

# Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie? Een discoursanalytische studie naar de constructie van een gemeenschappelijke asielprocedure in Europa

Dominique VAN DIJCK

Aspirante van het FWO-Vlaanderen

Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

## I. Inleiding

De totstandkoming van een gemeenschappelijke Europees asielbeleid verloopt niet zonder commentaar. Critici, terug te vinden onder politici, NGO's en de media, menen dat de communautarisering van het asiel- en migratiebeleid dreigt te resulteren in een onevenwichtig beleid, waarin de rechten van asielzoekers en migranten sterk worden beknot. Ze stellen dat de maatregelen die tot op heden zijn genomen, voornamelijk gericht zijn op het terugdringen van het aantal asielverzoeken en op een strikte controle van asiel- en migratiestromen. Deze critici argumenteren tevens dat de huidige richtlijnen gebaseerd zijn op de laagste gemeenschappelijke noemer tussen lidstaten. Dit heeft, volgens hen, tot gevolg dat lidstaten hun standaarden in verband met vluchtelingenopvang en asielprocedures verlagen om geen secundaire vluchtelingenstromen tussen EU-lidstaten onderling te creëren.

Verscheidene auteurs<sup>1</sup> hebben eveneens bevestigd dat het Europese gemeenschappelijke asielbeleid zich ontwikkelt in een restrictieve richting. Zij stellen dat

1. Cf. o.a. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *Security: a New Framework for Analysis*, Londen: Lynne Rienne Publishers, 1998; HUYSMANS, J., *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies*, 38, 1998, pp. 226-255; LAVENEX, S., *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Hampshire: Ashgate, 2001; KOSTAKOPOULOU, T., *The Protective Union: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe*, *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, pp. 497-518; BOSWELL, CH., *European Values and the Asylum Crisis*, *International Affairs*, 76, 2000, pp. 537-557; GUIRAUDON, V., *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue-Shopping*, *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000; BIGO, D., *Möbius Ribbon of Internal and External Security (ies)*, p. 112 in Jacobsen, A.L., *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Londen: University of Minnesota, 2001, 349 p.

dit samenhangt met een parallelle evolutie, namelijk de ontwikkeling van een veiligheidsvisie op asiel. In dit artikel wens ik deze assumptie te benaderen vanuit een discoursanalytisch perspectief. Hierbij wordt de hypothese geformuleerd dat een kentering heeft plaatsgevonden in het discours over asiel, waardoor een veiligheidsdiscours momenteel de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid stuurt. Dit veiligheidsdiscours ondermijnt een mensenrechten-discours, dat oorspronkelijk het kader vormde waarbinnen een ruimhartig asielbeleid tot stand kwam en dat gebaseerd is op de Conventie van Genève.

In dit artikel wordt de aanwezigheid van zulk een veiligheidsdiscours getoetst binnen één case, namelijk de totstandkoming van de richtlijn over minimumnormen voor de procedures in verband met de toekenning en de intrekking van de vluchtelingenstatus.<sup>2</sup> Deze toetsing gebeurt door middel van een discoursanalyse, die gebaseerd is op het discours theoretische framework van Ernesto Laclau en Chantal Mouffe. Kortom de centrale onderzoeksvragen<sup>3</sup> in dit artikel zijn: is een veiligheidsdiscours aanwezig binnen de totstandkoming van de asielprocedure-richtlijn en ondermijnt dit veiligheidsdiscours het traditionele mensenrechtendiscours? Bij het beantwoorden van deze vragen wordt er expliciet aandacht besteed aan het discours dat door de verschillende actoren wordt gehanteerd.

In wat volgt wordt in een eerste deel een beknopt historisch overzicht gegeven van het ontstaan van de Europese samenwerking op het gebied van asiel. In een tweede deel wordt ingegaan op de grondbeginselen van de discours theorie van Laclau en Mouffe, waarna in een derde deel de principes van het mensenrechten-discours en het veiligheidsdiscours worden besproken. In een vierde en laatste deel worden de methodologie en de resultaten van de discoursanalyse op bovengenoemde case toegelicht. Op deze wijze zal gepoogd worden een antwoord te geven op de vraag of onderliggend aan de totstandkoming van de asielprocedure-richtlijn een veiligheidsdiscours een mensenrechtendiscours domineert.

Tot slot van deze inleiding nog de opmerking dat het onderwerp van dit artikel het Europese gemeenschappelijke asielbeleid is, zoals het tot stand komt binnen het institutionele kader van de Europese Unie en dus niet het migratie- en visabeleid van de Europese Unie. Zoals uit het historisch overzicht zal blijken, hangen deze twee nauw samen. Daarom worden asiel en migratie in de literatuur vaak als één geheel bestudeerd. Maar waar het bij migratie voornamelijk gaat om personen die migreren om economische redenen of in het kader van gezinshereniging, gaat het bij asiel om personen, die, zoals omschreven in de Conventie van Genève, een gegronde vrees voor vervolging hebben en bijgevolg bescherming

2. Cf. COM (2000) 578.

3. Dit artikel is een weergave van het onderzoek uitgevoerd in het kader van een licentiaatthesis afgerond in juni 2004. Cf. VAN DIJCK, D., *Het Europese gemeenschappelijke asielbeleid: veiligheid versus mensenrechten: een discoursanalytische benadering*, licentiaatsthesis Universiteit Antwerpen (niet gepubliceerd), 2004.

Dominique Van Dijck

kunnen zoeken in de Europese Unie.<sup>4</sup> Het probleem is echter dat tengevolge van de beperkingen die er bestaan op legale migratie, het asielkanaal een alternatief wordt om Europa binnen te komen. Vandaar de verwevenheid tussen asiel en migratie. Toch wens ik, voor zover dit mogelijk is, in dit artikel het migratieonderwerp te laten rusten en mij te beperken tot het Europese asielbeleid.

## II. Historisch kader

Na WO II stond de bescherming van vluchtelingen bovenaan de internationale agenda, wat leidde tot de ondertekening van de Conventie van Genève inzake de status van vluchtelingen op 28 juli 1951. Deze Conventie definieert een vluchteling als een persoon die: *“tengevolge van gebeurtenissen welke voor 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden 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 bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovengenoemde vrees niet wil inroepen, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”*<sup>5, 6</sup> Het oorlogstrauma van WO II samen met het begin van de Koude Oorlog leidde tot het ontstaan van ruimhartige nationale asielwetgevingen in West-Europa. Tegelijkertijd vergde de heropbouw van het continent de aanwezigheid van buitenlandse werknemers waardoor migratie vanuit Zuid-Europa en Noord-Afrika op gang kwam.<sup>7</sup>

Deze genereuze visie op asiel en migratie veranderde vanaf de jaren '70. De stijging van de olieprijs en de daaropvolgende economische crisis hadden tot gevolg dat de meeste West-Europese landen hun grenzen voor buitenlandse werknemers afsloten. Binnen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd een migratiestop afgekondigd in 1974.<sup>8</sup> Tengevolge van een sterke druk van de publieke opinie om de eigen werkgelegenheid veilig te stellen, begonnen Europese landen in de jaren '80 in toenemende mate restrictieve maatregelen te nemen.

4. WIEBENGA, J.K., Het Europees asiel en migratiebeleid failliet, *Openbaar Bestuur*, 11, 2001, p. 12.
5. Cf. art. 1 lid 2 Conventie van Genève.
6. Aanvankelijk was de Conventie van Genève enkel van toepassing op Europese vluchtelingen onmiddellijk na WO II, met het Protocol van New York (1967) werd de geografische en tijdsbeperking opgeheven.
7. HUYSMANS, J., op cit., 2000, p. 753-754; MILES, R., & TRÄNHART, D., *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, Londen, Pinter Publisher, 209 p.
8. HUYSMANS, J., op. cit., 2000, p. 754, DEN BOER, M., Moving between bogus and bonafide: the policing of inclusion and exclusion in Europe?, (pp. 75-91) in Miles, R., D. Tränhart, *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Londen: Pinter Publisher, 209 p.

Tegelijkertijd zetten ze op Europees niveau een samenwerkingsproces in gang om de effectiviteit ervan te garanderen. Aanvankelijk vond deze samenwerking plaats in intergouvernementele fora, buiten het institutionele kader van de Europese Unie, zoals de Schengengroep, en lag de nadruk op het nemen van 'compenserende maatregelen' noodzakelijk voor de bescherming van de interne markt. Om de samenwerking tussen de verschillende lidstaten te verbeteren, werd in 1992 met het Verdrag van Maastricht de bevoegdheden inzake asiel overgedragen aan de Europese Unie (derde pijler).<sup>9</sup> Hierdoor werd asiel beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang, maar de lidstaten weigerden wel een communautarisering van het beleidsdomein, aangezien asiel werd beschouwd als één van de fundamenteën van de nationale soevereiniteit van een staat. Bijgevolg bleef asiel een intergouvernementele aangelegenheid wat resulteerde in soft-law.<sup>10, 11</sup>

Slechts in 1997, met het Verdrag van Amsterdam, werd asiel overgedragen naar de eerste pijler onder de noemer van de creatie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Op de Europese Raad te Tampere (1999) werd uitdrukkelijk het voornemen gemaakt om een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te realiseren. De totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asielsysteem zou gebeuren in twee fasen: een eerste fase, gaande van 1 mei 1999 tot 1 mei 2004, had tot doel gemeenschappelijke minimumnormen te realiseren, in een tweede fase (2005-2010) wil men komen tot één uniforme asielprocedure en een uniforme status voor asielzoekers in de EU. In het met het Verdrag van Amsterdam geïntroduceerde art. 63 werd een opsomming gegeven van de maatregelen die in de eerste fase dienden te worden gerealiseerd, zoals de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (Conventie van Dublin II),<sup>12</sup> minimumnormen voor de asielprocedure en voor de opvang van asielzoekers, een gemeenschappelijke vluchtelingdefinitie en minimumnormen voor tijdelijke bescherming en subsidiaire bescherming.<sup>13</sup>

Ondanks de hoge prioriteit die werd gegeven aan asiel, boden lidstaten nog steeds weerstand tegen een volledige communautarisering van het beleid: in de

9. Deze derde pijler kreeg de naam Justitie en Binnenlandse Zaken; GIL-BAZO, M.T., Europees asielbeleid in een historisch perspectief, *Europa Periodiek*, 16, 1999, pp. 2-3; HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 753-755, BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *Grondlijnen van het Europees Recht*, Deventer: WEJ TJeenk Willink, 2001, p. 516.
10. Dit is juridisch niet-bindende wetgeving.
11. BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *op.cit.*, 2001, p. 516.
12. De eerste Dublin Conventie is in werking getreden in 1997 en had tot doel de lidstaat aan te duiden die verantwoordelijk was voor de behandeling van het asielverzoek. Ten gevolge van problemen met de praktische toepasbaarheid stond een aanpassing van de Conventie ook op de asielagenda van de EU.
13. Dit is de bescherming van personen die niet in aanmerking komen voor de status van vluchteling volgens de Conventie van Genève, maar die desalniettemin nood hebben aan internationale bescherming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij personen die vluchten voor burgeroorlog of andere vormen van veralgemeend geweld.

*Dominique Van Dijck*

eerste fase behield de Raad van Ministers naast de Europese Commissie het recht om wetgevend initiatief te nemen en besloot de Raad met unanimiteit. Het Europees Parlement diende enkel geconsulteerd te worden.<sup>14</sup> In de tweede fase, die met bijna een jaar vertraging van start is gegaan (1 april 2005), treedt de codeci-sieprocedure<sup>15</sup> in werking, waardoor de Europese Commissie het initiatiefmono-polie heeft gekregen en besluiten worden genomen bij gekwalificeerde meerderheid in 'medebeslissing' met het Europees Parlement.<sup>16</sup> Deze tweede fase zal verlopen volgens de bepalingen van het zogenaamde Den Haagprogramma, de opvolger van het Tampereprogramma.<sup>17</sup> In dit Den Haagprogramma staan asiel en migratie centraal, samen met terrorismebestrijding. Dit alles met het oog op de verdere realisatie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie.<sup>18</sup>

Na deze historische kadering van het onderzoeksthema, volgt nu een korte introductie in de discours-theorie en -analyse.

### III. Discourstheoretisch framework

#### A. Discourstheorie

Sinds enkele jaren wint discoursanalyse aan invloed binnen de politieke wetenschappen. Het valt onder te brengen onder de brede waaier van het sociaal constructivisme, een (meta-) theorie die, via de leer van de internationale betrekkingen recent ook het studiedomein van de Europese integratie is binnengewaaaid.<sup>19</sup> Discours wordt in zeer uiteenlopende contexten gebruikt en wordt vaak vaag omschreven. Bovendien bestaan er binnen de discours-theorie verscheidene stromingen. Daarom is het van belang af te bakenen wat in het kader van dit artikel wordt bedoeld met het concept.

Het centrale uitgangspunt van discours-theorie is dat er enkel toegang bestaat tot de werkelijkheid via taal. Door middel van taal worden bepaalde voorstellingen van de werkelijkheid gecreëerd die niet louter weerspiegelingen zijn van de wer-

14. VAN KRIEKEN, P., Europa ontwaakt: de lotgevallen van het asiel en migratiedebat, *Internationale Spectator*, 55, 2001, pp. 132-137; BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *op. cit.*, 2001, pp. 148-149, 520; BOSCH, P., Naar een Europees asielbeleid, *Europa Periodiek*, 16, 1999, p. 10-11.
15. Cf. art. 251 EG-Verdrag.
16. KOSTAKOPOULOU, T., *op. cit.*, 2000, p. 501; LAVENEX, S., *op. cit.*, 2001, p. 87.
17. Dit werd beslist op de Europese Raad van 5 november 2004; JDM, Vanaf 2010 één asielsysteem in EU, *De Standaard*, 5 november 2004; EURACTIV, European Council agrees JHA work programme for 2005-2010, 8 november 2004.
18. Voor verdere details zie COM (2005) 184 final.
19. Cf. o.a. CHRISTIANSEN, T., JORGENSON, K.E., WIENER, A., The Social Construction of Europe, *Journal of European Public Policy* (Special Issue), 6, 1999, pp. 528-544.

kelijkheid, maar die de werkelijkheid zelf construeren. Dit betekent niet dat de werkelijkheid op zichzelf niet bestaat. Fysieke objecten bestaan wel degelijk, maar het uitgangspunt van discoursanalyse is dat ze enkel betekenis krijgen door het discours dat wordt gehanteerd. Dit betekent dat taal niet enkel een neutraal medium is waarlangs informatie wordt overgebracht. Taal construeert de sociale werkelijkheid en dus ook sociale identiteiten en sociale relaties.<sup>20</sup> Hieruit vloeit voort dat ‘veranderingen’ in het beleid kunnen worden ‘verklaard’ uit wijzigingen in de discours die worden gehanteerd. Bijgevolg, wil men begrijpen waarom het Europese asielbeleid zich restrictief ontwikkelt, dan is de studie van de aanwezige discours de meest aangewezen methode.

Zoals in de inleiding reeds werd vermeld, bestaan er verschillende stromingen binnen de discoursanalyse. Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op het post-structuralistische theoretisch framework van Ernesto Laclau & Chantal Mouffe.

In het werk van Ernesto Laclau en Chantal Mouffe worden alle objecten en handelingen beschouwd als betekenisvol en wordt betekenis verleend door specifieke systemen van significante verschillen (= discursieve structuren).<sup>21</sup> Deze discursieve structuren zijn sociale en politieke constructies die een systeem van relaties tussen verschillende objecten en praktijken vastleggen, waarbij ze ‘subject positions’ aanbieden waarmee sociale actoren zich kunnen identificeren.<sup>22</sup> Een discours wordt gedefinieerd als: ‘*the partial fixation of meaning within a particular domain around particular nodal points.*’ Deze ‘nodal points’ worden omschreven als centrale concepten waarrond betekenis is vastgelegd. Bijvoorbeeld binnen een mensenrechtendiscours is dit het principe van bescherming en binnen een veiligheidsdiscours het concept bedreiging.<sup>23</sup>

Laclau & Mouffe leggen een sterke nadruk op het antagonistische en hegemonische aspect van discours. Discursieve formaties of discours zijn namelijk nooit volledig gesloten entiteiten. Er zijn steeds ‘openingen’ aanwezig waar ze met andere discours samenkomen in een ‘discursief veld’ waarbinnen betekenis wordt gecontesteerd. Binnen zulk een discursief veld vindt dus een strijd plaats over betekenis. Het bestaan van zulk een discursief veld betekent dat de identiteit van een discours steeds wordt bedreigd. Er zijn altijd elementen binnen een bepaald discours die in twijfel worden getrokken door andere discours. Laclau en Mouffe noemen de relatie tussen twee of meerdere discours daarom een antagonisme. Samenlevingen worden, volgens hen, gekarakteriseerd door een veelheid van zulke ‘struggles’. Dit heeft tot gevolg dat een discours nooit een volledige samenleving en dus ook alle betekenis kan domineren, wat Laclau en Mouffe ‘suture’ of ver-

20. PHILIPS, L., & JORGENSON, M.W., *Discourse Analysis as a Theory and a Method*, Londen: Sage Publications, 2002, pp. 8-9.

21. Cf. LACLAU, E., & MOUFFE, C., *Hegemony and Socialist Strategy*, Londen: Verso, 1985.

22. Cf. Articulatory practice: d.i. de praktijk waarbij relaties tussen elementen worden vastgelegd.

23. PHILIPS, L.; JORGENSON, M.W., *op.cit.*, 2002, p. 26; HOWARTH, D., *Discourse*, Buckingham: Open University Press, 2000, p. 101, 104.

Dominique Van Dijk

zadiging noemen. Wat wel mogelijk is, is dat er binnen een bepaald domein, bijvoorbeeld het Europese asielbeleid, een dominant discours aanwezig is, dat een meerderheid van de actoren delen of dat er een open conflict ontstaat tussen twee of meerdere discours, zoals tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours.<sup>24</sup>

Met het oog op de verdere operationalisering van de onderzoeksvragen werd de volgende definitie van discours gehanteerd, gebaseerd op de definitie die Laclau en Mouffe reeds gaven van discours<sup>25</sup> en het werk van Maarten Hajer<sup>26</sup>: *“een discours wordt bekeken als een geheel van woorden, concepten en ideeën rond een bepaald thema, (met een inherent waardenpatroon) die worden geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd door en binnen bepaalde praktijken, waardoor betekenis wordt gegeven aan de sociale werkelijkheid. Een discours is niet een alleenstaande entiteit maar bevindt zich steeds in strijd met één of meerdere andere discours om hegemonie binnen een bepaald beleidsterrein”*. (eigen vertaling)

## B. Discoursanalyse

Discourstheorie biedt geen uitgewerkt framework voor operationalisering, wel zijn er basisprincipes die gevolgd kunnen worden bij het uitvoeren van een discoursanalyse.<sup>27</sup> Het is belangrijk op te merken dat discoursanalyse vertrekt van andere ontologische uitgangspunten dan het positivisme. Het is geen studie van feiten of het zoeken naar oorzakelijke verklaringen, wel gaat de aandacht uit naar de sociale constructie van een probleem: hoe zijn de feiten opgebouwd en hoe wordt betekenis geconstrueerd?

Discours zijn verenigd en neergelegd in een verscheidenheid aan teksten, hoewel ze bestaan buiten de individuele teksten. Teksten worden beschouwd als een discursieve ‘onderzoekseenheid’ en een materiële manifestatie van discours. Tekst moet in dit opzicht zeer ruim begrepen worden: het kan gaan om geschreven teksten, foto’s, symbolen, gesproken woord, artefacten etc. Ze hebben individueel geen betekenis. Het is enkel door hun verbondenheid met andere teksten, en dus de verschillende discours die zij belichamen, samen met de aard van hun productie, verspreiding en gebruik, dat zij betekenis krijgen.<sup>28</sup>

24. LARSEN, H., *Foreign Policy and Discourse Analysis, France, Britain and Europe*, Londen: Routledge 1997, pp. 16-20; cfr. TORFING, J., *New Theories of Discourse, Laclau, Mouffe, Zizek*, Oxford: Blackwell Publishers, 1999, 342 p.
25. LACLAU, E., & MOUFFE, C., *op.cit.*, 1985.
26. HAJER, A.M., *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press, 1995, 319 p.
27. TORFING, J., HOWARTH, D., *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd., 2005, 364 p.
28. GRANT KEENOY, & OSWICK, 1998; PHILIPS, & BROWN 1993 in PHILIPS, N., & HARDY, C., *Discourse analysis: investigating processes of social construction*, Londen: Sage Publications, 2002, p. 4.



Een belangrijke assumptie bij de analyse van discours is dat discursieve activiteit nooit in een vacuüm plaatsvindt. Discours worden gedeeld, zijn sociaal en komen voort uit interacties tussen sociale groepen en complexe sociale structuren waarin ze zijn ingebed.<sup>29</sup> Bijgevolg wanneer een discours en zijn effecten worden geanalyseerd is het van groot belang ook de context waarin het discours ontstaat, te bestuderen en te vatten. Met andere woorden bij het uitvoeren van een discoursanalyse volstaat het niet om enkel primaire EU-bronnen te bestuderen, maar dienen eveneens secundaire bronnen, zoals mediaberichtgeving, te worden gebruikt omwille van hun contextscheppende karakter (cf. operationalisering).

Met betrekking tot een verdere operationalisering van de onderzoeksopzet, volg ik dan ook een driedimensionale benadering<sup>30</sup> van discoursanalyse. Binnen deze visie wordt tekst (1) geplaatst binnen een bepaalde historische, sociale en politieke context (2), waarbij tevens de verschillende actoren, machtsrelaties en praktijken die de situatie karakteriseren in rekening worden gebracht. Op deze wijze wordt de constructie van het aanwezige discours (3) geanalyseerd.<sup>31</sup>

#### IV. Mensenrechtendiscours versus veiligheidsdiscours

De centrale assumptie binnen dit artikel is dat twee discours binnen het Europese gemeenschappelijke asielbeleid zich tegen elkaar manifesteren, namelijk een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. Bovendien werd de hypothese gesteld dat een veiligheidsdiscours de overhand heeft en het traditionele mensenrechtendiscours ondermijnt.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten. Eerst worden de principes van het mensenrechtendiscours besproken en vervolgens wordt ingegaan op het concept veiligheid, het proces van 'verveiliging' en de oorsprong van het verveiligen van asiel binnen Europa.

##### A. Mensenrechtendiscours

Binnen het humanitaire, of binnen het mensenrechtendiscours, verwijst het concept mensenrechten naar het internationale beschermingsmechanisme voor vluchtelingen dat wordt geboden door de Conventie van Genève met betrekking tot de status van vluchteling van 1951 en het Protocol van New York van 1967. De

29. PHILIPS, N., & HARDY, C., *op.cit.*, 2002, pp. 4-5.

30. Zie FAIRCLOUGH, N., *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press, 1992, 259 p.

31. PHILIPS, N., & HARDY, C., *op.cit.*, 2002, p. 4; VAN DIJK, T.A., *Discourse: a Structure and Process*, Londen: Sage Publications, 1997; HAJER, M., *Discourse analysis and the study of policy making*, *European Political Science*, 2, 2002, pp. 61-67.



Dominique Van Dijck

definitie van vluchteling die in artikel 1<sup>32</sup> van dit verdrag wordt gegeven vormt het quasi-universele uitgangspunt voor de asielprocedures in alle Europese lidstaten. Een tweede belangrijk artikel in de Conventie van Genève is het non-refoulementbeginsel (artikel 33), dat bepaalt dat staten, partij bij de Conventie, niemand de toegang tot het grondgebied mogen weigeren of onder dwang naar het land van herkomst mogen terugsturen, wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat deze persoon vervolging heeft te vrezen op basis van de gronden opgesomd in artikel 1.<sup>33</sup>

Niet alleen de Conventie van Genève handelt over vluchtelingenmaterie. Andere bronnen van internationaal recht hebben rechtstreeks of onrechtstreeks een link met de bescherming van vluchtelingen. Bijvoorbeeld het VN-Verdrag tegen folteringen en andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen uit 1984. Met artikel 3 van deze Conventie wordt het non-refoulementprincipe bekrachtigd. Artikel 3 bepaalt namelijk dat een asielzoeker niet mag worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst wanneer hij/zij daar kans loopt om gefolterd te worden of andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen te ondergaan.<sup>34</sup>

Andere mensenrechtenverdragen verwijzen naar het recht op asiel zoals de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948), waar artikel 14 verklaart dat: *'everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum for persecution'*.<sup>35</sup> Dit recht is echter niet juridisch afdwingbaar. Ook binnen het kader van de Europese Unie wordt het recht op asiel opgenomen, meer bepaald in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000), waarin in artikel 18 het recht op asiel en in artikel 19 het non-refoulementbeginsel worden beschreven. Dit Handvest vormt integraal deel II van de Ontwerp-Grondwet, maar het is onduidelijk wat de uiteindelijke status van dit Handvest gaat zijn, gezien de onzekerheid rond de verdere ratificatie van de Grondwet.

Tot op heden bestaat er binnen de internationale wetgeving aldus geen afdwingbaar recht op asiel, er bestaat enkel het recht van staten om asiel te verlenen. Bovendien wordt er nergens een omschrijving gegeven van wat asiel exact moet in-

32. Cf. *Supra*.

33. McGUINNESS, M.E., *Legal and Normative Dimensions of the Manipulation of Refugees*, pp. 138-140 in Stedman, S.J., & Tanner, F., *Refugee Manipulation: War Politics and the Abuse of Human Suffering*, Washington: The Brookings Institute, 2003.

34. BOSSUYT, M., *Volkenrecht en volkenrechtelijke instellingen*, Antwerpen: Universitas, 2000, p. 205; GOODWIN-GILL, *Migration: International Law and Human Rights*, p. 181-182 in Ghosh, B. *Managing Migration: Time for a New International Regime*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

35. NOLL, G., & VEDSTED-HANSEN, J., 'Non communautaires: politiques relatives aux réfugiés et à l'asile' p. 377 in Alston, P.; Bustelo, M.; Heenan, J., *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, Bruxelles: Bruylant, 2001, p. 377.

houden. Dit heeft tot gevolg dat de desbetreffende praktijken in de lidstaten sterk verschillen, zo ook binnen de Europese Unie.<sup>36</sup>

Het mensenrechtendiscours heeft echter niet enkel betrekking op de juridische neerslag ervan. Wat tevens van belang is, is de normatieve visie achter deze internationale verdragsteksten. In tegenstelling tot het veiligheidsdiscours is het centrale uitgangspunt bij het mensenrechtendiscours niet de (veiligheids-) belangen van de Europese lidstaten, maar wel de situatie van de vluchteling die uit vrees voor vervolging zijn land van herkomst is ontvlucht en die omwille van deze feiten in een ander land bescherming zoekt. Volgens deze visie zou het voornaamste doel van een asielbeleid moeten bestaan uit het garanderen van het recht op asiel door middel van humane en grondwettelijk aanvaardbare procedures. Dit betekent het opstellen van algemeen geldende en genereuze principes met betrekking tot de behandeling van het asielverzoek en een uitbreiding van artikel 1 van de Conventie van Genève, waarbij tevens personen die vluchten tengevolge van etnisch of andere vormen van veralgemeend geweld, worden erkend als vluchteling. De nadruk ligt op het vrijwaren van hoogstaande beschermingswaarborgen bij het bepalen van de status van vluchteling en op zijn/haar sociale situatie tijdens de procedure en achteraf, wanneer hij/zij de status van vluchteling heeft gekregen. Deze sociale situatie heeft ondermeer betrekking op toegang tot de arbeidsmarkt, recht op scholing, onderdak, sociale voorzieningen..., waarbij de vluchteling dezelfde rechten moet krijgen als een persoon met de nationaliteit van het land in kwestie.<sup>37</sup>

Vluchtelingenbeleid wordt binnen dit discours beschouwd als een 'matter of low politics'. In geen enkel opzicht wordt de aanwezigheid van een asielzoeker gezien als een bedreiging voor de samenleving. De kwestie 'illegale immigratie of 'valse' asielzoekers' is slechts in beperkte mate aan de orde. Aanhangers van dit mensenrechtendiscours of humanitair discours, zoals het UNHCR<sup>38</sup> en vluchtelingenNGO's,<sup>39</sup> streven naar een ruimhartige en soepele harmonisatie van het asielbeleid van de verschillende lidstaten met hoogstaande garanties voor vluchtelingen. Bovendien benadrukken zij het belang van het nemen van maatregelen en het opzetten van campagnes om de oorzaken van vluchtelingenstromen weg te nemen, zoals ontwikkelingshulp of diplomatieke missies om het geweld in een bepaalde regio te doen stoppen. Ook het bevorderen van solidariteit en samenwerking onder de lidstaten bij de opvang van asielzoekers (burden-sharing) staan centraal.<sup>40</sup>

36. GOODWIN-GILL, *op.cit.*, 2000, p. 181; HARVEY, C., The Right to Seek Asylum in the European Union, *European Human Rights Law Review*, 1, 2004, pp. 17-36.

37. LAVENEX, S., *op.cit.* 2001, pp. 102-103; VAN DER KLAUW, J., Towards a Common Asylum Procedure in Guild, E.; Harlow, C., *Implementing Amsterdam*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 173.

38. Dit is United Nations High Commissioner for Refugees.

39. Dit zijn niet-gouvernementele organisaties.

40. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, pp. 102-103.

Dominique Van Dijk

## B. Veiligheidsdiscours

Hoewel de Europese Unie zich in zijn discours profileert als een beschermer en voorvechter van mensenrechten (cf. EU als 'normative power'<sup>41</sup>), dreigt er een schisma te ontstaan tussen het internationaal (vluchtelingen- en mensen-) recht en het eigenlijke gedrag van de Europese Unie. Ten gevolge van de constructie van asiel (en migratie) als een bedreiging lijken de lidstaten binnen de EU bereid te zijn om belangrijke principes van het internationaal recht ondergeschikt te maken aan het allesoverheersende doel om de 'veiligheid' binnen Europa te garanderen. Veiligheid is bijgevolg een fundamentele waarde geworden binnen de EU.<sup>42</sup>

'Veiligheid' is een gecontesteerd begrip dat het risico loopt een inhoudsloze term te worden. Afbakening is bijgevolg noodzakelijk. Het concept veiligheid in dit artikel steunt op de definitie die door de Kopenhagen School<sup>43</sup> wordt gehanteerd. Zij definiëren veiligheid als "*a kind of stabilization of conflictual or threatening relations often through emergency mobilization of the state*". 'De veiligheid' is in gevaar wanneer er sprake is van een "existentiële bedreiging" voor een bepaald referentieobject (de staat, de samenleving, de nationale identiteit, de arbeidsmarkt...).<sup>44</sup> Veiligheid wordt binnen de Kopenhagen School bijgevolg beschouwd als een speech act<sup>45</sup> of zoals Ole Waever het stelt: "*It is by labelling something a security issue that it becomes one*".<sup>46</sup> Veiligheid heeft in deze context niet enkel betrekking op de fysieke integriteit van een staat of individu, maar wordt daarentegen opengetrokken naar andere domeinen, zoals de samenleving, economie en politiek.<sup>47</sup> Het invoeren van het beeld van een mogelijke bedreiging voor de veiligheid is doorheen de geschiedenis steeds een middel geweest om het gebruik van macht en geweld te legitimeren. Meestal gaat dit gepaard met het uitroepen van een

41. Cf. MANNERS, I., Normative Power in Europe: a Contradiction in Terms, *Journal of Common Markets Studies*, 40, 2002, pp. 235-258.

42. KOSTAKOPOULOU, T., *op. cit.*, 2000, pp. 497-518.

43. De Kopenhagen School heeft in de jaren '80 voor het eerst het verveiligingsconcept beschreven. De Kopenhagen School bestaat uit een grote groep onderzoekers, waarvan Barry Buzan en Ole Waever de meest prominente figuren zijn. (Cf. WAEVER, O., *Securitization: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies*, Paper presented to PIPES, University of Chicago, March 2003, p. 7, voetnoot 29).

44. Cf. de notie 'societal security'. Dit heeft betrekking op zaken die mogelijk een existentiële dreiging kunnen inhouden voor de identiteit van een samenleving. Cf. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *Security: a New Framework for Analysis*, Londen: Lynne Rienne Publishers, 1998, pp. 4-21, 23-24.

45. Het concept Speech Act werd voor het eerst geformuleerd door J.L. Austin. (1962) (cf. performative speech acts) Zijn voornaamste stelling was: "by saying something, something is being done".

46. WAEVER, O., 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new schools in security theory and the origins between core and periphery', niet gepubliceerde paep ISA Conference Montreal, maart 2004, p. 13.

47. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 1-2.

soort van 'noodtoestand', waarbij men stelt dat het gerechtvaardigd is om alle noodzakelijke maatregelen te nemen. De "strijd om te overleven" staat centraal.<sup>48</sup>

In de huidige context van mondialisering is het echter niet langer relevant om enkel dreigingen voor de veiligheid van staten te onderzoeken. Interne en externe veiligheid behoren immers niet langer tot het monopolie van nationale regeringen. Ook dreigingen voor internationale en supranationale organisaties vormen het onderwerp van studie. (Bovendien zijn deze internationale en supranationale organisaties ook steeds meer verantwoordelijk voor het vrijwaren van de interne en externe veiligheid. De vraag duikt dan ook op of dit onderscheid nog langer relevant is.) Binnen dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de Europese Unie als supranationale organisatie. Buzan en Waever stellen dat 'alles' dat mogelijk het Europese integratieproces kan ondermijnen, een bedreiging vormt voor de Europese Unie.<sup>49</sup>

In deze optiek wordt het duidelijk waarom asiel als een probleemterrein wordt gedefinieerd. Met de realisatie van een ééngemaakte markt zonder binnengrenzen is het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal én personen gerealiseerd. Binnen de EU heerst er de perceptie dat asielzoekers, maar ook transnationale, criminele groeperingen genieten van dit vrije verkeer tussen lidstaten. Daarom worden er ter compensatie van het wegvallen van de binnengrenzen tegenmaatregelen genomen aan de buitengrenzen. Neo-functionalist spreken in dit verband over een spill-overeffect van het economische project van de EU in een bepaalde veiligheidsdynamiek die tot doel heeft de interne markt en de verdere Europese integratie te beschermen. Deze spill-over werd geïnstitutionaliseerd door de creatie van de derde pijler<sup>50</sup> met het Verdrag van Maastricht en de implementatie van het Schengenverdrag met het Verdrag van Amsterdam.<sup>51</sup> Nochtans wordt asiel niet enkel gepercipieerd als een existentiële dreiging voor de Europese Unie in zijn geheel. Het wordt tevens gezien als een gevaar voor de interne stabiliteit van de lidstaten. Meer bepaald wordt asiel beschouwd als een oorzaak voor het verdwijnen van de (homogene) culturele identiteit van de natiestaat, als een gevaar voor het economische en welvaartssysteem en als een ondermijning van de individuele en collectieve veiligheid (cf. *Infra*).<sup>52</sup>

48. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 21, 27.

49. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 36, 187.

50. Deze derde pijler had als naam "Binnenlandse Zaken en Justitie".

51. MITSILEGAS, V., MONAR, J., REES, W., *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, Hampshire: Palgrave Mcmillian, 2003, p. 1; HUYSMANS, *op. cit.*, 2000, p. 760; GUIRAUDON, V., *op. cit.*, 2000, p. 254.

52. HUYSMANS, J., *op. cit.*, 2000, pp. 759-770.

Dominique Van Dijck

### C. Verveiliging

Vanuit deze redenering wordt gesteld dat asiel als beleidsdomein onderhevig is aan het proces van verveiliging (securitization). 'Verveiliging' heeft als specifieke eigenschap dat het een politieke besluitvorming rechtvaardigt die boven de 'normale politiek' staat. Daarom wordt 'verveiliging' beschouwd als een meer extreme vorm van politisering, dat het nemen van noodmaatregelen vereist. Dit impliceert handelingen die buiten de normale 'range' van politieke maatregelen vallen. Bijvoorbeeld in het geval van het EU asielbeleid, kan het gaan om maatregelen die in strijd zijn met bepaalde internationale verplichtingen. Het bepalende criterium of een gebeurtenis of een persoon als een veiligheidskwestie wordt beschouwd, is bijgevolg de (schijnbare) aanwezigheid van een existentiële of wezenlijke bedreiging.<sup>53</sup>

Het is echter niet voldoende dat bepaalde politieke actoren een kwestie als een wezenlijke bedreiging voor 'de veiligheid' naar voren schuiven om te kunnen spreken van verveiliging. Het is noodzakelijk dat er een veiligheidsretoriek ontstaat die zulk een effect heeft dat er consensus groeit onder de publieke opinie voor het nemen van buitengewone maatregelen. Enkel dan is er sprake van een verveiliging van een bepaald issue. De verveiliging van een bepaald subject en/of object wordt bijgevolg discursief geconstrueerd. Buzan en Weaver stellen dan ook dat de studie van discours en politieke constellaties de meest geschikte methode is om het proces van 'verveiligen' te onderzoeken.<sup>54</sup>

Verveiliging wordt tevens beschouwd als een machtsproces (cf. Laclau en Mouffe). De verhoudingen tussen actoren zijn niet gelijkwaardig en de mogelijkheid van een 'succesvolle' verveiliging varieert met de machtspositie die een bepaalde actor inneemt binnen de samenleving. Het domein van het EU asielbeleid kan daarom worden voorgesteld als een gestructureerd veiligheidsveld waarbinnen actoren bepaalde machtsposities bekleden, waardoor ze worden aanvaard als gerenommeerde figuren met betrekking tot veiligheid. Zij hebben de macht om een bepaalde issue als een veiligheidskwestie voor te stellen. Deze machtspositie is evenwel niet absoluut. Er bestaan steeds 'struggles' (cf. antagonismen) tussen de verschillende actoren met als doel de hegemonie van een bepaald discours te vestigen en zodoende het beleid te sturen.<sup>55</sup> Er wordt dan ook de assumptie gemaakt dat binnen het EU asielbeleid struggles zijn waar te nemen tussen de verschillende EU instellingen om 'hun' discours op te leggen.

53. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998, pp. 23-25.

54. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998, p. 40.

55. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998 p. 26-31; GARTNER, H., HYDE-PRICE, A., REITER, E., *Europe's New Security Challenges*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 38-39.

## D. Oorsprong van het veiligheidsdenken

Verscheidene auteurs<sup>56</sup> spreken over het ontstaan van een veiligheidsperspectief op de ontwikkeling van het Europese asiel- en migratiebeleid, maar waar ligt volgens hen de oorsprong van dit denken?

Jef Huysmans meent dat het veiligheidsdiscours is ontwikkeld op basis van drie thema's: de bescherming van de interne veiligheid, de bescherming van de culturele homogeniteit en het welvaartschauvinisme.<sup>57</sup> Christina Boswell stelt dat het liberale, humanitaire model van vluchtelingenbescherming onder vuur ligt ten gevolge van welvaartsgerichte en ethocentrische vormen van nationalisme.<sup>58</sup> Dit komt overeen met de argumenten die Huysmans aanhaalde, namelijk de bescherming van de culturele homogeniteit en het welvaartschauvinisme. Sandra Lavenex draagt nog een laatste verklaringsfactor aan, namelijk de invloed van het intensief transgouvernementalisme.<sup>59</sup>

Het eerste thema, de bescherming van de interne veiligheid, heeft betrekking op het feit dat de lidstaten verwachtten dat met de creatie van een ééngemaakte markt niet alleen het vrije verkeer van de gerechtigde personen, goederen, diensten en kapitalen zou worden gerealiseerd, maar ook 'het vrij verkeer' van illegale activiteiten door terroristen, internationale criminele netwerken, asielzoekers en illegale immigranten.<sup>60</sup> Hieruit vloeide voort dat er compenserende maatregelen dienden te worden genomen, ondermeer in de vorm van een restrictief EU asielbeleid. Het beveiligen van de interne markt kan dan ook worden beschouwd als de voornaamste dynamiek doorheen het hele Europese integratieproces en is expliciet vervat in de ontwikkeling van het Europese gemeenschappelijke asielbeleid (cf. neo-functionalistische spill-overeffect). Bescherming van de interne veiligheid heeft niet enkel betrekking op het Europese niveau. Binnen de lidstaten worden asielzoekers eveneens gepercipieerd als bron van criminaliteit en maatschappelijke spanningen. Na 11/9 is deze visie enkel nog versterkt en worden asielzoekers geassocieerd met personen die betrokken zijn in transnationale criminele en terroristische netwerken.<sup>61</sup>

Een andere oorzaak van het 'verveiligen' van het asielbeleid ligt in de drang naar het beschermen van de culturele homogeniteit. De asielzoeker wordt daarbij beschouwd als 'de Andere'.<sup>62</sup> Het feit dat nationale staten een asiel- en migratiebeleid hebben moeten ontwikkelen, is een (vaak ongewilde) erkenning van de reali-

56. Cf. o.a. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 1999; LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001; BIGO, D., *op.cit.*, 2001; KOSTAKOPOULOU, T., *op.cit.*, 2000; GUIRAUDON, V., *op.cit.*, 2000; BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000.

57. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 759-770.

58. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 552.

59. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, p. 854.

60. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 758-760; BIGO, D., *op.cit.*, 2001, 349 p.

61. CEYHAN, A., & TSOUKALA, A., The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies, *Alternatives*, 27 (Special Issue), 2002, pp. 21-39.

62. CEYHAN, A., & TSOUKALA, A., *op.cit.*, 2002, p. 21-39.

Dominique Van Dijk

teit dat sommige Europese landen immigratielanden zijn geworden. Migranten en asielzoekers zijn er expliciet aanwezig en vormen een uitdaging voor de mythe van de nationale, culturele homogeniteit.<sup>63</sup> Het is op deze ontwikkeling dat extreem-rechtse/populistische partijen in Europa ondermeer inspelen en hun recente verkiezingsoverwinningen danken, maar ook meer gematigde rechtse partijen hebben kiezers gemobiliseerd met behulp van het thema 'exclusive nationalism'.<sup>64</sup>

Welvaartschauvinisme heeft eveneens geleid tot de constructie van een veiligheidsperspectief op asiel. De discussie draait rond de vraag of asielzoekers, naast de burgers van een bepaalde staat ook recht hebben op de sociale voorzieningen van de welvaartsstaat.<sup>65</sup> Er bestaan twee vormen van welvaartchauvinisme, een radicale en een meer gematigde vorm. De radicale vorm schildert asielzoekers af als 'profiteurs' die trachten de zuurverdiende voordelen van autochtonen in te pikken. Volgens deze visie hebben asielzoekers geen recht op sociale voorzieningen. De meer gematigde vorm van welvaartschauvinisme wil het 'eigen volk eerst' principe toepassen. Autochtonen moeten voorrang krijgen in verband met werkgelegenheid en andere aspecten van sociale zekerheid op asielzoekers en migranten.<sup>66</sup> Migranten en asielzoekers worden binnen de visie van het welvaartschauvinisme afgeschilderd als een ernstige bedreiging voor het voortbestaan van het sociaal-economische systeem.

Een laatste oorzaak van het ontstaan van het veiligheidsdiscours is eerder van institutionele aard. Volgens Sandra Lavenex<sup>67</sup> is met de introductie van de asielmaterie in het Verdrag van Maastricht een nieuwe manier van 'policy making' gecreëerd, die wordt omschreven als 'intensief transgouvernementalisme'.<sup>68</sup> In tegenstelling tot intergouvernementalisme, verwijst de term transgouvernementalisme naar de activiteiten van gouvernementele actoren onder het niveau van de 'chiefs of government'. Voorbeelden van zulke transgouvernementele actoren zijn ministeriële ambtenaren, ordehandhavende instellingen en andere bureaucratische actoren. Deze ambtenaren hebben een zekere mate van autonomie ten aanzien van hun superieuren en kunnen hun eigen agenda ontwikkelen. De dominantie van de ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zorgt ervoor dat een bepaald discours over het vluchtelingenvraagstuk overheerst, waarbij voornamelijk wordt gefocust op het grensoverschrijdende karakter van de activiteiten van de asielzoeker in plaats van op de motivatie van de asielzoeker

63. MARTINELLO, CESARI in HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, p. 762.

64. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 551.

65. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 552.

66. FAIST in HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 768-769.

67. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, p. 139-140; GUIRAUDON, V., *op.cit.*, 2000, pp. 261-262.

68. Cf. WALLACE, H., The institutional setting. Five Variations on a theme, (pp. 3-37) in Wallace, H., & Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.



om te vluchten. Tengevolge van deze beperkte visie op het probleem, wordt het vluchtelingenvraagstuk geplaatst onder het bredere verschijnsel van vrijwillige migratie, wat het verband met andere grensoverschrijdende fenomenen vergemakkelijkt, zoals de georganiseerde misdaad, drugsmokkel en terrorisme.

## V. Empirische casestudie: discoursanalyse

### A. Operationalisering

Aan de hand van een literatuurstudie werd in het voorgaande stuk een conceptueel kader gecreëerd voor de verdere operationalisering van de onderzoekshypothese. Op basis van een discoursanalyse zal worden nagegaan of onderhevig aan de totstandkoming van de richtlijn in verband met minimumnormen voor asielprocedures een veiligheidsdiscours aanwezig is en of dat veiligheidsdiscours het mensenrechtendiscours verdringt. De keuze voor het analyseren van de totstandkoming van een richtlijn is ingegeven door het feit dat op deze wijze de machtsverhoudingen tussen de verschillende instellingen aan bod kunnen komen alsook hun verschillende discours ten aanzien van een sterk gepolitiseerd issue als de harmonisering van asielprocedures. Door een richtlijn als case te nemen wordt de analyse tevens beperkt tot één specifiek aspect van de totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asiel en migratiebeleid, dat op die manier diepgaand kan worden geanalyseerd.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van het verloop van de besluitvormingsprocedure. Op 29 april 2004 werd een politiek akkoord bereikt rond het gewijzigde voorstel tot richtlijn, waarbij tevens werd beslist om het voorstel opnieuw ter consultatie naar het Europese Parlement door te sturen. In maart 2005 heeft het Europees Parlement zich bij monde van rapporteur Kreissl-Dörfler (PSE) uitgesproken over de richtlijn en op 24 mei 2005 heeft het Europees Parlement een nieuw rapport over het gewijzigde voorstel tot richtlijn aangenomen. Dit rapport spreekt zich bijzonder negatief uit over het voorstel tot richtlijn. Volgens bepaalde Europese Parlementsleden is het voorstel in strijd met fundamentele bepalingen van het internationaal recht. Vooral de artikelen met betrekking tot veilige derde landen,<sup>69</sup> veilige landen van oorsprong<sup>70</sup> en zelfs 'superveilige' derde

69. De asielaanvraag van een asielzoeker die een land heeft verlaten waar reeds bescherming werd geboden of waar de kans werd geboden om bescherming te zoeken, wordt geweigerd en de asielzoeker kan naar dit derde land worden teruggestuurd. Cf. o.a. BOCCARDI, I., *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, Den Haag: Kluwer Law International, 2002, pp. 75-76.

70. Dit zijn landen waarvan wordt aangenomen dat er geen risico op vervolging bestaat. Voor asielzoekers afkomstig uit deze landen wordt een vereenvoudigde (lees: versnelde) procedure voorzien. Cf. o.a., BOCCARDI, I., *op cit.*, 2002, p. 85.

*Dominique Van Dijck*

landen<sup>71</sup> stoten op bijzonder veel weerstand.<sup>72</sup> Deze zouden leiden tot een ernstige ondermijning van het non-refoulementbeginsel. Men onderzoekt zelfs of het juridisch mogelijk is om de richtlijn aan te vechten voor het Europese Hof van Justitie. Ondanks het vernietigende (maar niet-bindende) advies van het Europees Parlement werd uiteindelijk op de JBZ-Raad van 1 december 2005 het gewijzigde voorstel tot richtlijn aangenomen. Het feit dat de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken er zes jaar over gedaan hebben om dit voorstel aan te nemen, roept ernstige vragen op bij de realisatie van de tweede fase die moet resulteren in één uniforme asielprocedure.

**Tabel 1.** Overzicht van de besluitvormingsprocedure rond het voorstel tot richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.<sup>73</sup>

20-09-2000	Aanneming door de Commissie
24-10-2000	Toezening aan de Raad
24-10-2000	Toezening aan het Europees Parlement (EP)
26-04-2001	Advies Economisch en Sociaal Comité
20-09-2001	Advies EP (enige lezing)
27-09-2001	Discussies in de Raad
06-12-2001	Discussies in de Raad
18-06-2002	Aanneming gewijzigd voorstel
18-06-2002	Toezening Raad gewijzigd voorstel
18-06-2002	Toezening EP gewijzigd voorstel
15-10-2002	Discussies in de Raad
05-06-2003	Discussies in de Raad
02-10-2003	Discussies in de Raad
06-11-2003	Discussies in de Raad
30-03-2004	Discussies in de Raad
29-04-2004	Politiek akkoord

De discoursanalyse in dit onderzoek beperkt zich tot de documenten die werden teruggevonden voor de periode gaande van 20 september 2000 tot 29 april 2004. Het gaat bijgevolg om een analyse op een niet-afgerond politiek dossier. Dit is echter geen misrekening van de auteur, aangezien op het ogenblik dat het onder-

71. Cf. "Super Safe Third Neighbouring Countries": dit zijn landen grenzend aan de EU die als superveilig worden beschouwd en waarnaar de asielzoeker wordt teruggestuurd, zonder dat zijn asielaanvraag wordt behandeld. Cf. o.a. ECRE, ECRE's recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the Safe Third Country Concept, Brussel, januari 2004.
72. ECRE, ECRE's Recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the "Safe Third Country" concept at its meeting on 22-23 January 2004, AD1/01/2004/EXT/MTGB; UNHCR, UNHCR's tool boxes on EU asylum matters: tool box 2, 1 september 2003.
73. PRE-LEX, Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus, online, [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_print.cfm?CL=nl&DosID=159479](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=nl&DosID=159479).

zoek van start ging (februari 2003) er verschillende oproepen waren gedaan ondermeer op de Europese Raad van Thessaloniki en Sevilla om het asielprocedure-dossier af te ronden voor december 2003. Deze deadline werd bijgevolg schromelijk gemist.

Desalniettemin is deze ontwerprichtlijn bijzonder relevant om het onderwerp te zijn van een discoursanalyse. Het gaat immers om een sterk gepolitiseerd dossier dat samenhangt met bepaalde kwesties die raken aan het hart van de soevereiniteit van een staat, zoals de bescherming van het territorium, grensbewaking, interne veiligheid en nationale identiteit. Bovendien wordt de kwestie asielprocedures verbonden met issues als multiculturele samenlevingsproblemen, misbruik van het welvaartssysteem en dergelijke meer.

Anderzijds heeft een asielprocedure tot doel bescherming te bieden aan een vluchteling in nood en dienen er bepaalde waarborgen van toepassing te zijn, zoals het recht op beroep, het recht op een tolk..., zodanig dat de asielzoeker een rechtvaardige behandeling krijgt van zijn/haar asielverzoek. De politisering van het thema zorgt bijgevolg voor een polarisering tussen die actoren die vanuit humanitaire idealen soepele normen wensen en zij die vanuit veiligheidsoverwegingen restrictieve maatregelen nastreven. Al deze factoren samen, maken deze case bijzonder geschikt om het spanningsveld tussen een mensenrechtendiscours en een veiligheidsdiscours te analyseren.

Zoals reeds werd vermeld biedt de discours Theorie van Laclau en Mouffe geen uitgewerkt methodologisch kader. Het ontwikkelen van zulk een methodologisch framework vormde een belangrijke uitdaging in dit onderzoek. Het uitgangspunt van de analyse is dat door de studie van tekst en context het aanwezige discours kan worden geanalyseerd.<sup>74</sup> Tekst wordt beschouwd als de materiële manifestatie van discours en vormt bijgevolg de voornaamste onderzoekseenheid. De studie van tekst is echter niet voldoende. Op deze wijze zou de analyse enkel het karakter hebben van een inhoudsanalyse. Door de studie van de sociale, politieke en historische context waarbinnen discours ontstaan en waarbinnen ze opereren, wordt getracht aan te tonen hoe discours aan sociale actoren en politieke structuren betekenis geven. Zodoende wordt getracht de constructieve effecten van discours aan te tonen.

Om te kunnen vaststellen of een veiligheidsdiscours aanwezig is binnen de besluitvorming rond de asielprocedurerichtlijn en om het spanningsveld tussen het veiligheids- en het mensenrechtendiscours te onderzoeken, dienden er indicatoren te worden opgesteld voor het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours. Deze indicatoren zijn, zowel voor het veiligheidsdiscours als voor het mensenrechtendiscours, gebaseerd op de omschrijving die Buzan & Waever geven aan het 'verveiligen' van een bepaald sociaal object. In deze definitie omvat een discours zowel een element van perceptie (wezenlijke bedreiging) als een element van actie (buitengewone maatregelen). Aan de hand van deze twee componenten

74. Cf. driedimensionele benadering.

*Dominique Van Dijck*

werd de operationalisering van het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours opgebouwd. De invulling van de indicatoren gebeurde aan de hand van een literatuurstudie. Met betrekking tot de indicatoren voor het veiligheidsdiscours werd in het bijzonder gezocht naar literatuur waarin de verveiliging van asiel aan bod kwam. Zo kon worden vastgesteld hoe en in welke context asielzoekers als een bedreiging worden ervaren en kon er tevens een invulling worden gegeven aan wat 'buitengewone maatregelen' zijn. Vervolgens werden deze vaststellingen geconcretiseerd naar indicatoren voor een veiligheidsdiscours. Hetzelfde gebeurde voor de operationalisering van een humanitair discours. In de literatuur werd nagegaan wat het betekende dat asiel wordt beschouwd als een internationaal recht en wat rechtvaardige en humane procedures dienden in te houden. Op deze wijze werden de indicatoren van het mensenrechtendiscours opgesteld.

Concreet betekent dit voor de studie van het veiligheidsdiscours dat werd nagegaan of asiel wordt voorgesteld als een **existentiële bedreiging** voor de openbare orde, de interne markt, de welvaartsstaat, nationale cultuur of identiteit.

De specifieke indicatoren hiervoor zijn: verwijzingen naar openbare orde om asielaanvragen onontvankelijk of ongegrond te verklaren, verwijzingen naar de overbelasting van het asielsysteem, het vernoemen van asiel en het bestrijden van illegale immigratie in één context, het opvoeren van grenscontroles, het leggen van het verband tussen asiel en terrorisme of andere vormen van criminaliteit, het spreken over een 'crisis'...

Het tweede component van het verveiligingsproces heeft betrekking op de vraag of deze voorstelling het nemen van **buitengewone maatregelen** rechtvaardigt. Hiermee worden bedoeld maatregelen die buiten de normale 'range' van politieke maatregelen vallen. Indicatoren hiervoor zijn: het instellen van versnelde procedures (ingeval de asielzoekers afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of uit een veilig derde land), een sterke nadruk op doeltreffendheid en efficiëntie en het onder controle houden van de instroom van asielzoekers. Andere indicatoren zijn het instellen van grensprocedures die tot doel hebben te verhinderen dat asielzoekers het grondgebied van een lidstaat betreden, bepalingen in verband met detentie...

Kortom om te kunnen spreken van een veiligheidsdiscours dient het discours niet enkel te bestaan uit de voorstelling van asiel als een wezenlijke bedreiging. Er dient tevens een bepaald discours te worden geventileerd over de actie die moet worden ondernomen om de existentiële bedreiging die asiel is, het hoofd te bieden.

Met betrekking tot de operationalisering van het mensenrechtendiscours werd dezelfde methode gevolgd. Dit betekent dat eerst het element van perceptie werd onderzocht, namelijk wordt asiel voorgesteld als **een internationaal recht?**

Indicatoren die hiervoor werden opgesteld zijn: het verwijzen naar de noodzaak tot bescherming van de vluchteling, vermeldingen van internationale mensenrechten- of vluchtelingenverdragen, het non-refoulementbeginsel, het verbod op discriminatie, verwijzingen naar nood- en oorlogssituaties...

Het tweede component van het mensenrechtendiscours is het actie-element, namelijk de nood van **een rechtvaardige en humane procedure** ter bescherming van de vluchteling. De opgestelde indicatoren zijn: verwijzingen naar 'gewone en billijke procedures', onbeperkte toegang tot asielpcedures, het recht op een tolk, het recht op beroep met opschortende werking, toezicht van het UNHCR en andere vluchtelingenorganisaties, bijzondere voorzieningen voor bepaalde, kwetsbare categorieën asielzoekers...

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de indicatoren voor de twee discours. De tabel is onderverdeeld in een kolom 'perceptie' aan de linkerkant en een kolom 'actie' aan de rechterkant. Binnen beide kolommen worden telkens de indicatoren voor het veiligheidsdiscours tegenover deze van het mensenrechtendiscours geplaatst.

**Tabel 2.** Overzicht indicatoren.

Perceptie		Actie	
VEILIGHEIDSDISCOURS Wezenlijke bedreiging	MENSENRECHTENDISCOURS Asiel als internationaal (mensen)recht	VEILIGHEIDSDISCOURS Buitengewone maatregelen	MENSENRECHTENDISCOURS Gewone Maatregelen
Openbare orde/ Nationale veiligheid	Bescherming van vluchteling in nood	Versnelde procedures	'Gewone' billijke procedures
Overbelasting van het asielsysteem/Crisis	Daling van de vluchtelingenpopulatie in EU	Detentie	Bijzondere maatregelen voor kwetsbare categorieën
Opvoeren grenscontroles/ Beperken van secundaire bewegingen/asylum shopping	Non-refoulementprincipe	Grensprocedures	Onbeperkte toegang tot asielprocedure
Terrorisme en andere vormen van criminaliteit/ illegale immigratie	Oorlogs-/crisis-/ noodsituaties	Minimumwaarborgen	Volledige waarborgen
Technische visie/ doeltreffendheid/efficiëntie	Humanitaire visie: individu staat centraal		
Malafide asielzoeker	Verbod op discriminatie		

Wat betreft de bronnenselectie werden zowel primaire als secundaire bronnen gekozen in functie van de twee dimensies, tekst en context. Het selectiecriteria voor deze documenten was dat ze een weergave dienden te zijn van de besluitvormingsprocedure rond de asielpcedurerichtlijn. De primaire bronnen werden onderworpen aan een tekstanalyse, terwijl aan de hand van de secundaire bronnen de context werd bestudeerd. Het selectiecriteria voor de primaire bronnen was dat ze een weergave dienden te zijn van de besluitvormingsprocedure rond de asielpcedurerichtlijn. Om dit na te gaan werd gebruik gemaakt van PreLex, de databank van de Europese Unie om interinstitutionele procedures op te volgen. Dit leidde tot de selectie van volgende **primaire bronnen**: Voorstel van de Europese Commissie tot richtlijn (COM (2000) 578) en het Gewijzigde Voorstel

Dominique Van Dijck

van de Europese Commissie tot richtlijn (COM/2002/ 326FINAL/), Advies van het Economisch en Sociaal Comité (ESC/2001/530/), Advies van het Europees Parlement (A5/2001/291/), Verslagen van de zittingen van de Raad van Ministers (Justitie en Binnenlandse Zaken) (PRES/2001/334/), (PRES/2001/444/), (PRES/2002/308/), (PRES/2003/150), (PRES/2003/278/) en (PRES/2003/308/), (PRES/5831/04), (PRES/7209/04), (PRES/8694/04). De geselecteerde documenten zijn bijgevolg zowel van juridische als van administratieve aard. Dit vormt echter geen methodologisch bezwaar, aangezien deze documenten geselecteerd zijn op hun rol in het besluitvormingsproces, waardoor het discours van de verschillende actoren aan bod kan komen, alsook een mogelijke evolutie in het discours van deze actoren.

**Tabel 3.** Overzicht documentselectie primaire bronnen.

20-09-2000	Voorstel tot richtlijn Commissie	(COM (2000) 578)
26-04-2001	Advies Economisch en Sociaal Comité	(ESC/2001/530/)
20-09-2001	Advies Europees Parlement	(A5/2001/291/)
27-09-2001	Discussies in de Raad	(PRES/2001/334/)
06-12-2001	Discussies in de Raad	(PRES/2001/444/)
18-06-2002	Gewijzigd voorstel tot richtlijn Commissie	(COM/2002/326FINAL/)
15-10-2002	Discussies in de Raad	(PRES/2002/308/)
05-06-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/150)
02-10-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/278/)
06-11-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/308/)
30-03-2004	Discussies in de Raad	(PRES/5831/04)
29-04-2004	Politiek akkoord in de Raad	(PRES/7209/04) (PRES/8694/04)

Wat betreft de **secundaire bronnen** was het voornaamste selectie criterium het contextscheppende karakter van de documenten. Hiervoor werden binnen het kader van de Europese Unie geopteerd voor conclusies van Europese Raden en mededelingen van de Europese Commissie. Verder werd er een analyse uitgevoerd van mediaverslaggeving voor de periode september 2000 tot april 2004, waarbij de persberichten inhoudelijk werden gescreend op rapportage over de asielprocedurerichtlijn. Er werd gekozen voor verslaggeving van EU-Observer, EurActiv (onlineverslaggeving, specifiek over de Europese Unie) en De Standaard, aangezien van deze media verwacht kan worden dat ze op een objectieve, kwaliteitsvolle manier rapporteren over deze case. Verder werden tevens persmededelingen van de Europese Unie geanalyseerd, aangezien deze inzicht bieden in de context waarbinnen een bepaald besluit tot stand kwam. Een vierde secundaire bron waren rapporten en mededelingen uit de NGO-wereld. Meer bepaald werden de volgende toonaangevende NGO's geselecteerd: ECRE, Statewatch en Amnesty International. Documenten van het UNHCR vormden eveneens onderwerp van studie, omwille van hun expertise op het domein. Als laatste werd er academische literatuur gebruikt.

De methodologie die werd gehanteerd bij de eigenlijke discoursanalyse was gebaseerd op een toepassing van de driedimensionele benadering van Fairclough

(cf. supra): bij elke fase in het besluitvormingsproces werd eerst de politieke en historische **context** beschreven aan de hand van mediaberichtgeving, mededelingen van de Europese Commissie, conclusies van voorzitterschappen, NGO rapporteringen en academische literatuur. Bij het schetsen van deze context werd aandacht besteed aan de positie van de desbetreffende EU instelling in het besluitvormingsproces en werd er meer achtergrond gegeven bij de samenstelling en 'missie' van de instelling. Meer specifiek werd bij de Commissie nagegaan welke mededelingen er werden gedaan, voor het Europees Parlement werd gekeken naar de stemming over de resolutie, bij de Raden van Ministers werd nagegaan welke lidstaat het voorzitterschap bekleedde, welke externe gebeurtenissen er hadden plaatsgevonden, welke punten er nog op de agenda stonden, alsook of het dossier voor of achteraan de agenda stond.

Vervolgens werd een diepgaande inhoudsanalyse van de desbetreffende **tekst** uitgevoerd (zie tabel 3), waarbij werd gezocht naar de indicatoren voor een mensenrechten- en een veiligheidsdiscours. Daarbij werd systematisch bovenstaande tabel gebruikt. In het eigenlijke onderzoek werden de aanwezigheid van deze indicatoren gestaafd met citaten.

In een volgende fase werd deze tekstanalyse gekoppeld aan de contextstudie, waardoor getracht werd het aanwezige **discours** te reconstrueren, op basis van het discours theoretische framework van Laclau en Mouffe. (cf. infra) Deze theorie stelt ondermeer dat een discours nooit een gesloten entiteit vormt, maar dat het daarentegen met andere discours in een strijd om hegemonie staat. Door de studie van het discours van de verschillende EU-instellingen, kunnen de antagonismen tussen het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours werden bestudeerd. Via deze analyse van het discours van de verschillende instellingen werd vervolgens getracht een algemeen beeld te creëren van het overkoepelende discours onderhevig aan de totstandkoming van de asielprocedurerichtlijn.

## B. Resultaten

In dit deel zal telkens zo kort mogelijk het discours in de verschillende teksten worden besproken. Hierbij wordt de chronologie van het besluitvormingsproces gevolgd. In het eigenlijke onderzoek werd telkens eerst de context geschetst, waarna de teksten werden geanalyseerd op de verschillende indicatoren. De aanwezigheid van deze indicatoren werd, zoals reeds vermeld, gestaafd door citaten. In het bestek van dit artikel is het echter niet mogelijk om dit alles weer te geven. Ik heb de resultaten van de tekstanalyse uiteindelijk herleid tot onderstaande tabel waarin een overzicht wordt gegeven van de indicatoren die werden teruggevonden, chronologisch gerangschikt per actor. In wat volgt zal ik deze tabel bespreken, waarbij ik zal trachten deze indicatoren in hun context te plaatsen zodanig dat uiteindelijk een conclusie kan worden getrokken met betrekking tot het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten.



Dominique Van Dijk

**Tabel 4.** Resultaat indicatorenanalyse.

EU-Instellingen	Indicatoren	
	Veiligheidsdiscours	Mensenrechtendiscours
Europese Commissie 20-09-2000	Technische visie, malafide asielzoeker, detentie, minimumwaarborgen, versnelde procedures	Non-refoulementbeginsel, onbeperkte toegang asielprocedures, maatregelen kwetsbare categorieën, volledige waarborgen
ESC 26-04-2001		Maximumwaarborgen, humanitaire visie, bescherming kwetsbare categorieën.
EP 20-09-2001		Bescherming vluchteling in nood, gewone billijke procedures, non-refoulementbeginsel, oorlogs-, crisissituaties, maximumwaarborgen, non-refoulementbeginsel, onbeperkte toegang asielprocedures
RvM 27/28-09-2001	Technische visie	
RvM 06-12-2001		
Europese Commissie 18-06-2002	Versnelde procedures, malafide asielzoeker, minimumwaarborgen, detentie, criminalisering asielzoeker, grensprocedures	
RvM 15-10-2002	Versnelde procedures	
RvM 05-06-2003		
RvM 02-10-2003	Versnelde procedures, minimumwaarborgen	
RvM 06-11-2003	Versnelde procedures, minimumwaarborgen, grensprocedures	
RvM 30-03-2004	Versnelde procedures	
RvM 29-04-2004		

i. Voorstel tot richtlijn – Europese Commissie – 20 september 2000<sup>75</sup>

De Europese Commissie dient als onafhankelijk, supranationaal orgaan de belangen van de Europese Unie. Vanuit dit perspectief dient dit eerste voorstel tot richtlijn gelezen te worden. De Commissie was overtuigd van het belang van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, omwille van de aanzienlijke discrepanties tussen de lidstaten met betrekking tot het aantal asielzoekers. Ook het feit dat asielzoekers mogelijk het vrij verkeerproject konden ondermijnen, vormde een argument. Hierdoor werd de constructie van een gemeenschappelijk asielbeleid gekaderd binnen de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en

75. VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD, 20 september 2000, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus', COM/2000/578/FINAL, PB, nr. C E/2001/62/31.

rechtvaardigheid. Deze ruimte moest volgens de Commissie openstaan voor diegenen die onder druk van omstandigheden in de Europese Unie bescherming zochten. In haar discours is het duidelijk dat de Commissie de intentie had om 'in de geest van Tampere' het Europese asielbeleid een humanitaire grondslag te geven. Nochtans werd met het Verdrag van Amsterdam de creatie van een gemeenschappelijk EU asielbeleid binnen Titel IV<sup>76</sup> geplaatst, wat tot gevolg had dat de asielmaterie verbonden werd met de bestrijding van criminaliteit en terrorisme.

Bovendien diende de Commissie bij de totstandkoming van het Europese asielstelsel te anticiperen op de preferenties en bezwaren van de lidstaten, aangezien zij het voorstel tot richtlijn uiteindelijk unaniem moesten goedkeuren. Daarom was het voor de Commissie noodzakelijk dat het voorstel een compromis vormde tussen de verschillende belangen. Dit resulteerde in een discours dat zowel componenten van een veiligheidsdiscours als van een mensenrechtendiscours bevat. De Commissie streefde ernaar om het mensenrechtendiscours als algemeen kader te hanteren, maar om pragmatische redenen was ze genoodzaakt hiervan af te wijken en slopen er elementen door die wijzen op de aanwezigheid van een veiligheidsdiscours. Ze moest tevens in acht nemen dat dit voorstel slechts kadert binnen de eerste fase van de totstandkoming van een Gemeenschappelijke Europees Asielsysteem. Een tweede fase moet resulteren in één gemeenschappelijke asielprocedure en één uniforme vluchtelingenstatus. Het zou kunnen dat de Commissie een voorstel heeft opgesteld waarvan ze hoopte dat het de lidstaten niet al te zeer voor het hoofd zou stoten. Op deze manier tracht ze via incrementele weg de lidstaten te laten wennen aan het idee dat er in de toekomst wel degelijk een gemeenschappelijke asielprocedure zal komen in de Europese Unie.

De ambiguïteit van het discours van de Commissie beïnvloedt tevens de betekenis die wordt gegeven aan de sociale werkelijkheid. Hoewel er verscheidene elementen van een mensenrechtendiscours aanwezig zijn zoals verwijzingen naar internationale verdragen, maatregelen voor kwetsbare personen en het voorstel een uitgebreide catalogus aan minimumnormen bevat, wordt de asielzoeker in dit voorstel tot richtlijn ook voorgesteld als een malafide persoon die misbruik maakt van de asielprocedure in functie van zijn (economisch) eigenbelang (cf. redenen voor kennelijke ongegrondheid). De asielzoeker wordt eveneens gepercipieerd als een mogelijke bedreiging voor de openbare orde en de nationale veiligheid van een land, zoals blijkt uit het artikel over detentie (art. 11) en het artikel over de versnelde procedure in geval van criminele activiteiten van de asielzoeker (art. 37). Verder staat in het discours van de Commissie het efficiëntiedoeleinde centraal, getuige de vele verwijzingen naar de noodzaak om een doeltreffende en snelle asielprocedure in te voeren. Asielzoekers worden gepercipieerd als (over)last waarmee op een zo snel en eenvoudige wijze moet worden omgegaan. Het is bijgevolg niet vanzelfsprekend om het discours van de Commissie in dit voorstel tot richtlijn te plaatsen.

76. Dit is "Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen."

*Dominique Van Dijck*

De dubbelzinnigheid van het discours van de Commissie verklaart aan de ene kant de restrictieve maatregelen die worden voorgesteld zoals de versnelde procedures en detentie. Het onderliggende doel van deze restrictieve elementen is zoveel mogelijk asielzoekers buiten de Europese Unie te houden. Aan de andere kant wil de Commissie niet dat de asielprocedure op een 'onrechtvaardige wijze' plaatsvindt. Ze heeft wel degelijk de intentie om een humane en billijke asielprocedure tot stand te brengen, maar het blijkt bijzonder moeilijk om een goed evenwicht te vinden.

### ii. Advies Economisch en Sociaal Comité – 26 april 2001<sup>77</sup>

Het Economisch en Sociaal Comité (ESC) werd binnen deze besluitvormingsprocedure enkel geconsulteerd. Hun advies had bijgevolg geen bindende gevolgen. Het ESC bestaat uit vertegenwoordigers van alle sectoren van het economische en het sociale leven, zoals producenten, landbouwers, werknemers...<sup>78</sup> Binnen de context van het asielbeleid moet het ESC voornamelijk gezien worden als een spreekbuis voor de civiele maatschappij en het middenveld. De afdeling 'Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap' heeft het voorstel behandeld.

Het discours dat het Economisch en Sociaal Comité heeft ontwikkeld, kan worden gekarakteriseerd als een mensenrechtendiscours. Verschillende indicatoren wijzen hierop: zo beschouwde het Comité asielzoekers als kwetsbare personen die nood hebben aan bescherming. De belangen van de lidstaten zijn hieraan ondergeschikt. Dit bleek ook uit hun herhaaldelijke pleidooien voor een onbeperkte toegang tot de asielprocedures. Het ESC pleitte ook voor een uitbreiding van de rol van het UNHCR en de NGO-wereld tijdens de asielprocedure. Verder wilde het Comité gelijke waarborgen bij gewone en versnelde procedures en gaf het aanzienlijke kritiek op de concepten veilige derde landen en veilige landen van herkomst. De asielzoeker werd in hun advies niet gepercipieerd als een bedreiging voor de lidstaten of voor de Europese Unie. Daarom pleitte het ESC voor soepele, ruimhartige en billijke procedures.

### iii. Advies Europees Parlement – 20 september 2001<sup>79</sup>

Binnen de raadplegingsprocedure heeft het Europees Parlement (EP) slechts een zeer beperkte rol. Het Parlement is verplicht om zijn advies te formuleren, maar

77. ADVIES VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE, 26 april 2001, over het 'Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus', ESC/2001/530, PB nr. C/2001/193/77.

78. Cf. art. 257 EG-Verdrag.

79. VERSLAG VAN HET EUROPEES PARLEMENT, 31 augustus 2001, over het voorstel tot richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen over de procedures in de lidstaten voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus, Commissie vrijheden en rechten van de burger, A5/2001/291, PB nr. C E/2002/77/115.

de Raad is hierdoor niet gebonden. Het voorstel tot richtlijn werd behandeld binnen de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken. De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen hebben eveneens een advies uitgesproken. Het Parlement heeft 112 amendementen ingediend op het voorstel tot richtlijn. De ontwerpwetgevingsresolutie werd goedgekeurd met 20 stemmen voor, 13 tegen en bij 1 onthouding.

Het Europees Parlement heeft het voorstel van de Commissie gunstig beoordeeld, toch werden er een groot aantal amendementen ingediend die erop neer komen dat het duidelijkere garanties en bijgevolg ook een hogere graad van bescherming wenst voor de asielzoeker. De indicatorenanalyse wees uit dat het Europees Parlement een uitgesproken mensenrechtendiscours hanteert. Zo drong het er op aan om verscheidene restrictieve elementen uit de ontwerp tekst te halen. Het Europees Parlement uitte herhaaldelijk de wens dat de asielprocedure in overeenstemming moet zijn met alle internationale verplichtingen en stelde uitdrukkelijk dat het non-refoulementbeginsel moet worden gevrijwaard. Hun mensenrechtendiscours leidt dan ook tot een andere constructie van de sociale werkelijkheid dan in het geval van een veiligheidsdiscours, waardoor het niet nodig werd geacht om buitengewone (lees: restrictieve) maatregelen te nemen. Er is geen sprake van een 'noodtoestand' of een crisis. Het proces van 'verveiliging' is binnen het discours van het Europees Parlement bijgevolg niet aanwezig.

Waar het ESC het voorstel tot richtlijn benaderde vanuit haar rol als vertegenwoordiger van het middenveld, bekijkt het Europees Parlement het zeer breed. Doordat ze niet optreden als vertegenwoordiger van de lidstaten (althans in theorie), hebben de Europese parlementsleden de mogelijkheid om een ander discours te hanteren dan de Raad van Ministers, wat duidelijk naar voren komt in de amendementen die zijn ingediend. Het Europees Parlement vertolkt, samen met het ESC, in de asielmaterie de morele stem als tegengewicht voor de meer pragmatische Europese Commissie en de veiligheidsingestelde Raad van Ministers.

#### iv. Raad van Ministers – 27/28 september 2001, 06 december 2001<sup>80</sup>

De besprekingen binnen de Raad van Ministers (RvM) Justitie en Binnenlandse Zaken gingen van start kort na de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de VS. Men kan aannemen dat deze aanslagen een impact hebben gehad op de totstandkoming van het Europese asielbeleid, zeker binnen de Raad van Ministers waar de nationale veiligheidsbelangen reeds voordien al een belangrijke rol speelden. De versterkte veiligheidsreflex stimuleerde de roep om restrictieve

80. RAAD VAN MINISTERS, 2370ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, 27-28/09/2001, Pres/01/334 C/01/334; RAAD VAN MINISTERS, 2396ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, 6-7/12/2001, PRES/01/444 C/01/444.

Dominique Van Dijck

maatregelen echter aanzienlijk.<sup>81</sup> Zo pleitte de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op hun buitengewone bijeenkomst van 20 september 2001 voor de verstrenging en het opvoeren van externe grenscontroles en voor een grotere voorzichtigheid bij het toekennen van verblijfsvergunningen en visa. De Raad gaf de Commissie de opdracht om de verwevenheid tussen de bescherming van nationale veiligheid en het naleven van internationale wetgeving te onderzoeken.<sup>82</sup>

Op 5 december 2001 heeft de Commissie hieromtrent een werkdocument afgeleverd. In dit document werd een analyse gemaakt van de bestaande rechtsinstrumenten waarmee personen die geen internationale bescherming verdienen, kunnen worden uitgesloten van deze bescherming en waarbij de nadruk ligt op degenen die verdacht worden van terrorisme. De Commissie stelt dat het werkdocument gebaseerd is op twee uitgangspunten: ten eerste dat bonafide vluchtelingen en asielzoekers niet de dupe mogen worden van de recente gebeurtenissen, en ten tweede dat diegenen die terroristische daden steunen of plegen op geen enkele manier toegang mag worden geboden tot het grondgebied van de lidstaten. Daarom stelt de Commissie: *“Het is een legitieme en begrijpelijke stap van de lidstaten dat zij scherpe veiligheidsmaatregelen overwegen om te verhinderen dat terroristen via verschillende kanalen toegang weten te krijgen tot hun grondgebied. Een van die kanalen zou het asielstelsel kunnen zijn, hoewel terroristen daar in de praktijk niet snel gebruik van zullen maken omdat andere, illegale kanalen discreter zijn en zich beter lenen voor criminele praktijken. Bij elke veiligheidsmaatregel moet daarom het juiste midden worden gevonden tussen bescherming van de veiligheid enerzijds en de beginselen inzake de bescherming van vluchtelingen anderzijds”*.<sup>83</sup>

Het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten werd aldus meer dan ooit actueel.

De eerste Raad van Ministers waarin het voorstel tot richtlijn van de Commissie werd besproken, vond plaats op 27 en 28 september 2001, een tweede bijeenkomst werd gehouden op 6 en 7 december 2001. Deze zittingen vonden plaats onder het Belgische voorzitterschap. Tijdens dit voorzitterschap stonden asiel en migratie hoog op de agenda, maar ten gevolge van 11/9 zijn deze agendapunten naar de achtergrond verschoven. Terrorismebestrijding stond centraal.<sup>84</sup> Een laatste punt met betrekking tot de context dat dient te worden vermeld in verband met de Raad van Ministers, is dat ze tot 1 april 2005 beslissingen namen met unanimité. Hierdoor konden nationale belangen er bijzonder sterk verdedigd worden, wat ook verschillende keren is gebeurd.

81. LOESCHER, G., & MILNER, G., The Missing Link: the Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origins, *International Affairs*, 79, 2003, pp. 595-617.

82. RAAD VAN MINISTERS, Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Raad van JBZ, 20/9/2001, SN 3926/6/01 REV 6.

83. EUROPESE COMMISSIE, Werkdocument: het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming, COM (2001) 0473 def.

84. Cf. BUITENGEWONE EUROPESE RAAD, 21 september 2001, SN 140/01.

Wegens de vertrouwelijkheid van de raadsdocumenten was het niet vanzelfsprekend om een beeld te schetsen van het discours dat binnen de Raad van Ministers wordt gehanteerd. Vertrekkende van de context die geschetst werd en de verslagen van de Raadszittingen blijkt dat voornamelijk efficiëntie en het beheersen van migratiestromen de centrale bekommernissen uitmaakten van hun discours. Asiel werd bovendien meer dan ooit geassocieerd met terrorisme en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. In latere besprekingen binnen de Raad, zal het discours duidelijker aan bod komen.

#### v. Gewijzigd voorstel tot richtlijn – Europese Commissie – 18 juni 2002<sup>85</sup>

In de verklaring van de Europese Raad te Laken (14-15 december 2001) werd de Commissie gevraagd een gewijzigd voorstel tot richtlijn in te dienen tengevolge van het feit dat de onderhandelingen over de asielprocedurerichtlijn geblokkeerd waren. Het Belgische voorzitterschap wenste meer snelheid in de besluitvormingsprocedure te brengen. Rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad heeft de Commissie dan op 18 juni 2002 een gewijzigd voorstel tot richtlijn aangenomen, waarbij een andere structuur werd gehanteerd en tal van de oorspronkelijke minimumnormen werden gewijzigd. Slechts een beperkt aantal amendementen (8 van de 112) van het Europees Parlement werden overgenomen.

Dit heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor het spanningsveld tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. Uit de indicatoren- en contextanalyse blijkt dat de amendementen van het Europees Parlement, die hadden kunnen leiden tot een hoger niveau van bescherming voor de vluchteling, grotendeels zijn genegeerd. De conclusies en de aanbevelingen van de Raad van Ministers zijn daarentegen quasi-integraal opgevolgd. De Commissie lijkt hier haar intentie die ze had in het eerste voorstel tot richtlijn om het evenwicht tussen de bescherming van de mensenrechten en de bescherming van de nationale (veiligheids-)belangen van de lidstaten, op te geven. Haar discours evolueert sterk in de richting van dat van de Raad van Ministers. Centraal staat de constructie van de asielzoeker als overlast en zelfs als bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid. Asiel wordt openlijk binnen het kader van terrorismebestrijding geplaatst. Deze wijziging in het discours van de Commissie is naar alle waarschijnlijkheid het gevolg van de gebeurtenissen van 11/9 en de druk die de Raad van Ministers hebben uitgeoefend. Het discours over het te voeren beleid verstrengt eveneens aanzienlijk. De minimumnormen tijdens de asielprocedure en de beroepsmogelijkheden voor de asielzoeker zijn verminderd. Het aantal versnelde procedures is toegevoegd, alsook de redenen voor kennelijke ongegrondheid.

In dit gewijzigde voorstel tot richtlijn is het spanningsveld tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours bijgevolg sterk toegenomen. Het mensen-

85. GEWIJZIGD VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, 16 juni 2002, COM (2002) 326 def.

*Dominique Van Dijck*

rechtendiscours is aanzienlijk verzwakt. Dit blijkt uit het feit dat de indicatoren van het mensenrechtendiscours vrijwel niet meer terug te vinden. De strijd om hegemonie lijkt te zijn gestreden, ten voordele van het veiligheidsdiscours (en de Raad van Ministers).

vi. Besprekingen in de Raad van Ministers – 14-15 oktober 2002, 5 juni 2003, 2 oktober 2003, 6 november 2003, 30 maart 2004, 29 april 2004<sup>86</sup>

Hoewel de Commissie haar oorspronkelijke voorstel wijzigde volgens de voorkeuren van de Raad, bleven de onderhandelingen rond het voorstel nog steeds bijzonder moeizaam verlopen. Dat het topic hoog op de agenda stond, blijkt uit het feit dat het tijdens elk voorzitterschap werd besproken en dat men koortsachtig naar een oplossing zocht. Het voorstel werd behandeld door achtereenvolgens het Griekse, Italiaanse en Ierse voorzitterschap. Het Griekse en Italiaanse voorzitterschap besteedden sterk aandacht aan de strijd tegen illegale immigratie, een gevoelige thema in deze landen. De asielprocedurerichtlijn werd meestal ook onder die noemer op de agenda geplaatst. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk in deze periode zijn controversiële voorstellen gedaan voor opvang in de regio en ‘transit processing centra’ aan de buitengrenzen van de EU. Het doel om asielzoekers buiten de EU te houden, klonk opnieuw luid in het discours van bepaalde lidstaten. Andere lidstaten reageerden bijzonder afwijzend op dit voorstel van het Verenigd Koninkrijk. Zo onder meer Ierland, die het voorzitterschap van Italië overnam in de eerste helft van 2004. Ierland is een lidstaat dat één van de laagste aantal asielverzoeken kent binnen de EU. Het topic is er dan ook niet zo gepolitiseerd als in de voorgaande landen. Het is dan waarschijnlijk geen toeval dat onder hun voorzitterschap een doorbraak werd geforceerd in het dossier. NGO’s en het UNHCR traden ook meer op de voorgrond dan bij vorige bijeenkomsten van de Raad. Dit uit ongerustheid over de richting die het gewijzigde voorstel tot richtlijn uitging. Zo hebben UNHCR, Amnesty International en ECRE<sup>87</sup> herhaaldelijk gewaarschuwd voor een afbrokkeling van het internationale vluchtelingenbeschermingsmechanisme indien er Europese gemeenschappelijk lijsten van ‘veilige derde landen’ en ‘veilige landen van oorsprong’ zouden worden opgesteld.

86. RAAD VAN MINISTERS, 2455ste zitting van de Raad – Justitie, Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming- 14-15/10/2002; PRES/02/308, C/02/308; RAAD VAN MINISTERS, 2514de zitting van de Raad- Justitie en Binnenlandse Zaken-5-6 juni 2003, PRES/03/150; RAAD VAN MINISTERS, 2529ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken – 2-3 oktober 2003, PRES/03/278; RAAD VAN MINISTERS, 2538ste zitting van de Raad- Justitie en Binnenlandse Zaken – 6 november 2003; PRES/03/308; RAAD VAN MINISTERS, 2561ste zitting van de Raad-Justitie en Binnenlandse Zaken, 19/02/2004, PRES/5831/04; RAAD VAN MINISTERS, 2574ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken, 30/03/2004 PRES 7209/04 (Pre e 76) (OR.en); RAAD VAN MINISTERS, 2579ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken, 29/04/2004, 8694/04 Presse 123.

87. D.i. European Council on Refugees and Exiles.



NGO's gingen zelfs zover dat ze pleiten voor een terugtrekking van het voorstel indien het niet gewijzigd zou worden.<sup>88</sup>

De indicatorenanalyse leverde opnieuw weinig duidelijk interpreteerbare resultaten op tengevolge van de beperkte weergave van de Raadszittingen. Wanneer het echter wel concreet over de inhoud van het voorstel tot richtlijn ging, bleek dat voornamelijk het opstellen van lijsten van veilige landen van oorsprong en veilige derde landen onderwerp van hevige discussie was. Het feit dat het deze issues waren en niet bijvoorbeeld issues die betrekking hebben op het garanderen van bepaalde rechten, wijst opnieuw op de restrictieve invalshoek van de JBZ-Ministers.

Uit de contextanalyse bleek voornamelijk dat er in het discours een nauwe verwevenheid bestaat tussen asiel en de bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en andere vormen van criminaliteit. Het controleren van de instroom van asielzoekers en het 'buitenhouden' van vluchtelingen staan centraal. De bescherming van de vluchteling komt hierbij op de tweede plaats.

Concluderend kan worden gesteld dat het discours binnen de Raad van Ministers diametraal tegenover het discours van de NGO's en het UNHCR staat. Omwille van de specifieke samenstelling van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) ligt in het discours de nadruk reeds traditioneel op de bescherming van nationale veiligheidsbelangen. Onder impuls van de verrechtsing in Europa krijgt het anti-asiel en het anti-immigratiediscours een sterker elan. Electorale beweegredenen zijn dan ook een aanzienlijke verklaringsfactor om het discours binnen de Raad van Ministers te begrijpen, alsook exogene gebeurtenissen als 11/9 en 11/3. Het is echter niet gerechtvaardigd om alle lidstaten over dezelfde kam te scheren. Sommige lidstaten hanteren een meer uitgesproken veiligheidsdiscours dan anderen. Dit is één van de redenen waarom de besluitvorming binnen de Raad zo moeizaam is verlopen. Het politieke akkoord dat op 29 april 2004 is aangenomen, gaat nog meer dat het gewijzigde voorstel tot richtlijn van de Commissie in een restrictieve richting. NGO's en het UNHCR (tot Kofi Annan toe) hebben deze restrictieve invalshoek dan ook sterk bekritiseerd. In hun mensenrechtendiscours staat de bescherming van de vluchteling centraal en heeft de asielzoeker recht op een menswaardige en een eerlijke asielprocedure met hoogstaande beschermingswaarborgen. Volgens hun wordt de kloof tussen de EU richtlijn en de internationale wetgeving steeds groter.

De tekst- en contextanalyses van de Raad en de NGO's/UNHCR tonen duidelijk aan dat het gehanteerde discours de acties die deze groepen ondernemen, legitimeren en motiveren. De strijd om hegemonie tussen de twee discours is opnieuw overduidelijk. Het veiligheidsdiscours domineert ten nadele van de invloed van het mensenrechtendiscours.

88. PEERS, S., *EU Law on Asylum Procedures: an Assault on Human Rights?*, Statewatch, november 2003; ECRE, *Summary Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, Brussel, april 2003.

*Dominique Van Dijk*

## vii. Besluit

Welke eindconclusies kunnen nu worden getrokken met betrekking tot het algemene discours onderliggend aan deze asielprocedurerichtlijn? Vooreerst blijkt uit de analyses dat de indicatoren van een mensenrechtendiscours doorheen het besluitvormingsproces afnemen. (cf. tabel 4) Dit wijst op een verminderde invloed van het mensenrechtendiscours. Het veiligheidsdiscours is daarentegen sterker op de voorgrond gekomen, zeker na 11/9 en in mindere mate na 11/3. Het belangrijkste keerpunt in het besluitvormingsproces is het gewijzigde voorstel tot richtlijn van de Commissie. In dit voorstel zijn er onder impuls van de Raad van Ministers bijzonder veel restrictieve elementen toegevoegd aan het voorstel tot richtlijn. Dit is meer dan waarschijnlijk het gevolg van de versterking van het veiligheidsdiscours binnen de Raad van Ministers, hoewel dit niet volledig op basis van deze analyses kan worden vastgesteld.

Kortom, waar in het begin van de besluitvormingsprocedure het spanningsveld tussen het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours nog relatief in evenwicht was, is in de loop der tijd, voornamelijk onder invloed van exogene gebeurtenissen, het veiligheidsdiscours aanzienlijk dominanter geworden. Het mensenrechtendiscours is daarentegen steeds zwakker geworden. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid gevolgen hebben voor het uiteindelijke beleid dat tot stand zal komen in de verschillende lidstaten, aangezien de richtlijn zoals ze er nu uitziet slechts een zeer beperkte harmonisering inhoudt van de verschillende wetgeving die momenteel van toepassing is in de lidstaten. Bovendien ten gevolge van de invloed van het veiligheidsdiscours zijn de Europese minimumnormen in vele gevallen lager dan de minimumnormen die nu gelden in de lidstaten. Vooral de lijsten van veilige landen van oorsprong, de veilige derde landen en de beroepsprocedures kunnen mogelijk tot gevolg hebben dat de EU een aantal internationale verplichtingen, zoals het non-refoulementbeginsel, ondermijnt.

## VI. Conclusie

De totstandkoming van de asielprocedurerichtlijn heeft zes jaar in beslag genomen en de onderhandelingen verliepen bijzonder turbulent. Vanuit discours-theoretisch standpunt kan men stellen dat dit te 'verklaren' is door het feit dat er binnen het discursieve veld van het ontstaan van deze richtlijn twee discoursen lijnrecht tegenover elkaar staan: namelijk een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. De aanwezigheid van deze discours is op basis van de uitgevoerde discoursanalyse duidelijk vast te stellen. De 'struggle' tussen de twee maakt dat betekenis binnen het discursieve veld steeds wordt gecontesteerd. Kenmerkend voor dit conflict is de strijd om hegemonie: zowel het mensenrechtendiscours als het veiligheidsdiscours streven ernaar om het dominante discours te worden binnen het discursieve veld van de totstandkoming van het Europese gemeenschappelijke

asielbeleid, maar op basis van de uitgevoerde discoursanalyse kan worden besloten dat het veiligheidsdiscours de overhand neemt en het mensenrechtendiscours ondermijnt. Niet alle actoren betrokken bij de totstandkoming van de richtlijn hanteren een uitgesproken veiligheidsdiscours, maar de indicatoren zijn duidelijk terug te vinden bij de Europese Commissie, en vooral ook bij de Raad van Ministers. Er dient daarbij te worden opgemerkt dat de Europese Commissie zijn voorstel tot richtlijn aanzienlijk heeft aangepast onder druk van de Raad van Ministers en meer dan waarschijnlijk ook naar aanleiding van 11/9, waardoor het veiligheidsdiscours werd versterkt. Het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het UNHCR en de relevante NGO's bieden een tegengewicht door een mensenrechtendiscours te proclameren waarin de rechten van de asielzoeker centraal staan, maar ten gevolge van hun beperkte rol in het besluitvormingsproces lijkt de invloed van het mensenrechtendiscours verloren te gaan.

De twee elementen van 'verveiliging' die door Barry Buzan en Ole Weaver naar voren werden geschoven, namelijk het element van een wezenlijke bedreiging en het nemen van buitengewone maatregelen, worden teruggevonden in het gehanteerde discours. Binnen dit veiligheidsdiscours staat de perceptie van een voortdurende existentiële dreiging door een overrompeling van asielzoekers en illegale immigranten centraal. Dit wordt gezien als een indirect gevolg van het afschaffen van de interne grenscontroles en de creatie van de interne markt. Bovendien wordt de grens tussen asiel, migratie en criminele activiteiten steeds vager, omwille van het feit dat het asielkanaal wordt uitgeput of 'misbruikt' om Europa binnen te komen, ten gevolge van het gebrek aan volwaardige immigratieregelingen. Er treedt tevens een versmelting op tussen asiel/migratie en terrorisme/misdaad onder meer onder impuls van 11/9 en de focus op illegale immigratie. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat het Europese gemeenschappelijke asielbeleid binnen hetzelfde kader wordt behandeld als de bestrijding van transnationale criminaliteit, zoals mensenhandel en de strijd tegen drugs. Op Europese Raden wordt asiel in één adem genoemd met de bestrijding van illegale migratie.

Binnen de lidstaten van de Europese Unie bestaat er aldus het aanvoelen van een noodtoestand waardoor het nemen van (nood)maatregelen noodzakelijk is. Men spreekt binnen het Europese jargon ook over het nemen van 'compenserende maatregelen'. Het problematische is echter dat lidstaten moeite hebben met het afstaan van bevoegdheden die raken aan de kern van hun nationale soevereiniteit, zoals het recht om te beslissen welke personen toegang krijgen tot het grondgebied, de bewaking van het territorium... wat één van de obstakels is bij totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asielbeleid. Bovendien zijn de verschillende nationale asielsystemen sterk geworteld in oude nationale tradities die de harmonisatie van de verschillende systemen bemoeilijken. Niet alleen de diversiteit van de verschillende systemen vormt een probleem, ook het verschil in visie op wat een asielbeleid moet inhouden verschilt aanzienlijk tussen lidstaten. Het spanningsveld tussen nationale soevereiniteit en Europese integratie is bijgevolg sterk aanwezig.

*Dominique Van Dijk*

Ondanks de goede voornemens van de Commissie en de pleidooien van het Europese Parlement om het Fort Europa te slopen, lijkt dit niet te lukken. Er ontstaat eerder de indruk dat er wordt gebouwd aan een nieuwe, hogere omwalling. Met de recente uitbreiding van de EU is het goed mogelijk dat het veiligheidsdiscours nog wordt versterkt, aangezien de nieuwe EU landen zullen worden geconfronteerd met een grotere toestroom asielzoekers. De nieuwe lidstaten worden door de oude lidstaten ook opgeroepen om hun externe grenzen streng te bewaken.

Maar er zijn ook ontwikkelingen aan de gang die mogelijk het mensenrechtendiscours binnen de totstandkoming van het Europese Gemeenschappelijke Asielstelsel kunnen versterken. Op de Europese Raad van 5 november 2004 werd de beslissing genomen om de besluitvormingsprocedure vanaf 1 april 2005 volgens de principes van codecisie te laten gebeuren. Hierdoor krijgt het Europees Parlement meer inspraak in de besluitvormingsprocedure. Dit zou mogelijk gunstige gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de tweede fase van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel. Aangezien uit bovenstaande discoursanalyse is gebleken dat het Europees Parlement eerder een mensenrechtendiscours hanteert dan een veiligheidsdiscours, kan dit de bescherming van de asielzoeker aanzienlijk ten goede komen. De vraag blijft echter of het Europees Parlement sterk genoeg staat om haar visie door te drukken? Een mogelijke 'ontveiliging' (desecuritization) van het asielthema in Europa lijkt daarom nog veraf.

## SUMMARY

### **The Asylum Policy of the European Union: a Matter of Security? A Discourse-analytical Research into the Construction of a Common Asylum Procedure in Europe**

This article explores whether the development of a common European asylum policy, and the construction of a directive on minimum standards for the granting of refugee status, is dominated by a security discourse. In such a security discourse, asylum is considered a cross-border threat to the realization of the internal market and the internal stability of Member States. While the social construction of asylum as a problem puts pressure on the traditional humanitarian framework on which international refugee protection is being based. The tension between these two approaches seems to result in a restrictive European common asylum policy, with a focus on control and prevention of migration into the EU. In this article, we analyse the tensions between the security and the humanitarian discourse in primary and secondary sources, using the model of Laclau and Mouffe. We conclude that while creating a common asylum policy, a securitization process is present.