



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Over toeval en impulsen in de vorming van het (inter)nationale vluchtelingenrecht

Zieck, M.

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Published in

De Achterkant van Minerva

License

Unspecified

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Zieck, M. (2019). Over toeval en impulsen in de vorming van het (inter)nationale vluchtelingenrecht. In G. P. van Nifterik, J. de Vries, & M. de Wilde (Eds.), *De Achterkant van Minerva: Opstellen aangeboden aan prof. Kees Cappon ter gelegenheid van zijn afscheid van de Universiteit van Amsterdam* (pp. 293-303). Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Over toeval en impulsen in de vorming van het (inter)nationale vluchtelingenrecht

Marjoleine Zieck

Inleiding

Deze bijdrage¹ betreft een tweetal voorbeelden dat te denken geeft over de rol van toeval en impulsen in de rechtsvorming. De voorbeelden betreffen een specifiek rechtsgebied, en zijn wellicht aanleiding voor een *Aha Erlebnis* in het eigen vakgebied, in het bijzonder dat van prof. dr. C.M. Cappon – Kees – bij wie ik in mijn eerste jaar ‘rechten’ werkgroepen rechtsgeschiedenis volgde.²

Het eerste en meest recente voorbeeld betreft het zogenaamde ‘Dubs amendement’, en het tweede is het voorstel van de Zweedse diplomaat, Sure Petrán, om een extra grond toe te voegen aan de opsomming van vervolgingsgronden in de definitie van vluchteling zoals opgenomen in het Verdrag inzake de status van vluchtelingen van 1951: die van het behoren tot een bepaalde sociale groep.³

Het Dubs amendement

Inleiding

Het Dubs amendement is een amendement van de Britse *Immigration Act* dat werd vernoemd naar degene die het amendement voorstelde in 2016, Lord Alfred (‘Alf’) Dubs. Het amendement maakte het mogelijk om alleenstaande minderjarige vluchtelingen vanuit diverse Europese staten naar het Verenigd Koninkrijk over te brengen.⁴

1 Deze bijdrage werd in de winter van 2018 geschreven, en de urls in dit artikel zijn alle eind december 2018 ‘bezoekt’.

2 Het werkstuk waarmee ik het vak afrondde ging over de vraag of de legisten immoreel waren. Jaren later werden wij collega’s en werkten wij in het bijzonder nauw samen in de vele jaren dat Kees voorzitter van de examencommissie was en ondergetekende onderwijsdirecteur en vice-decaan.

3 Een vluchteling is hij [dit dient gender neutraal te worden opgevat], die ‘ten gevolge van gebeurtenissen welke vóór 1 Januari 1951 hebben plaats gevonden, en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, *het behoren tot een bepaalde sociale groep* of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren’ (nadruk toegevoegd).

4 Amendement no. 239, Lords Hansard text for 09 Feb 2016 (pt 0001):

239: After Clause 43, insert the following new Clause – ‘Unaccompanied refugee children

(1) The Secretary of State must, as soon as possible, make arrangements to relocate 3,000

In het oorspronkelijke door Lord Dubs voorgestelde amendement was sprake van 3000 kinderen, een aantal dat Lord Dubs had gebaseerd op zijn inschatting dat er zich circa 24.000 alleenstaande minderjarige vluchtelingen in Europa bevonden en dat 3000 voor het Verenigd Koninkrijk een *fair share* van het totaal zou zijn.⁵ In de finale tekst werd dat een onbestemd aantal, namelijk een nader door de overheid vast te stellen aantal,⁶ dat veel lager zou uitvallen: 480 kinderen.⁷

De Jungle

Dit amendement moet worden gezien in de context van wat bekend stond als de '*Jungle*', het enorme kamp van vluchtelingen en migranten in de buurt van Calais van waaruit velen poogden om met een *ferry* Engeland te bereiken. In 2003 sloten het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een verdrag – het verdrag van Le Touquet⁸ – waarin zij overeenkwamen om grenscontroles in te stellen aan beide zijden van de ferryroutes, hetgeen inhield dat grenscontroles al bij vertrek en niet pas bij aankomst zouden worden verricht. Dit betekende dat de Britse grens in feite naar Frankrijk verschoof: grenscontroles werden door de Britten in Frankrijk in plaats van in Dover uitgevoerd. Velen poogden daarop de oversteek via de Eurotunnel te wagen. Het ging daarbij om tienduizenden pogingen per jaar, waarbij sommigen erin slaagden om heelhuids het Verenigd Koninkrijk te bereiken.⁹

unaccompanied refugee children who are in European countries to the United Kingdom.

(2) The relocation of children under subsection (1) shall be in addition to the resettlement of children under the Vulnerable Persons Relocation Scheme'.

5 UK Parliament, House of Lords Hansard, Immigration Bill, 9 februari 2016 (21 maart 2016, volume 769), <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldhansrd/text/160209-gc0001.htm>

6 Sectie 67 Immigration Act. Unaccompanied refugee children: relocation and support

(1) The Secretary of State must, as soon as possible after the passing of this Act, make arrangements to relocate to the United Kingdom and support a specified number of unaccompanied refugee children from other countries in Europe.

(2) The number of children to be resettled under subsection (1) shall be determined by the Government in consultation with local authorities.

(3) The relocation of children under subsection (1) shall be in addition to the resettlement of children under the Vulnerable Persons Relocation Scheme, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/67/enacted>.

7 Zie *infra*.

8 Voluit: Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the French Republic concerning the Implementation of Frontier Controls at the Sea Ports of both Countries on the Channel and North Sea, Le Touquet, 4 februari 2003. [The Treaty entered into force on 1 February 2004], Treaty Series No.18 (2004), <http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/2004/TS0018.pdf>

9 Slechts ruwe schattingen zijn beschikbaar, maar in 2006 komt het aantal geslaagde pogingen neer op 200-350 personen per maand, J. Burke, 'Sangatte's criminal gangs now hold the key to reaching Britain', *The Guardian*, 24 december 2006, <https://theguardian.com/world/2006/dec/24/immigration.france>. Een getal dat staat tegenover het aantal pogingen dat verijdeld werd, geschat op 39.000 in 2014-15, 'Why is there a crisis in Calais?', *BBC News*, 3 oktober 2015, <https://bbc.com/news/uk-29074736>; *BBC News*, 'Eurotunnel migrant breaches "stopped 20,000 times"', 20 januari 2017, <https://www.bbc.com/news/uk-england-kent-38681253>

De *Jungle* begon in 1999 als kamp Sangatte dat nabij de ingang van de Eurotunnel was opgezet door het Franse Rode Kruis met een capaciteit van 800 personen, en voornamelijk werd bevolkt door (jonge, mannelijke) Irakese Koerden, Afghanen, en Iraniërs.¹⁰ Het sluiten van Sangatte eind 2002 had niet het beoogde effect want er ontstond eenvoudigweg een nieuw kamp. Het nieuwe kamp werd in eerste instantie aangeduid als ‘de zoon van Sangatte’,¹¹ maar werd vervolgens bekend als de *Jungle*. Periodiek werden er pogingen ondernomen om de *Jungle* te ontruimen, maar deze bleven zonder resultaat:¹² het aantal vluchtelingen en migranten nam mettertijd alleen maar toe, en hetzelfde gold voor de pogingen om het Verenigd Koninkrijk te bereiken.¹³

In 2016 werd besloten het kamp waarin dan naar schatting 7300 mensen wonen (definitief) te ontruimen.¹⁴ De bewoners werden verspreid over Frankrijk en een aantal alleenstaande minderjarigen werd naar het Verenigd Koninkrijk overgebracht: 769 kinderen waarvan 549 familiebanden in het Verenigd Koninkrijk zouden hebben.¹⁵ Een aantal van de kinderen werd op basis van ‘Dublin III’ overgebracht,¹⁶ dat wil zeggen, via een (eenmalige) versnelde procedure genaamd ‘*Operation Purnia*’,¹⁷ en een aantal op basis van het Dubs amendement.¹⁸ Degenen onder hen die niet in aanmerking kwamen voor een vluchtelingstatus maar wel familie hadden in het Verenigd Koninkrijk

10 Zie over Sangatte, de documentaire, *The Resettled*, 2017, geregisseerd door Alan Thompson.

11 S. Lister, ‘“New Sangatte” opens’, *The Times*, 14 januari 2003, <https://www.thetimes.co.uk/article/new-sangatte-opens-gm95r86cn8b>

12 Bij voorbeeld in 2009, P. Rossignol, ‘French police clear Calais Migrant Camp’, Reuters, 22 september 2009, <https://www.reuters.com/article/idINIndia-42617120090922>. Zie ook de documentaire *No Comment*, 2009, gemaakt door Nathalie Loubeyre en Joël Labat.

13 Velen overleefden deze pogingen niet, zie *Calais Migrant Solidarity*, ‘Deaths at the Calais Border’, <https://calaismigrantsolidarity.wordpress.com/deaths-at-the-calais-border/>

14 Deze ontruiming betekende niet noodzakelijkerwijs een eind aan ‘Calais’, zie S. Jones, ‘We Could be Sleepwalking Into Another Calais Crisis’, *Huffington Post*, 5 oktober 2018, https://www.huffingtonpost.co.uk/entry/calais-refugeesuk_5bb74907e4b0b9948ee27b6a?gucounter=1&guce_referrer_us=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS5way8&guce_referrer_cs=rIcFeeNk6xVXa-GPMAPLUQ. Zie in het bijzonder ook, M. Townsend, ‘Police with batons and teargas force migrants to flee Calais camp’, *The Guardian*, 1 december 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/01/french-police-step-up-calais-refugee-evictions>

15 Home Office, *New form of leave for children transferred during Calais clearance to join family*, 13 september 2018, <https://www.gov.uk/government/news/new-form-of-leave-for-children-transferred-during-calais-clearance-to-join-family>

16 ‘Dublin III’ is een verwijzing naar art. 8 (inzake minderjarigen) van Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking).

17 *Citizens UK, R (On the Application Of) v Secretary of State for the Home Department*, Court of Appeal - Civil Division, July 31, 2018, [2018] WLR(D) 497, [2018] EWCA Civ 1812.

18 UNHCR, ‘Transfer of residents out of “the Jungle site” in Calais, France’, 25 oktober 2016. In november 2018 waren er nog maar 220 kinderen van het toegestane aantal van 480 overgebracht naar het Verenigd Koninkrijk vanuit Europa, M. Townsend, ‘UK admits only 20 unaccompanied refugees in two years’, *The Guardian*, 3 november 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/03/uk-admits-only-20-unaccompanied-child-refugees-in-two-years>

werd zogenaamd 'Calais leave' toegekend, hetgeen hen gerechtigde tot studie, werk, toegang tot de gezondheidszorg, en de mogelijkheid om na 10 jaar permanent verblijf aan te vragen.¹⁹

Een Praags kindertransport

Lord Dubs werd gedreven door zijn eigen ervaringen: als 6-jarig kind van een joodse vader kon hij in 1938 Praag verlaten in een zogenaamd 'kindertransport' naar het Verenigd Koninkrijk waardoor hij de Tweede Wereldoorlog overleefde. Dat hij op een dergelijk transport kon worden gezet was volstrekt toevallig: de 29-jarige effectenmakelaar Nicholas ('Nicky') Winton (geboren: Wertheim),²⁰ zou tijdens de kerst van 1938 gaan skiën in Zwitserland. Hij bedacht zich echter, en ruilde zijn skivakantie in voor een reis naar Praag om zijn vriend Martin Blake te helpen die daar werkzaam was voor het *British Committee for Refugees from Czechoslovakia* (BCRC) dat hulp bood aan vluchtelingen in Sudetenland dat vlak daarvoor - in oktober 1938 - door Duitsland was geannexeerd.²¹ Winton organiseerde - als hoofd van de door hem opgerichte BCRC kindersectie ²² - vanuit de eetzaal van een hotel aan het Wenceslas plein in Praag een kindertransport naar het Verenigd Koninkrijk. Hij merkte daarover op dat:

Everybody in Prague said, 'Look, there is no organization in Prague to deal with refugee children, nobody will let the children go on their own, but if you want to have a go, have a go'. And I think there is nothing that can't be done if it is fundamentally reasonable.²³

Het organiseren van de transporten:

involved dangers, bribes, forgery, secret contacts with the Gestapo, nine railroad trains, an avalanche of paperwork and a lot of money. Nazi agents started following him. In his Prague hotel room, he met terrified parents desperate to get

19 Home Office, New form of leave for children transferred during Calais clearance to join family, 13 september 2018, <https://www.gov.uk/government/news/new-form-of-leave-for-children-transferred-during-calais-clearance-to-join-family>

20 Er zijn geen aanwijzingen gevonden over verwantschap met Carel Abraham Wertheim, naar wie het Amsterdamse Wertheimpark is vernoemd.

21 'Don't bother to bring your skis', zei Blake hem, R. McFadden, 'Nicholas Winton, Rescuer of 669 Children From Holocaust, Dies at 106', The New York Times, 1 juli 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/02/world/europe/nicholas-winton-is-dead-at-106-saved-children-from-the-holocaust.html>. Later ging Winton voor de IRO werken, de International Refugee Organization.

22 V.K. Fast, *Children's Exodus. A History of the Kindertransport*, 2011, 23; A. Joukowsky, *Defying the Nazis: The Sharp's War*, 2016, 30.

23 N. Winton, *The Power of Good*, <http://www.powerofgood.net/story.php>

their children to safety, although it meant surrendering them to strangers in a foreign land.²⁴

Het Britse Lagerhuis had al eerder – direct na de *Kristallnacht* – een maatregel goedgekeurd om vluchtelingen jonger dan 17 jaar tot Groot-Brittannië toe te laten, mits zij daar een verblijfplaats hadden en een borg van 50 pond werd betaald voor terugkeer naar hun vaderland.²⁵ Eén horde moest nog worden genomen: de kinderen moesten via Hoek van Holland reizen, om van daar de boot naar Engeland te kunnen nemen.

De Nederlandse minister van justitie, Goseling (vierde kabinet-Colijn), had in maart 1938 een circulaire laten uitgaan waarin het Nederlandse standpunt jegens vluchtelingen duidelijk uiteen was gezet:

Een vluchteling zal voortaan als een ongewenst element voor de Nederlandse maatschappij en derhalve als een ongewenste vreemdeling te beschouwen zijn, die derhalve aan de grens geweerd en, binnenslands aangetroffen, over de grens gebracht zal moeten worden. Bijzonderlijk wordt er nog op gewezen dat aan de omstandigheid dat de vluchteling voldoende financiële middelen bezit geen reden ontleend mag worden hem hier te lande nog toe te laten of te laten verblijven.²⁶

Na de *Kristallnacht* werd echter door talloze organisaties een beroep gedaan op de Nederlandse regering om de grenzen te openen voor vluchtelingen. Illustratief is het beroep op de minister van justitie van een achttal hoogleraren van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam ‘om Duitsch-Joodsche kinderen in zeer grooten getal in Nederland toe te laten’.²⁷ In respons zou een beperkt aantal vluchtelingen worden toegelaten, dat wil zeggen, familieleden van in Nederland wonende joden.²⁸ Wat betreft

24 R. McFadden, ‘Nicholas Winton, Rescuer of 669 Children From Holocaust, Dies at 106’, *The New York Times*, 1 juli 2015, <https://www.nytimes.com/2015/07/02/world/europe/nicholas-winton-is-dead-at-106-saved-children-from-the-holocaust.html>

25 Zie de brief van Nicholas Winton, namens het British Committee for Refugees from Czechoslovakia, Children’s Section, aan president Roosevelt van 16 mei 1939 (<http://miratico.com/nicholas-winton-young-man-saved-669-children-death/refugees/>): ‘They [refugee children in Czechoslovakia] have to depend entirely on private guarantors to get into England, which means that somebody has to take full responsibility for maintenance, upkeep, and education, until they are 18 years of age. No other country is taking an interest in them except for Sweden, which took 35 children last February’.

26 Geciteerd in J. Kroeskop, ‘De N.S.B. in het parlement en de Duits-Joodse vluchtelingen’, 28 Maatstaf 1980, 43-51, 46.

27 L. de Groot-van Leeuwen, ‘Derkje Hazewinkel-Suringa: moed en middenweg’, *Recht der Werkelijkheid* 34, 2013, 121-130, 127.

28 Kroeskop, ‘De NSB’, 46. Het zou gaan om 9000 vluchtelingen bij wijze van eenmalige maatregel, zij zouden worden ondergebracht in kampen, onder andere nabij paleis Het Loo in

het kindertransport: dankzij Britse garanties kreeg Winton toestemming voor het transport door Nederland.²⁹ Via Hoek van Holland reisden de kinderen naar Harwich of Londen.³⁰

Op deze wijze redde Winton 669 kinderen.³¹ In totaal werden zo'n 10.000 kinderen uit Duitsland, Oostenrijk, Tsjechoslowakije en Polen door middel van de kindertransporten gered.³² 80 jaar later, in december 2018, besluit Duitsland om deze kinderen eenmalig een bedrag van 2500 euro uit te keren bij wijze van symbolische erkenning van het door hen doorstane leed.³³

Kortom, het Dubs amendement dat alleenstaande minderjarige vluchtelingen uitzicht biedt op een veilig bestaan in het Verenigd Koninkrijk is in feite terug

Ermelo, maar daar stak koningin Wilhelmina een stokje voor, H. Obdeijn, M. Schrover, Komen en Gaan. *Immigratie en Emigratie in Nederland vanaf 1550*, 2008, 159-160.

29 Althans voor degenen met identiteitsbewijzen, Fast, *Children's Exodus*, 33.

30 In 2011 werd in Hoek van Holland, ter nagedachtenis aan dit transport, een monument onthuld: een groep joodse kinderen – afkomstig uit diverse staten – met koffers wachtend op de overtocht naar Engeland.

31 Zijn handelen was aanleiding tot de uitgifte van een aan hem gewijde postzegel, zowel in Tjechië als in het Verenigd Koninkrijk. Zie voor Tjechië: M. Tran, 'British Schindler Sir Nicholas Winton honoured with Czech postage stamp', *The Guardian*, 3 september 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/sir-nicholaswinton-honoured-postage-stamp-czech-republic>; en voor de UK: 'Stamp honouring Holocaust hero Sir Nicholas Winton released', BBC, 15 maart 2016, <https://www.bbc.com/news/uk-england-berkshire-35809746>. Vera Gissing, een van de kinderen, schreef later een boek over Winton: *Nicholas Winton and the Rescued Generation*, 2002. Er werden twee films gemaakt over Winton: beide door Matej Minác, *All My Loved Ones* (1999), en *Nicholas Winton, The Power of Good* (2002).

32 Zie *6 Stories of the Kindertransport*, Imperial War Museum, 10 januari 2018, <https://www.iwm.org.uk/history/6-stories-of-the-kindertransport>. Zie W. Laqueur, *Generation Exodus. The Fate of Young Jewish Refugees from Nazi Germany*, 2001, 189-201 voor een indruk van het verblijf in het Verenigd Koninkrijk. Helaas volgde voor de oudere kinderen onder hen (16-17 jaar oud) internering als vijandelijke onderdanen in 1940: 1000 werden in het Verenigd Koninkrijk geïnterneerd op het eiland Man, en 400 werden in overzeese strafkolonies in Canada en Australië ondergebracht (Churchill, die zojuist premier was geworden, wilde alle geïnterneerden het land uit hebben), *Jewish Virtual Library, Great Britain & the Holocaust: The Kindertransport (December 1938-May 1940)*, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/kindertransport>; Laqueur, 2001, op. cit. supra, 208. Over internering op het eiland Man, zie bij voorbeeld, B'nai B'rith International, *Imprisoned on the Isle of Man: Jewish Refugees Classified as 'Enemy Aliens'*, 19 september 2016, <https://www.bnaibrith.org/past-magazine-articles/imprisoned-on-the-isle-of-man-jewish-refugees-classified-as-enemy-aliens>. Over internering in Canada, zie bij voorbeeld: C. Solyom, 'From refugees to enemy aliens – the little known saga of Jewish internees in Canada', *Montreal Gazette*, 30 June 2018, <https://montrealgazette.com/news/quebec/from-refugees-to-enemy-aliens-the-little-known-saga-of-jewish-internees-in-canada>. Zie over de tragedie aan boord van het schip *Dunera*, National Museum of Australia, *Dunera Boys*, <http://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/dunera-boys>. Het interneren van vluchtelingen als vijandelijke onderdanen is in de 1951 Conventie uitgesloten (art. 8).

33 Een compensatie die werd geïnstigeerd door de in Amerika gevestigde Conference on Jewish Material Claims Against Germany (ook wel bekend als de Claims Conference), zie onder andere, D. van der Heeden, 'Duitsland compenseert gevluchte Joodse oorlogskinderen voor ondergaan lijden', *De Stentor*, 17 december 2018, <https://www.destentor.nl/buitenland/duitsland-compenseert-gevluchte-joodse-oorlogskinderen-voor-ondergaan-lijden-a6a11db6/> en J. Amatulli, 'Germany to Compensate Survivors of World War II's Kindertransport', *The HuffingtonPost*, 17 december 2018, https://www.huffingtonpost.com/entry/germany-to-compensate-nearly-10000-survivors-of-world-war-ii-s-kindertransport_us_5c17a6c6e4b009b8aea96fc1?gucounter=1. De Claims Conference schat dat er nog zo'n 1000 kinderen in leven zijn.

te leiden tot een humanitaire impuls van een Britse bankier in 1938.

Terug naar dat amendement: het Dubs amendement kreeg nog een staartje toen de Britse overheid begin 2017 besloot dat er nog één groep van 150 kinderen zou worden overgebracht maar dat het dan mooi was geweest.³⁴ Dit stuitte op veel kritiek, niet alleen van Lord Dubs, maar ook van de dochter van Sir Winton, Barbara, die vond dat het erfgoed van haar vader werd verkwanseld.³⁵ Er volgde een gerechtelijke procedure maar uiteindelijk werd het besluit van de staatssecretaris om het aantal kinderen – *Dubs transfers* – te beperken tot 480 ook in hoger beroep door de rechter gesanctioneerd.³⁶

That's Life

Nog een laatste saillant detail: Winton heeft zijn hele leven gezwegen over wat hij had gedaan. In 1988 vond zijn echtgenote – die er evenmin iets van wist – een plakboek op de zolder van hun huis, met daarin onder andere de namen van de kinderen, en de adressen van degenen die hen hadden opgenomen. Bekendheid volgde na een uitzending, in hetzelfde jaar, van het BBC programma *That's Life* waarvoor Winton was uitgenodigd als publiek. De presentatrice van het programma toonde zijn dagboek en stelde vervolgens de vraag of zich onder het publiek mensen bevonden die hun leven aan Winton te danken hadden, en zo ja, of zij even wilden opstaan. Meer dan twee dozijn mensen gingen staan.³⁷

Het behoren tot een bepaalde sociale groep

Inleiding

Een ouder voorbeeld van een impuls met grote gevolgen betreft het onderhandelen over de tekst van het vluchtelingenverdrag, het verdrag van 1951. De idee was dat de definitie in dat verdrag identiek zou zijn met de

34 A. Travis, 'PM accused of closing door on child refugees as "Dubs" scheme ends', *The Guardian*, 8 februari 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/feb/08/dubs-scheme-lone-child-refugees-uk-closed-down>

35 H. Smith, 'Daughter of "British Schindler" Sir Nicholas Winton calls for reversal of UK refugee scheme closure', *Independent*, 10 februari 2017, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/daughter-british-schindler-sir-nicholas-winton-refugee-scheme-closure-lord-dubs-nazis-jewish-orphans-a7573356.html>

36 EIN, 'Court of Appeal rules "patently inadequate" reasons given to refused child refugees was unlawful', 3 oktober 2018, <https://www.ein.org.uk/news/court-appeal-rules-patently-inadequate-reasons-given-refused-child-refugees-was-unlawful>

37 Zie een zeer ontroerend fragment daarvan via de volgende link: https://www.youtube.com/watch?v=6_nFuJAF5F0. Meer in het algemeen, zie 'Sir Nicholas Winton: A Reluctant Holocaust Hero', *The Jewish Chronicle*, 14 mei 2009 (overigens ook voor een aardig lifestyle advies van de toen 100-jarige), <https://www.thejc.com/lifestyle/features/sir-nicholas-winton-a-reluctant-holocaust-hero-1.9263>

definitie zoals opgenomen in het Statuut van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen:³⁸ Dat ging lang goed, totdat de opstellers van het verdrag koudwatervrees kregen en bedachten dat het bereik van de definitie beperkt zou moeten kunnen worden tot Europa en de definitie daarop voorzagen van een dergelijke beperkende optie. Afgezien van het feit dat het Statuut al was aangenomen, was deze beperking natuurlijk een *no-go* voor het mandaat van een VN-orgaan. Er volgde nog een wijziging. Op de valreep bedacht de Zweedse diplomaat, Sture Petré,³⁹ dat er aan de gronden voor vervolging – ras, nationaliteit, religie, en politieke overtuiging – nog een grond moest worden toegevoegd, en wel die van het behoren tot een bepaalde sociale groep. De uiterst magere motivering daarvoor heeft mij altijd verbaasd. Onder verwijzing naar het door Zweden ingebrachte amendement stelde hij dat:

experience had shown that certain refugees had been persecuted because they belonged to particular social groups. The draft Convention made no provision for such cases, and one designed to cover them should accordingly be included.⁴⁰

Het eerste deel van het relevante amendement,⁴¹

suggested the inclusion in sub-paragraph 2 of paragraph A of a reference to persons who might be persecuted owing to their membership of a particular social group. Such cases existed, and it would be as well to mention them explicitly.⁴²

Aldus geschiedde en sindsdien bevat de definitie in de Conventie van 1951 deze grond. Lang was het in feite een dode letter, maar daar kwam geleidelijk aan verandering in: deze grond voor vervolging blijkt inmiddels hét – dynamische – vehikel te zijn dat de mogelijkheid biedt om bescherming te bieden tegen wanpraktijken zoals huiselijk geweld tegen vrouwen, het vervolgen van homoseksuelen, volksstammen, etc.⁴³

38 Bijlage bij Algemene Vergadering VN resolutie 428(V) van 14 december 1950.

39 Over Petré, zie 'The Obscure Swedish Diplomat Who Gave Us "Particular Social Group"', *The Asylumist*, 9 oktober 2014, <http://www.asylumist.com/2014/10/08/the-obs-cure-swedish-diplomat-who-gave-us-particular-social-group/>

40 VN doc. A/CONF.2/SR.19 (Consideration of the draft Convention on the Status of Refugees), 26 november 1951, 14.

41 VN doc. A/CONF.2/9 (1951).

42 Ibid.

43 In dier voege ook A. Zimmermann, C. Mahler, 'Article 1 A, para. 2 (Definition of the Term Refugee)', in A. Zimmermann (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol. A Commentary*. Oxford, 2011, 282-465, 391, para. 398.

Vrees voor te ruim gedefinieerde groepen

Opmerkelijk is de relevante jurisprudentie in Canada en Amerika waarin een sociale groep zo eng wordt geformuleerd dat dit wel erg kunstmatig voorkomt. Bij wijze van illustratie enige voorbeelden. Het Canadese Federale Hof definieerde in een uitspraak de relevante groep als volgt:

[w]omen who have recently immigrated to Israel from the former Soviet Union and who, despite generous support by the host government, fail to integrate, are subsequently lured into prostitution, and are confronted with indifference by the front line supervisors responsible for their safety.⁴⁴

Het Amerikaanse *Board of Immigration Appeals* beschreef de relevante sociale groep in een uitspraak als:

young women of the Tchamba-Kunsuntu Tribe who have not had FGM [Female Genital Mutilation], as practiced by that tribe, and who oppose that practice.⁴⁵

Ook onze Oosterburen, in de vorm van het (administratief) Hof in Hanover, bleken te neigen naar een zeer eng definiëren van de relevante groep:

young women from a family whose self-image and archaic patriarchal ideas require them to choose a husband and marry them against their will, without the woman having a say in the choice of a spouse.⁴⁶

Nog een laatste, Australisch, voorbeeld:

a particularly vulnerable group of married women in Pakistan, in dispute with their husbands and their husbands' families, unable to call on male support and subjected to, or threatened by, stove burnings at home as a means of getting rid of them yet incapable of securing effective protection from the police or agencies of the law.⁴⁷

44 Litvinov v. Canada (Secretary of State), [1994] FCJ 1061 (Can. FCTD, Jun. 30, 1994), geciteerd in J. Hathaway, M. Foster, *The Law of Refugee Status*, 2^e ed., 2014, 439.

45 Board of Immigration Appeals, *Re Kasinga*, (1996) 21 I & N Dec. 357 (USBIA, Jun. 13, 1996) at 365, als geciteerd in *ibid.*

46 Ger. VG Hanover, Jan. 30, 2008, in *ibid.*, 440 (n.).

47 Khawar, Aus. HC, 2002, per Mc Hugh and Gummow JJ, in *ibid.*

Doorgeslagen redeneringen die alleen verklaard kunnen worden uit de vrees voor te ruim gedefinieerde groepen – zoals ‘vrouwen’ – als gevolg waarvan de spreekwoordelijke sluisdeuren zouden open gaan. De redeneringen zijn overigens niet juist: de nauwe definiëringen gaan veel verder dan louter het identificeren van een bepaalde sociale groep in dier voege dat de relevante groep in feite samenvalt met degenen die worden vervolgd, en een dergelijke circulaire redenering is uiteraard niet de bedoeling.⁴⁸ De vrees voor een te ruime groep is daarbij ongegrond – *no pun intended*; een lid van die groep moet immers nog steeds aan de andere criteria van de vluchtelingendefinitie voldoen.

In Amerika lijkt inmiddels afbreuk te worden gedaan aan de modernisering die mogelijk wordt gemaakt door deze vervolgingsgrond. In juni 2018 besloot de Amerikaanse procureur-generaal Jeff Sessions dat asielaanvragen van slachtoffers van huiselijk of bendegegeweld niet langer gehonoreerd zouden worden.⁴⁹

The mere fact that a country may have problems effectively policing certain crimes – such as domestic violence or gang violence – or that certain populations are more likely to be victims of crime, cannot in itself establish an asylum claim.⁵⁰

Inmiddels werd Sessions, via de voor President Trump gebruikelijke weg van een *tweet*, ontslagen, zij het niet vanwege dit juridisch dubieuze besluit,⁵¹ en heeft een federale rechter in december 2018 geoordeeld dat het door Sessions ingezette beleid in strijd is met het toepasselijk recht.⁵²

48 '[T]o preserve the structure and integrity of the Convention's definition of a refugee, a social group cannot be defined *exclusively* by the fact that it is targeted for persecution', UNHCR, Guidelines on International Protection: 'Membership of a particular social group' within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, 7 mei 2002 (nadruk in het origineel).

49 Dit volgde op zijn uitspraak in de Matter of A- B-, een zaak die hij van de BIA (Board of Immigration Appeals) naar zichzelf had verwezen, een bevoegdheid tot self-referral die zelden wordt gebruikt, D. Lind, 'Jeff Sessions just all but slammed the door on survivors of domestic violence and gang violence', Vox, 11 juni 2018, <https://www.vox.com/platform/amp/2018/6/11/17450374/sessions-asylum-domestic-gang-violence>

50 Citaat uit het besluit, opgenomen in P. Gupta, 'Jeff Sessions Just Blocked Most Victims of Domestic and Gang Violence From Applying For Asylum', The Slot, 11 juni 2018, <https://theslot.jezebel.com/jeff-sessions-just-blocked-most-victims-of-domestic-and-1826742279>

51 R. Miller, 'Jeff Sessions is out as attorney general. Here's what we know', USA Today, 7 november 2018,

<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/11/07/jeff-sessions-fired-donald-trump-heres-what-we-know-now/1922566002>; P. Baker, K. Benner, M. Shear, 'Jeff Sessions Is Forced Out As Attorney General as Trump Installs Loyalist', The New York Times, 7 november 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/07/us/politics/sessions-resigns.html>

52 Grace v. Whitaker, 19 december 2018, <https://www.aclu.org/legal-document/grace-v-whitaker-opinion>

Conclusie

De *pointe* van de twee voorbeelden is dat toeval en impulsen – van *in casu* een bankier en een diplomaat – onvermoed grote gevolgen kunnen hebben voor het lot van vluchtelingen. Het is niet ondenkbaar dat er andere voorbeelden zijn en dat deze niet zijn beperkt tot het (inter)nationale vluchtelingenrecht. De vraag die zich dan ook opdringt is wat dit betekent voor het denken over rechtsvorming. Voer voor rechtshistorici, dunkt me.