

De grenzen van het vreemdelingenrecht

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van de leerstoel Immigratierecht
aan de Universiteit Leiden
op vrijdag 3 september 2010

door

Peter R. Rodrigues



Universiteit Leiden

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

1. Rodrigues

Mevrouw Rodrigues is 22 jaar oud als zij in 1994 uit Brazilië naar Nederland komt. Zij wordt in Amsterdam verliefd op mijnheer Hoogkamer. Het stel gaat samenwonen, maar vraagt geen verblijfsvergunning aan. In 1996 krijgen Rodrigues en Hoogkamer een dochter. Zij noemen haar Rachel. Rachel wordt door Hoogkamer erkend, waardoor zij de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. Een jaar later (1997) loopt de relatie spaak en gaan Rodrigues en Hoogkamer uit elkaar.

Aanvankelijk blijft Rachel bij haar vader, die het ouderlijk gezag krijgt toegewezen. Haar moeder gaat tegen deze beslissing in beroep. De Raad voor de Kinderbescherming bepleit dat het ouderlijk gezag bij de vader blijft. De moeder zal moeten terugkeren naar Brazilië en daardoor zou Rachel, als ze aan haar moeder wordt toegewezen, het voor haar zo belangrijke contact met haar vader en grootouders verliezen.

Naast de procedure over het ouderlijke gezag speelt de procedure voor een verblijfsvergunning. Rodrigues vraagt deze vergunning aan, maar dat verzoek wordt afgewezen. In hoger beroep wordt deze uitspraak bevestigd. Haar aanspraak op het recht op gezinsleven wordt afgewezen. Geoordeeld wordt dat beide ouders het risico van gedwongen vertrek hebben genomen, aangezien de moeder niet over een verblijfsvergunning beschikte.

Rodrigues negeert een aanschrijving om Nederland te verlaten en verricht haar (illegale) arbeid van maandag tot donderdag. De andere dagen van de week is Rachel bij haar, en op de dagen dat zij werkt is haar dochter bij de ouders van haar ex. Rodrigues onderneemt verdere stappen, want uitzetting dreigt. Zij beklagt zich bij het Europese Hof voor Rechten van de Mens (EHRM) dat uitzetting haar recht op gezinsleven schendt. Samen met de grootouders zorgt zij immers voor haar dochter, en haar voormalige partner doet dat niet. Het EHRM erkent dat er sprake is van gezinsleven in de zin van art. 8 van het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM).¹

Het EHRM merkt op dat slechts bij hoge uitzondering positieve verplichtingen op grond van het recht op gezinsleven kunnen leiden tot een verblijf voor een *illegaal* verblijvende moeder vanwege de band met haar dochter.² Aangezien volgens de Nederlandse overheid indertijd wel rechtmatig verblijf met Hoogkamer mogelijk was geweest, wordt Rodrigues het illegaal verblijf niet euvel geduid. Uitzetting van de moeder zou voor haar toen driejarige dochter te ver gaande consequenties hebben en die acht het EHRM niet aanvaardbaar. Bovendien levert de uitspraak van de familierechter over toekenning van de ouderlijke macht aan de vader een objectieve belemmering op om het familieleven in Brazilië voort te zetten. Hoogkamer heeft namelijk aangegeven nooit met een vertrek van Rachel te zullen instemmen. Het argument van Nederland dat Rodrigues sinds haar binnenkomst illegaal is, acht het EHRM *excessief formalisme*.³ Vanwege de gezinsband met Rachel mag Rodrigues niet

¹ EHRM 31 januari 2006 (Rodrigues da Silva en Hoogkamer t. Nederland) *JV* 2006/90 m.nt. Boeles, *RV* 2006, 21 m.n. Van Walsum, *NJCM-Bulletin* 2006, nr. 6, p. 849-851 m.nt. Woltjer en *NAV* 2006, nr. 2, p. 102-104 m.nt. Bombeke.

² EHRM Rodrigues, § 39.

³ Deze kwalificatie was aanleiding voor Kamervragen, *Aanhangsel Handelingen II* 2004/05, nr. 1486.

worden uitgezet en zodoende kan zij in Nederland verblijven. Deze uitspraak doet het EHRM in 2006, bijna tien jaar nadat Rodrigues en Hoogkamer uit elkaar zijn gegaan.

Op grond van het Nederlandse vreemdelingenrecht had Rodrigues geen recht op verblijf. Zij heeft verzuimd om al in Brazilië een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen. Evenmin heeft zij in Nederland geprobeerd een vergunning tot tijdelijk verblijf bij haar partner te verkrijgen. Hoe verwijtbaar dat gedrag ook kan worden gevonden, dat mag volgens het EHRM niet ten koste gaan van de zeer jonge Rachel. Aan het belang van het kind wordt grote betekenis gehecht.

De zaak van Rodrigues en Hoogkamer kan ons in veel opzichten het nodige leren. Het gaat mij (vandaag) in het bijzonder om het volgende, en dat is ook de titel van deze voordracht: **de grenzen van het vreemdelingenrecht**. Die grenzen worden niet meer nationaal getrokken. Het EHRM bepaalt dat deze vrouw vanwege de gezinsband met haar jonge dochter niet mag worden uitgezet, hoewel zij illegaal in Nederland verblijft én hoewel haar volgens het Nederlandse vreemdelingenrecht en de vreemdelingenrechter geen verblijfsvergunning toekomt.

De conclusie moet zijn dat de grenzen van het vreemdelingenrecht niet meer nationaal worden bepaald. Mijn centrale vraag is: waar liggen de grenzen van het vreemdelingenrecht?

In deze voordracht wil ik eerst ingaan op de grenzen die mensenrechtenverdragen stellen aan het Nederlandse vreemdelingenrecht. Vervolgens bespreek ik de grenzen die het recht van de Europese Unie (EU) voor dit rechtsgebied tot gevolg heeft. Als voorbeeld van zo'n grens behandel ik daarna de vraag of onderscheid naar nationaliteit bij de inburgering van vreemdelingen is toegestaan. Ten slotte stel ik aan de orde of aan de grenzen van verdragen of Unierecht kan worden ontkomen door deze op te zeggen of voorbehouden te maken.

2. Mensenrechten

Met het oog op de beantwoording van de vraag waar de grenzen van het vreemdelingenrecht liggen, wil ik eerst kort stil staan bij de ontstaansgeschiedenis van de belangrijkste mensenrechtenverdragen. De meest evidente aanleiding voor het opstellen van deze conventies zijn de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Heden ten dage wordt het in herinnering roepen van deze wereldoorlog menigmaal als controversieel beschouwd. Dat geldt voor het herdenken, voor de educatie op scholen en voor het plaatsen van hedendaagse ontwikkelingen in het perspectief van toen.⁴

Het valt echter moeilijk te ontkennen dat onder meer de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948), het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (1950, EVRM), het Vluchtelingenverdrag (1951) en het Internationaal Verdrag ter Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (1966, IVUR) in belangrijke mate tot stand zijn gekomen als reactie op de schendingen van mensenrechten gedurende de Tweede Wereldoorlog.⁵ Veelal werd daarover, door voornamelijk westerse verdragstaten, gedacht dat deze fundamentele normen al ruimschoots in het nationale recht verankerd waren. Zo meende

⁴ Zo relativeerde voormalig minister van Wonen, Wijken en Integratie, Eberhard van der Laan op de afgelopen 4 mei-herdenking in Nieuwspoor de Tweede Wereldoorlog door te stellen dat deze met 'deelpensioen' kan, *Het Parool* 10 mei 2010.

⁵ J.E. Goldschmidt, *Mag het ietsje minder zijn? Hebben we een teveel aan mensenrecht?* (oratie) Utrecht: Universiteit Utrecht: 2005, p. 12.

Nederland dat het IVUR veeleer bestemd was voor landen als Zuid-Afrika, maar het kon zich niet voorstellen zich zelf ooit schuldig te zullen maken aan schending van dit verdrag.⁶ Des te wranger was het dat de eerste veroordeling naar aanleiding van een individuele klacht bij het toezichthoudend comité Nederland aanging.⁷ Deze veroordeling betrof het gebrek aan rechtsbescherming tegen het ontslag van een Turkse werkneemster vanwege haar zwangerschap.

Het stelsel van internationale mensenrechtenverdragen is inmiddels omvangrijk en divers. Deze verdragen garanderen burgers hun aanspraak op fundamentele rechten tegenover de staat waarin zij leven. Het zijn in feite de minimumnormen voor rechtswaarborgen van burgers, zoals die door de verdragstaten met elkaar zijn overeengekomen. Anders gezegd: het zijn de gecodificeerde fatsoensnormen van de internationale gemeenschap. Deze normen zijn universeel en deze normen zijn onvervreemdbaar. Bovendien, zo laat ons ook de casus van mevrouw Rodrigues zien, zijn deze normen niet afhankelijk van rechtmatig of legaal verblijf van een persoon: ook een illegaal heeft mensenrechten.

Indien ons nationale vreemdelingenrecht in strijd komt met normen uit mensenrechtenverdragen, gaan de mensenrechtenverdragen in beginsel voor. Ik zeg in beginsel omdat de praktijk heeft geleerd dat er verschil van inzicht kan zijn of de burger een direct beroep op deze normen kan doen⁸ of dat de uitspraken van de toezichthoudende instantie op het betreffende verdrag bindend zijn. De Nederlandse regering acht bijvoorbeeld de uitspraken van het Europese Comité voor Sociale Rechten niet bindend.⁹ Het Comité oordeelde op 28 februari 2010 dat het onthouden van onderdak aan illegaal verblijvende kinderen in strijd is met het Europees Sociaal Handvest.¹⁰ Een resolutie van de Raad van Europa heeft de regering evenmin op andere gedachten kunnen brengen.¹¹ Dat deed wel de (recente) uitspraak van het Hof Den Haag waarin werd geoordeeld dat het op straat zetten van uitgeprocedeerden kinderen onrechtmatig is.¹²

Voor het immigratierecht is deze relatie met de mensenrechten van bijzondere betekenis. Het bepalen of mensen al dan niet toegang krijgen tot een staat is een vorm van ongelijke behandeling die op gespannen voet staat met het fundamentele beginsel van non-discriminatie. Mijn gewaardeerde voorganger Boeles heeft aandacht gevraagd voor deze inherent ongelijke behandeling van vreemdelingen.¹³ Een dergelijk onderscheid is op grond van internationale jurisprudentie alleen toegestaan als het beoogde doel legitiem, en het toegepaste middel om dat doel te bereiken geschikt en noodzakelijk is. Het voeren van een immigratiebeleid is een legitiem doel,¹⁴ maar daarmee staat de geschiktheid en

⁶ *Kamerstukken II* 1967/68, 9 723, nr. 3, p. 5.

⁷ CERD 10 augustus 1988, 1/84 (Yilmaz Dogan t. Nederland), *RV* 1988, 100 m.nt. Groenendijk.

⁸ Bijvoorbeeld art. 27 Verdrag voor Rechten van het Kind, zie ABRvS 1 maart 2005, *JV* 2005/176 m.nt. Fleuren.

⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2035.

¹⁰ *NJCM-Bulletin* 2010, p. 205-219 m.n. Buyse, *JV* 2010/150 m.nt. Minderhoud en Larsson. Zie ook de kritische beschouwing over deze uitspraak van C.H. Slingenberg, 'Illegale kinderen en het Europees Sociaal Handvest', *A&MR* 2010, p. 81-85. De rechtspraak is aanvankelijk verdeeld. Rb. Utrecht 6 april 2010, *JV* 2010/209 acht de uitspraak van het Comité wel bindend, terwijl Rb. Den Haag 15 april 2010, *JV* 2010/236 daarover anders denkt. Vervolgens veroordeelt Hof Den Haag 27 juli 2010, *LJN* BN2164 het op straat zetten van uitgeprocedeerden kinderen.

¹¹ Resolution CM/ResChS(2010)6 te vinden op: <<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1135.pdf>>.

¹² Hof Den Haag 27 juli 2010, *LJN* BN2164.

¹³ P. Boeles, 'Europese burgers en derdelanders: wat betekent het verbod van discriminatie naar nationaliteit sinds Amsterdam?', *SEW* 2005, p. 500-513.

¹⁴ EHRM 28 mei 1985 (Abdulaziz e.a. t. Verenigd Koninkrijk) *RV* 1985, 105 m.nt. Boeles.

noodzakelijkheid van de concrete maatregelen nog niet vast. Dit gegeven maakt het mogelijk deze maatregelen te toetsen aan het beginsel van non-discriminatie.

Dat neemt niet weg dat in mensenrechtenverdragen de mogelijkheid wordt opengehouden dat staten onderscheid mogen maken tussen onderdanen en vreemdelingen. Op deze wijze is het bestaan van staten gewaarborgd. Een staat dient immers te kunnen bepalen wie zij tot haar grondgebied toelaat en wie haar onderdanen zijn.

3. Unierecht

Vergeleken met de tijd dat ik samen met mijn goede vriend Pieter Bogaers het vak vreemdelingenrecht aan de Universiteit Utrecht volgde (1985), heeft dit rechtsgebied een ware metamorfose ondergaan. De gelaagdheid van het vreemdelingenrecht was altijd al bijzonder. Er is de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Vreemdelingenvoorschrift en tot slot de Vreemdelingen-circulaire. De wetswijzigingen en beleidsaanpassingen volgen elkaar tegenwoordig zo snel op dat wekelijkse (digitale) nieuwsbrieven noodzakelijk zijn om ons op de hoogte te houden.¹⁵ Dit komt niet in de laatste plaats door de veelheid aan gerechtelijke procedures die er op dit rechtsgebied worden gevoerd. Vreemdelingenzaken vormen zelfs de grootste groep bestuursrechtelijke beroepszaken.¹⁶

Maar een veel ingrijpender verandering is dat het van origine puur nationale vreemdelingenrecht het afgelopen decennium is gecommunautariseerd: het is grotendeels onderdeel geworden van het recht van de EU.¹⁷ Deze ontwikkeling is begonnen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999. Een nieuwe titel in het EG-Verdrag maakte het sindsdien mogelijk Europese regels vast te stellen met betrekking tot de toelating en het verblijf van onderdanen uit derde landen. Dit zijn de zogenoemde derdelanders, dat wil zeggen onderdanen van buiten de EU.

Van de bevoegdheid tot het opstellen van regels is ruimhartig gebruikgemaakt. Ter illustratie noem ik enkele richtlijnen, zoals die er zijn met betrekking tot opvang van asielzoekers,¹⁸ langdurig ingezeten derdelanders,¹⁹ gezinshereniging,²⁰ terugkeer²¹ en kennismigranten (Blue Card).²² Deze richtlijnen zijn minimumnormen die in het nationale recht moeten worden omgezet. Dat neemt niet weg dat nationaal recht nog steeds een rol speelt. Allereerst zijn sommige onderwerpen niet communautair geregeld, en daarnaast betreffen de richtlijnen minimumnormen en mogen staten gunstigere regelingen treffen.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de Nieuwsberichten Migratierecht.nl, Migratieweb en de update van Vluchtelingenwerk.nl.

¹⁶ Th. Spijkerboer, 'Kroniek van het migratierecht', *NJB* 2009, p. 2235.

¹⁷ Zie J.J. Rijpma, 'Het Europees migratiebeleid: op weg naar een waarlijk vrij verkeer van personen?', *A&MR* 2010, p. 228-232.

¹⁸ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, *PbEG* 2003/ L 31/18.

¹⁹ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, *PbEG* 2003, L 16/44.

²⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PbEG* 2003, L 251/12.

²¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEG* 2008, L 348/98.

²² Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, *PbEG* 2009, L 155/17.

Het Europese recht speelt sinds het Verdrag van Amsterdam een dominante factor in het immigratierecht. De mensenrechtenverdragen hadden die rol al langer. De vraag is hoe beiden zich tot elkaar verhouden.

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon van kracht geworden en daarmee is voor wat betreft de interactie tussen immigratierecht en mensenrechten een nieuwe fase aangebroken. Allereerst maakt het verdrag het mogelijk dat de EU toetreedt tot het EVRM. Dit proces is thans nog gaande en dient een verhoogde bescherming van fundamentele rechten als resultaat te hebben. Tevens zijn de kernbepalingen uit het EG-Verdrag over asiel en immigratie ondergebracht in het Verdrag betreffende de werking van de EU.²³

Een ander gevolg van het Verdrag van Lissabon is dat bepalingen uit het Grondrechten Handvest van de EU rechtstreekse werking hebben gekregen. Grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het EVRM werden al geëerbiedigd door de EU en beschouwd als algemene beginselen van Unierecht.²⁴ Met het Handvest is beoogd deze grondrechten in een document onder te brengen dat gelding heeft voor alle instellingen, organen en instanties van de EU. Ook de lidstaten zijn gebonden aan het Handvest, tenminste voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.²⁵

Het Handvest bevat zowel klassieke, als sociale, economische en culturele grondrechten. In totaal worden vijftig rechten genoemd.²⁶ In de preambule wordt vermeld dat het noodzakelijk is de bescherming van grondrechten te versterken. Ontwikkelingen in de maatschappij, de sociale vooruitgang en de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen nopen daartoe. Het Handvest is op 7 december 2000 aangenomen, maar de bepalingen zijn pas bindend geworden na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Op Europees niveau wordt het in dit tijdsgewricht blijkbaar van belang geacht de grondrechten te versterken.

Een aantal van de in het Handvest genoemde grondrechten is van bijzonder belang voor het immigratierecht.²⁷ Dat is bijvoorbeeld het geval voor het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandeling²⁸ en de eerbiediging van het familie- en gezinsleven.²⁹ Maar natuurlijk zijn ook het verbod van discriminatie³⁰ en de rechten van het kind van betekenis voor het immigratierecht.³¹ Enkele grondrechten hebben specifiek betrekking op dit rechtsgebied. Het betreft het recht op asiel³² en de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering.³³

Voorals het recht op asiel in art. 18 van het Handvest is interessant omdat dit recht nog niet eerder als een fundamenteel recht was gecodificeerd.³⁴ Het Vluchtelingenverdrag verbiedt het terugsturen van vluchtelingen naar het land waar zij vervolging te vrezen hebben.³⁵ Dat is

²³ Art. 77-80 VwEU, zie *PbEG* 2008 C 115/47.

²⁴ Art. 6 lid 2 EU-verdrag.

²⁵ Art. 51 Handvest.

²⁶ Zie voor de tekst van het Handvest *PbEG* 2010 C 83/389.

²⁷ M. Reneman, 'Het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie: mogelijke betekenis voor het vreemdelingenrecht', *A&MR* 2010, p. 233-244.

²⁸ Art. 4.

²⁹ Art. 7.

³⁰ Art. 21.

³¹ Art. 24.

³² Art. 18.

³³ Art. 19.

³⁴ Zie ook H. Battjes, *European asylum law and international law*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006, p. 113.

³⁵ Art. 33 lid 1 Vluchtelingenverdrag.

echter nog niet hetzelfde als een recht op asiel. Een dergelijk recht is wel in de Definitierichtlijn te lezen,³⁶ maar daarmee is het nog niet als mensenrecht vastgelegd. Hieruit concludeer ik dat de lidstaten het Handvest meerwaarde hebben willen toekennen en niet slechts protocollaire betekenis.

Door de directe werking van de bepalingen van het Handvest is de verbinding tussen grondrechten en het Europese recht strakker aangehaald. Bovendien is de bescherming van mensenrechten daarmee ook los van de internationale verdragen een zelfstandige aangelegenheid binnen de EU geworden. Voor het immigratierecht is deze verzelfstandiging niet zonder betekenis. In dit rechtsgebied is de spanning tussen rechtsstaat en mensenrechten in feite continu aanwezig.

4. Onderscheid naar nationaliteit

Een goede illustratie van die spanning tussen mensenrechten en immigratierecht is het onderscheid naar nationaliteit. Het recht op verblijf buiten de eigen staat is immers niet vanzelfsprekend en bij toelating van immigranten speelt nationaliteit een belangrijke rol. Onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen lijkt heel gewoon. Toch dient er ter rechtvaardiging van deze inbreuk op het beginsel van non-discriminatie een legitiem doel aanwezig te zijn, zoals de behartiging van economisch welzijn.³⁷ Daarnaast dient het gekozen middel noodzakelijk en geschikt te zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Binnen de werkingsfeer van het Unierecht is onderscheid naar nationaliteit zelfs verboden.³⁸

Het IVUR verbiedt weliswaar rassendiscriminatie, maar bepaalt tevens dat het staten onder voorwaarden is toegestaan onderscheid te maken tussen onderdanen en vreemdelingen.³⁹ Hieraan wordt echter nadrukkelijk toegevoegd dat een dergelijk onderscheid geen discriminatie mag opleveren van *bepaalde* nationaliteiten.⁴⁰ In de praktijk doen zich hier echter knelpunten voor en daarvan geef ik een voorbeeld.

De Wet inburgering buitenland (Wib) stelt de eis dat voorafgaand aan de komst naar Nederland het inburgeringsexamen behaald moet zijn. Dit examen is gekoppeld aan het vereiste van het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voorafgaand aan de komst naar Nederland. Onderdanen uit een aantal specifieke (derde) landen zijn daarvan vrijgesteld. Het betreft Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland.⁴¹

Over de vraag of dit onderscheid in de Wib gerechtvaardigd is, heeft menig rechtsgeleerde collega zich gebogen.⁴² Bij de uitleg van het discriminatieverbod van art. 14 EVRM heeft het

³⁶ Art. 13 van Richtlijn 2004/83/EG inzake - verkort weergegeven - minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling, *PbEG* 2004, L 304/12. Uit art. 24 van de Definitierichtlijn volgt dat na de erkenning als vluchteling ook een verblijfsrecht dient te worden verstrekt.

³⁷ EHRM 21 juni 1988 (Berrehab t. Nederland), *RV* 1988, 17 m.nt. Boeles.

³⁸ Art. 18 VwEU en zie voor de reikwijdte van dit verbod EU Hof 4 juni 2009 (Vatsouras) *JV* 2009/314 m.nt. Boeles.

³⁹ Art. 1 lid 2 IVUR.

⁴⁰ Art. 1 lid 3 IVUR.

⁴¹ Art. 17 lid 1 sub a en b Vw2000.

⁴² Zie onder meer C.A. Groenendijk, 'Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht', in: P. Boeles & G.G. Lodder (red.), *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005, p. 26-27; R.A. Lawson, 'Taaleisen en discriminatieverboden in het Europese recht: over het alledaagse leven als maatstaf', in: P. Boeles

EHRM meermalen aangegeven dat onderscheid naar nationaliteit alleen is toegestaan als daarvoor zeer zwaarwegende redenen zijn aan te voeren.⁴³ De Nederlandse regering voert als rechtvaardiging aan dat de nationaliteiten waarvoor de eis van de mvv niet geldt en dus ook de inburgeringsplicht niet geldt, in sociaal-economisch, maatschappelijk en politiek opzicht met de lidstaten van de EU te vergelijken zijn. De vrijstelling leidt dan ook niet tot 'ongewenste of ongebreidelde migratiestromen' en de integratie in Nederland verloopt bij immigranten uit deze landen zonder noemenswaardige problemen.⁴⁴

Als ik naar de Japanse gemeenschap in Amstelveen kijk, dan weet ik niet of hun integratie wel zo geslaagd is. De visboer op de markt aldaar heeft zich inmiddels het Japans meester gemaakt en prijst met veel succes zijn verse waar in die taal aan.

Een ander argument is volgens de regering de koppeling tussen de mvv en de inburgeringsplicht. Het is echter de vraag of de eis van een mvv en het vereiste inburgerinsexamen op één lijn kunnen worden gesteld.⁴⁵ Het doel van beide instrumenten verschilt namelijk. De mvv dient voor controle op de eisen voor toelating tot Nederland ter bescherming van de economische orde. Het verplichte examen beoogt daarentegen de integratie van de vreemdeling een goede kans van slagen te bieden. De regering lijkt beide instrumenten te verknopen en komt daardoor niet toe aan een zuivere beoordeling per maatregel. In de spaarzame rechtspraak over de toelaatbaarheid van het onderscheid naar nationaliteit bij het inburgeringsvereiste is eenzelfde tendens te bespeuren.⁴⁶

In maart van dit jaar (2010) heeft het comité dat toeziet op naleving van het IVUR haar bevindingen over Nederland uitgebracht. Het comité beveelt aan de uitvoering van de Wib te herzien voor wat betreft de discriminatie naar nationaliteit tussen westerse en niet-westerse landen.⁴⁷ Deze opvatting vindt ook steun in het IVUR, dat onderscheid *tussen* nationaliteiten op het terrein van het immigratierecht in beginsel verbiedt. Althans, zo lees ik artikel 1 van het IVUR, waarin het maken van onderscheid tussen onderdanen en vreemdelingen aan staten wordt toegestaan,⁴⁸ maar het maken van onderscheid *tussen* nationaliteiten niet.⁴⁹ Het verdrag biedt staten de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot nationaliteit, staatsburgerschap of naturalisatie, mits daarbij geen discriminatie van een bepaalde nationaliteit wordt gemaakt. Ik lees deze laatste toevoeging als een algemeen geldende regel binnen het IVUR. Steun daarvoor is te vinden in de Algemene Aanbeveling over discriminatie van vreemdelingen van het comité dat toeziet op het IVUR. Daarin wordt aangegeven dat een verschil in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatus alleen mogelijk is indien er een rechtvaardigingsgrond is.⁵⁰

& G.G. Lodder (red.), *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005, p. 124-129; K.M. de Vries, 'Inburgering en het gelijkheidsbeginsel', in: J.H. Gerards, B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjes (red.), *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 263-277.

⁴³ Zie onder meer EHRM 16 september 1996 (Gaygusuz t. Oostenrijk) NJCM-Bulletin 1997, p. 461-474 m.nt.

Groenendijk, *RV* 1996, 87 m.nt. Minderhoud, EHRM 30 september 2003 (Koua Poirrez t. Frankrijk) *EHRC* 2003, 89 m.nt. Woltjer en EHRM 18 februari 2009 (Andrejev t. Letland) *EHRC* 2009, 49 m.nt. Pennings.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 700, nr. 3, p. 19.

⁴⁵ Zie hierover K.M. de Vries, 'De Wib en het recht op gelijke behandeling: geen gestreden strijd', *A&MR* 2010, p. 145-147.

⁴⁶ Rb. Rotterdam 23 april 2008, *JV* 2008/282 m.nt. De Vries.

⁴⁷ Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on the Netherlands, 16 March 2010, § 5.

⁴⁸ Art. 1 lid 2 IVUR.

⁴⁹ Art. 1 lid 3 IVUR. Anders R. Holtmaat, *Grenzen aan gelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 17, noot 50.

⁵⁰ CERD, General Recommendation No. 30: Discrimination Against Non Citizens: 01/10/2004, Section I, sub 4.

Het moge duidelijk zijn dat het beginsel van non-discriminatie in het immigratierecht een bijzondere spannende dynamiek oplevert.⁵¹ Dit rechtsgebied bestaat voor een belangrijk deel uit het onderscheid maken tussen mensen. Telkens dient te worden beoordeeld of voor het specifieke onderscheid een rechtvaardiging aanwezig is. Zoals ik al eerder heb gezegd, concrete maatregelen die onderscheid maken kunnen op hun rechtmatigheid worden getoetst. Daarnaast is het in elke zaak essentieel dat de omstandigheden van het individuele geval worden meegewogen. Zo gaf in de zaak van mevrouw Rodrigues het belang van het kind de doorslag. Voor de goede orde vermeld ik dat van enige familierechtelijke betrekking met de orator geen sprake is.

5. Opzeggen en uittreden

Het maken van onderscheid naar nationaliteit raakt het dilemma van het immigratierecht. De immigrant zoekt zijn heil elders vanwege vrees of hoop, terwijl de ontvangende staat haar sociale en economische belangen wil kunnen behartigen. Voor beide belangen is veel te zeggen. Het is vaste jurisprudentie dat een staat een toelatingsbeleid mag voeren mits daarbij de mensenrechten worden gerespecteerd. De afgelopen decennia is er in Nederland sprake van een restrictief toelatingsbeleid. Dit blijkt ook uit artikel 13 Vreemdelingenwet 2000 dat als volgt luidt:

Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning wordt slechts ingewilligd indien internationale verplichtingen daartoe nopen of met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang is gediend of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Er is dus sprake van selectieve gastvrijheid.⁵²

Deze selectiviteit mag er echter niet toe leiden dat er ongerechtvaardigd onderscheid tegenover vreemdelingen of tussen vreemdelingen van verschillende nationaliteit wordt gemaakt. De keuze voor een ruimhartig of een restrictief vreemdelingenbeleid wordt bepaald door de politiek. Maar deze restricties dienen wel in overeenstemming te zijn met de minimumnormen van de mensenrechtenverdragen en mogen bij de uitvoering niet tot consequenties leiden die in strijd zijn met deze waarborgen.

Aangezien aan mensenrechten in ons rechtsbestel een prominente plaats is toebedeeld en omdat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het Handvest voor de Grondrechten bindend is, lijkt er sprake van een voordracht met een *happy end*.

Daarop valt echter wel wat af te dingen. In de politiek worden bij de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid de fatsoensnormen van de internationale gemeenschap steeds vaker als hinderlijk ervaren. In bepaalde gevallen wordt opgeroepen dat Nederland de desbetreffende bepalingen van de mensenrechtenverdragen zou dienen aan te passen.⁵³ Soms wordt zelfs bepleit om de verdragen op te zeggen.⁵⁴ Ook op het ministerie van Justitie wordt

⁵¹ Zie ook A.B. Terlouw, 'Gelijk zijn of gelijk worden: de betekenis van art. 1 Grondwet voor migranten', *A&MR* 2010, p. 125-132.

⁵² Het woord *selectief* wordt in dit verband ook door de regering gebruikt, *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1295, p. 1.

⁵³ Stef Blok en Paul de Krom, 'Migratie vereist aanpassing internationale verdragen', *de Volkskrant* 12 maart 2009.

⁵⁴ *Handelingen II* 2009/10, 56, p. 5061.

serius nagedacht of bepaalde verdragen niet opgezegd kunnen worden, zoals het EVRM of het Vluchtelingenverdrag.

De invloed van internationaal recht op het vreemdelingenrecht is reden voor de regering onderzoek te laten doen naar de jurisprudentie van de artikelen 3 en 8 EVRM.⁵⁵ Aanleiding is een motie (2009) waarin staat dat 'het effect van de artikelen 3 en 8 EVRM de uitvoering van de Nederlandse vreemdelingenwetgeving in de weg zit'. Artikel 3 EVRM biedt bescherming tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling. In de zaak *Salah Seekh* acht het EHRM een voorgenomen uitzetting naar Somalië door Nederland in strijd met deze verdragsbepaling.⁵⁶ Artikel 8 EVRM beschermt het gezinsleven en speelt een doorslaggevende rol bij het oordeel van het EHRM in de eerder besproken zaak *Rodrigues*.

Het asiel- en immigratierecht steunt niet alleen op de mensenrechtenverdragen, maar ook op het Europese recht. Dat recht is kennelijk soms onbekend, zo blijkt uit de bevindingen van de collega's Spijkerboer en Groenendijk, die zich voorafgaande aan de verkiezingen over de partijprogramma's hebben gebogen. Zij constateren dat verschillende partijen op het terrein van immigratie voorstellen doen die in strijd zijn met het Europese recht.⁵⁷ Het betreft uiteenlopende programmapunten, variërend van 'herinvoering werkvergunning voor Oost-Europeanen' tot 'immigratiestop voor mensen uit islamitische landen'.

Maar behalve onbekend, is het Europese recht soms ook onbemind. In maart 2010 deed het Hof van Justitie van de EU (EU Hof) uitspraak over de uitleg van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de zaak *Chakroun*.⁵⁸ Het Nederlandse beleid is strijdig met deze richtlijn en stelt te hoge eisen aan het inkomen voor de hier al aanwezige partner bij een verzoek tot gezinshereniging. De richtlijn, zo doceert het EU Hof, heeft tot doel gezinshereniging te bevorderen⁵⁹ en dat was bepaald niet het oogmerk van de Nederlandse wetgeving. Illustratief vind ik de volgende reactie op het arrest, die Kamerlid Krom van de VVD aan de minister van Justitie voorlegt:⁶⁰

Ik kan het niet anders zien dan dat met deze uitspraak een enorm gat in onze migratiewetgeving is geschoten. In Nederland hebben wij deze wetgeving juist opgetuigd om de immigratie van kansarmen naar Nederland en de sociale gevolgen daarvan te beperken. En nu schiet het Europese hof daar een gat in. Als de minister zegt dat hij zich daar dan maar bij neerlegt, hijst hij daarmee de witte vlag (...).

Met deze reactie wordt de suggestie gewekt dat het een keuze is om het Europese recht al dan niet na te volgen.⁶¹ Daarvan is echter geen sprake. Het Europese recht is dwingend en van hogere orde dan het nationale recht. Hetzelfde geldt voor de mensenrechtenverdragen die als belemmerend worden ervaren. Het opzeggen van die verdragen is een complex en langdurig proces. Bovendien levert het nog niet het door sommige gewenste resultaat op. Vanwege de vervlechting van het Europese recht met het EVRM en door de bindende kracht van het Grondrechtenhandvest zou tevens het lidmaatschap van de EU beëindigd moeten worden.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1352.

⁵⁶ EHRM 11 januari 2007, *JV* 2007/30 m.nt. Vermeulen, *NAV* 2007, p. 46-55 m.nt. Reneman.

⁵⁷ *NRC Handelsblad* 27 mei 2010.

⁵⁸ Hof EU 4 maart 2010, *JV* 2010/177 m.nt. Groenendijk.

⁵⁹ R.o. 47.

⁶⁰ *Handelingen II* 2009/10, 60, p. 5341.

⁶¹ Zie ook Britta Böhrer en Liesbeth van Tongeren, 'VVD-programma heeft lak aan EU-regels over milieu en migratie', *de Volkskrant* 9 juni 2010.

Welke knellend immigratieprobleem rechtvaardigt dat Nederland zich zou dienen te onttrekken aan internationaal verankerde fatsoensnormen of uit de EU zou dienen te treden?

6. Regeren en vooruitzien

In de politieke discussie over het immigratiebeleid zijn er tegenwoordig twee samenhangende knelpunten die veelvuldig genoemd worden. Ten eerste betreft dat de massaliteit van de binnenkomst van immigranten en de noodzaak deze terug te dringen, die, analoog aan onze strijd tegen het water, vaak als stroom wordt aangeduid. Op de tweede plaats betreft het de kosten na binnenkomst van immigranten en de gevoelde urgentie hierop te bezuinigen.

In hoeverre is er daadwerkelijk sprake van een massale immigratie naar Nederland? Uit de eerste proeve voor een Migratiekaart blijkt dat er over de periode 2000-2007 sprake is van een dalende trend als het om immigratie van niet-westerse nationaliteiten gaat.⁶² Ik noem juist deze categorie, omdat deze groep als het meest problematisch wordt ervaren. De dalende trend is ook kenmerkend voor immigratie uit Marokko en Turkije.⁶³ Uit een studie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat er in Nederland het afgelopen decennium zelfs sprake is van een negatief migratiesaldo: er vertrekken meer vreemdelingen dan er binnenkomen.⁶⁴ Deze tijdelijke neergang wordt veroorzaakt door een verslechtering van de economische situatie en de invoering van een nieuwe, aangescherpte Vreemdelingenwet 2000. Door deze ontwikkeling is de omvang van de eerste generatie niet-westerse allochtonen de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven.⁶⁵ De komende jaren wordt een *geleidelijke* toename van deze groep verwacht.⁶⁶

Ik concludeer dat er de afgelopen periode geen stijgende trend van immigratie naar Nederland is waar te nemen die het ingrijpen in mensenrechtenverdragen of het opzeggen van lidmaatschap van de EU rechtvaardigt. Evenmin is er sprake van een zodanige prognose dat dergelijke ingrepen overwogen dienen te worden.

De fixatie op niet-westerse allochtonen is terug te vinden in het onderzoek naar de kosten van immigratie dat Nyfer op verzoek van de Partij voor de Vrijheid heeft verricht. Dat onderzoek richt zich alleen op de budgettaire gevolgen van immigratie van niet-westerse allochtonen in Nederland.⁶⁷ De economische gevolgen, zoals voor de arbeidsmarkt en de huizenmarkt, zijn niet meegenomen. Evenmin zijn de niet-economische gevolgen in de analyse betrokken.⁶⁸ Het onderzoek heeft volgens de opstellers daardoor een partieel karakter. De onderzoekers komen uit op een kostenpost van 7,2 miljard euro per jaar. Het gaat daarbij om de kosten voor de schatkist aan met name collectieve voorzieningen na aftrek van de inkomsten aan belastingen. Het bedrag dat deze migranten aan de samenleving bijdragen door het werk dat zij verrichten,

⁶² *Migratie naar en vanuit Nederland: een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2009 p. 16.

⁶³ Zie ook Han Entzinger, 'Waar zijn toch die kansarme migranten?' *NRC Handelsblad* 29 juli 2010.

⁶⁴ J. Garssen en C. van Duin, 'Allochtonenprognose 2008-2050: naar 5 miljoen allochtonen', *Bevolkingstrends*, 2e kwartaal 2009, Den Haag: CBS, p. 16.

⁶⁵ Ongeveer 1 miljoen personen.

⁶⁶ Het betreft een stijging tot ongeveer 1,14 miljoen personen in 2020.

⁶⁷ L. van der Geest en A.J.F. Dietvorst, *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen*, Utrecht: Nyfer 2010.

⁶⁸ In het rapport *Budgettaire effecten van immigratie van niet-westerse allochtonen* worden sociale, humanitaire en internationaal-rechtelijke overwegingen genoemd, p. 24.

is buiten beschouwing gebleven.⁶⁹ Op basis van het onderzoek is geen vergelijking mogelijk met de kosten van immigratie van een aanzienlijk grotere groep jaarlijkse immigranten: de EU-onderdanen. De uitkomst van de calculatie heeft daarom slechts beperkte betekenis.

In het kader van de brede heroverweging voor bezuinigingsvoorstellen heeft een ambtelijke werkgroep zich over het terrein van asiel, immigratie en integratie gebogen. Er zijn door de werkgroep geen beleidsvoorstellen overwogen waarvoor aanpassing of opzegging van internationale verdragen nodig is. In het rapport (2010) wordt daarover opgemerkt dat opzegging van het Vluchtelingenverdrag of het EVRM voor Nederland als lid van de EU geen realistische optie is.⁷⁰ Het Europese asiel- en immigratiebeleid is op grond van het Verdrag van Lissabon op deze verdragen geschoeid. De ambtelijke werkgroep concludeert dan ook dat opzegging van het EVRM niet mogelijk is zonder het lidmaatschap van de EU te beëindigen. Wel wordt bepleit bij de herziening van EU-richtlijnen aanpassingen voor te stellen. De beoogde bezuinigingen denkt de werkgroep vooral te bereiken door selectieve toelating en verkorting van doorlooptijden.

Het opzeggen van mensenrechtenverdragen is niet eenvoudig.⁷¹ Indien een verdrag geen uittredingsbepaling kent, dan is volgens het Weens Verdrag opzegging in beginsel niet mogelijk.⁷² Deze regel geldt, tenzij blijkt dat verdragspartijen een andere bedoeling hebben voorgestaan of in het geval dat terugtrekking met instemming van alle andere verdragstaten plaatsvindt. Het EVRM kent weliswaar een uittredingsbepaling,⁷³ maar dat noopt, zoals gezegd, in feite ook tot opzegging van het lidmaatschap van de EU. Ook het Vluchtelingenverdrag kent een uittredingsbepaling.⁷⁴ De verankering van deze rechten in andere mensenrechtenverdragen en in het Unierecht maakt opzegging echter weinig betekenisvol.⁷⁵

De stugheid van mensenrechtenverdragen op dit punt kan gezien worden als waarborg ter bescherming van de fundamentele en democratische waarden binnen de internationale gemeenschap. Politieke opvattingen die hiermee in strijd zijn – zoals een immigratiestop uit islamitische landen⁷⁶ – zullen de toetsing aan mensenrechtenverdragen niet doorstaan en kunnen evenmin eenvoudigweg leiden tot opzegging. Er is op dit punt sprake van een weerbare democratie.

Als bezuinigingsmaatregelen vind ik het opzeggen van mensenrechtenverdragen en het beëindigen van het lidmaatschap van de EU disproportionele oplossingen. Kostenbesparingen zijn uiteraard denkbaar, maar een relativering is daarbij op zijn plaats. Onderzoek wijst uit dat Nederland vanwege de vergrijzing een tekort aan beroepsbevolking zal hebben dat niet valt op te vangen met de reguliere immigratie.⁷⁷ De schatting is dat vanaf 2020 een instroom in Nederland van meer dan 100.000 migranten per jaar nodig zal zijn om krimp van de

⁶⁹ Zie ook Hans Siebers, 'Cohen heeft gelijk: baten migranten onderschat', *de Volkskrant* 28 mei 2010.

⁷⁰ *Asiel, immigratie en integratie: rapport brede heroverwegingen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek, april 2010, p. 28.

⁷¹ Zie ook W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009, p. 40-42.

⁷² Art. 54 Weens Verdrag inzake Verdragenrecht.

⁷³ Art. 58 EVRM hanteert een opzeggingstermijn van zes maanden.

⁷⁴ Art. 44 Vluchtelingenverdrag.

⁷⁵ Onder meer in het Handvest en de Dublin II Verordening (343/2003/EG).

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 360, nr. 7.

⁷⁷ *Migratie naar en vanuit Nederland: een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2009, p. 80. Dit is overigens een Europees probleem, zie S. Theil, 'Europe's big choice', *Newsweek* 1 maart 2010, p. 23-25.

arbeidsmarkt te voorkomen. Het betreft overigens niet alleen hoogopgeleide kennismigranten, maar ook laag geschoolde arbeidskrachten.⁷⁸ Laatstgenoemden zorgen bij een goede integratie en arbeidsparticipatie door belastingen en afdracht aan het sociale zekerheidsstelsel eveneens voor extra besparingen.⁷⁹ Nederland heeft dus belang bij immigratie, en bij de keuze van de bezuinigingsmaatregelen is anticipatie op deze ontwikkeling geboden.

7. Afronding

Bij het opstellen van nieuw vreemdelingenrecht dient steeds een legitimiteitstoets aan mensenrechten en Europees recht plaats te vinden. Dat schrijven de *Aanwijzingen voor regelgeving* voor.⁸⁰ Bij het ontwerpen van regelingen, zo luidt art. 18 van de *Aanwijzingen*, wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt. In de toelichting op dit artikel staat dat het kan gaan om internationale of EU-regels, het Statuut, grondwettelijke voorschriften of rechtsbeginselen.

Het moge duidelijk zijn dat de soevereiniteit van Nederland ten aanzien van toelating, verblijf en uitzetting wordt beperkt door de mensenrechtenverdragen en het Europese recht. Het Unierecht heeft door inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon aan betekenis toegenomen. Mensenrechtenverdragen vormen de minimumnormen waaraan wij ons binnen de internationale gemeenschap gecommitteerd hebben. Al dan niet partiele opzegging van deze afspraken is bijzonder complex en heeft verstrekkende gevolgen. Noch de omvang noch de kosten van immigratie zijn aanleiding om dergelijke drastische ingrepen in onze democratische rechtsorde te rechtvaardigen.

Door de grenzen van het vreemdelingenrecht te schetsen, heb ik tevens de contouren weergegeven van de thema's waarmee ik mij komende jaren hoop bezig te houden. Het betreft de vervlechting van het Europese recht met zowel de mensenrechten als met het nationale recht. Hier is sprake van een boeiende driehoeksverhouding tussen de verschillende rechtssystemen. Ook gaat het om de betekenis van het beginsel van non-discriminatie in het immigratierecht. Tevens blijft het van belang niet alleen naar de rechtsregels te kijken, maar ook onderzoek te doen naar de uitvoering ervan.

Binnen het Instituut voor Immigratierecht bestaat er een traditie om de bestudering van het immigratierecht te plaatsen in het perspectief van het Europese recht en van de mensenrechtenverdragen.⁸¹ Ik sluit mij graag bij deze traditie aan. Belangrijk is dat de mens daarbij centraal wordt gesteld, dit ter voorkoming van wat het EHRM in de zaak Rodrigues aanduidt als *excessief formalisme*. Niet voor niets zijn toetsing van de individuele omstandigheden en afweging van de belangen van minderjarigen zo wezenlijk voor dit rechtsgebied.

Het Europese recht is vandaag de dag onlosmakelijk met het immigratierecht verbonden en daarin is de mensenrechtelijke dimensie stevig verankerd. De historie die aan de

⁷⁸ J. Muysken, F. Cörvers en Th. Ziesemer, 'Immigratie als wapen in de strijd tegen de vergrijzing', *Kwartaalschrift Economie*, nr. 4, 2007, p. 475-496.

⁷⁹ *Migratie naar en vanuit Nederland: een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2009, p. 81.

⁸⁰ *Stcr.* 1992, 230.

⁸¹ Zie het handboek van de collega's van het Instituut voor Immigratierecht, P. Boeles, M. den Heijer, G.G. Lodder, K. Wouters, *European migration law*, Antwerpen: Intersentia 2009.

mensenrechtenverdragen ten grondslag ligt, is daarmee erfgoed geworden van het Europese asiel- en immigratierecht. De grenzen zijn verlegd.

8. Dankwoord

Mevrouw Rodrigues was zes jaar oud toen zij in 1936 uit Duitsland naar Nederland kwam. Ook zij werd in Amsterdam verliefd. Lieve ma, wat geweldig dat jij hier aanwezig bent.

Zeer gewaardeerde toehoorders, u zult begrijpen dat ik inmiddels aan mijn dankwoord begonnen ben.

Collega's, vrienden en familie, het is een groot genoegen jullie allen hier aan te treffen.

Mijnheer de Rector Magnificus,

Mijnheer de Decaan,

Beste Paul en beste Carel,

Dank voor het in mij gestelde vertrouwen en de warmte waarmee ik in Leiden ben ontvangen, in het bijzonder door de collega's van de faculteit der Rechtsgeleerdheid.

Waarde collega Boeles,

Dames en heren donateurs,

Dames en heren leden van het bestuur van het Leids Universiteits Fonds,

Door de bijzondere reddingsactie van mijn voorganger Pieter Boeles, door uw donaties en met steun van het LUF is de leerstoel die ik thans mag bekleden, behouden gebleven. Hulde hiervoor en mijn buitengewone waardering.

Het bekleden van deze leerstoel in Leiden kan niet zonder de veel te vroeg overleden Hanneke Steenberg te memoreren. Zij maakte het vak immigratierecht in Leiden tot een succes en droeg in belangrijke mate bij aan de totstandkoming van deze leerstoel.

Waarde promotoren Hondius en Groenendijk,

Beste Ewoud en Kees,

Van jullie heb ik de fijne kneepjes van het vak mogen leren. Ik prijs mij gelukkig dat ik jullie beider leerschool heb mogen doorlopen en doe daar nog steeds mijn voordeel mee.

Dames en heren studenten,

Om u is het te doen,

Uw belangstelling voor het vak was overweldigend en uw deelname zeer gemotiveerd.

Het was niet alleen een genoegen om u les te mogen geven, maar ik heb ook veel van u geleerd.

Uw inzet en betrokkenheid stemmen mij – ondanks alles – optimistisch voor de toekomst.

Het is een bijzonder voorrecht met het hechte team van het Instituut voor Immigratierecht te mogen werken.

Jullie betrokkenheid en collegialiteit zijn hartverwarmend en bovenal biedt jullie deskundigheid het Instituut veel perspectief.

Mijn enthousiaste collega's van de Anne Frank Stichting dank ik voor de ruimte die zij mij bieden om aan deze leerstoel invulling te geven.

Bijzondere erkentelijkheid wil ik daarbij uitspreken voor het vrijwel onbegrensde vertrouwen dat ik heb mogen ervaren van mijn directie: Hans en Kleis.

Anne, Ashley, Pieter, Stefaan en Wybrand, jullie support was even vanzelfsprekend als onmisbaar.

Achinta, Lione en Marinda,
Drie dolle dwaze dochters. Wat een grenzeloos geluk dat we al zoveel met elkaar mochten delen.

Lucia, jou noem ik als laatste, omdat jij de eerste bent.

Ik heb gezegd.