollectie Nationaal Archief, ANEFO (10/6/1971).

Tegen de afwijzing van een vtv en een vluchtelingenstatus tekende de advocaat beroep aan bij de Raad van State. Wavers advocaat voerde bij de Raad van State aan dat de zwaarte van Wavers straf in de vs wel degelijk werd beïnvloed door zijn politieke overtuiging.¹⁹¹ Zijn straf zou zwaarder zijn dan die van andere deserteurs, omdat hij in Nederland de toestanden in de Amerikaanse marine aan de kaak had gesteld. Deserteurs met politieke motieven werden wel degelijk zwaarder bestraft dan deserteurs zonder politieke motieven. De landsadvocaat bagatelliseerde de vluchtmotieven van Waver: hij nam vrijwillig dienst, verlengde vrijwillig zijn contract en trachtte nauwelijks als gewetensbezwaarde ontslag te krijgen.¹⁹² De Nederlandse staat werd echter opnieuw in het ongelijk gesteld. De Raad van State adviseerde – tot 1976 had de Raad van State officieel een adviserende rol – Waver als vluchteling toe te laten.¹⁹³ Toen deze zaak diende, was een wetsontwerp in de maak dat het advies van de Raad van State bindend maakte.

Het Nederlandse rechtssysteem bood de kans, via een Nota van Bedenkingen, de zaak opnieuw bij de Raad van State aanhangig te maken. Justitie deed dit, omdat de Raad van State naar haar idee het begrip *vrees voor vervolging* onjuist gebruikte. Waver, zo was de stellige mening van Justitie, wachtte in de vs geen discriminatoire bestraffing.¹⁹⁴ Justitie vermoedde dat wanneer uitlevering aan de vs Waver niet langer bedreigde, de Raad van State wel geneigd was haar beslissing te herzien. Het was dus noodzaak dat Washington het verzoek tot overlevering introk.¹⁹⁵ De Nederlandse ambassadeur te Washington kreeg de taak druk op de Amerikaanse overheid op te

voeren.¹⁹⁶ Eind december 1971 berichtte de Amerikaanse ambassade dat zij het uitleveringsverzoek met tegenzin introk vanwege de politieke argumenten van de Nederlandse autoriteiten.¹⁹⁷ De Amerikanen begrepen dat als zij het verzoek handhaafden de werking van het NAVO-statusverdrag in gevaar kwam, omdat alle asiolverzoeken van Amerikaanse deserteurs dan potentieel succesvol waren. Wel wezen zij erop dat Waver in de vs geen politieke vervolging wachtte en alleen werd bestraft vanwege desertie. Nadat de vs het uitleveringsverzoek had ingetrokken, kreeg Waver in december 1971 een verblijfsvergunning.¹⁹⁸ Alle moeite van Justitie was tevergeefs geweest. De Raad van State negeerde de Nota van Bedenkingen, omdat Justitie te weinig rekening hield met de persoonlijke redenen waarom Waver deserteerde.¹⁹⁹

De secretaris-generaal van Justitie vond het 'bedroevend' dat de Raad van State haar standpunt handhaafde, terwijl dit de visie was van een minderheid van de juristen die zich met het vraagstuk bezighielden.²⁰⁰ Hij vreesde ook voor de komst van meer deserteurs, wanneer dit standpunt bekend werd. De staatssecretaris van Justitie vond dat Waver strafvervolging wachtte op grond van zijn politieke ideeën in een normaal functionerende rechtstaat. Dit leverde geen vluchtelingenschap op.²⁰¹ Hij informeerde de minister-president dat hij contrair het advies van de Raad van State wilde gaan.²⁰² De minister-president stemde hiermee in.²⁰³ De beschikking van de regering op 22 augustus 1972 liet zien dat het niet aannemelijk was dat Waver bij terugkeer in de vs blootstond aan vervolging wegens zijn politieke overtuiging.²⁰⁴ Na twee jaar strijd moest Waver genoegen nemen met een gewone verblijfsvergunning.

De zaak Waver is fascinerend. De zaak leidde tot diplomatiek overleg tot op zeer hoog niveau, waarin de vs uiteindelijk onder Nederlandse druk een uitleveringsverzoek introk. Daarnaast is het ingewikkelde juridisch proces boeiend, waarin Justitie bij de rechtelijke macht nederlaag op nederlaag leed. Verder veranderde Waver in zijn procedure steeds van rol. Eerst vroeg hij om een gewone verblijfsvergunning en gaf hij niets om het 'martelaarschap', later voelde hij zich een vluchteling (en mobiliseerde hij zo de steun van het publiek) en op het eind moest hij genoegen nemen met een verblijfsvergunning op grond van arbeid. De zaak Waver laat de toegenomen invloed van de voorpleiters zien.

4.6 ARGUMENTEN VAN BESLISSERS, VOORPLEITER EN TEGENPLEITERS

In de periode 1968-1977 bleven de arbeidsmarkt en het land-van-ontvangstprincipe belangrijke argumenten, maar voorpleiters gebruikten ook andere argumenten die de doorslag konden geven in een asiolverzoek. Wat opvalt, is de veelvuldige verwijzing naar willekeur en het gelijkheidsbeginsel – Oude en Nieuwe Vluchtelingen zouden gelijk behandeld moeten worden – en het opvallende succes van (het dreigen met) publieke druk. Uit het *persoongebondenframe* werd nog altijd de nationaliteit van de asiellooszoeker benadrukt. Opvallend vaak droegen voorpleiters de invloed van diplomatieke banden met de herkomstlanden van asiellooszoekers aan.

Zwaarwegende argumenten

Kritiek op de Nederlandse asielprocedure

Het land-van-ontvangstprincipe

Net zoals in de vorige periode gaf het land-van-ontvangstprincipe in veel asielverzoeken de doorslag. Eerder verblijf in een land van ontvangst zorgde ervoor dat verzoeken van zowel Oude als Nieuwe Vluchtelingen werden afgewezen en dat zij werden uitgezet. Dat Justitie dit principe benadrukte was begrijpelijk met het oog op de tienduizenden Portugezen die in Frankrijk verbleven. Justitie vreesde dat zij massaal Frankrijk zouden verlaten uit economische en 'avontuurlijke' motieven. Om deze reden was in het asielbeleid vastgelegd dat alleen Portugezen die minder dan een maand over hun reis vanuit Portugal deden, voor toelating in aanmerking kwamen, 'anders krijgen wij alle Portugezen uit Frankrijk'.²⁰⁵ Uit de persoonsdossiers blijkt dat een deel van de Portugezen wel degelijk voor hun komst naar Nederland in Frankrijk woonde. Zij legden uit dat de Franse overheid dreigde alle Portugese dienstweigeraars zonder verblijfsvergunning te repatriëren. Hierover zouden de Franse en de Portugese overheid een overeenkomst hebben gesloten. De Portugezen wezen er in hun interviews op dat de Franse autoriteiten geen werkvergunningen meer afgaven aan Portugezen. Ook zouden de Portugese geheime dienst – de PIDE – en de Franse politie samenwerken.²⁰⁶ Navraag van de Nederlandse ambassadeur in Frankrijk leerde dat er geen akkoord was op basis waarvan Frankrijk Portugezen zou uitzetten.²⁰⁷

Het dossier van de Portugees V. laat zien hoe zijn Franse tijd meespeelde in zijn procedure. V. verliet Frankrijk, nadat hij hoorde dat de Franse overheid alle Portugese dienstplichtigen dreigde te repatriëren.²⁰⁸ Hij legde uit dat hij op een bankje in Tours een Nederlands echtpaar ontmoette, dat hem aanraadde naar Nederland te gaan. In Nederland werd hij opgevangen door leden van het Angola Comité en hij vond werk als uitdeuker van auto's. Daarom adviseerde de Nederlandse politie V. een vrv te verlenen, ondanks zijn eerdere verblijf in Frankrijk. Aanvankelijk wilde Justitie niet zwichten 'voor het kabaal van zijn onevenwichtige beschermers'. V. kon immers terugkeren naar Frankrijk. Volgens het hoofd Vreemdelingenzaken spraken alle Portugezen 'opeens' over deze geheime overeenkomst tussen Frankrijk en Portugal.²⁰⁹ Zijn superior zag in V. een oprechte arbeider en geen 'quasi-intellectueel'. Volgens hem vormden de Portugezen een onbeduidend deel van het aantal vreemdelingen. V. mocht daarom blijven, zolang hij werk had. De staatssecretaris merkte op in een nota dat de zaak V. weer eens illustreerde hoe tolerant Nederland was. Dus ondanks een verblijf in Frankrijk, en ofschoon het asielbeleid voorschreef dat uitzetting naar Frankrijk moest plaatsvinden, bood de arbeidsmarkt uitkomst. Er was enige overeenkomst met beleid van het oude regime. De Oude Vluchtelingen, de anticommunisten, verbleven voor hun komst in Nederland ook in veilige landen, en bij hen bleek uitzetting naar dit land ook niet altijd mogelijk.

Willekeur en gelijkheidsbeginsel

Een van de argumenten die de nieuwe voorpleiters gebruikten, het gelijkheidsbeginsel, was precies de reden waarom beslissers vreesden voor *precedentwerking*. Door te

benadrukken dat zaken van asielzoekers van verschillende nationaliteiten gelijk waren, was het volgens voorpleiters juridisch onaanvaardbaar een van hen te verwijderen. Zij verweten de beslissers dat zij ten onrechte Oude en Nieuwe Vluchtelingen ongelijk behandelden. In een petitie stond dat asielzoekers uit Oost-Europa en Portugal om dezelfde redenen vluchtten.²¹⁰ *De Tijd* wilde dat het humane asielbeleid niet langer alleen gold voor Oostblokvluchtelingen.²¹¹ De reden dat asielzoekers uit Oost en West ongelijk werden behandeld, was volgens voorpleiters, dat Nederland de regering van de herkomstlanden van de Nieuwe Vluchtelingen niet voor het hoofd wilde stoten.²¹²

Beslissers ontkenden dat asielzoekers ongelijk werden behandeld. De staatssecretaris van Justitie zag namelijk verschillen tussen Portugezen en Tsjecho-Slowaken: Portugezen konden volgens hem probleemloos hun land verlaten, maar de Tsjecho-Slowaken slaagden hierin alleen na een moeizame vlucht. Desalniettemin kregen 3.270 Portugezen een vrv, al werden zij dan niet toegelaten als vluchteling.²¹³ De minister van Justitie legde tijdens hetzelfde Kamerdebat uit dat bij toetsing aan het Verdrag een Tsjecho-Slowaak de schijn mee had en een Portugees of Griek de schijn tegen. In veel zaken van Portugezen waren er twijfels, maar zij kregen wel een vrv, aldus de minister. Het Kamerlid Wiebenga (psp) interpelleerde en vroeg de minister of het dictatoriale Portugese regime minder gevaarlijk was dan communistische regimes. De minister van Justitie antwoordde dat hij Tsjecho-Slowaken geen lievere mensen vond dan Portugezen, maar dat hun zaken anders lagen. Een ambtenaar van BuZa voegde hieraan toe dat er over Portugal veel bekend was, waardoor de beweringen van de Portugezen beter waren te controleren.²¹⁴ Controle bracht aan het licht dat veel Portugezen logen over wat er met hen was gebeurd in Portugal. De asielmotieven van de Oost-Europeanen waren oncontroleerbaar waardoor zij het voordeel van de twijfel kregen. Naar zijn mening waren de zaken van vluchtelingen die vanachter het IJzeren Gordijn kwamen overtuigender.

Een ander geluid kwam van een ambtenaar van Justitie. Hij stelde dat juist Oost-Europese asielzoekers geregeld alleen economische motieven hadden voor hun vlucht, omdat alleen personen zonder politiek verleden hun land konden verlaten.²¹⁵ Vertrekken was voor Portugezen eenvoudiger. Daarom vond hij hun motieven serieuzer.

De landsadvocaat legde in de zaak Waver uit dat asielzoekers uit communistische landen meer kans maakten op een vluchtelingenstatus, want autoriteiten in die landen maakten geen onderscheid tussen gewone delicten en daden gepleegd uit politieke overtuigingen.²¹⁶ Dienstweigeraars of deserteurs waren daar geen wetsovertreders, maar vijanden van de staat. Desertie in een democratisch geregeerd land leverde volgens hem geen politieke vervolging op, maar een normale straf. In deze zaak wezen 23 voorpleiters en journalisten op het gelijkheidsbeginsel. Volgens de *Deventer Courant* kregen de Portugese deserteurs 'vrij gemakkelijk' een vrv als zij beweerden niet te willen dienen in een koloniale oorlog, maar voor Waver gold dat blijkbaar niet.²¹⁷ Dit riep bij de redactie veel vragen op. Meestal kreeg Justitie het verwijt dat Waver, omdat hij Amerikaan was, minder kans op asiel maakte dan een Oost-Europeaan. Een familie schreef dat alle Oost-Europeanen snel asiel kregen, terwijl Nederland 50 procent van de Portugezen en Amerikanen terugstuurde.²¹⁸ De *Winschoter Courant* meende dat het verschil maakte of iemand Rus of Amerikaan was bij de beoordeling van het asielverzoek.²¹⁹ De advocaat van Waver merkte op dat hij in zijn praktijk een Oost-

Europees meisje sprak van wie de papieren niet klopten, en van wie het verzoek niet politiek was gemotiveerd.²²⁰ Volgens hem ontving de rechercheur haar met ‘vaderlijke boosheid’ en zei: ‘kindje, hoe heb je dat kunnen doen zo’n gevaarlijke reis hier naar toe.’ Voor Waver, een persoon met zowel politieke als gewetensbezwaren, golden volgens de advocaat andere regels.

De persoon

Republiekvlucht en nationaliteit

Bij de Oude Vluchtelingen was de *vrees voor vervolging* vanwege Republiekvlucht nog altijd een belangrijk argument waarom zij niet konden worden uitgezet. Toen een aantal Oost-Europeanen met zwakke asielmotieven om asiel verzocht, informeerde Justitie bij BuZa wat er gebeurde met uitgeprocedeerde Oost-Europese asielzoekers bij terugkeer in hun herkomstland. De verschillende Oost-Europese ambassades rapporteerden dat het moeilijk was hier iets over te zeggen, omdat er geen uitspraken van rechtbanken bekend waren en Oost-Europeanen meestal asiel kregen in het Westen en dus niet terugkeerden.²²¹ De ambassadeur te Praag ontdekte dat een asielverzoek leidde tot een aantekening in het persoonsdossier, maar de gevolgen hiervan kende hij niet. Zijn collega te Boedapest was pessimistischer. Het was hem bekend dat Hongaren die terugkeerden uit Duitsland, enkele jaren gevangenisstraf kregen. De ambassadeur te Warschau kende geen geval van een Pool die terugkeerde. Wel vermoedde hij dat de Poolse staat een asielaanvraag zag als een belediging, wat tot strafvervolging kon leiden.

In 1974 wilde Justitie een Roemeense en een Tsjecho-Slowaakse asielzoeker uitzetten, ondanks hun rechtstreekse reis naar Nederland. Volgens Justitie vluchtte de Roemeen omdat er in Roemenië niet het recht op vrije meningsuiting bestond en had de Tsjecho-Slowaakse alleen economische redenen voor haar vlucht.²²² Volgens een ambtenaar lieten de twee de geldigheidsduur van hun visum opzettelijk verlopen, zodat repatriëring onmogelijk werd. In hun optiek was voortgezet verblijf voor hen hierna gegarandeerd. Dat Nederland uiteindelijk toch weer berustte in het verblijf van de twee, kwam doordat BuZa opmerkte dat zij mogelijk blootstonden aan ‘enige strafmaatregel’ in hun land. Gelukkig, zo merkte een ambtenaar bij deze zaken op, ging het niet om veel aanmeldingen, hoogstens tien per maand.

De onvrede bij Justitie nam midden jaren zeventig toe. Volgens Justitie was de Hongaar A. apolitiek, onbetrouwbaar en ontvluchtte hij zijn land vanwege de slechte economische omstandigheden.²²³ Opnieuw werd echter in toelating berust, zij het met ‘frisse tegenzin’, nadat BuZa op bestraffing wegens ongeoorloofde afwezigheid had gewezen. In 1976 drong Justitie bij BuZa aan op hernieuwd onderzoek bij de Oost-Europese ambassades naar de gevolgen van een asielverzoek in het westen. BuZa vond dit onnodig, omdat niets wees op een andere houding van landen achter het IJzeren Gordijn voor landgenoten die terugkeerden uit het Westen.²²⁴ Bij de Oude Vluchtelingen gaf het argument de doorslag dat, doordat zij het Oostblok ontvluchtten en geen geldige reispapieren meer hadden, uitzetten onmogelijk was. *Vrees voor vervolging* vanwege Republiekvlucht was nog altijd een zwaarwegend argument tegen uitzetting van Oude Vluchtelingen die rechtsreeks naar Nederland reisden.

De Koude Oorlog zorgde voor spanning en beïnvloedde de manier waarop asielzoekers werden behandeld. De angst dat zich tussen de asielzoekers spionnen bevonden nam af, maar deze bestond nog wel, zoals de zaak van de Rus M. laat zien. Justitie zette M. – ondanks zijn huwelijk met een Nederlandse – uit naar Duitsland, omdat hij jarenlang in dat land had gewoond.²²⁵ Het dossier laat zien dat M. tijdens zijn verblijf in Duitsland artikelen en een boek had geschreven over de werkwijze van de KGB. In Nederland publiceerde hij ook over de KGB in *Accent* en *Elsevier*. Onder zijn eigen naam schreef hij dat medewerkers van de KGB infiltreerden in de BVD en in de Tweede Kamer. Volgens een ambtenaar ging het om een ‘vreemde en niet zeer betrouwbare vogel die we beter kwijt dan rijk kunnen zijn’. De politie plaatste hem op een lijst van ongewenste vreemdelingen, vanwege activiteiten ‘die de openbare rust c.q. openbare orde verstoren of die de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen, mede gelet op de al door hem gedane publicaties via de radio en tv’. Vanuit Duitsland trachtte M. terug te keren naar Nederland, omdat hij bij zijn vrouw en dochter wilde wonen. Uiteindelijk kreeg hij een verblijfsvergunning voor verblijf bij zijn partner.

Oost-Europese asielzoekers werden, net als in de vorige twee periodes, gebruikt als propaganda, zoals de zaak van de Russische veehandelaar R., die werkte voor de Russische autoriteiten, laat zien. In 1975 vroeg R. tijdens werkzaamheden in Nederland om toelating als vluchteling.²²⁶ R. vertelde bij de Haagse vreemdelingendienst dat hem tien jaar strafkamp wachtte, omdat hij was overgelopen naar het Westen. Amper twee weken later werd geconcludeerd dat R. een vluchteling was, omdat hij onmogelijk kon terugkeren naar de SU. Een van de redenen voor de vlotte asielverlening was dat R.’s verhaal in de media verscheen, waarbij zijn volledige naam werd gebruikt. Twee maanden later verzocht R. zijn ambassadeur om toestemming voor terugkeer naar de SU. De staatssecretaris wilde van R. weten of zijn vertrek wel vrijwillig was, zeker nadat Amnesty in de media had laten optekenen dat Russische diplomaten R. dwongen terug te keren.²²⁷ R. werd op de hoogte gesteld van het trieste lot van G. (de scheikundige uit het vorige hoofdstuk) die tot tien jaar strafkamp was veroordeeld. R. vertelde Justitie dat hij wilde terugkeren, omdat hij niet zonder zijn vrouw en kinderen kon leven.²²⁸ *Het Vrije Volk* vroeg zich af waarom deze ene Rus, die het communisme ontvluchtte, geen steun kreeg van Nederlandse actiegroepen, terwijl de Spanjaarden, Portugezen en Chilenen veel aandacht van linkse groepen kregen. De krant vermoedde dat de tegenstanders van de rechtse dictaturen veel actiever waren dan de tegenstanders van het communisme. Er was dus sprake van een omdraaiing: de steungroepen van de tegenstanders van het communisme hadden eerder eenzelfde verwijt gekregen. Na terugkeer in Moskou legde R. uit in de media dat twee gewapende mannen in Nederland hem dwongen asiel te vragen en dat hij continu informatie over de SU aan Westerse geheime diensten moest doorspelen. Hij verklaarde dat hij er pas na twee maanden in slaagde te ontsnappen aan zijn Nederlandse bewakers. Zijn verhaal past bij dat van de Oude Vluchtelingen, die voor propagandoelen werden ingezet en waarbij spionage een belangrijk thema was.

Karakter en gedrag

Nieuwe voorpleiters gaven in hun pleidooien de Portugese asielzoekers en Waver iets heldhaftigs. Het ging om helden die de stem van hun geweten volgden en weiger-

den deel te nemen aan een misdadige koloniale oorlog.²²⁹ In het *Eindhovens Dagblad* stond een foto van vechtende Portugezen in Afrika en een Portugees vertelde dat hij weigerde 'op negers te schieten'.²³⁰ In *De Tijd* legden José en Manuel uit dat zij weigerden te vechten tegen eerlijke Afrikanen die zochten naar vrijheid.²³¹ Een andere Portugees beschreef zichzelf als een politieke banneling die deze schandalige oorlog verfoeide.²³² Het *Rotterdams Nieuwsblad* sprak over 'jongemannen die geen Afrikanen wilden doden', maar die in Nederland 'slechter af [waren] dan honden' en op straat belandden of in handen van 'onverschillige en tegenwerkende instanties'. Het Kamerlid Daams (PvDA) liet weten dat de Portugezen 'onze steun' verdienden, gezien hun idealen.²³³ Hoewel ze dus uit andere landen kwamen en hun vluchtmotieven anders waren, werden zowel de Oude als de Nieuwe Vluchtelingen geportretteerd als mannelijke helden.

Zoals beschreven in de inleiding van deze dissertatie, behandelt de literatuur over gender en asiel meestal de geringere slagingskansen van vrouwen, omdat hun vrees voor vervolging niet paste in het profiel van het Verdrag. De interactie tussen vrouwelijkheid en kansen op asiel wordt in de literatuur wel besproken, maar die tussen mannelijkheid en kansen op asiel nauwelijks.²³⁴ Toch was juist mannelijkheid bij de Nieuwe Vluchtelingen belangrijk. De vluchtelingen uit de Koude Oorlog pasten in een heldenrol.²³⁵ Dienstweigeraars zouden als slap en laf kunnen worden neergezet. Dat gebeurde echter niet. De Nieuwe Vluchtelingen deden aan het heldhaftige imago van de vluchteling geen afbreuk, maar versterkten het juist.²³⁶ Actiegroepen benadrukten dat de Portugezen door hun weigering te vechten in een koloniale oorlog een ideologische daad stelden. Zij hielpen mee aan het verbeteren van de wereld. Dit was de reden dat zij recht hadden op een warm welkom.²³⁷ Voorpleiters portretteerden de Nieuwe Vluchtelingen als jonge intellectuelen en idealisten, die behoorden tot de Portugese midden- en hogere klasse. Zo trachtten zij de beslissers ervan te overtuigen dat de Nieuwe Vluchtelingen recht hadden op een vluchtelingenstatus.²³⁸

Ook Waver werd beschouwd als held. *Het Vaderland* merkte op dat het hele Nederlandse volk zich solidair toonde met Waver gezien de daad die hij stelde.²³⁹ Overigens was Waver anders dan andere Amerikanen.²⁴⁰ Dit anders zijn was onderdeel van een strategie. Het bijzondere of uitzonderlijke van Waver werd benadrukt, waardoor de mogelijkheid werd gecreëerd om hem toe te laten, zonder het precedentargument aan kracht te laten winnen. Waver was, klaarblijkelijk in tegenstelling tot andere Amerikanen, 'intelligent, bijzonder aardig en zeer gemotiveerd'. Andere Amerikaanse deserteurs waren volgens *De Nieuwe Linie* weinig politiek bewust, handelden in drugs en gebruikten 'van nature hasjies'. Waver werd geportretteerd in kranten als 'een serieus figuur'²⁴¹, rustig en vastbesloten²⁴² en als buitengewoon aardig, begaan met de oorlog in Vietnam en de situatie waarin zijn land verzeild raakte.²⁴³ Amnesty vond Waver geen 'ordinaire drop-out'. Zo schreef hij enkele bijdragen voor het ondergrondse tijdschrift 'The Bond'.²⁴⁴ De Raad van State bleek gevoelig voor de nadruk die lag op zijn karakter, want de rechter wilde dat Justitie Wavers geweten en overtuigingen meenam in de behandeling van zijn asiolverzoek.²⁴⁵ Juist omdat Waver afweek van de stereotype Amerikaanse deserteur werd hij in Nederland toegelaten. Door Waver anders te maken, wilden voorpleiters de vrees bij Justitie wegnemen dat veel Amerikanen zijn voorbeeld zouden volgen.

Voorpleiters schilderden de Portugese asielzoekers soms af als kwetsbaar. Dit was een geheel nieuwe retoriek. De Portugezen spraken geen Nederlands en hadden moeite hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving.²⁴⁶ Kamerlid Wierenga (PVDa) merkte op dat zich tussen de Portugezen ongetwijfeld wel een paar avonturiers bevonden, maar het ging vooral om 'jonge knapen' voor wie de vlucht een grote stap was.²⁴⁷ Volgens het UAF hadden Portugezen het zwaarder dan andere asielzoekers, omdat zij minder steun ontvingen dan de Oude Vluchtelingen. Bovendien waren zij jong, sterk gedesorienteerd en verdienden volgens dit fonds daarom goede maatschappelijke begeleiding, want gelet op hun kwetsbare positie, zouden zij in moeilijkheden kunnen komen.²⁴⁸ Daarnaast waren de Portugese dienstweigeraars anders dan de Portugese gastarbeiders, omdat ze een andere sociale en culturele achtergrond hadden. Een Portugese deserteur verklaarde dat 80 procent van de dienstweigeraars behoorde tot de middenklasse en bovenlaag van de Portugese samenleving.²⁴⁹ Zij kwamen niet om economische redenen, maar om politieke redenen naar Nederland.

Beslissers stelden niet de heldhaftigheid of de kwetsbaarheid van de Portugezen centraal, maar hun bereidheid om te werken of hun crimineel gedrag. Voor hun toelating was het dus belangrijk dat de Portugezen zich kwalificeerden als goede werknemers. Hierover bestonden twijfels, zoals eerder gezegd. Naast afschuw van hard werken, werd ook crimineel gedrag vermoed bij de Portugezen. Een speciaal onderzoek wees uit dat tot 1972 slechts 30 Portugezen (van de 460) een proces-verbaal tegen zich zagen opgemaakt en dat de delicten van geringe aard waren.²⁵⁰

Voorpleiters vergoelijkten het niet willen werken en het criminele gedrag van Portugezen, zoals ook was te zien bij de Portugees P. uit de inleiding van dit hoofdstuk.²⁵¹ Dat Portugezen zonder werk en zonder toegang tot sociale voorzieningen in de criminaliteit belandden, was niet verwonderlijk, stelden ze.²⁵² Het *Rotterdams Nieuwsblad* schreef dat deze ontwortelde jongemannen, die een totalitair en cultureel achterlijk land ontvluchtten, het moeilijk vonden zich aan te passen aan een moderne industriestaat.²⁵³ Het beeld dat de media schetsten, was dat zij een andere achtergrond hadden, geen werk en geen Nederlandse vrienden, waardoor ze in de criminaliteit terecht kwamen. De hoofdcommissaris van Amsterdam liet weten dat zakkenrollerij in zijn stad toenam, sinds veel Portugezen hun banen hadden verloren.²⁵⁴ Hij vond dat als de Portugezen om humanitaire redenen asiel kregen, Nederland hen ook moest helpen wanneer de arbeidsmarkt verslechterde. Het was nodig dat Portugezen snel werden toegelaten en begeleid, en dat ze snel een baan vonden, anders dreef de onzekerheid hen in de richting van criminaliteit.²⁵⁵

Culturele achtergrond

Iets minder dan de helft van de asielzoekers behoorde in de periode 1968-1977 nog tot de categorie Oude Vluchtelingen. Een deel van de Oude Vluchtelingen kreeg gemakkelijk toelating, omdat hun toelating, net als voorheen, in de ogen van veel mensen in Westerse landen het ideologisch ongelijk van het communisme bevestigde. Beroemdheid hielp zeker mee bij het krijgen van een gastvrij onthaal, zoals dat gold voor de bekende Sovjet dissident Andrej Amalrik. Niemand betwijfelde dat Amalrik werd gevolgd in zijn land.²⁵⁶ Hij schreef bekende boeken als *De niet begeerde reis naar Siberië* (1969) en *Haalt de Sovjet Unie 1984?* (1969). Deze dissident werd vanwege zijn activi-

teiten tot drie jaar strafkamp veroordeeld.

Amalrik had in de su contact met de *Parool*correspondent en Leidse professor Karel van het Reve en daardoor ook met uitgevers in het Westen. Zijn in de su verboden boek over de toekomst van de su, werd door toedoen van Van het Reve als eerste in Nederland uitgegeven. Minister-president Den Uyl en minister van BuZa Van der Stoel, beiden PvdA, informeerden met enige regelmaat in Moskou naar het lot van de dissident. Een hele rij Kamerleden stelde vragen over zijn lot. Hans Wiegel (vvd) en Hans de Koster (vvd) vroegen hoe de Nederlandse regering zich kon inzetten om Amalrik naar Nederland te krijgen. De historicus Jan Willem Bezemer, en de door hem en Van het Reve opgerichte Alexander Herzenstichting, wierpen zich op als voorpleiters. In juni 1976 berichtten alle Nederlandse kranten, merendeels op de voorpagina, over de nakende komst van Amalrik naar Nederland.²⁵⁷ In de internationale pers was ook veel belangstelling voor zijn aanstaande vertrek. Op 15 juli 1976 arriveerde Amalrik uiteindelijk op Schiphol, waar de wereldpers was uitgelopen om hem te ontvangen. Hij gaf interviews aan tal van kranten, waarbij zijn gastheer Karel van het Reve als tolk fungeerde en zelf ook stukken in *Het Parool* schreef.²⁵⁸ De universiteit van Utrecht nodigde hem uit voor het voortzetten van zijn wetenschappelijke carrière. Als niet-afgestudeerde historicus gaf hij een tijdje les in Utrecht. Hij vertrok in 1977 naar Amerika om in Harvard colleges te geven. Justitie liet Amalrik toe op grond van een door hem zelf geschreven verklaring. Het hoofd Vreemdelingenzaken vond Almarik 'een mooi voorbeeld van een echte vluchteling'. Almarik werd, net als sommige overlopers in de vorige periode, uitgebreid ingezet voor propagandadoeleinden en kritiek op het communisme. Daarmee hoorde hij duidelijk bij de Oude Vluchtelingen. De tactiek die werd gebruikt om zijn komst te bepleiten – met prominente pleitbezorgers en het bespelen van pers en politici – paste echter bij wat gangbaar was bij de Nieuwe Vluchtelingen.

Datzelfde gold voor de Russische arts Michail Stern, die een minder prominente dissident was dan Almarik.²⁵⁹ Sterns zonen hadden in 1974 een uitreisvisum voor Israël aangevraagd en Stern weigerde hen tegen te houden, zoals de autoriteiten hem opdroegen. *Vrij Nederland* kopte op 19 oktober 1974 dat er in de su een nieuw artsensproces dreigde, verwijzend naar de antisemitische artsensprocessen onder Stalin. De Rotterdamse internist Jeanne Smeulers, bewerkstelligde dat binnen een paar weken wereldwijd drieduizend artsen hun handtekening zetten. Amnesty verzamelde handtekeningen en zorgde ervoor dat telegrammen werden gestuurd naar Brezjnev en de KGB-top. Op 31 december 1974 werd Stern door een Russische rechtbank veroordeeld wegens afpersing en het aannemen van steekpenningen. *Times* berichtte erover op de voorpagina. Stern werd naar een werkkamp gestuurd. Wereldwijde protesten volgden. In Amsterdam ketenden jongeren zich bij wijze van protest vast, onder het oog van televisiecamera's. In 1975 kregen Sterns zonen een uitreisvisum. In 1976 stuurden Jean-Paul Sartre en Simone de Beauvoir samen met vijftig Nobelprijswinnaars een brief naar *Le Monde*, waarin ze mensen opriepen hun stem te verheffen voor vrijlating van Michail Stern. Het Internationaal Comité voor de Vrijlating van Michail Stern werd opgericht. Zijn beide zonen organiseerden in Nederland een tribunaal, dat vrijlating van hun vader probeerde te bewerkstelligen.²⁶⁰ Sartre, De Beauvoir, Heinrich Böll, Samuel Beckett en Saul Bellow waren allemaal bereid in de jury van dat tribunaal zitting te nemen. Tien dagen voordat het tribunaal begon, werd Stern vrijgela-

ten en mocht hij de su verlaten. Een ambtenaar redeneerde dat verbanning betekende dat hij niet langer werd beschermd door zijn autoriteiten. Hij liet weten dat Stern lezingen in het Westen wilde houden tegen de su. Stern ging niet naar Israel, zoals iedereen verwachtte, maar naar Nederland. Hij arriveerde op 21 april 1977 op Schiphol, waar een haag van journalisten hem opwachtte. Stern legde een jaar later uit dat hij koos voor Amsterdam, omdat dit het wereldwijde centrum was voor de mensenrechten.²⁶¹ Stern vond de morele kracht van het kleine Nederland groot en de Nederlandse gastvrijheid een voorbeeld voor de rest van de wereld. Iemand die zo positief was over Nederland en openlijk sprak over de misdaden van het communisme, was in alle opzichten de ideale vluchteling. Stern overleed op 86-jarige leeftijd in juni 2005 in Nederland, nadat hij tijdens een roofoverval was mishandeld.²⁶²

Almarik en Stern hadden met elkaar en met Waver gemeen dat een grote groep mensen zich opwierp als hun pleitbezorgers en met succes de pers mobiliseerde. Almarik en Stern verschilden van Waver, omdat bij de eerste twee de beslissers niet hoefden te worden overtuigd dat ze naar Nederland mochten komen, als hun herkomstland hen liet gaan. Binnen het kamp van de beslissers of tussen beslissers en voorpleiters was hierover dan ook nauwelijks discussie. Bij Waver en de Portugezen vond wel discussie plaats. Bij Almarik en Stern speelde nauwelijks angst voor een precedent, terwijl dit bij Waver en de Portugezen wel speelde.

Minder bekende Oost-Europeanen met minder voorpleiters kregen niet altijd een A-status. Een Roemeens stel had naar eigen zeggen een verbonden manifest ondertekend. Het stond daardoor te boek als opposanten van het Roemeense regime. Volgens Justitie ontbrak bij hen *vrees voor vervolging* en vormden economische motieven de basis voor hun vlucht.²⁶³ Repatriëring was volgens een ambtenaar onmogelijk omdat hen wellicht dwangarbeid wachtte. Kans op dwangarbeid stond voor Justitie overigens niet gelijk aan gegronde *vrees voor vervolging*, maar na enig aarzelen kregen zij 'toch maar' de B-status.

De Russische componist en pianist F. verliet zijn land in 1975, omdat zijn creativiteit constant werd ingeperkt door het systeem. Volgens F. uitte hij zich publiekelijk, maar was hij geen grote bekendheid, waardoor hij niet kon rekenen op bescherming.²⁶⁴ In eerste aanleg kreeg F. de B-status. Zijn verzoek om een vluchtelingenstatus werd afgewezen, omdat hij geen gegronde *vrees voor vervolging* had in de su en zonder problemen zijn land was uitgereisd. Tijdens de zitting bij de acv merkte zijn advocaat op dat de weigering de Communistische Partij te dienen, ertoe had geleid dat hij niet langer muziek kon maken. Brouwer verklaarde dat in Rusland iedere intellectueel verdacht was en dat F. zich daarom niet kon ontplooien. Een van de commissieleden zag wel iets van vervolging, maar hij wist niet of dit kwam door zijn politieke overtuiging.²⁶⁵ Volgens hem was F. geen makkelijke man en was het mogelijk dat hij in zijn land maar bleef 'doorzagen'. Het zwerversleven dat deze man leidde, duidde er volgens een ander lid op dat F. nergens een poot aan de grond kreeg. Dit lid gunde F. de vluchtelingenstatus 'niet omdat hij nu zo verschrikkelijk politiek is vervolgd', maar gelet op de jaren van pesterijen. Dit lid vond zijn argumenten niet schitteren van juridische briljantie, maar hij gunde F. een rustig leven. Justitie verleende na het unanieme advies van de acv F. een vluchtelingenstatus, omdat hij bij terugkeer in de su de kans liep op een mensonwaardig bestaan. Deze zaak maakt duidelijk hoe willekeurig de uitleg was

die Justitie aan begrippen uit het Verdrag gaf, maar ze laat ook zien dat door een goed pleidooi de weegschaal kon omslaan.

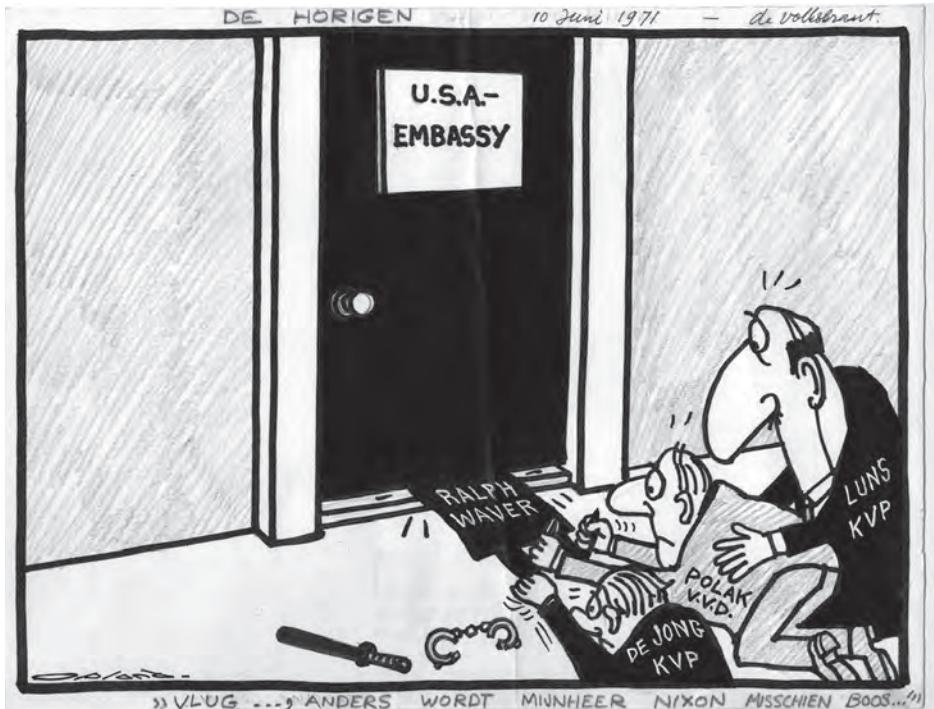
Kosten en baten

Diplomatieke belangen

De nationaliteit van de Nieuwe Vluchtelingen was nog op een andere manier belangrijk. Voorpleiters stelden dat Nederland weigerde de Portugezen als vluchtelingen te erkennen, vanwege de diplomatieke relatie tussen Portugal en Nederland. Een vertegenwoordiger van het Angola Comité merkte in een krant op dat Nederland de Portugezen uit vrees voor een diplomatieke rel in de kou liet staan.²⁶⁶ Wanneer Nederland Portugezen vluchtelingenstatussen verleende, werd immers erkend dat een bondgenoot haar onderdanen vervolgdde.²⁶⁷ Ook Portugezen meenden zeker te weten dat zij geen vluchtelingenstatus kregen vanwege de diplomatieke relatie tussen hun vaderland en Nederland.²⁶⁸

Voor BuZa was bevreesd dat de diplomatieke betrekkingen met Portugal werden geschaad.²⁶⁹ Een medewerker van BuZa vroeg om terughoudendheid bij inwilliging van asiolverzoeken van jongemannen die zich aan de diensplicht onttrokken. Hij vroeg zich af hoe Nederland had gereageerd als Portugal jongens die naar Nederlands-Indië moesten, asiel had verleend.²⁷⁰ Portugal was geen 'geestelijk paradijs op aarde', maar vluchtelingen waren de Portugezen niet.²⁷¹ BuZa vreesde protesten van de Portugese ambassadeur wanneer Nederland Portugezen toeliet als vluchtelingen. Al in 1967 vroegen de Portugese en Spaanse ambassadeurs BuZa om opheldering toen bleek dat een Portugees asiel kreeg en de verzoeken van drie Portugezen en een Spanjaard nog in behandeling waren.²⁷² Justitie legde uit dat het 'woord asiel' ongelukkig was gekozen, maar dat niet was erkend dat deze Portugees politiek was vervolgd. Hij kreeg dan ook niet de status van vluchteling, maar een verblijfsvergunning omdat hij een geschikte arbeider bleek.²⁷³ Dat hij weigerde in dienst te gaan, speelde hierbij geen rol.²⁷⁴ In 1972 klaagde de Portugese ambassadeur bij BuZa over de afgifte van mandaatverklaringen aan enkele Portugezen. Naar aanleiding daarvan liet BuZa de UNHCR weten dat 'pure deserteurs' geen vluchtelingen waren, omdat zij niet waren vervolgd.²⁷⁵ Afgifte van vluchtelingenstatussen aan Nieuwe Vluchtelingen lag diplomatiek gevoelig.

De zaak Waver illustreert dat voorpleiters dachten dat diplomatieke belangen de uitkomst van zijn verzoek bepaalden. 26 voorpleiters wezen in de zaak Waver op diplomatieke belangen en het voorkomen van 'gedonder' met de Amerikanen.²⁷⁶ De leuzen die werden geroepen bij de rechtbank door demonstranten – 'Polak wikt, BuZa beschikt' – laten zien dat voorpleiters vermoedden dat de band tussen Den Haag en Washington doorslaggevend was. Zes brieven-schrijvers verweten Nederland een 'la-keienmentaliteit' ten opzichte van de vs.²⁷⁷ Een man wist zeker dat de Amerikaanse geheime dienst Justitie influisterde hoe de beschikking moest luiden.²⁷⁸ Deze man vond het onfris dat Nederland het leven van Waver opofferde om te ontkomen aan de boze blikken van Nixon. Wavers advocaat merkte ook op dat hij aanvankelijk niet vroeg om een vluchtelingenstatus voor zijn cliënt, omdat hij wist dat het voor Justitie



Hier gaat het om de gedwongen uitlevering van Waver aan de vs. Nederlandse politici wordt verweten de Amerikanen te vriend te willen houden. Bron: Collectie Persmuseum Amsterdam, *De Volkskrant*, BC C23/933 (11/6/1971) (Opland/ICN).

moeilijk was te erkennen dat de vs haar onderdanen vervolgde.²⁷⁹ In een petitie stelden studenten dat het uitzetten van Waver betekende dat Nederland de Amerikaanse politiek in Vietnam steunde.²⁸⁰ Voorpleiters veroordeelden de Amerikaanse oorlogsmisdrijven in Vietnam. Zij spraken over 'het fascistische Amerika'²⁸¹, over 'de infame oorlog in Indo-China'²⁸², over 'een smerige en hopeloze oorlog'²⁸³ en over een bloedige oorlog die veel jongemannen verafschuwden²⁸⁴. Het vereiste geestelijke en politieke moed, volgens het Medisch Comité Vietnam, te deserteren en zo te laten zien dat de oorlogsmisdaden van de vs niet langer werden gesteund.²⁸⁵ Waver werd door voorpleiters afgeschilderd als een held.

Leden van de Nederlandse en Amerikaanse regering hadden meerdere keren diplomatiek overleg over intrekking van het uitleveringsverzoek. De Nederlandse staatssecretaris bezocht de Amerikaanse ambassadeur en de ministers van BuZa en Defensie van beide landen ontmoetten elkaar.²⁸⁶ Uit de instructie aan de minister van Defensie blijkt dat Kamerleden, de media en de academische wereld Waver vrijwel unaniem steunden en dat hierdoor het bondgenootschap tussen Nederland en de vs onder druk stond als Waver moest worden uitgeleverd. De Amerikanen trokken hun uitleveringsverzoek in, op voorwaarde dat de Nederlandse autoriteiten zich sterk maakten om Waver geen vluchtelingenstatus te verlenen. *NRC Handelsblad*²⁸⁷ en *De Groene Amsterdammer*²⁸⁸ noemden de afspraak tussen de vs en Nederland een deal en een soort 'koe-

handeltje': het uitleveringsverzoek werd ingetrokken en als tegenprestatie bleef de vs de schande bespaard dat een Amerikaan een vluchtelingenstatus kreeg.

Situatie op de arbeidsmarkt

De situatie op arbeidsmarkt speelde in de periode 1968-1977 een doorslaggevende rol bij de toelating van de Nieuwe Vluchtelingen. De eerdergenoemde zaak van de Portugees V. of die van de Portugees uit de inleiding van dit hoofdstuk, laten zien dat het hebben van werk de doorslag gaf. De Portugees asielzoekers werden niet beschouwd als vluchtelingen, maar als arbeiders. Daarom werd de verlening van een vtv verbonden aan het hebben van werk. Justitie kreeg als reactie het verwijt dat zij niet langer alleen lassers en voetballers moest toelaten, maar ook drugsgebruikers als zij waren vervolgd.²⁸⁹ Een eis bij de verlening van een vtv aan een Portugees was het bezit van een baan. Die betrekking moest hij vasthouden, anders werd zijn vtv niet verlengd.

De arbeidskwaliteiten van Portugezen waren dus belangrijk. Een ambtenaar merkte op dat hij een verzoek altijd afwees wanneer de Portugees werkschuw bleek.²⁹⁰ Beslissers typeerden de Portugezen vaak als 'slecht werkend en arbeidsschuw' en met weinig 'werklust'.²⁹¹ Zij zouden snel hun weg vinden naar de Sociale Dienst nadat zij ontslag kregen door moedwillig verzuim.²⁹² Een ambtenaar verwachtte als tegenprestatie van personen die zochten naar gastvrijheid, een prestatie op de werkvloer.²⁹³ Toen de economie begin jaren zeventig verslechterde, werd het vinden en behouden van werk moeilijker. Er ontstond een vicieuze cirkel. Justitie liet een Portugees alleen toe wanneer hij een baan vond, maar SoZa verleende geen arbeidsvergunning meer aan Portugezen gezien de situatie op de arbeidsmarkt.²⁹⁴ Na de Anjerrevolutie in april 1974 vroegen Portugezen, zoals gezegd, niet meer om asiel en werd het belang van het argument van de *arbeidsmarkt*, dat jarenlang speelruimte bood voor toelating, minder groot. Nog voordat het probleem zich vanzelf oploste, werd in januari 1974 de B-status geïntroduceerd. Hierdoor werd het voor Justitie mogelijk om asielzoekers die kwamen nadat toelating als arbeider niet meer mogelijk was, geen vluchtelingenstatus te geven, maar ze wel te laten blijven met een mindere status.

Angst voor publieke onrust

De nieuwe voorpleiters intervenieerden in de periode 1968-1977 succesvol in zaken van asielzoekers. Een ambtenaar van Justitie zag weinig lijn in het asielbeleid, behalve wanneer het Angola Comité of Kamerleden zich ermee bemoeiden en de zaak doorspeelden aan journalisten. Dan hanteerde Justitie 'een heel soepele beleidslijn'.²⁹⁵ Een andere ambtenaar bevestigde dat na interventies van Kamerleden of actiegroepen Portugees dienstweigeraars niet werden uitgezet.²⁹⁶ Volgens een ambtenaar van BuZa werden veel zaken van Portugees deserteurs en dienstweigeraars ingewilligd onder druk van Kamerleden en leden van het Angola Comité.²⁹⁷ Zijn collega vatte het beleid samen met 'hoe meer lawaai de Kamer maakt, hoe meer deserteurs worden toegelaten. Wonderlijk!'²⁹⁸ Fonteijn merkte op dat het comité de stelling hanteerde dat 'als we geen rel schoppen, gaan ze eruit'.²⁹⁹ Actiegroepen slaagden er via de media in de publieke druk op beslissers te vergroten.³⁰⁰ Hoe succesvol de nieuwe strategie van de actiegroepen was, bleek uit de vraag van een hoofdcommissaris. Hij wilde weten of 'kabaalgevallen' niet al bij voorbaat asiel kregen.³⁰¹

De nieuwe voorpleiters maakten via de media gebruik van een personificatiestrategie. De zaak Waver is daar bij uitstek een voorbeeld van. De zaak van de Portugees R. uit 1968 laat deze strategie ook zien en toont de spanningen die daardoor ontstaan tussen Justitie en het Angola Comité. Pas twee maanden na aankomst in Nederland meldde R. zich bij de politie. Hij zou, volgens een justitieel ambtenaar, door het Angola Comité naar Nederland zijn gehaald en in die twee maanden zijn voorbereid op het gesprek met de vreemdelingendienst. R. werd bij zijn tocht naar de vreemdelingendienst begeleid door een heel gezelschap: Kamerlid Voogd (PVD), zijn advocaat, een lid van het Angola Comité en een journalist.³⁰² Door publicatie van de naam van de Portugees in een krant wilde het comité voorkomen dat R. werd gerepatriëerd, omdat dan in Portugal bekend werd dat hij asiel vroeg. Deze ambtenaar vond het niet zinvol het Angola Comité op zijn daden aan te spreken, omdat dergelijke comités het 'als levenstaak zien de vertegenwoordigers van de wet en orde tegen de schenen te schoppen'. Volgens de secretaris-generaal van Justitie kon Nederland niet anders dan R. een vrv verlenen, omdat Frankrijk hem niet zou terugnemen. Volgens hem had het Angola Comité deze Portugees naar Nederland gehaald, zodat hij op televisie zijn verhaal over de oorlog in Angola kon doen. Het gedrag van 'Winnetou Voogd en Old Shatterhand Smeets [advocaat]' vond hij een volwassen Kamerlid en advocaat onwaardig. De voorzitter van de Tweede Kamer kreeg de taak dit Kamerlid te vertellen dat Justitie alle asiolverzoeken redelijk behandelde en dat het onderdak bieden aan personen en daarna zichzelf op de borst slaan, schadelijk was voor een democratische rechtsgang.

In het *Algemeen Dagblad* besprak Fonteijn deze zaak. Hij zei dat alleen verzoeken van een asielzoeker 'die wel eens een ander behangetje wenste te zien of van zijn vrouw af wilde', werden afgewezen. Volgens hem tilde Nederland niet te zwaar aan de criteria van het Verdrag. Al snapten hij en zijn ambtenaren niet altijd waarom iemand vluchtte, meestal kreeg hij wel een vrv. In dezelfde krant verdedigde het Angola Comité het zoeken naar publiciteit. R. hing volgens het comité uitzetting boven het hoofd, omdat de arbeidsmarkt verslechterde. Het comité legde uit dat het R. eerst had laten wennen aan Nederland en hem daarna met 'wat tamtam' in de openbaarheid had gebracht vanwege de macht van de publieke opinie.

De macht van de pers werd ook duidelijk in de zaak van twee andere Portugezen, die eerder in Frankrijk verbleven.³⁰³ Het was Justitie niet duidelijk wat zij vreesden in Frankrijk. Fonteijn zei dat hij gewend was ambtshalve 'groteske beweringen [van asielzoekers] braaf te slikken, maar dat men gelooft dat deze nonsens nog slikbaar is, is bijkans beledigend'. Voor hem was er geen enkele reden de twee niet uit te zetten, ook al noemde het Angola Comité hun namen in de pers. Hierop volgde een gesprek tussen Fonteijn en leden van het Angola Comité en Amnesty. Tijdens dit gesprek kwam het gebruik van de media door het Angola Comité aan de orde.³⁰⁴ Fonteijn vond het noemen van de namen van Portugezen in de pers 'een rotstreek', omdat dit gevaar opleverde voor hun familieleden in Portugal. Hij snapte niet, waarom dit comité Justitie niet direct informeerde, wanneer een Portugees in Nederland aankwam. Een lid van het Angola Comité verdedigde het gebruik van de media door er op te wijzen dat Justitie eerder een Portugees stiekem had verwijderd. Uit ervaring wist hij dat Justitie gevoelig was voor rellen en publiciteit. Daarom wilde het comité deze wijze van actievoeren niet opgeven.³⁰⁵ Fonteijn eindigde het gesprek met de belofte dat hij de twee

Portugezen 'stilzwijgend' accepteerde als het Angola Comité beloofde niet langer de media te gebruiken.

Niet alleen het Angola Comité had invloed op de uitkomsten van asielverzoeken, ook Kamerleden slaagden erin Justitie te bewegen een asielzoeker alsnog toe te laten. Nadat twee Portugese deserteurs strandden in Guinee, weigerde Justitie aanvankelijk toelating omdat het 'welletjes' was. Maar nadat het Kamerlid Wierenga (PVDa) naar deze kwestie had geïnformeerd, bond Justitie in en mochten zij naar Nederland komen.³⁰⁶ Hetzelfde Kamerlid verzocht een jaar later om toestemming om drie Portugezen, die verbleven in Algiers, naar Nederland te laten komen.³⁰⁷ De secretaris-generaal zag geen kans de drie naar hier te halen.³⁰⁸ Zij hadden in zijn optiek niets te vrezen in Algiers. Hun situatie was niet anders dan die van de miljoenen andere werklozen rondom de Middellandse Zee. Een van de drie reisde al liftend naar Nederland.³⁰⁹ Aan zijn verklaringen hechtte Justitie weinig waarde, toch kreeg hij een vtv. De ambtenaar motiveerde zijn besluit door te verwijzen naar de interesse van dit Kamerlid in deze zaak.

Ook in de zaak Waver speelde het argument angst voor publieke onrust een belangrijke rol. Juristen, diverse linkse jongeren- en studentenorganisaties, Pax Christi en vele kerkelijke organisaties identificeerden zich met Waver, die niet wilde vechten in Vietnam (hoewel hij voer op de Atlantische vloot en de kans op uitzending naar Vietnam nihil was).³¹⁰ Via Waver konden de excessen van de Vietnamoorlog aan de kaak worden gesteld. Tijdens het kort geding te Haarlem werd geprotesteerd en raakten jongeren slaags met de politie.³¹¹ Na de uitslag van het kort geding stelde Wavers advocaat dat actievoeren effectief bleek.³¹² In een interview dankte Waver de pers, want 'zonder de pers was ik waarschijnlijk al lang uitgeleverd'.³¹³ Waver leek ook te zoeken naar steun van Nederlanders. In *Trouw* merkte hij op dat hij zich in het tolerante en liberale Nederland beter thuis voelde dan in de vs.³¹⁴ In *De Groene Amsterdammer* zei hij dat als de mensen zo over hem dachten, de Nederlandse overheid hem wel moest toelaten.³¹⁵

De zaak van een Chileense student bevestigde dat publieke druk, in dit geval vanuit de parlementaire en universitaire wereld, de doorslag kon geven. Het asielverzoek van deze Chileen was afgewezen, omdat hij geen gegronde vrees voor vervolging had, hij eerder in België verbleef en zijn verhaal bol stond van de vaagheden en tegenstrijdigheden.³¹⁶ Een telefoonnotitie laat zien dat zijn vertrek werd uitgesteld, omdat Kamerlid Voogd (PVDa) 'op oorlogspad' was. In zijn persoonsdossier bevonden zich twee petitie's, ondertekend door meer dan duizend mensen. Vanuit Tilburg verzochten studenten hun medestudent niet uit te zetten, omdat zijn veiligheid in Chili niet was gewaarborgd. Nijmeegse studenten waren woedend dat hij, alleen omdat hij niet naar Nederland kwam als uitgenodigde vluchteling, werd uitgezet. Het *Nieuwsblad van het Zuiden* repte over de sterke verbondenheid van deze Chileen met de Tilburgse gemeenschap. Justitie antwoordde de initiatiefnemers van de petitie's dat Zweden en Nederland de Europese landen waren die het meest deden voor Chileense vluchtelingen.³¹⁷ Het was echter niet de bedoeling dat Chilenen die elders in Europa woonden, naar Nederland kwamen. Op een kladpapiertje stond dat als de druk nog verder toenam Justitie de student maar een status moest geven. De staatssecretaris wilde deze vervelende zaak zo snel mogelijk oplossen, anders volgde nog meer ongewenste

publiciteit. Nog voordat de zaak de acv bereikte, verleende Justitie deze Chileen een vluchtelingenstatus.

Een zaak van twee Zuid-Afrikanen bevestigde eveneens dat – naast de invloed van de nationaliteit van asielzoekers – de angst van Justitie voor de media, Kamerleden en actiegroepen doorslaggevend was. Justitie wilde hen uitzetten, maar schortte uitvoering van dit besluit op toen enkele Kamerleden interesse voor de zaak toonden.³¹⁸ Toen deze zaak bij de acv kwam, merkte de minister op dat het om oproer te voorkomen, belangrijk was het publiek goed te informeren.³¹⁹ Een ambtenaar legde uit dat hij niet altijd informatie bezat over de herkomstlanden van asielzoekers, maar dat objectieve landenkennis toch niet waardevol was, omdat de actiecomités de situatie subjectief bekeken.³²⁰ Het was volgens hem het beste als het Nederlandse beleid zo duidelijk mogelijk was: ‘Afrika voor Afrikanen’ en ‘Nederland kan niet al het leed alleen oplossen’. Hij onderschreef het belang van een verbetering van het imago van Justitie: ambtenaren moesten meer publiceren over het genereuze Nederlandse asielbeleid.

Minder zwaarwegende argumenten

Vervolging

Vooral beslissers wezen op de afwezigheid van gegronde *vrees voor vervolging*. Dit kernelement uit het Verdrag was opgenomen in de Vreemdelingenwet van 1965. Oude en Nieuwe Vluchtelingen moesten voldoen aan objectieve gegronde *vrees voor vervolging*. Vooral Nieuwe Vluchtelingen bleken zelden vervolgd, in de ogen van beslissers. Ze meenden dat hun *vrees voor vervolging* niet objectief en niet discriminatoir was. Het ontbreken van *vrees voor vervolging* leidde opvallend genoeg niet tot uitzettingen.

Wat nu precies werd verstaan onder *vrees voor vervolging* was ook nu niet helemaal duidelijk. Een ambtenaar van BuZa definieerde vervolging als een dispuut tussen de asielzoeker en zijn regering, waarbij sprake is van intimidatie en onderdrukking, wat uitmondt in levensgevaar.³²¹ Portugezen bevonden zich volgens hem niet in die situatie. Volgens een ambtenaar van Justitie hadden ‘hooguit enkele tientallen’ Portugezen gegronde *vrees voor vervolging*. De rest wekte sympathie op. Zij hadden geen recht op de ‘zware vluchtelingenstatus’, maar slechts op de ‘lichte status van uitgewekene’ (een vtv).³²² Een hoofdcommissaris merkte op dat de meeste Portugezen die ‘hun geluk’ in Nederland beproefden, niet in Portugal waren vervolgd.³²³ De staatssecretaris vond het niet duidelijk of de Portugezen deserteerden op politieke gronden of gewoon geen zin hadden in het vervullen van hun dienstplicht.³²⁴ De locosecretaris-generaal van Justitie achtte de verhouding tussen ‘echte vluchtelingen’ en ‘andere asielzoekers’ 1: 10.³²⁵ Het beeld was duidelijk. De beslissers wilden de Nieuwe Vluchtelingen niet erkennen als vluchtelingen, maar zij hadden tegen toelating op andere gronden geen bezwaar. Justitie vreesde vooral voor grote en oncontroleerbare aantallen Nieuwe Vluchtelingen en BuZa was, zoals gemeld, bevreesd voor de diplomatieke betrekkingen met Portugal.

Medewerkers van Justitie hadden wel sympathie voor de Portugezen, maar zij beschouwden hen niet als vluchtelingen. In een nota stelde Fonteijn dat hij begreep dat

een Portugees weigerde te bakkeleien in de jungle van Angola.³²⁶ Hij kon zich voorstellen dat zij niet wilden schieten op Afrikanen en dat zij politieke bezwaren hadden tegen deze oorlog. Echter 'echte vluchtelingen' trokken volgens hem ten strijde tegen het 'abjecte Portugese regime'. Pas dan moesten zij vrezen voor vervolging en waren zij vluchtelingen. Deze deserteurs waren geen vluchtelingen en kregen daarom slechts een vrv. Hij vond deze gang van zaken weinig problematisch, immers veel vreemdelingen kwamen om te werken en die paar honderd meer, die zeiden dat ze waren vervolgd: 'so what!' Een andere ambtenaar erkende dat Portugezen hun vlucht politiek motiveerden, maar dat maakte van hen nog geen vluchtelingen omdat het uiten van politieke ideeën in Portugal geen *vrees voor vervolging* opleverde. De bezetters van het Maagdenhuis kregen, zo zei hij, in het buitenland toch ook geen vluchtelingenstatus.³²⁷

Ook het Adviesburo voor Portugezen, de UNHCR en de NFV vonden dat niet alle Portugezen waren vervolgd, omdat desertie niet gelijk stond aan *vrees voor vervolging*.³²⁸ De vertegenwoordiger van het adviesbureau liet nadat hij met honderden Portugezen had gesproken weten, dat het moeilijk was Portugezen 'met zuivere en onzuivere motieven' uit elkaar te houden.³²⁹ De voorzitter van de NFV betwijfelde of de Portugezen waren vervolgd in de zin van het Verdrag en of zij niet naar Nederland kwamen vanwege de sociale voorzieningen.³³⁰ Nieuwe voorpleiters vonden juist dat Nieuwe Vluchtelingen wel waren vervolgd. De Portugezen weigerden mee te werken aan een koloniale oorlog. Daarom hadden zij gegronde *vrees voor vervolging*.³³¹ Duidelijk is dat druk werd bediscussieerd of Nieuwe Vluchtelingen in hun herkomstlanden vervolgd waren of *vrees voor vervolging* konden hebben na terugkeer.

Tijdens een overleg tussen de NFV, de UNHCR, BuZa en Justitie over de afgifte van mandaatverklaringen aan 5 Portugezen en 1 Griek werd gedebatteerd over het begrip *vrees voor vervolging*.³³² Alle aanwezigen vonden dat de *vrees voor vervolging* objectief moest worden vastgesteld. Zij sloten niet bij voorbaat uit dat Nieuwe Vluchtelingen vluchtelingen waren, al waren zij onderdanen uit NAVO-landen.³³³ Slechts twee personen waren volgens de medewerkers van Justitie en BuZa vluchtelingen: één persoon verzette zich openlijk tegen de Portugese autoriteiten en een andere Portugees gaf een rooskleurige toekomst op in Portugal (en dat bewees kennelijk dat zijn vluchtmotieven oprecht waren). De rest verliet hun land 'om redenen in hun persoonlijke levensloop gelegen'. Tijdens hetzelfde overleg merkte de vertegenwoordiger van BuZa op dat de Portugees P. geen objectieve *vrees voor vervolging* had, omdat hij geen directe aanleiding voor zijn vlucht had aangedragen. Hem wachtte bestraffing in Portugal, maar dit mondde niet uit in vervolging, omdat de strafmaat gelijk was voor iedere deserteur. De UNHCR zag echter in P. wel een vluchteling. Gezien zijn lidmaatschap van de oppositie, was zijn vrees objectief gerechtvaardigd.³³⁴ Volgens de UNHCR betekende *vrees voor vervolging* niet altijd het letterlijk voelen 'van de bajonet in de rug'. Een 'geprononceerde politieke overtuiging' kon van iemand een vluchteling maken, aldus de UNHCR. Justitie ondersteunde het pleidooi van de UNHCR en wees op de gegoede afkomst van P., die het mogelijk maakte dat hij de dienstplicht afkocht. Dat hij dit niet deed, bevestigde dat hij zijn land om politieke redenen verliet. Fonteijn merkte op, naar aanleiding van dit overleg, dat wanneer een Portugees niet verwijderd kon worden, en hij een goede maatschappelijke positie innam, het hem 'geen lor kon sche-

len' of hij een mandaatverklaring had of een vtv.³³⁵ Fonteijn liet Brouwer weten dat hij het vluchtelingenschap van alle zes betwistte, maar dat hij 'maar moest doen wat hij niet laten kan'. Hij mocht de zes een mandaatverklaring geven. De opmerkingen van de hoogst verantwoordelijke man bij Justitie illustreren dat als een Portugees eenmaal een vtv had, het Justitie niet veel kon schelen of hij ook nog toelating kreeg als vluchteling.

Het hoofd Vreemdelingzaken vatte het asielbeleid als volgt samen: een Portugees kreeg een vtv als zijn verhaal niet te onaannemelijk was.³³⁶ Het persoonsdossier van de Portugees B. illustreerde dit. B. reisde zelf naar Nederland, vond werk en vroeg daarom een werkvergunning aan.³³⁷ Niet veel later verzocht B. om een vluchtelingenstatus, omdat hij niet in Afrika wilde vechten. B.'s 'standaard verklaringen' waren volgens een medewerker even sterk of zwak als die van andere Portugese dienstweigeraars. Hij overwoog hem maar een vtv te verstrekken, temeer omdat Kamerleden zich voor deze man interesseerden. Het hoofd Vreemdelingzaken vond het vreemd dat de man opeens kwam met 'asielverhalen, die hem uiteraard zijn ingeprent'. Fonteijn voelde er voor deze zaak voor te leggen aan de acv, omdat het ging om een ongehoofwaardige man met een onwaarschijnlijk verhaal. De minister besloot echter maar een vtv te verlenen, omdat repatriëring van deze man niet waarschijnlijk was. Of B. werkelijk dienst weigerde op politieke gronden, leek er niet toe te doen. Hij vond werk en uitzetting was niet mogelijk, daarom mocht hij blijven.

BuZa had meer moeite om Nieuwe Vluchtelingen als vluchtelingen te erkennen. De ambtenaren van dit ministerie drongen daarom aan op strikte interpretatie van het Verdrag. Justitie vroeg BuZa in 1970 toestemming om twee Grieken een vluchtelingenstatus te verlenen.³³⁸ De Griek S. kwam al in 1965 naar Nederland en vreesde dat hem na repatriëring vervolging wachtte, gezien de houding van het nieuwe regime. BuZa zag in hem geen vluchteling, omdat er geen gegronde vrees voor vervolging voor hem was vanwege zijn politieke overtuiging.³³⁹ Ook voor de Griekse zangeres Y. en haar zoon volstond volgens BuZa een vtv. Volgens haar mocht zij in Griekenland bepaalde liederen niet zingen en in Nederland kreeg zij goede honoraria. Dit leek volgens BuZa niet op vervolging, maar meer op een economisch motief. In deze twee 'evidente' zaken moest Justitie het houden bij gewone verblijfsvergunningen.³⁴⁰

Het asielverzoek van de Portugees L. werd door de Raad van State behandeld. Zijn zaak is belangrijk omdat deze toont hoe beslissers en voorpleiters omgingen met het begrip *vervolging*. L. legde uit dat hij zijn land verliet, omdat hij om politieke redenen weigerde zijn militaire dienst te vervullen. Hij reisde rechtstreeks van Portugal naar Nederland en maakte op de politie een nette en gunstige indruk. Afgifte van een vtv was daarom geen probleem.³⁴¹ Nadat de UNHCR L.'s verzoek om een mandaatverklaring afwees, verzocht hij bij Justitie toelating op grond van artikel 15 van de Vreemdingenwet. Zijn advocaat Van Bennekom, dezelfde man die pleitte in de zaak Waver, zei dat L. niet alleen dienstweigeraar was, maar ook een actief opposant van het regime. L. was gearresteerd in Portugal omdat hij stukken in een studentenblad schreef. L. werd pas vrijgelaten, nadat hij had beloofd als informant voor de Portugese overheid te gaan werken. Hij ontvluchtte Portugal omdat hij weigerde deze taak uit te voeren, want hij wilde, naar eigen zeggen, zijn medestudenten niet verraden. L. wachtte volgens zijn advocaat vervolging wegens zijn politieke ideeën.

Tijdens de zitting bij de acv legde Brouwer uit dat L. geen mandaatverklaring kreeg, omdat zijn relaas in het gesprek met hem niet goed uit de verf kwam.³⁴² Hij wees vooral op L.'s tegenstrijdige verklaringen. Volgens Brouwer raakte L. verstrikt in zijn eigen woorden en miste hij 'het intellectuele niveau om als exponent van het geestelijke verzet in Portugal te functioneren'. Daarnaast achtte Brouwer het waarschijnlijk dat het Adviesburo voor Portugezen L. had geholpen om zijn verklaringen te 'fabriceren'. De UNHCR wees op het belang van een gedetailleerd gehoor direct na aankomst, omdat dit politieke groepen de kans ontnam asielzoekers later een verhaal in te fluisteren. De commissieleden van de acv beschouwden de zaak van L. als zwak en wezen zijn verzoek om vluchtelingenschap unaniem af. Hierop kwam L.'s advocaat met een beroepschrift, waarin hij het slecht functioneren van de Portugese rechtstaat en de repressieve dictatuur benadrukte.

Brouwer gaf, als getuige, bij de Raad van State te kennen dat L. geen twijfelgeval was.³⁴³ Overigens wees hij er op dat L. al 'de lichte status van politiek uitgewekene' (een vtv) had, waardoor refolement niet aan de orde was. De pleitnota van L.'s advocaat begon met een waarschuwing. Hij en zijn collega's kenden veel Portugezen die Justitie konden bedelven onder een stortvloed aan verzoeken om vluchtelingenstatussen, wanneer L. geen status kreeg. De advocaat stelde dat vluchtelingenschap evident was: L. deserteerde uit politieke motieven en hem wachtte discriminatoire vervolging. Dat de UNHCR L. als onbetrouwbaar afschilderde, was voor hem onbegrijpelijk, want hij kende L. juist als rustig en nuchter. De landsadvocaat ontkende dat L. op politieke gronden in Portugal vervolging wachtte. Zijn zaak was gelijk aan die van andere deserteurs.³⁴⁴ De rechter oordeelde dat L. geen vluchteling was, maar hij oordeelde ten overvloede dat een deserteur wel kon voldoen aan de definitie van het Verdrag, bijvoorbeeld in het geval van onevenredig zware bestraffing vanwege desertie. In deze zaak speelde mee dat beslissers konden ontkennen dat L. was vervolgd in Portugal of dat hem daar vervolging wachtte, omdat hij al een vtv bezat en hem daardoor geen uitzetting wachtte.

Bij Waver is eenzelfde patroon te zien in de discussies. Waver was volgens Justitie geen vluchteling, omdat hem, net zoals de Portugees L., geen discriminatoire bestraffing wachtte in zijn herkomstland.³⁴⁵ Hij zou inderdaad in de vs bestraft worden, maar niet zwaarder dan andere deserteurs en dus werd hij niet vervolgd in de vs.³⁴⁶ De commissieleden van de acv vonden de zaak Waver 'een zaak van niks', omdat van vrees voor vervolging geen sprake was.³⁴⁷ Volgens Brouwer was Waver geen vluchteling, maar bevond hij zich wel in een 'situatie die daar dichtbij lag'. Hij wilde dat Waver in de geest van het Verdrag een vtv op humanitaire gronden kreeg.³⁴⁸

De landsadvocaat liet weten dat Amerikaanse deserteurs die terugkeerden uit Zweden met politieke motieven, niet zwaarder werden bestraft dan andere deserteurs.³⁴⁹ Hij betoogde in zijn verdediging dat Waver in de vs werd vervolgd op grond van zijn politieke ideeën.³⁵⁰ Amerikaanse rechters zouden hem veroordelen op grond van zijn politieke ideeën, aldus de advocaat van Waver. Daarom was hier sprake van vervolging.³⁵¹ 38 briefschrijvers vonden Waver een vluchteling, omdat de vs hem zou vervolgen bij terugkeer. De ledenraad van de PVDA beschouwde Waver als 100 procent vluchteling wegens zijn gewetensbezwaren tegen een oorlog, waarvoor hij zich niet wilde inzetten.³⁵² Het ging om een pure vluchteling met principiële bezwaren tegen

een koloniale oorlog.³⁵³ Ook Grahl-Madsen, indertijd wereldwijd mogelijk de bekendste asieljurist, zag in Waver een vluchteling. Dat hij advies gaf, op verzoek van Justitie, tekent het grote belang dat werd gehecht aan deze zaak. Volgens hem zou Waver op grond van zijn politieke ideeën worden vervolgd. Grahl-Madsen woog ‘the pros and contras very carefully, and arrived at the conclusion that additional factors seems to be present in Wavers case, and that he may consequently qualify as a refugee’.³⁵⁴ De Raad van State vond gelet op de objectieve en subjectieve omstandigheden, de *vrees voor vervolging* van Waver gegrond, omdat zijn strafmaat samenhang met zijn politieke opvattingen.³⁵⁵

Of het minder aannemelijk werd geacht dat vrouwen minder vaak gegronde *vrees voor vervolging* hadden, is voor de periode 1968-1977 moeilijk te zeggen. Nog altijd vroegen weinig vrouwen asiel. Asielzoeksters volgden, net als in eerdere periodes, meestal hun mannen. De Portugezen hadden het voordeel dat ze allemaal jonge mannen waren. Zij vonden snel werk, waarmee ze hun kans op een vtv vergroten. Dat zij ongehuwd waren, betekende ook dat Justitie niet hoefde te vrezen dat hun vrouw en kinderen hen nareisden en dat de familie dan op zoek moest naar een van de schaarse eengezinswoningen.

De enkele vrouw die om asiel vroeg, werd net als in de vorige periode niet beschouwd als een echte vluchteling. Vrouwelijkheid speelde in de zaak van de ‘mooie Baba’ een rol. Deze Poolse verliet Warschau hals over kop, nadat een Duitse zakenman haar het hoofd op hol had gebracht. De Duitser liet haar, naar eigen zeggen, berooid achter in Nederland. Volgens *De Nieuwe Limburger* was zij op zoek naar een Nederlandse man. Een paar dagen na dat bericht ontving zij al honderd brieven van geïnteresseerden.³⁵⁶ Baba wees erop dat haar naam drie keer in een Nederlandse krant was verschenen en een krant een foto van haar in klederdracht tijdens carnaval had geplaatst. Hierdoor zou zij in haar land vrezen voor vervolging.³⁵⁷ Ondertussen diende een 58-jarige man zich aan als huwelijkskandidaat en schreef dat zij in ondertrouw waren.³⁵⁸ De *Nieuwe Winterswijkse Courant* kopte ‘huwelijk tussen moderne Wooldse kluizenaar en jonge Poolse schone’. De ‘kluizenaar’ legde uit dat hij Baba niet alleen wilde beschermen tegen de Poolse autoriteiten, maar ook tegen het ongestuvige Westen. Baba weerstond zijn avances. Ze kreeg woonruimte aangeboden in een ‘Huis voor Meisjesbelangen’.

Justitie achtte het uitgesloten dat haar vervolging wachtte in Polen, er waren geen humanitaire belangen en daarnaast had zij nog geen band met Nederland.³⁵⁹ Haar verzoek werd dan ook afgewezen. De burgemeester van haar woonplaats kreeg opdracht haar te verwijderen. Herhaaldelijk wezen de ambtenaren van Justitie op haar uiterlijk. Baba was een ‘aantrekkelijke juffrouw’, ‘een seksbom’ en Justitie kon een ‘een ongehuwde ambtenaar ter beschikking stellen om dit probleem op te lossen’. Ook werd gesteld dat Baba Nederland als Luilekkerland zag, waar haar als model en mannequin rijkdom wachtte. Haar advocaat diende een herzieningsverzoek in, omdat de Poolse ambassade op de hoogte was van Baba’s negatieve uitlatingen in de media over Polen. Hij wees er ook op dat haar paspoort verliep. De voorzitter van de acv vond het moeilijk voor Baba een uitzondering te maken.³⁶⁰ Volgens haar advocaat had zij in Polen geen perspectief, terwijl zij in Nederland onmisbaar bleek voor haar werkgever (zij werkte in een fabriek). Uit het verslag blijkt dat Baba op de commissie een goede indruk maakte, omdat zij al Nederlands sprak en zich goed had aangepast.

Daarnaast werkte de lange looptijd van haar zaak in haar voordeel. Nadat Justitie de commissie vertelde dat maar weinig Polen asiel vroegen, vond de voorzitter toelating niet langer bezwaarlijk. De andere commissieleden vonden het een moeilijk geval, maar zij prefereerden 'geruisloze' inwilliging. Baba was geen vluchteling, maar verwijdering was ongewenst.

Geloofwaardigheid

Beslissers twijfelden aan de vluchtmotieven van Oude en Nieuwe Vluchtelingen. Nieuwe Vluchtelingen waren niet alleen niet vervolgd, maar ook niet geloofwaardig, in hun ogen. Volgens het hoofd Vreemdelingenzaken kwamen de meeste Portugezen naar Nederland als avonturier, en wilden zij blijven nadat ze 'leuke vriendjes' vonden.³⁶¹ Hij kende gevallen waarin het Adviesburo voor Portugezen een Portugees adviseerde asiel te vragen, omdat 'het dienstweigeringsverhaal' toch niet was te controleren. Het probleem was volgens Justitie dat het ook 'voor ervaren en geroutineerde ondervragers' moeilijk was bonafide asielzoekers en avonturiers te onderscheiden.³⁶²

Beslissers wisten dat economische motieven en het verblijven in een welvaartsstaat bij Portugezen meespeelden bij hun komst naar Nederland.³⁶³ Een politiebeambte vroeg aan een Portugees waarom hij niet terugging naar zijn land. Hij vond zelf Nederland een rotland en in Portugal kon je toch lekker in de zon liggen.³⁶⁴ BuZa signaleerde een toename van ongegronde asielverzoeken door personen die om 'economische of anderszins opportunistische redenen' hun heil in Nederland zochten.³⁶⁵ Beslissers waren het erover eens dat er geloofwaardige en niet-geloofwaardige asielzoekers waren. Alleen de eerste groep had recht op toelating. Asielverzoeken moesten individueel worden getoetst, anders werd Nederland een toevluchtsoord voor 'allerlei onechte vluchtelingen'.³⁶⁶ Ook sommige politici vermoedden dat Portugezen om economische motieven naar Nederland kwamen. Volgens het Kamerlid Geurtsen (vvd) waren sommige Portugezen oprechte dienstweigeraars, maar anderen waren alleen op zoek naar een beter inkomen.³⁶⁷

Een ander probleem was volgens beslissers, dat het Angola Comité of een andere actiegroep de Portugezen instrueerden wat zij de politie moesten vertellen.³⁶⁸ Dit kwam ook al naar voren in de eerder besproken zaken van de Portugezen L. en B. Volgens een medewerker Vreemdelingenzaken was toelating van een Portugees onterecht, omdat het Angola Comité hem zijn verklaringen had verstrekt.³⁶⁹ Twee Portugezen, die in eerste instantie verklaarden dat zij naar Nederland kwamen om te werken, disten volgens Justitie, na een bezoek aan het Angola Comité bij de vreemdelingenpolitie 'het verhaal over desertie' op.³⁷⁰ Beslissers vonden dat door de activiteiten van het Angola Comité de 'werkelijke beweegredenen' van de Portugezen niet waren te achterhalen.³⁷¹

Geloofwaardigheid van Waver speelde amper een rol in zijn procedure. Justitie vroeg zich wel af of huwelijksproblemen niet aan de basis lagen voor zijn asielaanvraag en hij door zijn desertie niet van zijn vrouw wilde afkomen.³⁷² De Nederlandse ambassadeur te Washington rapporteerde dat desertie van Waver gedeeltelijk voortvloeide uit privéproblemen en zijn wens niet langer alimentatie aan zijn echtgenote te betalen.³⁷³ In de ogen van voorpleiters was Waver juist extra geloofwaardig omdat hij zijn familie

achterliet.³⁷⁴ Aanvankelijk vermoedde Justitie ook economische motieven, net zoals bij de Portugezen. Een medewerker van Justitie dacht dat Waver op zoek was naar 'een betere job en een computer'.³⁷⁵ De landsadvocaat merkte op bij de Raad van State dat Waver nooit openlijk ageerde tegen het Amerikaanse systeem en hij een baan ambiëerde bij 'de zeer kapitalistische Hoogovens'.³⁷⁶ Hij liet ook weten dat de landeninformatie van de advocaat van Waver niet was te vertrouwen. De informatie over zwaardere straffen voor politieke deserteurs haalde de advocaat 'uit blaadjes van organisaties van wie bepaald geen objectieve en verantwoorde mening is te verwachten'.

Het voornaamste punt van discussie was of Waver verzocht om ontslag uit het Amerikaanse leger op grond van gewetensbezwaren. Volgens Amnesty ondernam Waver meerdere pogingen ontslag te krijgen, maar frustreerden zijn superieuren dit.³⁷⁷ Justitie onderzocht de beweringen van Waver en deed navraag bij zijn leidinggevende, luitenant Perry.³⁷⁸ Hij legde uit dat Waver hem in mei 1970 vertelde dat hij weigerde langer te werken in het bevoorradingssteam.³⁷⁹ Perry had Waver verteld dat hij bij het hoofd van het marinepersoneel kon verzoeken om ontslag. Waver trachtte in juni 1970 (opnieuw) ontslag te krijgen en bezocht dezelfde luitenant nogmaals. De luitenant gaf hem informatie over de ontslagprocedure. Perry verklaarde dat Waver toen hij de informatie voorlas, opmerkte: 'I am not qualified.' Waver diende volgens de luitenant nooit officieel een verzoek in om ontslag. Hoe betrouwbaar de verklaring van luitenant Perry was, is moeilijk in te schatten.

Niet alleen de vluchtmotieven van Nieuwe Vluchtelingen werden betwijfeld, die van de Oude Vluchtelingen ook. Justitie verweet Brouwer in 1970 dat Tsjecho-Slowaken 'wel erg vlot' een mandaatverklaring kregen.³⁸⁰ Dit was volgens Justitie kort na afloop van de Praagse Lente terecht, maar in 1970 was hun komst terug te voeren op economische motieven. In 1974 vertelde Justitie Brouwer dat het leek alsof Oost-Europeanen hun land verlieten uit een gevoel van onbehagen of om economische redenen, maar dat zij in hun land nooit waren vervolgd.³⁸¹ BuZa wilde echter uitzettingen naar communistische landen vermijden, omdat alleen al de niet-tijdige terugkeer voldoende kon zijn voor strafvervolging. De ambtenaren van BuZa waren het in deze periode opvallend vaak oneens met Justitie. De Nieuwe Vluchtelingen voldeden volgens BuZa niet aan het Verdrag omdat zij niet werden vervolgd in hun herkomstlanden, terwijl de Oude Vluchtelingen moesten vrezen voor vervolging in hun land wegens Republiekvlucht.

Aantallen

De vrees voor grote aantallen asielzoekers bleek, net als in eerdere periodes, een rechtvaardiging voor restrictief asielbeleid. In een Kamerdebat in 1969 over het asielbeleid gebruikte de minister van Justitie een oud argument toen hij benadrukte dat Nederland 'allesbehalve een immigratieland' was, gezien de *overbevolking*.³⁸² Indien het aantal asielzoekers toenam, zo lieten diverse nota's zien, moest het ruimhartige asielbeleid verdwijnen.³⁸³ Aan de ene kant waren beslissers zich er van bewust dat de aantallen (nog) niet groot waren. Aan de andere kant werd echter gesproken over 'de invasie van Portugezen'.³⁸⁴ Zo werd in een radioprogramma en in *De Tijd* vermeld dat gemiddeld iedere dag 1 Portugees aankwam.³⁸⁵ *De Volkskrant* sprak over stijgende aan-

tallen en schreef dat er maandelijks tientallen Portugezen bijkwamen.³⁸⁶ Een krantenkop in *De Tijd* was illustratief: 'Politie struikelt over vluchtelingenstroom.'³⁸⁷

Voorpleiters verwezen, om de toelating van de kleine groep asielzoekers te bepleiten, naar de komst van gastarbeiders. *Vrij Nederland* schreef begin 1972 dat Nederland wel 100.000 gastarbeiders opnam, maar tegelijkertijd 600 Portugese politieke vluchtelingen 'durfde' te weigeren.³⁸⁸ Een medewerker van het Angola Comité stelde, in vergelijkbare bewoordingen, dat Nederland tienduizenden gastarbeiders had verwelkomd, maar een paar honderd Portugese vluchtelingen in de kou liet staan.³⁸⁹

Net als in eerdere periodes waren beslissers, vooral de ambtenaren van Justitie, bevreesd voor het scheppen van een precedent. Zowel Fonteijn, als de staatssecretaris van Justitie meende dat 'magneetwerking' ontstond wanneer het Nederlandse beleid afweek van dat van andere asielverlenende landen.³⁹⁰ Afwijkend beleid ten opzichte van andere Europese landen zou leiden tot *aanzuigende werking* en een grote 'toestroom van asielvragers'.³⁹¹ Het Nederlandse asielbeleid moest streng zijn, zeker gezien het aantrekkelijke beleid ten aanzien van sociale voorzieningen.³⁹² Volgens een ambtenaar moedigde het ruimhartige asielbeleid een dienstplichtige Portugees aan om naar Nederland te komen.³⁹³ Het hoofd Vreemdelingenzaken vond dat als alle Portugezen toelating kregen, later 'de Turken en wie al niet meer met soortgelijke verhalen' kwamen, en dat hen dan de toegang tot Nederland onmogelijk kon worden geweigerd.³⁹⁴ In de zaak van de Portugees C. werd gesteld dat wanneer hij werd toegelaten daarvan een 'trekpleisterwerking' uitging.³⁹⁵ Justitie was vooral bevreesd om Portugezen die eerder in Frankrijk woonden, toe te laten. Dit is niet verwonderlijk, omdat er tienduizenden Portugezen in Frankrijk woonden, die gemakkelijk naar Nederland konden reizen.

Een zaak waarin beslissers expliciet wezen op het gevaar van *precedentwerking*, was die uit 1969 van de Egyptische student S. Deze Egyptenaar vroeg om asiel, omdat hij weigerde te vechten in het leger van President Nasser. Dit motief was 'nogal braaf', maar bovenal verontrustend gezien de toename van het aantal dienstweigeraars volgens een ambtenaar van Justitie.³⁹⁶ Een ambtenaar merkte niet veel later op dat in twee weken tijd 2 Zuid-Slaven, 1 Egyptenaar en 2 Fransen 'met het "militaire dienst verhaal" kwamen'. Dit was de reden dat de Egyptenaar een afwijzende beschikking kreeg.³⁹⁷ Toen Justitie ook een asielverzoek ontving van 1 Fransman, omdat hij weigerde te vechten in Tsjaad, nam de vrees voor *precedentwerking* verder toe.³⁹⁸ De behandelend ambtenaar rapporteerde dat deserteurs Nederland aantrekkelijk vonden. Zijn superieur wees het verzoek om vluchtelingenschap van de Fransman af (hij kreeg wel een vtv), omdat hij vreesde dat de advocaat zijn zaak zou gebruiken 'als een hefboom' in zaken van Amerikanen, Marokkanen, Egyptenaren en Israëliërs. Toelating op grond van de arbeidsmarkt was mogelijk, maar niet als vluchteling. Zo werd het precedent voorkomen, omdat uit afgifte van een vtv geen precedent voortvloeide, waarbij SoZa individueel bepaalde of toelating op grond van de arbeidsmarkt mogelijk was.

In de zaak Waver merkte de minister op, in het standaardantwoord aan alle voorpleiters, dat overal in de wereld mensen op drift raakten, maar dat Nederland slechts een enkeling kon opvangen.³⁹⁹ De landsadvocaat concludeerde in zijn pleidooi bij de Raad van State dat bij een te genereus asielbeleid Nederland een vergaarbak werd van vreemdelingen die zich in hun land onbehaaglijk voelden.⁴⁰⁰ Een van de eisen

die Fonteijn aan Waver stelde, wilde hij een vtv krijgen, was dat hij uit Amsterdam moest verhuizen zodat hij geen andere Amerikanen kon overhalen te deserteren.⁴⁰¹ Ook de eis dat hij geen ruchtbaarheid aan zijn zaak mocht geven, hing daarmee samen. Beslissers vreesden dat als Waver werd toegelaten, Amerikaanse deserteurs niet langer voor Zweden kozen, maar voor Nederland.⁴⁰² Justitie vond volharding nodig in de zaak Waver, omdat actiegroepen de zaak Waver anders konden gebruiken om toelating af te dwingen van 'andere dubieuze dienstweigeraars'.⁴⁰³ De vrees voor toename van de aantrekkingskracht van Nederland was de belangrijkste reden dat Justitie contrair het advies van de Raad van State ging. Deze angst bij Justitie werd mogelijk versterkt doordat de PvdA de zaak Waver een testcase noemde voor het vreemdelingenbeleid.⁴⁰⁴ Ook de media versterkten de vrees voor een precedent. *De Nieuwe Linie* kopte: 'Ralph Waver is maar één van de tienduizenden Amerikaanse deserteurs'.⁴⁰⁵ De *Deventer Courant* meldde dat Justitie deze zaak buiten de publiciteit wilde houden 'uit angst voor een stormloop van andere deserteurs'.⁴⁰⁶ Voorpleiters zagen niet in dat deze ene Amerikaan 'de emmer deed overlopen'.⁴⁰⁷ Zij wezen erop dat de zaak Waver uniek was en dat zijn toelating dus geen *precedentwerking* zou hebben. Zijn advocaat stelde dat geen twee deserteurs gelijk waren en dat Nederland ieder asielverzoek individueel kon toetsen.⁴⁰⁸

Medemenselijkheid

Duur van het verblijven en mate van integratie

Het argument dat een asielzoeker een *band met Nederland* had, of juist niet had, werd door beslissers en voorpleiters gebruikt. De reden waarom Justitie Wavers verzoek om een vtv in eerste aanleg afwees, was het ontbreken van een band met Nederland. Waver zelf vond overigens dat hij zich goed aanpaste: hij leerde Nederlands, maakte Nederlandse vrienden, werkte in een magazijn, en waardeerde de Nederlandse cultuur en geschiedenis. Het enige dat ontbrak, volgens hem, was familie in Nederland.⁴⁰⁹ In de vorige twee periodes bleek al dat een band met Nederland, via familie of werk, een voordeel was tijdens de asielprocedure. In het geval van de Hongaarse piloot M. en zijn Hongaarse 'liefje' M. wilde Justitie aanvankelijk hem wel en haar geen vtv verlenen.⁴¹⁰ Beide waren getrouwd, maar niet met elkaar, en zij wilden hier een nieuw leven beginnen. Een medewerker merkte op dat hij meer voelde voor de toelating van het 'liefje', dan voor de piloot, omdat een goede vriendin van haar in Nederland woonde, en haar partner geen enkele band had met Nederland. Uiteindelijk verleende Justitie beiden een vtv, hoewel dit twee 'ontwrichte huwelijken' opleverde. De voornaamste reden was (opnieuw) de vrees voor negatieve publiciteit. Opvallend was het gebruik van het neerbuigende woord 'liefje'.

Voor het eerst legden voorpleiters in hun argumentatie de nadruk op de duur van de asielprocedure. De procedure verkorten, was zoals we zagen ook een doelstelling van het eerdergenoemde plan Grosheide. Het UAF vond de asielprocedure van gemiddeld negen maanden veel te lang. Het fonds vroeg zich af of Justitie niet gewoon zaken op een plank legde in de hoop dat de asielzoeker vrijwillig vertrok.⁴¹¹ De NFV liet weten dat door de lange procedure crimineel gedrag in de hand werd gewerkt.⁴¹² Een ambtenaar erkende dat de asielprocedure lang duurde, maar hij vond een lange pro-

cedure nodig om uit te zoeken of het ging om een 'serieus verzoek'.⁴¹³ Ook Brouwer pleitte herhaaldelijk voor een korte procedure.⁴¹⁴ In de huidige situatie konden de Portugezen zich volgens hem 'ingraven' en vervolgens werd uitzetting vrijwel onmogelijk. Hij merkte op dat als er een goede procedure bestond 'wellicht negen of tien van de tien asielzoekers niet door de zeeff' kwamen.

Ook in de zaak Waver werd zijn lange verblijf in Nederland als argument gebruikt door voorpleiters. Voor *De Groene Amsterdammer* was Wavers verblijf van meer dan een jaar in Nederland reden genoeg voor het verlenen van een verblijfsvergunning.⁴¹⁵ De reden die Justitie in de media uiteindelijk naar voren bracht om Waver niet aan de vs uit te leveren, was dat vanwege het 'voortschrijdende tijdsverloop' en door 'binnenlandse politieke redenen' afgezien was van uitzetting.⁴¹⁶ De beslissing Waver niet uit te leveren, werd volgens *NRC Handelsblad* opmerkelijk gemotiveerd: 'namelijk dat de hele procedure wel erg lang ging duren.' Dat was, volgens de krant, een nog nooit vertoonde redenering.⁴¹⁷

Andere argumenten uit het medemenselijkheidframe

In deze periode werden steeds vaker humanitaire argumenten gebruikt. Argumenten die medemenselijkheid benadrukten, waren zelden beslissend, maar ze laten wel zien dat in het nieuwe regime er meer nadruk lag op medemenselijkheid dan in eerdere periodes. De nadruk op medemenselijkheid is een voorbode van wat er in de volgende periode staat te gebeuren. De minister van Justitie informeerde de Tweede Kamer dat ondanks de problemen waarmee Nederland kampte, hij zijn ambtenaren de opdracht gaf ruimhartig te opereren wanneer humanitaire elementen een rol speelden in zaken van asielzoekers.⁴¹⁸ Deze opmerking past bij het ontstaan van de term *klemmende redenen van humanitaire aard*. De zaak van een groep van 22 Turkse Christenen liet het gebruik van dit begrip zien. In maart 1971 wees de heer J. op een groep Turkse Christenen die Justitie wilde uitzetten naar Turkije, waar zij *vrees voor vervolging* hadden.⁴¹⁹ Beslissers beschouwden hen niet als vluchtelingen, omdat zij niet waren vervolgd door de Turkse overheid en zij hoefden hiervoor ook niet te vrezen. Zij kwamen naar Nederland om te werken. Nadat zij hun banen hadden verloren, moesten zij Nederland verlaten.⁴²⁰ De NFV en de UNHCR betreurden het dat Justitie hen gelijk stelde aan gastarbeiders, en ze verzochten toelating vanwege 'klemmende redenen van humanitaire aard'.⁴²¹

Een ambtenaar van Justitie achtte toelating van deze christenen alleen mogelijk op beperkte schaal en zonder enige publiciteit.⁴²² Hij voorzag dat anders andere Turkse Christenen zouden proberen om naar Nederland te komen (in de volgende periode zal blijken dat deze vrees terecht was). De staatssecretaris van Justitie zocht naar een uitweg om 'enkele serieuze gevallen' te laten blijven om zodoende een humanitair gebaar te maken. Volgens hem leerde de geschiedenis dat de christenen in Turkije gevangen zaten tussen de Russen en de Turken en tussen het communisme en de islam. Hij vond dat als Nederland zelfs Portugese dienstweigeraars op onorthodoxe wijze wierf voor de arbeidsmarkt, toelating van deze christenen zeker mogelijk was. Zijn hoogste ambtenaar voelde veel voor 'geruisloze' acceptatie op grond van humanitaire overwegingen.⁴²³ Het probleem was volgens hem dan voorlopig de wereld uit, maar actiegroepen zouden ongetwijfeld dezelfde argumenten gebruiken voor ande-

re gastarbeiders die werkloos werden. Vertwijfeld merkte hij op dat de 'goede dingen sub rosa geschieden, terwijl de weigeringen komen te hangen aan de grote klok'. De heer J. werd verteld dat Justitie bereid was de Turkse Christenen die al ruim één jaar in Nederland verbleven, toe te laten, omdat zij vertrouwd waren geraakt met het Nederlandse leefmilieu. Via de laatste opmerking trachtte Justitie *precedentwerking* te voorkomen, want zij die later aankwamen, kregen geen verblijfsvergunning.

In deze periode gebruikten voorpleiters voor het eerst op grote schaal de traditieretoriek. Nederland kende een traditie van gastvrijheid en daarom verdienden asielzoekers, net zoals in vroeger eeuwen vervolgd waren opgevangen, een vluchtelingenstatus. Beslissers erkenden dat Nederland vroeger gastvrij was, maar dat dit moeilijk was vol te houden. Het hoofd van de Amsterdamse vreemdelingenpolitie vond Nederland een 'geweldig gastvrij land' en 'gastrijker dan welk land ook', maar nu het aantal asielzoekers in zijn stad opliep, moest pas op de plaats worden gemaakt.⁴²⁴ In de media ging het ook om de Nederlandse traditie van gastvrijheid. In het *Rotterdams Dagblad* stond dat zelfs in Portugal de goede naam van Nederland bekend was.⁴²⁵ De *Haagse Post* ontcrachtte in 1968 het gastrijke beeld van Nederland.⁴²⁶ De krant liet weten dat de traditionele gastvrijheid alleen werd verleend wanneer het geen geld kostte.

In de zaak Waver werd de traditieretoriek door de briefschrijvers het vaakst gebruikt. In 43 van de 87 brieven ging het erom dat Nederland haar goed opgebouwde naam kwijtraakte wanneer Waver werd uigezet.⁴²⁷ In een petitie, ondertekend door veertig Epenaren, stond dat de vervolgte Waver asiel verdiende 'getrouw aan de hoge historische beginselen van gastvrijheid voor vervolgd'.⁴²⁸ In een andere petitie stond dat Nederland al eeuwenlang personen opving die om religieuze redenen 'de stem van hun geweten hoger achten dan de hen van overheidswege opgelegde plicht'.⁴²⁹ De staatssecretaris antwoordde de voorpleiters dat hij zich bewust was van deze belangrijke traditie en dat hij in zijn beslissing de grote bewogenheid die sprak uit de brieven meenam.

Naast de traditieretoriek gebruikten de voorpleiters in hun brieven de Holocaustretoriek. In een brief vergelijkt een man de misstanden in Vietnam met wat de Japanners en Duitsers hadden gedaan tijdens de Tweede Wereldoorlog. Wavers weigering deel te nemen aan deze vuile oorlog waardeerde hij, of 'hebben we nog altijd niet geleerd?'.⁴³⁰ Ook verwijst hij in zijn brief naar de joden die Nederland in 1938 bij de grens tegenhield en hun latere lot. In acht betogen wordt verwezen naar de christenplicht om Waver uit humanitaire overwegingen op te nemen.⁴³¹ Een christin liet weten dat boven alle wetten de wet van de Heer stond.⁴³² De weigering van Waver om medemensen te moeten doden was volgens haar een christelijke daad. Het was voor haar niet te begrijpen dat de christelijke staatssecretaris zijn religie niet liet doorsijpelen in zijn werk. De Haarlemse kerkelijke gemeente, niet toevallig de woonplaats van Waver, vroeg zich af waarom economische en politieke argumenten voorrang kregen boven de Bijbel.⁴³³ Bij de traditie- en Holocaustretoriek ging het nadrukkelijk niet om de *vrees voor vervolging* van een asielzoeker in zijn herkomstland, maar om de wijze waarop Nederland met asielzoekers moest omgaan. In deze periode van actievoeren en protesteren tegen de overheid, was het niet verwonderlijk dat juist dit soort argumenten werden gebruikt.

Voorpleiters vonden Nederland niet gastvrij. Nederland bleek geen thuisland voor de 700 Portugese vluchtelingen. Poster gemaakt door Comité van Portugese Vluchtelingen Amsterdam ter ere van bijeenkomst over Portugese vluchtelingen. Bron: Collectie IISG Amsterdam, BG D69/837 (1973).



4.7 CONCLUSIE

In de periode 1968-1977 bestonden twee vluchtelingenregimes naast elkaar: een dat de asielaanvragen van Oude Vluchtelingen behandelde en een dat zich richtte op de asielerzoekers van Nieuwe Vluchtelingen. Hoewel hun herkomstlanden en hun vluchtredenen sterk verschilden, werden de Nieuwe Vluchtelingen door hun nieuwe voorpleiters op dezelfde manier geportretteerd als de Oude Vluchtelingen: heldhaftige mannen die door hun vlucht een duidelijk statement maakten. Nieuwe Vluchtelingen waren linkse intellectuelen, wat hun aantrekkingskracht voor voorpleiters vergrootte. De manier waarop zij werden geportretteerd, leidde ertoe dat zij welkom waren in Nederland, net zoals de Amerikaanse deserteurs en dienstweigeraars welkom waren in Canada.⁴³⁴ Via Waver en de Portugezen konden de voorpleiters ook steun geven aan de lobby tegen de verfoeide oorlogen in Vietnam en Afrika. De zaak Waver, maar ook andere zaken, bewezen het succes van de coalitie tussen de Nieuwe Vluchtelingen en linkse actiegroepen. De Nieuwe Vluchtelingen maakten dankbaar gebruik van de hulp die zij kregen van actiegroepen en linkse Kamerleden, terwijl voor de actiegroepen de Nieuwe Vluchtelingen figureerden in pleidooien tegen voortzetting van koloniale oorlogen. Juist hun heroïsche daad, het feit dat zij niet wilden

meewerken aan slachtingen in koloniën, droeg ertoe bij dat hun asielerzoek draagvlak had in de Nederlandse samenleving.

Actiegroepen hadden steeds vaker kritiek op de Nederlandse overheid, op het asielbeleid en op het functioneren van individuele ambtenaren. Dit is niet verrassend in een periode van maatschappelijk bewustzijn en protest.⁴³⁵ De actiebereidheid resulteerde in beleidswijzigingen, zoals het plan Grosheide en andere aanpassingen van het asielbeleid. De procedure moest korter en er moest toezicht komen op de wijze waarop een beschikking tot stand kwam. De zaak Waver laat zien hoe belangrijk een enkele zaak kon zijn. Aanvankelijk wilde Justitie Waver uitleveren aan de vs, later werd dit afgezwakt en ging het alleen nog om de afwijzing van het verzoek om een vluchtelingenstatus. Justitie haalde niet alleen in deze zaak, maar ook in zaken van Portugese dienstweigeraars, onder de druk van het publiek, de media en (linkse) Kamerleden, bakzeil. Belangrijk is dat er in deze periode het begin van een *frame shift* is te zien. Er worden veel vaker argumenten uit het *medemenselijkheidframe* gebruikt. Lag eerst de nadruk op wat er met asielzoekers gebeurde *voor* hun komst naar Nederland, nu kwam deze te liggen op wat er met hen gebeurde *na* hun komst in Nederland. Deze argumenten wonnen in volgende periodes aan kracht.

Hoewel het onderscheid tussen Oude Vluchtelingen en Nieuwe Vluchtelingen voor beslissers en voorpleiters duidelijk was, waren de resultaten van hun asielvragen niet wezenlijk anders. Zij mochten vrijwel allemaal blijven, al kregen de Oude Vluchtelingen wel vaker mandaatverklaringen waaruit bleek dat zij vluchtelingen waren. In de inleiding van dit hoofdstuk heb ik opgemerkt dat gezien de veranderingen een asielcrisis was te verwachten. De ambtenaren en lobbyisten hadden het gevoel dat ze te maken hadden met een nieuw fenomeen, zij zagen een toename van het aantal asielzoekers en zij vonden het asielbeleid niet (meer) toereikend. Echter, zoals in deze periode blijkt, waren de Nederlandse autoriteiten in staat de Nieuwe Vluchtelingen te behandelen als Oude Vluchtelingen. Ook werd speelruimte gevonden door nieuwkomers wel een vtv te verlenen op grond van de arbeidsmarkt, maar geen vluchtelingenstatus. Voorwaardes voor het krijgen van een vtv waren dat een Portugees politieke redenen aandroeg tegen de militaire dienst en uitzicht had op werk. Door het verlenen van een vtv beschermden de Nederlandse autoriteiten de Nieuwe Vluchtelingen tegen refoulement en tegelijkertijd voorkwamen ze dat ze Portugal schoffeerden door te erkennen dat dat land zijn burgers vervolgde. Een asielcrisis bleef uit, omdat de manier waarop de Portugezen werden behandeld, voor iedereen acceptabel was. Toen de werkgelegenheid terugliep was dit systeem niet vol te houden. Op dat moment kwamen er echter, door de Anjerrevolutie, geen Portugezen meer die om asiel vroegen. Hoe beslissers hierna omgingen met asielzoekers die in hun ogen geen vluchtelingen waren, maar die niet konden worden uitgezet, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven. Humanitaire argumenten, die in deze periode al aan gewicht wonnen, worden in de volgende periode steeds belangrijker. Pas in de volgende periode is er echt sprake van een *frame shift* op dit punt. In de periode 1968-1977 was er wel, zoals gezegd, een aanloop daar naartoe te zien. De voorpleiters stelden al dat de Nieuwe Vluchtelingen kwetsbaar waren en gebruikten de traditie- en de Holocaustretoriek.

Nederlandse autoriteiten ontkenden dat de Nieuwe Vluchtelingen in hun herkomstlanden werden vervolgd. Op dit punt is er echter geen wezenlijk verschil met

de Oude Vluchtelingen. In veel zaken van Oost-Europeanen was volgens de beslissers ook geen sprake van *vrees voor vervolging*. De persoonsdossiers van de Oude Vluchtelingen laten zien dat zij niet konden worden uitgezet, omdat zij in hun landen werden bestraft vanwege Republiekvlucht. Vooral de ambtenaren van BuZa wezen hierop. Een groot deel van de Oude en Nieuwe Vluchtelingen bleek niet alleen geen gegronde *vrees voor vervolging* te hebben, zij waren ook ongeloofwaardig. Beslissers gingen ervan uit dat zij economische motieven hadden voor hun vlucht. Een andere reden dat restrictief beleid nodig was, vormde (net zoals in de vorige periode) de vrees een precedent te scheppen en dat zo de *aanzuigende werking* van Nederland werd vergroot. Belangrijk bleef ook het land-van-ontvangstprincipe. Op grond van al deze redenen kregen de Nieuwe Vluchtelingen zelden een vluchtelingenstatus. Zij beschouwden zichzelf als vluchtelingen, maar zij moesten zich schikken in de rol van economische migrant. Zolang zij zichzelf konden onderhouden en zich niet misdroegen, kregen zij een vrv, en die werd verlengd. Vrijwel geen enkele Nieuwe Vluchteling kreeg een vluchtelingenstatus, maar ze werden ook zelden uitgezet. Wanneer toch uitzetting dreigde, bleek (het dreigen met) publiekelijk protest bijzonder effectief.

De beslissers waren het onderling oneens. De ambtenaren van BuZa wilden de Oude Vluchtelingen wel toelaten als vluchtelingen, maar de Nieuwe Vluchtelingen niet. Bij Justitie ontstond een kentering: Oude Vluchtelingen moesten kunnen worden gerepatriëerd en Nieuwe Vluchtelingen konden vluchtelingen zijn. De verklaring van dit verschil is, dat BuZa zich bekommerde om internationale verhoudingen en Justitie het asielbeleid centraal stelde, en daarom vond dat personen uit niet-communistische landen mogelijk waren vervolgd.

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat de mannen die het communisme waren ontvlucht en de mannen die de dienstplicht waren ontvlucht, op dezelfde manier werden geportretteerd. Zij waren beide dappere mannelijke mannen die het aandurfdën om de, in de ogen van veel Nederlanders, verachtelijke machthebbers in hun land te weerstaan. De Nieuwe Vluchtelingen kwamen weliswaar uit andere landen, hadden andere motieven en andere lobbygroepen, maar door hun heldendom te benadrukken, was repatriëring niet aan de orde. Het imago van een heldhaftige man, dat echte vluchtelingen al sinds de oorlog hadden, ging over van een Oost-Europese dissident op een deserteur. Pas in het volgende deel verandert dit beeld en zijn echte vluchtelingen vrouwelijker en kwetsbaarder. De nieuwe strategie die de voorpleiters gebruikten leverde succes op.

Personificatie van asielzoekers werd in deze periode steeds vaker door voorpleiters als strategie gebruikt. Voorpleiters gebruikten de media om nationale bekendheid te verwerven voor Nieuwe en Oude Vluchtelingen. Foto's van Waver en van Portugese asielzoekers sierden krantenartikelen. Foto's van gevechten in Angola en Mozambique werden gebruikt als onderdeel van het argument dat verzet terecht was, en dat de Portugezen die weigerden daaraan deel te nemen, een beloning verdienden. Asielverlening werd in toenemende mate gehaald uit de formele sfeer van ambtenarij en werd publiekelijk bediscussieerd. Repatriëring van een Portugees was na publicatie van zijn naam in de media uit den boze, omdat bekend was dat hij de autoriteiten in zijn herkomstlanden in een kwaad daglicht had gesteld. Op deze manier creëerden voorpleiters speelruimte, waarna toelating mogelijk was. Het gevolg was dat ambte-

naren van Justitie ervoor kozen zaken zo geruisloos mogelijk in te willigen uit angst voor *precedentwerking*. Naast het heldendom van de Portugezen wezen voorpleiters op de diplomatieke belangen die de toelating van de Nieuwe Vluchtelingen blokkeerden. BuZa blokkeerde de verlening van vluchtelingenstatussen aan Portugezen, omdat gevreesd werd voor een diplomatieke rel van de kant van deze NAVO-bondgenoot.

Beslissers hadden speelruimte bij het nemen van beslissingen in asiolverzoeken. Enerzijds was het verlenen van een vluchtelingenstatus ongewenst uit vrees voor een diplomatieke rel en uit vrees voor *precedentwerking*. Anderzijds was repatriëring problematisch gezien de steun die de Portugezen kregen van actiegroepen. De mogelijkheid voor toelating werd gevonden op de arbeidsmarkt. Hun heldendom voorkwam dus dat zij werden uitgezet, maar was niet genoeg voor het verkrijgen van een vluchtelingenstatus. Hun ongehuwde status, geslacht en jeugdige leeftijd vergrootten hun kansen op de arbeidsmarkt en maakten daarmee toelating mogelijk.