



Universiteit Utrecht



Nood breekt wet?

USBO
advies

TERRORISTISCHE DREIGING,
NOODTOESTAND EN
MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

Eindrapport

2 november 2017

Nood breekt wet?

Terroristische dreiging, noodtoestand en maatschappelijke effecten

In opdracht van het WODC

kernteam:

Prof.dr. Mirko Noordegraaf (projectleider)

Dr. Marie-Jeanne Schiffelers (uitvoerend projectleider)

Scott Douglas DPhil

Mr.dr. Jan Willem van Rossem

Niels Terpstra MA

&

Prof.dr. Beatrice de Graaf

Prof.dr. Henk Kummeling

Eindrapport

30 november 2017

COLOFON

- Titel:** NOOD BREEKT WET? Terroristische dreiging, noodtoestand en maatschappelijke effecten
- Auteurs:** Mirko Noordegraaf, Marie-Jeanne Schiffelers, Scott Douglas, Jan Willem van Rossem, Niels Terpstra, & Beatrice de Graaf en Henk Kummeling
- Studentassistenten:** Sandrine Lafay en Lieke Wouterse
- Opdrachtgever:** Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Begeleidingscommissie** prof. mr. dr. Adrienne de Moor- Van Vugt (voorzitter), dr. Jelle van Buuren, drs. Michael Kowalski, mr. Maaike Daams en drs. Theo van Mullekom

Utrecht, november 2017

Foto: © Istock/Darwel

© 2017

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Samenvatting	7
Lijst van afkortingen	11
Hoofdstuk 1	
Introductie	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Doel en vraagstelling	14
1.3 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2	
Analysekader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Noodtoestand en noodmaatregelen	17
2.3 Context	20
2.4 Interventievermogen	21
2.5 Performativiteit	23
2.6 Uitkomsten	25
2.7 Onderlinge verhoudingen gehanteerde begrippen	26
Hoofdstuk 3	
Onderzoeksopzet	29
3.1 Opzet op hoofdlijnen	29
3.2 Casusselectie	29
3.3 Gebruikte bronnen	30
Hoofdstuk 4	
Historische context (tussen 2000 en 2015)	33
4.1 Samenvatting	33
4.2 Inleiding	33
4.3 Terroristische dreiging tussen 2000 en 2015	34

4.4	Reactie op de terroristische dreiging tussen 2000 en 2015	35
4.5	Belangrijke thema's t.a.v. de reacties op dreiging	38
Hoofdstuk 5		
Casus Frankrijk		39
5.1	Samenvatting	39
5.2	Context Frankrijk	39
5.3	Tijlijn van gebeurtenissen	47
5.4	Interventies	48
5.5	Interventievermogen	53
5.6	Performativiteit	66
5.7	Uitkomsten/ effecten	70
Hoofdstuk 6		
Casus België		75
6.1	Samenvatting	75
6.2	Context België	75
6.3	Tijlijn van gebeurtenissen	79
6.4	Interventies	81
6.5	Interventievermogen	89
6.6	Performativiteit	94
6.7	Uitkomsten/ effecten	98
Hoofdstuk 7		
Casus Duitsland		103
7.1	Samenvatting	103
7.2	Context Duitsland	103
7.3	Tijlijn van gebeurtenissen	107
7.4	Interventies	109
7.5	Interventievermogen	110
7.6	Performativiteit	113
7.7	Uitkomsten/ effecten	116

Hoofdstuk 8**Conclusies en implicaties** 121

8.1 Samenvatting 121

8.2 Verschillende reacties op noodsituaties 122

8.3 Rol open Europese ruimte 129

8.4 Effecten en performativiteit 130

8.5 Lessen voor Nederland 133

Bijlagen 137

Figuren behorende bij H1 137

Projectteam 139

Overzicht respondenten expert interviews 143

Topiclijst expert interviews 144

Referenties 147

Bronnen per casus 149



Samenvatting

Nood breekt wet?

Dit onderzoek analyseert de ervaringen van Westerse en vooral West-Europese landen met het uitroepen van de noodtoestand naar aanleiding van terroristische dreigingen. Dit gebeurt met het oog op relevante lessen die daaraan voor Nederland te ontnemen zijn. De hoofdvraag luidt: “Wat zijn de politieke en maatschappelijke gevolgen van het uitroepen van de noodtoestand door overheden, in het bijzonder als gevolg van terroristische dreigingen?”

Uit de analyse blijkt vooral dat het ‘uitroepen van de noodtoestand’ als tegenovergestelde van de ‘normaal toestand’ een te simplistische categorisering is. De situatie in andere landen leert dat er gradaties van noodtoestand zijn, én dat naast het uitroepen van de noodtoestand noodmaatregelen getroffen kunnen worden. Bovendien, zelfs zonder formele (de iure) noodtoestand c.q. formele noodmaatregelen kunnen feitelijke noodmaatregelen worden genomen, die de facto een ervaren ‘toestand van nood’ kan laten ontstaan als er iets ‘uitzonderlijks’ plaatsvindt. Dit alles betekent dat de overheid over een breder handelingsrepertoire kan beschikken. Hoe dat repertoire eruit ziet is wel sterk afhankelijk van juridische en institutionele randvoorwaarden, die van land tot land verschillen.

Vervolgens blijkt uit de analyse dat het benadrukken van de ‘uitzonderlijkheid’ van de situatie, en het afkondigen van ‘nood’, in welke vorm dan ook, niet zonder meer doeltreffende handelingen zijn. Overheden blijken een beperkte controle te hebben over de effecten van hun acties. Enerzijds levert de noodtoestand c.q. leveren noodmaatregelen niet meteen een beperking van de terroristische dreiging op, anderzijds is het (politiek) erg lastig om de situatie van ‘nood’ weer tot beëindigd te verklaren. Om te voorkomen dat de overheid zichzelf als het ware vastzet door de lastig te controleren gevolgen van haar eigen acties, is het van groot belang om te streven naar een palet aan genuanceerde en gespecificeerde maatregelen gericht op dreigende situaties.

Naast een brede reflectie op ervaringen van Westerse landen met de noodtoestand, door de afgelopen jaren heen, bestudeert dit onderzoek de ervaringen van drie West-Europese landen – Frankrijk, België en Duitsland – in de diepte. Daarbij staat het jaar 2016 centraal, een jaar waarin deze landen geconfronteerd werden met verschillende

terroristische aanslagen. Op basis van beleidsrapporten, wetenschappelijke studies en interviews met (lokale) experts, schetst het rapport per land de context, de terroristische dreiging en de genomen maatregelen die op de een of andere manier aan 'nood' te relateren zijn. Vervolgens analyseert het rapport in hoeverre de maatregelen hebben geholpen om doelgericht te opereren, om tevens legitiem (legaal en met maatschappelijke steun) en robuust (met voldoende capaciteit en uithoudingsvermogen) op te treden, en in hoeverre deze interventies effect hebben gehad op de dreiging, rechtsstaat en samenleving. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de performatieve werking van overheidsinterventies, inclusief taal, communicatie en symboliek.

De ontwikkelingen in Frankrijk, België en Duitsland ondersteunen het eerder geschetste beeld. Overheden hebben keuzeruimte in hun reacties op een dreigende situatie in termen van:

- a) de specificiteit dan wel algemeenheid van maatregelen;
- b) de mate van afwijking van de reguliere rechtsorde en beleidspraktijk;
- c) de duur van uitzonderlijke interventies;
- d) de retoriek waarmee de maatregelen worden omkleed.

De keuzeruimte van de overheid wordt niet alleen beperkt door de aard en intensiteit van dreiging, die in meer of mindere mate als 'uitzonderlijk' en als 'nood' kan worden geduid, maar tevens door de juridische en institutionele omgeving van het desbetreffende land, inclusief de bestuurlijke structuur en cultuur. In het gecentraliseerde presidentiële Franse stelsel kan bijvoorbeeld steviger worden ingegrepen, met steviger communicatie en maatregelen, dan in de meer decentrale Duitse en Belgische stelsels, die juridisch gezien tot meer terughoudendheid nopen.

De drie cases laten zien dat de overheid geen algehele controle heeft over de door- en uitwerking van de ingezette acties. Het voorkomen van een aanslag en het wegnemen van een concrete dreiging hebben een concreet positief effect op de rechtstaat en samenleving. Maar de noodmaatregelen hebben ook onverwachte en onbeheersbare effecten op de terroristische dreigingen, rechtsstaat en samenleving. Formele en zware maatregelen hebben soms weinig maatschappelijke impact, terwijl beleidsmatige en specifieke maatregelen grote effecten kunnen sorteren, bijvoorbeeld op de handelingsvrijheid van burgers. De breed-opgetuigde noodtoestand heeft in Frankrijk veel politiewerk opgeleverd, maar heeft het sociale leven beperkt geraakt. Een gerichte maatregel in België om anonieme simkaarten te verbieden betekende dat twee miljoen prepaid gebruikers hun kaart moesten registreren. Met de komst van sociale media en protestpartijen is er bovendien een schare van 'makelaars in angst' bijgekomen, die de dreiging van terrorisme gebruiken voor eigen politieke agenda's. In de onderzochte

landen zijn gedurende de dreigingsperiode strenge wetten aangenomen, waarvan het de vraag is of ze in een ander, minder dreigend klimaat zouden zijn gerealiseerd.

Hoewel het nemen van maatregelen en het wegnemen van de dreiging gewenst blijft, laten de ervaringen van de drie onderzochte landen zien dat de dreiging door het invoeren van deze maatregelen niet zonder meer kan worden weggenomen, terwijl de effecten ervan op de democratie en rechtsstaat substantieel kunnen zijn. Het interventievermogen van de overheid ten opzichte van de dreiging wordt in eerste instantie versterkt door de extra maatregelen en door de expliciete en impliciete maatschappelijke steun daarvoor, maar doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid blijken op termijn kwetsbaar. De dreiging wordt niet weggenomen; NGO's, advocaten en opinieleiders tekenen verzet aan en het op nood gerichte handelen door diensten vergt veel van de diensten en hun professionals. De door 'nood' ingegeven impact op rechtsstaat en samenleving wordt al snel meer permanent, omdat het terugdraaien van de noodmaatregelen vooral politiek gezien lastig is.

Deze ervaringen bieden lessen voor Nederland. Het is belangrijk om: (1) te verkennen welke reactiestijl past in de Nederlandse bestuurlijke structuur en cultuur; (2) het wettelijke en beleidsmatige instrumentarium waar nodig te verrijken om meer gevarieerde en genuanceerde 'responses' in zake dreiging mogelijk te maken, waarbij dreiging in meer of mindere mate als uitzonderlijke situaties dan wel 'nood' te duiden is; (3) te blijven anticiperen en reflecteren op de onverwachte en onbedoelde effecten van overheidshandelen in dreigende situaties; (4) na te blijven gaan of en hoe 'exit' uit de situatie van nood mogelijk is. Door de nadruk op nood te verzachten, kan voorkomen worden dat nood wet breekt. ■



Lijst van afkortingen

ADCC	Algemene Directie Crisiscentrum
ADIV	Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid
AfD	Alternative für Deutschland
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
CCC	Cellules Communistes Combattantes
CDU	Christlich Demokratische Union
CD&V	Christen-Democratisch en Vlaams
CFI	Cel voor Financiële Informatiewerking
CNCDH	Commission Consultative des Droits de l'Homme
CNCT	Centre National du Contre-Terrorisme
CNR	Conseil National du Renseignement
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
DWR	Die Wahre Religion
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (Baskische afscheidingsbeweging)
Europol	European Police Office
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FDP	Freie Demokratische Partei
FOD	Federale Overheidsdienst
GIA	Groupe Islamique Armé
HRW	Human Rights Watch
ICCT	Internationaal Centrum voor Contraterrorisme
IFOP	Institut Français d'Opinion Publique
IRA	Irish Republican Army
IS	Islamitische Staat
ISGA	Institute of Security and Global Affairs
KIV	Kadernota Integrale Veiligheid
LIVC's	Lokale Integrale Veiligheidscellen
LTF's	Lokale Taskforces
MR	Mouvement Réformateur

NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGO's	Non-Gouvernementele Organisaties
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
N-VA	Nieuw-Vlaamse Alliantie
OAS	Organisation de l'Armée Secrète
OCAD	Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OIR	Operation Inherent Resolve
PART	Plan d'Action contre la Radicalisation et le Terrorisme
PNR	Passenger Name Records
PS	Parti Socialiste
PvdA	(Belgische) Partij van de Arbeid
RAF	Rote Armee Fraktion
RAID	Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VSSE	Dienst voor de Veiligheid van de Staat
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Hoofdstuk 1

Introductie

1.1 INLEIDING

Na de aanslagen van 11 september 2001 in de VS is de dreiging van terrorisme in de westerse wereld toegenomen. Sinds 2011 is het aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van aanslagen wereldwijd gestegen van minder dan 10.000 in 2011 tot meer dan 40.000 in 2014 (Datagraver, 2015). Hoewel het leeuwendeel van de slachtoffers nog steeds valt in het Midden Oosten en Zuidoost Azië (waaronder Afghanistan) en Sub-Sahara-Afrika is er ook in Europa een duidelijke stijging waarneembaar. Ten opzichte van 2015 is er in 2016 in West-Europa sprake van een stijging van 39% van het aantal dodelijk slachtoffers als gevolg van terroristische aanslagen (Rivinius, 2017). Hoewel het aantal aanslagen in West Europa ten opzichte van de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw aanmerkelijk is afgenomen, een trend die zich tot kort na '9/11' voortzette, neemt het aantal slachtoffers per aanslag toe (zie Bijlage I, figuur 1).

Diverse West-Europese democratieën, waaronder Spanje, Groot Brittannië, België en Duitsland hebben reeds te maken gehad met dodelijke aanslagen op hun grondgebied. De meeste dodelijke slachtoffers zijn het gevolg van aanslagen gepleegd vanuit jihadistische motieven (zie Bijlage I, figuur 2). Ook in Nederland is de dreiging van aanslagen toegenomen. Het dreigingsniveau in Nederland staat al geruime tijd op niveau 4 op een schaal van 5. *“Dat betekent dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is, maar dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat er voorbereidingen worden getroffen om in Nederland een aanslag te plegen”* aldus de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) van juni 2017 (NCTV, 2017). Daarbij wordt de dreiging sterk gekoppeld aan jihadisme zo blijkt uit de DTN die sinds 2005 vier keer per jaar door de NCTV wordt opgesteld.

Naar aanleiding van dit soort aanslagen en de verhoogde dreiging zijn door diverse landen noodmaatregelen genomen of is de noodtoestand uitgeroepen. De wijze waarop dat gebeurt verschilt per land en per situatie, en verschilt qua zwaarte, vooral in termen van de uitbreiding of verschuiving van bevoegdheden. Het nemen van noodmaatregelen of het uitroepen van de noodtoestand heeft niet alleen effect op de dreiging, maar ook op de samenleving als geheel, de rechtsstaat, de vrijheid van meningsuiting en het vrije verkeer van personen en goederen. Bij de zwaardere

varianten worden bijvoorbeeld politieke en burgerlijke vrijheden aanzienlijk ingeperkt (WODC, 2016). Omdat het uitroepen van de noodtoestand dan wel het uitvoeren van noodmaatregelen dergelijke ingrijpende effecten kunnen hebben, wil de NCTV graag leren van de ervaringen elders. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daarom een vergelijkend onderzoek uitgeschreven en heeft vervolgens het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO advies) van de Universiteit Utrecht gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Door het WODC is een begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit voorzitter prof. mr. dr. Adrienne de Moor- Van Vugt (Bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam), dr. Jelle van Buuren (Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme, Universiteit Leiden) drs. Michael Kowalski (NCTV en sinds oktober 2017 Inspectie Justitie en Veiligheid), mr. Maaike Daams (ministerie van Justitie en Veiligheid) en drs. Theo van Mullekom (WODC). De begeleidingscommissie heeft in alle fasen van het onderzoek kritisch meegedacht en heeft (tussen)rapportages van feedback voorzien.

Met het oog op de doel- en probleemstelling heeft USBO bredere expertise binnen de Universiteit Utrecht betrokken, op de terreinen van contraterrorismebeleid en (grond)rechten in relatie tot de noodtoestand. Onderhavig rapport betreft dan ook een multidisciplinair onderzoek, waarbij de problematiek vanuit de disciplines bestuurs- en organisationswetenschap, rechtsgeleerdheid en geschiedenis is bestudeerd (Zie Bijlage II voor een overzicht van betrokken onderzoekers).

1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING

1.2.1 Doelstelling

In haar offerteverzoek van 13 oktober 2016 stelt het WODC onderzoek te willen laten verrichten naar “de noodtoestand en de samenleving tijdens terroristische dreigingen”. Het WODC-onderzoek heeft tot doel “inzicht [te] krijgen in de vraag wat de politieke en maatschappelijke gevolgen zijn (geweest) van het uitroepen van de noodtoestand in andere landen, in het bijzonder als gevolg van terroristische dreigingen, teneinde de NCTV in staat te stellen lessen te trekken voor de toekomst.”

1.2.2 Vraagstelling

Met het oog op deze doelstelling formuleert het WODC de volgende vraagstelling:

“Wat zijn de politieke en maatschappelijke gevolgen van het uitroepen van de noodtoestand door overheden, in het bijzonder als gevolg van terroristische dreigingen?”

Het WODC licht haar onderzoeksvraag in de startnotitie als volgt toe: “Dat roept enerzijds de vraag op in hoeverre het overheden in concrete gevallen is gelukt om met het uitroepen van de noodtoestand de uitzonderlijke situatie het hoofd te bieden.

Anderzijds roept het de vraag op wat daarvan de politieke en maatschappelijke gevolgen zijn geweest. Wat betekende het uitroepen van de noodtoestand voor het zuiver functioneren van de trias politica? Wat waren de gevolgen voor de samenleving en welke reacties of initiatieven kwamen er vanuit de samenleving die wijzen op weerbaarheid of juist op toegenomen spanningen? Wat betekende de noodtoestand voor de vrije pers? Wat waren de economische gevolgen? Wat betekende, binnen de Europese Unie, de noodtoestand voor het vrij verkeer van personen?" (WODC, 2016).

1.2.3 Deelvragen

De bovenstaande vragen zijn ten behoeve van dit onderzoek uitgewerkt in de volgende zes deelvragen:

1. *Wat zijn de ervaringen met een noodtoestand binnen een democratische staat in het algemeen en als gevolg van de terroristische dreiging in het bijzonder?*
2. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de feitelijke noodtoestand enerzijds en de situatie waarin er niet feitelijk maar wel de facto sprake is geweest van een noodtoestand anderzijds voor wat betreft de ervaringen, het beheersen van de uitzonderlijke situatie en de politieke en maatschappelijke gevolgen?*
3. *Wat levert het uitroepen van de noodtoestand op voor overheden; zowel wat betreft concrete mogelijkheden, alsook wat betreft onmogelijkheden, problemen en dilemma's?*
4. *Hoe verhoudt de noodtoestand in een land binnen de open Europese ruimte zich tot het vrij verkeer van personen binnen diezelfde ruimte? Welke factoren zijn hierbij in het geding en welke aandachtspunten vloeien hier uit voort?*
5. *Wat zijn de politieke (bijvoorbeeld met het oog op de trias politica) en maatschappelijke (bijvoorbeeld aangaande de samenleving, pers en economie) gevolgen geweest van het uitroepen van de noodtoestand?*
6. *Welke lessen kunnen worden getrokken uit de historische beschouwing en de reflectie op de noodtoestand binnen de open Europese ruimte voor de eventuele toepassing van de noodtoestand binnen Nederland?*

1.3 LEESWIJZER

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende aspecten aan de orde. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 het analysekader van dit onderzoek besproken. In hoofdstuk 3 is de onderzoeksaanpak uitgewerkt. Hoofdstuk 4 biedt een historische contextbeschrijving van de terroristische dreigingen in westerse democratieën tussen 2000 en 2015, de jaren van de hernieuwde en toegenomen golf van aanslagen. Hierin worden op hoofdlijnen de ontwikkelingen in de westerse wereld geschetst die van belang zijn voor het begrip van de context waarbinnen de casuïstiek, zoals beschreven in de hoofdstukken 5, 6 en 7, speelt. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden achtereenvolgens de casus Frankrijk, België en Duitsland beschreven. De casuïstiek

biedt een diepgaand inzicht in de ontwikkelingen in de betreffende landen rondom terroristische dreigingen en aanslagen en de effecten van de genomen maatregelen. Het onderzoek is bedoeld om de NCTV op basis van ervaringen elders in West- Europa handelingsperspectieven te bieden bij soortgelijke dreigingen op Nederlands grondgebied. Dit onderzoek biedt een systematisch opgezette *quick scan* van de drie betreffende landen, waardoor het mogelijk wordt een vergelijk te maken tussen de ingezette maatregelen en de mogelijke effecten en hiervan te leren voor de Nederlandse context. Het onderzoek biedt daarmee informatie die tot dusverre beperkt beschikbaar was. Daarbij moet overigens wel in ogenschouw genomen worden dat het in kaart brengen van effecten een uiterst complexe exercitie is. De fenomenen dreiging en terroristische dreiging zijn geen objectieve gegevens, mede door de (talige en subjectieve) voorstelling van zaken, in complexe krachtenvelden. Daarnaast worden niet alleen heel veel maatregelen genomen, deze maatregelen zijn ook nog eens veelvormig. Causale verbanden tussen maatregelen enerzijds en effecten anderzijds zijn bovendien moeilijk hard te maken. Dit onderzoek is daarom geen uitputtende beschrijving en verklaring van de relatie tussen maatregelen en effecten, maar biedt wel diepgaand inzicht en handvatten voor zowel verdere analyses, als beleidsgerelateerde actie.

Hoofdstuk 2

Analysekader

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het analysekader besproken dat we in dit onderzoek hanteren om de effecten van de noodtoestand systematisch te kunnen bestuderen. Ook werken we de bijbehorende onderzoeksvragen uit. Allereerst wordt een definitie gegeven van de termen noodtoestand en noodmaatregelen. Vervolgens wordt de wijze waarop we in dit onderzoek de effecten van de noodtoestand en noodmaatregelen trachten te duiden, uiteengezet. Hiervoor wordt onder meer gebruik gemaakt van de termen *interventievermogen* en *performativiteit*. Ook deze termen en hun onderlinge verband worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Het analysekader bevat de volgende belangrijke onderdelen:

1. De precieze maatregelen (*noodtoestand* of *noodmaatregelen*) die genomen zijn in reactie op de dreiging.
2. De *context* waarin de noodtoestand is uitgeroepen c.q. de noodmaatregelen zijn genomen.
3. Het *interventievermogen* van de genomen maatregelen.
4. De *performativiteit* van de genomen maatregelen.
5. De *uitkomsten* van de genomen maatregelen.

Hieronder wordt per onderdeel een nadere uitwerking gegeven van het analysekader.

2.2 NOODTOESTAND EN NOODMAATREGELLEN

In het offerteverzoek van 13 oktober 2016 vroeg het WODC om een onderzoek naar “de noodtoestand en de samenleving tijdens terroristische dreigingen”. Bij het uitwerken en vormgeven van deze onderzoeksopdracht kregen wij te maken met een vraagstuk van zowel praktische als conceptuele aard. In westerse democratieën die in recente jaren met terrorisme te maken hebben gehad, is de noodtoestand maar in één enkel geval (Frankrijk) uitgeroepen. In andere landen (Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) bleef dit achterwege of was de optie van het uitroepen van de noodtoestand zelfs niet voorhanden. Ook in deze landen zat de overheid echter niet stil nadat de samenleving met terrorisme was geconfronteerd. Zo werden bevoegdheden

van opsporings- en inlichtingendiensten tegen het licht gehouden of gewijzigd, zocht men grenzen in het strafrecht op, en volgden bestuurlijke maatregelen die mogelijk op gespannen voet met grondrechten staan.

Startpunt van het onderzoek was dus het kijken naar de effecten van het uitroepen van de noodtoestand. We zijn dan ook gestart met de zuiver juridische definitie van 'noodtoestand', waarbij het gaat om tijdelijke, verruimde bevoegdheden die de normale situatie (tijdelijk) aan de kant zetten. Dit juridische uitgangspunt is een relatief *binair* concept, waarbij er wel of geen noodtoestand bestaat. Staatsrechtelijk gezien is het gangbaar om de noodtoestand vooral te beschouwen als een formele categorie: cruciaal is dat wordt afgeweken van het normale patroon van procedures en bevoegdheden (Kummeling, 2014). Zo bezien kan geen sprake zijn van noodrecht, zolang de overheid opereert op basis van wetten en regels die geheel en al zijn gesitueerd in de 'normaaltoestand'.

Uit de casuïstiek blijkt echter dat op heel uiteenlopende wijzen gehandeld wordt om de nood het hoofd te bieden. Zo worden ook bij het niet uitroepen van de noodtoestand vergelijkbare bevoegdheden gehanteerd. Dit maakt het dan ook met regelmaat lastig om de noodtoestand van noodmaatregelen te onderscheiden. Het roept de vraag op wat *de facto* het verschil is tussen het uitroepen van de noodtoestand en het inzetten van noodmaatregelen – zeker wanneer we ook de gevolgen ervan en de perceptie ervan in de samenleving in ogenschouw nemen. Ofschoon we zijn gestart met de analyse van de effecten van het uitroepen van de noodtoestand, bleek de praktijk van noodtoestand/noodmaatregelen ambiguer. In het licht van deze constatering hebben wij onszelf de vraag gesteld of het mogelijk en wenselijk zou zijn om in het kader van het onderhavige onderzoek een ruimere definitie van noodrecht te hanteren. Wat als deze 'normale' wetten en regels in toenemende mate gestalte krijgen tegen de achtergrond van de uitzondering en de nood van terrorisme en daardoor – in inhoudelijk opzicht gelijkenissen gaan vertonen met procedures en bevoegdheden die men aantreft in (formeel) noodrecht? Is het in dat geval niet raadzaam om noodrecht als een *materiële* categorie te benaderen? Formeel noodrecht (uitgevaardigd onder een noodtoestand) kan immers ook materieel van aard zijn.¹ De bevoegdheid om in het kader van de noodtoestand huiszoekingen te doen is bijvoorbeeld materieel van aard (want inhoudelijk waarschijnlijk afwijkend van de 'gewone' bevoegdheid om huiszoekingen te doen).

Theoretisch is een verruiming van het begrip noodtoestand niet zonder obstakels. Kenmerkend voor een traditionele benadering van de noodtoestand is niet alleen dat noodrecht als een formele categorie wordt beschouwd, maar ook dat dit recht *tijdelijk*

¹ Materieel recht is het inhoudelijke recht waar eenieder in de samenleving zich aan heeft te houden. Het formeel recht is het recht dat we nodig hebben om het materieel recht te handhaven.

van aard is. Uitgangspunt is dat op een zeker moment wordt teruggekeerd naar de 'normaaltoestand' (Kummeling, 2014). Bij een materiële benadering van noodrecht ligt dit anders. Een maatregel die inhoudelijk gesproken als noodrecht kan worden gekwalificeerd, kan zich formeel gesproken in de 'normaaltoestand' bevinden en als gevolg hiervan voor onbeperkte tijd geldig zijn. Wij zien hierin echter geen reden om af te zien van een ruime definitie van de noodtoestand. Bij het duiden van de maatregelen die in westerse democratieën naar aanleiding van terrorisme worden genomen, en de effecten die die maatregelen hadden op democratie en rechtsstaat, is de onbeperkte geldigheidsduur van sommige van deze maatregelen juist een interessante factor om mee te wegen.

Wanneer een maatregel inhoudelijk gezien in aanmerking komt voor de kwalificatie 'noodrecht', is een lastig te beantwoorden vraag. Wij kiezen er dan ook voor het onderzoek empirisch te beginnen. Dat betekent dat wij eerst in kaart zullen brengen welke maatregelen in de door ons geselecteerde landen zijn aangenomen om de dreiging van terrorisme het hoofd te bieden. Wij hebben in ruime zin gekeken welke maatregelen in de geselecteerde landen zijn genomen om de dreiging van terrorisme tegen te gaan. Daaronder vallen ook niet-juridische maatregelen op het terrein van externe betrekkingen en de krijgsmacht. Of en in hoeverre deze maatregelen als noodrecht zijn te bestempelen, is een vraag die wij later in het onderzoek, na bestudering van de casuïstiek, zullen beantwoorden. Hier zij alvast gezegd dat een materiële invulling van de noodtoestand waarschijnlijk leidt tot een accentverschuiving ten aanzien van de notie 'normaal'. Waar bij een *formele* benadering van noodrecht wordt gelet op afwijkingen van het patroon van procedures en bevoegdheden als zodanig, ligt het in de rede dat bij een *materiële* benadering veeleer de voorwaarden onder het vergrootglas liggen waaronder procedures en bevoegdheden kunnen worden gehanteerd. Denk hierbij aan zaken zoals grondrechten en rechterlijke en democratische controle.

Om grip te krijgen op het onderwerp noodtoestand, is besloten in de hoofdstukken gewijd aan de geselecteerde landen steeds een aantal vragen terug te laten komen. Deze vragen moeten een adequaat beeld opleveren van het palet aan keuzes dat in elk van de betreffende landen met betrekking tot noodrecht voorhanden is en van de afwegingen die *in casu* door de overheid zijn gemaakt. Dit beeld kan op zijn beurt weer als spiegel dienen voor de mogelijkheden en ontwikkelingen in Nederland met betrekking tot de dreiging van terrorisme.

1. *Bevat het constitutionele recht in het geselecteerde land een regeling met betrekking tot de noodtoestand?*
 - a. *Zo ja:*
 - i. *Waar (Grondwet; wetgeving) is deze regeling neergelegd?*

- ii. *In welke gevallen mag noodrecht volgens de regeling worden geactiveerd/toegepast (buitengewone omstandigheid)?*
 - iii. *In welk opzicht wijkt de regeling af van het normale patroon van procedures en bevoegdheden?*
 - iv. *Is naar aanleiding van de dreiging van terrorisme van deze regeling gebruikgemaakt?*
 - 1. *Zo ja, waarom?*
 - 2. *Zo nee, waarom niet?*
- b. *Zo nee:*
- i. *Wordt naar aanleiding van de dreiging van terrorisme overwogen om een dergelijke regeling in te voeren?*
 - ii. *Is de afwezigheid van noodrecht een belemmering gebleken bij de aanpak van terrorisme?*
2. *Zijn in het geselecteerde land naar aanleiding van de dreiging van terrorisme (andere) maatregelen aangenomen die formeel niet als noodrecht kunnen worden gekwalificeerd?*
- a. *Zo ja:*
- i. *Op welke terreinen zijn deze maatregelen aangenomen (bijv. strafrecht)?*
 - ii. *Wat is de aard van deze maatregelen (wetgevend; bestuurlijk)?*
 - iii. *Vertonen deze maatregelen gelijkenissen met formeel noodrecht in de zin dat er diepgaand wordt ingegrepen in rechten en bevoegdheden?*
- b. *Zo nee, wat is hiervoor de verklaring (bijv. bestaande juridische kader adequaat; institutionele spanning)?*

2.3 CONTEXT

Onder de context verstaan we de omgeving waarin de dreiging plaatsvindt in brede zin. De context bepaalt in grote mate welke maatregelen in een land getroffen kunnen en/of zullen worden (zie: De Graaf, 2010). Het gaat hierbij vooral om: de *historische* context (welk verleden van dreigingen kent het betreffende land en hoe is hierop gereageerd?); de *wettelijke* context (welke opties biedt het wettelijk kader voor het uitroepen van de noodtoestand en/of het nemen van noodmaatregelen?); en de *institutionele* context (welke institutionele inrichting kent het land en wat is hiervan het effect op het aanpakken van de dreiging?). De historische, wettelijke en institutionele context wordt per casus besproken in een aparte deelparagraaf. Daarnaast kan gesproken worden over de meer politiek culturele context die eveneens van invloed is op de wijze waarop een land maatregelen treft en deze positioneert. Dit aspect van de

context komt eveneens ter sprake in de casuïstiek maar dan als onderdeel van het gehanteerde retoriek c.q. discours rondom de genomen maatregelen.

2.4 INTERVENTIEVERMOGEN

De organisatie van contraterrorisme draait om het *interventievermogen* van de overheid en haar partners (Noordegraaf et al., 2016; NCTV, 2016). Dit vermogen bestaat uit de gezamenlijke capaciteit van de betrokken partners om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van de dreiging van terrorisme en extremisme (NCTV, 2016). Interventievermogen krijgt concreet vorm door verschillende maatregelen en acties, zoals preventieve maatregelen tegen radicalisering of het verwerven van inlichtingen, maar ook publiekscommunicatie en beschermingsmaatregelen. Het uitroepen van de noodtoestand is daarbij een ultieme maatregel; niet alleen voor de overheidsdiensten, maar ook voor de samenleving als geheel.

De overheid en haar partners moeten, te midden van deze complexiteit, optreden en duidelijke keuzes maken. Een evenwichtige overheidsinterventie kan de impact op de samenleving beperken, terwijl onevenwichtig optreden de gevolgen juist kan vergroten. De maatregelen moeten over voldoende interventievermogen beschikken om een doelgerichte, legitieme, en robuuste bijdrage te leveren aan het tegengaan van de dreiging. Deze bijdrage is niet alleen gericht op het direct aanpakken van de gevolgen van en het voorkomen van nieuwe aanslagen, maar ook op het voorkomen van spanningen binnen de samenleving. Daarbij speelt de ‘performatieve’ werking van de maatregelen een belangrijke rol, niet in de laatste plaats omdat veel politieke en beleidsacties talig is. Via taal en communicatie, alsmede symbolen, worden realiteiten geschapen, zoals een klimaat van angst en onzekerheid – of juist het tegenovergestelde (zie voor uitgebreide analyses over dit ‘theater van de angst’ De Graaf, 2010).

Overheidsingrijpen, zo hebben we eerder betoogd (o.g.v. o.a. Hood, 1991; Noordegraaf et al., 2016), kent drie verschillende en vaak tegenstrijdige oriëntaties: er moet gepresteerd worden ofwel *doelgericht* worden gehandeld; het ingrijpen moet politiek, maatschappelijk en juridisch *legitiem* zijn; en het moet *robuust* worden vormgegeven. Deze drie oriëntaties staan vaak op gespannen voet met elkaar, maar ze hoeven elkaar niet uit te sluiten (Noordegraaf et al., 2016). Met dit onderzoek wordt onder meer inzichtelijk gemaakt waar en op welke wijze het interventievermogen op gang wordt gebracht als er sprake is van noodtoestand/noodmaatregelen, en of ingrijpen dan doelgericht, legitiem en/of robuust is.

2.4.1 Doelgerichtheid

Doelgerichtheid is de mate waarin partners en hun acties gericht zijn op de gezamenlijke duidelijke doelstellingen (Noordegraaf et al., 2016).

Hoofdvraag

- *Zijn de in gang gezette interventies doelgericht?*

Deelvragen

- *Zijn de doelen van de interventies helder?*
- *Zijn de doelen van de interventies gedeeld en door wie?*
- *Wordt er gehandeld met het oog op het behalen van deze doelen?*
- *Zijn de verschillende interventies consistent en gericht op doelen die elkaar niet uitsluiten?*
- *Is het doel in realistische zin haalbaar en bereikbaar?*
- *Is het aannemelijk dat doel leidt tot resultaat?*

2.4.2 Legitimiteit

Legitimiteit is de mate waarin de ingezette interventies steun krijgen van de betrokken stakeholders (gebaseerd op Noordegraaf et al., 2016). In de evaluatie Contraterrorisme strategie 2011-2015 refereert legitimiteit niet alleen aan de juridische juistheid van maatregelen, maar ook aan de steun en het draagvlak onder politieke en maatschappelijke partners die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de interventies.

Daarnaast refereert legitimiteit aan rechtsstatelijkheid. Hoewel het respecteren van de rechtsstaat een belangrijke voorwaarde kan zijn voor bepaalde stakeholders voor het geven van steun, spelen er meer politieke en publieke overwegingen mee. Omgekeerd is juridische juistheid geen garantie voor draagvlak onder publieke of maatschappelijke partners. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als uitvoerbaarheid in de ogen van betrokken professionals, rechtvaardigheid in de ogen van betrokken partijen, en de onpartijdigheid van betrokken onafhankelijke organen.

Hoofdvraag

- *Zijn de in gang gezette interventies legitiem (legaal en gedragen)?*

Deelvragen

- *Zijn de interventies legaal?*
- *Worden de interventies gesteund door de verschillende stakeholders?*

2.4.3 Robuustheid

Robuustheid is de mate waarin partners de vereiste kennis, contacten en menskracht beschikbaar hebben om interventies uit te voeren, ook in veranderende omstandigheden en op de middellange termijn (Noordegraaf et al., 2016). Bij robuustheid wordt gekeken naar de snelle aanpassing en veerkrachtigheid in onverwachte situaties (Hood, 1991). Zo moet Nederland in principe te allen tijde paraat zijn voor elk type terroristische activiteit (Noordegraaf et al., 2016), en is het de vraag of

diensten over voldoende capaciteit beschikken om flexibel en/of duurzaam te opereren.

Hoofdvraag

- *Zijn de in gang gezette interventies robuust?*

Deelvraag

- *'Can you do it' in termen van kennis, contact en capaciteit?*

2.5 PERFORMATIVITEIT

Performativiteit is de mate waarin (in dit geval) overheidsinstellingen door middel van maatregelen/handelingen en uitspraken rondom de noodtoestand groepen in de bevolking (bewust of onbewust) mobiliseren. Performativiteit refereert aan de houding die de overheid heeft bij haar acties, hoe zij over de acties communiceert, en ook hoe die activiteiten worden waargenomen dan wel tot reacties onder (delen van) de bevolking leiden. Het gaat over de rol van communicatie, beeldvorming en overtuigingskracht van overheidsbeleid (De Graaf, 2010).

Performativiteit heeft dus in eerste instantie betrekking op de wijze waarop de maatregelen neergezet worden. Deze wijze van neerzetten is overigens mede ingegeven door de context waarbinnen de maatregelen worden genomen. Vervolgens heeft de wijze van neerzetten effect op de ontvangst ervan in de samenleving (die moet worden beschouwd als bestaande uit diverse groepen en publieken), en daarmee op het interventievermogen en de uitkomsten van de genomen maatregelen. Performativiteit speelt daarmee een rol in alle onderdelen van het analysekader.

Met behulp van juridische maatregelen, aangevuld met andere maatregelen, wordt meer of minder doelgericht/legitiem/robuust gehandeld. Vooral de *mix* aan maatregelen is dan interessant. Uit onderzoek van Kummeling (2014) blijkt dat er veel combinaties van mogelijkheden bestaan, die ook nog eens per land/gebied en tijdperk kunnen verschillen. Met deze componenten kunnen overheden eenzelfde dreiging op zeer verschillende wijzen aanpakken.

De mix van (juridische) maatregelen wordt ingebracht in/via politieke arena's. In deze arena's worden de maatregelen voorzien van een symbolische lading. Dat brengt ons dan weer bij het aspect performativiteit. De door de overheid ingezette juridische instrumenten in combinatie met andere handelingen en instrumenten hebben in meer of mindere mate een performatieve werking. Dat wil zeggen een mate waarin de te bestrijden dreiging hoog op de agenda komt te staan, gepolitiseerd wordt en al dan niet een dominante positie inneemt in de publieke beeldvorming en het nationale

discours en groepen in de samenleving kan mobiliseren rond thema's van angst en dreiging (de Graaf, 2010).

De interventies zijn dus in meer of mindere mate doelgericht, legitiem en robuust. Naarmate de instrumenten meer 'op de bühne' en 'voor de schermen' worden ingezet, op een zichtbaardere wijze, met behulp van stevige taal en communicatie, dan zal de performatieve werking groter zijn. De vraag is dan in hoeverre er een verband bestaat tussen een grotere performatieve werking en de mate van doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid. Juist rondom noodmaatregelen, die vaak zeer zichtbaar en ingrijpend zijn, is dit verband van groot belang.

Hoofdvraag

- *Hoe performatief is de gehanteerde mix van maatregelen, acties, instrumenten? Het gaat hierbij om de mate waarin de interventies de politieke en publieke opinie hebben gemobiliseerd.*

Performativiteit onderzoeken we door drie dimensies van mobilisering in kaart te brengen. De eerste dimensie heeft te maken met het *discours*; het geheel van uitlatingen, retoriek, taalgebruik, alsmede de bijbehorende praktijken (waarschuwingen, alerteringen, nieuwscommuniqués). De actoren in het veiligheidsveld geven aan waar de dreiging schuilt, wie of wat het gevaar veroorzaakt en wat er wordt bedreigd. Wordt alleen een bepaalde straat afgezet, of wordt een hele cultuur als bedreigd verondersteld, en wordt een 'War on Terror' afgekondigd? Deze dimensie betreft dus de mate van retorische extensivering: hoe groot of klein wordt het neergezet?

De tweede dimensie betreft de aangekondigde en ingezette '*scope*', spanbreedte en systematiek van de maatregelen. Worden er punctuele, precieze, chirurgische maatregelen genomen, die slechts een deel van de bevolking, een bepaalde groep of geografische ruimte betreffen (er wordt één bloembak geplaatst), of gaat het om systematische aanpassingen in het veiligheidsdomein (er worden op alle soft spots agenten met getrokken machinegeweer gepositioneerd), voor een langere periode.

De derde dimensie betreft de mate van '*disruptiveness*'. Een maatregel kan punctueel/precies (bloembak) dan wel systematisch zijn (cctv), maar dat zegt nog niet veel over de mate van ervaren verstoring onder (delen van) de bevolking. Het burkini-verbod op de Zuid-Franse stranden was punctueel, en geografisch afgebakend, maar voor een deel van de bevolking (moslims) buitengewoon verstorend en mobiliserend. Zo kwamen er diverse tegenacties en protesten op gang naar aanleiding van de genomen maatregelen.

De drie dimensies die hierboven zijn genoemd, het discours, de systematiek en de 'versturende werking', beïnvloeden en conditioneren elkaar. Een retorische extensivering (geografisch, temporeel, historisch, en ideologisch/cultureel) moet zich

wel in een evenzo brede mobilisering van tegenmaatregelen vertalen. En wanneer in het discours een bepaalde groep als subject van dreiging wordt omschreven, kan dat ook in zeer versturende maatregelen worden vertaald tegen individuen of groepen die daarmee worden geassocieerd (denk aan de huiszoekingen in *banlieus*).

Deelvragen

De serie deelvragen die in het onderzoek van De Graaf naar performativiteit zijn geformuleerd (De Graaf, 2010, p. 268-269), kunnen in deze drie categorieën van mobilisering worden samengevat:

- I. *Hoe wordt het discours rondom de noodtoestand/maatregel, met het oog op zowel subject als object van de dreiging, vormgegeven?*
 - *Hoe worden de interventies gepositioneerd? Staan deze hoog op de politieke, maatschappelijke agenda?*
 - *Wordt de dreiging als afgebakend dan wel als breed in geografische, historische, ideologische, religieuze en temporele zin beschreven? In hoeverre wordt er met behulp van retoriek een koppeling gemaakt met bestaande vijandsbeelden?*
- II. *Hoe wordt de scope, spanbreedte van de aanpak (maatregelen, noodtoestand) vorm gegeven op een schaal van punctueel en precies naar systematisch en structureel?*
 - *Wat is het temporele karakter van de maatregel (eenmalig, tijdelijk, langer)?*
 - *Wat is het geografische karakter van de maatregel (straat, provincie, land, virtuele ruimte)?*
 - *Hoe sterk verankerd is de aanpak: in termen van nieuwe wetten, organisaties?*
- III. *Wat kunnen we in kwalitatieve zin zeggen over de 'disruptiveness' van de maatregelen?*
 - *Welke delen van de bevolking worden door de maatregel geraakt? Wordt hun dagelijks leven, de 'normale gang van zaken', verstoord?*
 - *Is er sprake van publiekscampagnes, gericht op wie/wat, wie/wat niet?*
 - *Wordt gesproken van een harde, compromisloze aanpak? Worden radicalen vanuit mentale distantie benaderd of zijn er nog bruggen te slaan?*
 - *Welke groepen, personen, categorieën, instanties komen met een contrareactie (klachten, bezwaren, protesten)?*

2.6 UITKOMSTEN

Tot slot wordt een oordeel gevormd over de uitkomsten van de genomen (mix aan) maatregelen. Hierbij wordt om te beginnen gekeken naar de effecten op de dreiging (is de dreiging volgens betrokken stakeholders wel of niet afgenomen en wordt dit toegerekend aan de maatregelen?). Vervolgens wordt een *overall* oordeel gegeven van de (mogelijke/veronderstelde) effecten op de rechtsstaat zoals die gepercipieerd

worden door betrokken stakeholders. Tot slot wordt een beeld geschetst van de ondervonden gevolgen van de maatregelen voor de samenleving inclusief de media. Het oordeel over de uitkomsten is voornamelijk gebaseerd op stakeholderpercepties en waar mogelijk op beschikbare andere bronnen, zoals informatie over het dreigingsniveau, aantallen (verijdelde) incidenten/aanslagen, aantallen arrestaties, aantallen gevoerde protesten, rechtszaken tegen genomen maatregelen, et cetera.

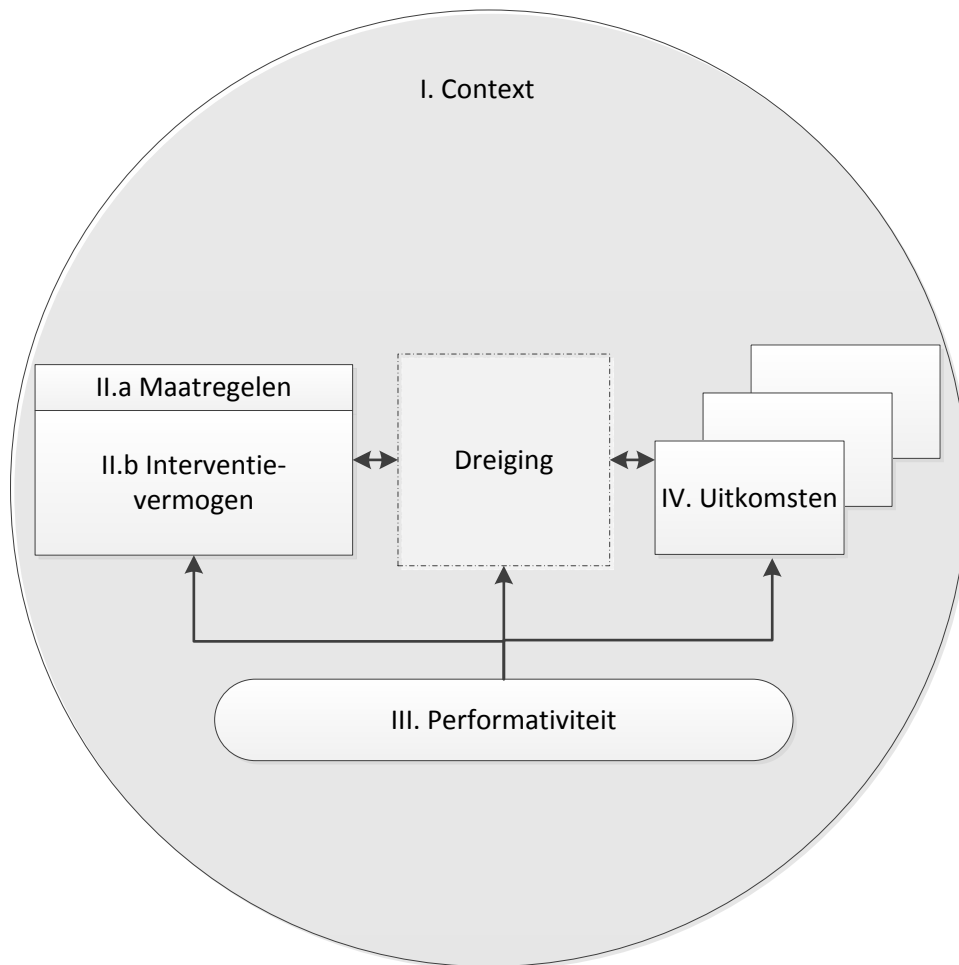
2.7 ONDERLINGE VERHOUDINGEN GEHANTEERDE BEGRIPPEN

Al met al hanteren we in dit onderzoek het onderstaande analysekader dat bestaat uit de volgende aspecten die van belang zijn in relatie tot het omgaan met de dreiging:

- I. De *context* waarin de dreiging plaatsvindt en waarin als reactie daarop de noodtoestand wordt uitgeroepen / de noodmaatregelen worden genomen om de dreiging te beteugelen. Deze context bestaat uit een combinatie van de historie van een land, de institutionele-, de juridische- en de politiek-culturele context van een land.
- II.
 - a. De maatregelen (*noodtoestand* of *noodmaatregelen*) die genomen zijn in reactie op de dreiging.
 - b. Het *interventievermogen* van de genomen maatregelen. Het gaat hierbij om de gezamenlijke capaciteit van partners om doelgerichte, legitieme en robuuste bijdragen te leveren aan het beteugelen van de terroristische dreiging.
- III. De *performativiteit* van de genomen maatregelen. Performativiteit heeft zoals gezegd betrekking op de wijze waarop de dreiging en de maatregelen tegen de dreiging neergezet worden. De wijze van neerzetten heeft weer effect op de ontvangst ervan in de samenleving, op de mobilisering van bepaalde groepen (in positieve en negatieve zin) en daarmee op het interventievermogen en de uitkomsten van de genomen maatregelen. Performativiteit loopt daarmee door alle onderdelen van het analysekader heen.
- IV. De *uitkomsten* van de genomen maatregelen. Hierbij gaat het om de effecten op de dreiging, de rechtsstaat en de samenleving.

Kortom, de feitelijke reactie op een gebeurtenis, de invulling van de interventie en de uitkomsten daarvan op de samenleving en de rechtsstaat krijgen vorm door de interactie met de context waarbinnen de maatregelen worden ingezet, het interventievermogen van de maatregelen en de performatieve werking van de maatregelen.

Figuur 1. Analyse kader effecten noodtoestand





Hoofdstuk 3

Onderzoeksopzet

3.1 OPZET OP HOOFDLIJNEN

Onze aanpak is integraal (meerdere waarden) en multidisciplinair (meerdere perspectieven bijeen). Met de eerder gegeven conceptualisering van de context, het interventievermogen en de performativiteit en de uitkomsten daarvan als leidraad, kan een systematische vergelijking worden gemaakt van de invulling en uitwerking van de noodtoestand in verschillende landen. We beantwoorden de onderzoeksvragen door een combinatie van een brede kijk en een systematische analyse. We kijken naar de waarden en uitkomsten tezamen. Voor de uitkomsten kijken we naar objectieve versus subjectieve gevolgen, zoals de impact op de daadwerkelijke dreiging en de beleving van de dreiging in de samenleving.

We starten met een breedtestudie waarin wij de (Westerse) context schetsen waarin het handelen naar aanleiding van terroristische dreigingen en het nadenken over de noodtoestand dient te worden geplaatst. Daarbij worden onder meer de aanslagen in de VS (2001), Spanje (2004) en UK (2005) beknopt belicht als zijnde de recente voorgeschiedenis waartegen de casuïstiek, die we vervolgens beschrijven, dient te worden geplaatst. Vervolgens beschrijven we een drietal casussen van terroristische dreigingen in West-Europa van recente datum (2015-2016). Deze casussen zijn voorbeelden van een formele of feitelijke noodtoestand, dan wel een pakket noodmaatregelen uitgeroepen/ingezet in een Westers democratisch land. Hiermee kunnen we vergelijkingen maken en relevante conclusies trekken vanuit verschillende invullingen van de noodtoestand voor Nederland. Per casus worden de verschillende facetten van het interventievermogen en de uitkomsten afzonderlijk geïnventariseerd, maar ook met elkaar in verbinding gebracht. Deze vergelijking geeft inzicht in de ervaringen met een noodtoestand binnen een westerse democratische staat in het algemeen en als gevolg van de terroristische dreiging in het bijzonder.

3.2 CASUSSELECTIE

Bij de keuze van de casuïstiek is gekeken naar westerse democratieën die een diversiteit (in plaats van vergelijkbaarheid) aan verschillende wijzen van noodtoestand/noodmaatregelen hebben ingezet. Deze diversiteit is van belang om een

breed continuüm aan verschillende mogelijkheden te laten zien ter lering voor de Nederlandse situatie. Op basis hiervan is in overleg met de begeleidingscommissie van dit onderzoek gekozen voor de volgende casuïstiek:

- Frankrijk
- België
- Duitsland

Deze keuze is gemaakt op basis van de spreiding in termen van soorten noodmaatregelen (landelijke, regionale, geen formele noodtoestand), spreiding van soorten maatregelen, spreiding in termen van performativiteit en spreiding naar verschillende soorten verwachte effecten.

De *Franse* casus is interessant vanwege de uitgevaardigde noodtoestand die sinds de aanslagen in Parijs van november 2015 van kracht was en eind oktober 2017 is opgeheven. Dit is het enige recente West- Europese voorbeeld van het uitroepen van de noodtoestand en daarmee een belangrijke casus in het kader van dit onderzoek.

De *Belgische* casus is interessant vanwege het feit dat het land grondwettelijk gezien niet over de mogelijkheid beschikt tot het uitroepen van de noodtoestand. De dreiging wordt hier aangepakt middels een brede schakering van noodmaatregelen.

De *Duitse casus* is relevant aangezien er in 2016 verscheidene terroristische aanslagen zijn geweest en er als reactie op die aanslagen juist niet naar een formele noodtoestand is toegewerkt ondanks de wettelijke mogelijkheid daartoe. Een groot deel van de macht ligt bij de verschillende deelstaten waaruit een interessante spanning tot uiting komt tussen meer regionaal gebonden noodmaatregelen en de neiging vanuit het federale niveau om het contra-terrorisme beleid te centraliseren.

3.3 GEBRUIKTE BRONNEN

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van vijf typen bronnen:

1. Beschikbare wetenschappelijke literatuur over de noodtoestand;
2. Beschikbare beleidsdocumenten van de overheden zelf over de noodtoestand in specifieke landen, uiteenlopend van dreigingsrapportages en communiqués tot beleidsvoorstellen en (nood)wetswijzigingen;
3. Beschikbare rapporten en verslagen om een inzicht te krijgen in de performativiteit van het beleid, maatschappelijke onrust, vertrouwen in de overheid en sociale spanningen, uiteenlopend van statistische bevolkingspeilingen, rapporten van mensenrechtenorganisaties (bijvoorbeeld van Human Rights Watch over de noodtoestand in Frankrijk en de noodmaatregelen in België) en een overzicht van reacties en debatten in de media;

4. Interviews met contraterrore-beleidsmedewerkers in de onderzochte landen, afhankelijk van de toegankelijkheid van deze respondenten (zie Bijlage III voor een overzicht van gesproken experts en Bijlage IV voor de gehanteerde topiclijst);
5. Interviews met contraterrore-wetenschappers in de onderzochte landen, voor een kwalitatieve onderbouwing van onze analyses (zie Bijlage III voor een overzicht van gesproken experts en Bijlage IV voor de gehanteerde topiclijst).

Opgemerkt dient te worden dat citaten uit interviews, literatuur en media, die vertaald zijn uit een andere taal dan het Nederlands, vertaald zijn door de auteurs van dit rapport.



Hoofdstuk 4

Historische context (tussen 2000 en 2015)

4.1 SAMENVATTING

Uitzonderlijke maatregelen tegen terrorisme komen meermaals terug in de geschiedenis van Noord-Amerika en West-Europa. Dezelfde dilemma's spelen in verschillende landen, maar de unieke context van een land beïnvloedt de specifieke dynamiek. De aanslagen van '9/11' in New York in 2001, het treinstation van Madrid in 2004 en het openbaar vervoer in Londen in 2005 leidden bijvoorbeeld in de VS, Spanje en het VK tot extra veiligheidscontroles, meer informatiedeling, strakkere coördinatie, en aanscherping van het strafrecht. Spanje en VK gaan hierbij uit van hun eerdere ervaring met respectievelijk ETA en IRA, wat neerkomt op een aanscherping van bestaande wetgeving. Alleen in de VS wordt een noodtoestand uitgeroepen, die in 2017 nog steeds gedeeltelijk van kracht is. Alle landen richten hun maatregelen op de aanpak van internationale netwerken, zoals Al-Qaida, plus *lone wolves* die alleen opereren. In alle landen stuiten deze maatregelen (deels) op kritiek van parlement en mensenrechtenorganisaties. Na deze eerste jaren van deze eeuw neemt de zichtbare dreiging af. Vervolgens vraagt de opkomst van IS en de toegenomen polarisatie in de samenleving vanaf 2011 om een nieuwe respons.

4.2 INLEIDING

Het doel van dit hoofdstuk is om de ontwikkelingen tussen 2000 en 2015 op het gebied van de terroristische dreiging, en de manier waarop moderne natiestaten in de Westerse wereld reageren op deze dreiging, in kaart te brengen. Het is belangrijk om reacties op de terroristische dreiging in een historische context te plaatsen, omdat dezelfde dilemma's spelen in verschillende landen, maar de unieke context van elk land ook de specifieke dynamiek beïnvloedt. De ontwikkelingen zullen vanuit een helikopterperspectief besproken worden. In *box 1* verderop in dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op drie specifieke aanslagen en de hierop volgende reactie, te weten; 9/11 in de VS in 2001, de aanslagen in Madrid in 2004 en de aanslagen in Londen in 2005. In dit hoofdstuk worden tot slot enkele thema's benoemd die naar voren komen

als belangrijke bepalende concepten in de reactie op een dreiging, zoals de concepten *nood* en *tijdelijkheid*.

4.3 TERRORISTISCHE DREIGING TUSSEN 2000 EN 2015

Terrorisme is geen nieuw fenomeen en moderne natiestaten hebben al sinds de 19^e eeuw te maken met dreigingen afkomstig uit verschillende ideologieën, waaronder het anarchisme, antikolonialisme, links-extremisme, rechts-extremisme, separatisme, moslim-extremisme en dierenrechtenextremisme (De Graaf, 2010; Klem, 2014). De aanslagen van 11 september 2001 in de VS worden door velen echter bestempeld als een keerpunt, het begin van 'nieuw terrorisme', waarvan de bestrijding bovenaan de politieke agenda werd geplaatst (De Graaf, 2010, p. 15). Vanaf het begin van de 21^e eeuw neemt de aandacht voor terroristisch geweld dan ook wereldwijd toe (Richardson, 2006, p. 91).

Deze aandacht wordt in stand gehouden door een reeks terroristische aanslagen vanuit de jihadistische ideologie, met name de aanslagen in Madrid (2004), de moord op Theo van Gogh (2004), en aanslagen in Londen (2005), Mumbai (2008) en Jakarta (2009) (Noordegraaf et al., 2016, p. 49). Ook vinden er in deze periode aanslagen plaats vanuit de links- en rechtsextremistische ideologie, waaronder in Nederland de moord op Pim Fortuyn (2002) en pogingen tot brandstichting in moskeeën en internationaal de aanslagen van Anders Breivik in Oslo en Utøya (2011) (Ministerie van Venj, 2011, p. 37-41; NCTV, 2012; Noordegraaf et al., 2016, p. 49).

In deze periode is er met name sprake van een '*homegrown*' dreiging, gedefinieerd door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) als een dreiging afkomstig uit "*een jihadistisch netwerk waarvan de leden overwegend in het Westen zijn geboren of daar grotendeels zijn opgegroeid, en waarbij het radicaliseringsproces vrijwel geheel in westerse context heeft plaatsgevonden.*" *Homegrown* terrorisme plaatst de jihad nadrukkelijk in de eigen lokale context, en richt zich grotendeels op de binnenlandse situatie en politiek (AIVD, 2006, p. 13).

De binnenlandse dreiging wordt meer recentelijk aangevuld door het fenomeen van terroristische strijders die vanuit Europa naar conflictgebieden afreizen om mee te vechten in de jihad (*Foreign Terrorist Fighters*) en mogelijk terugkeren naar Europa om daar aanslagen uit te voeren. In 2014 vindt de eerste aanslag plaats die uitgevoerd wordt door een teruggekeerde Islamitische Staat (IS)-strijder, waarbij vier doden vallen in Brussel (Europol, 2015). In 2014 identificeren lidstaten van de Europese Unie (EU) deze specifieke dreiging dan ook als hun grootste zorg (Europol, 2015, p. 6). Een aanvullende dreiging komt van potentiële jihadististen die niet in staat zijn of niet bereid zijn om naar conflictgebieden af te reizen. In het jaarlijkse rapport waarin het *European*

Police Office (Europol) de belangrijkste trends in de terroristische dreiging aangeeft, neemt ook de toename van het aantal aanslagen uitgevoerd door individuen die alleen handelen (*lone wolves*) zonder aantoonbare connecties met bestaande terroristische netwerken, een prominente plaats in (Europol, 2015, p. 6).

De dreiging van IS, de conflicten in het Midden-Oosten, met name in Syrië, en de vluchtelingen crisis, die in Europa een hoogtepunt bereikt in 2015 zijn belangrijke ontwikkelingen met het oog op de terroristische dreiging en de manier waarop Europese staten hierop reageren. De toenemende polarisatie als gevolg van het vluchtelingen vraagstuk heeft niet alleen gevolgen voor de legitimatie van contraterrorisme beleid, maar vergroot ook de dreiging van intimidatie, vijandige retoriek en geweld tegen moslims, islamitische instanties, opvangcentra voor vluchtelingen en asielzoekers vanuit de rechts-extremistische hoek.

4.4 REACTIE OP DE TERRORISTISCHE DREIGING TUSSEN 2000 EN 2015

De internationale ontwikkelingen binnen de bestrijding van terrorisme wijzen op een toenemende samenwerking en coördinatie op zowel het mondiale als het Europese niveau. Zo nemen in 2006 alle lidstaten van de Verenigde Naties voor het eerst een gezamenlijk strategisch raamwerk aan: *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*; een strategie voor de bestrijding van terrorisme tussen 2011 en 2015, waarin benadrukt wordt dat de strijd tegen terrorisme een wettelijke basis moet hebben en er verzekerd moet worden dat mensenrechten gehandhaafd blijven (Noordegraaf et al., 2016, p. 51).

De aanslagen van '9/11' zorgen ervoor dat de ontwikkelingen in het contraterrorisme-beleid op Europees niveau in een stroomversnelling terecht komen, onder andere resulterend in het Europees kaderbesluit in 2002 dat bepaalt dat alle lidstaten contraterrorisme-wetgeving in moeten voeren (Noordegraaf et al., 2016, p. 51). In reactie op specifieke aanslagen wordt de samenwerking versterkt en worden nieuwe maatregelen doorgevoerd. Als reactie op de aanslagen in Madrid in 2004 komt er bijvoorbeeld een Europese Coördinator Terrorismebestrijding, evenals een Europese terrorismebestrijdingsstrategie (Noordegraaf et al., 2016, p. 51).

De aan- of afwezigheid van historische ervaringen met terroristische dreigingen is een belangrijke factor voor het verklaren van verschillen in de manier waarop landen reageren op terrorisme en hoe de nationale wetgeving zich ontwikkeld heeft. Desalniettemin zijn er ook overeenkomsten te zien. Zo bestaan de reacties vaak uit het invoeren van extra veiligheidscontroles, meer informatiedeling, strakkere coördinatie en een aanscherping van het strafrecht. Bovendien richten de landen die getroffen worden door terroristische aanslagen tussen 2000 en 2015 hun maatregelen op de

aanpak van internationale netwerken, zoals Al Qaida en meer recentelijk IS, plus de aanpak van *lone wolves* die alleen opereren.

De connectie tussen internationale netwerken en de terroristische dreiging uit zich soms in een militaire reactie op het internationale niveau. Een voorbeeld hiervan is de inval in Irak in 2003, maar ook de beslissing van president François Hollande om het Franse aandeel in de luchtaanvallen in Syrië te intensiveren als directe reactie op de aanslagen van november 2015 in Parijs en Saint-Denis. Anderzijds kan het ook leiden tot een verminderde militaire betrokkenheid, zoals het geval was na de aanslagen in Madrid in 2004. Deze aanslagen werden door de bevolking geïnterpreteerd als het gevolg van Spaanse betrokkenheid in Irak, en het terugtrekken uit Irak werd daarom gezien als een belangrijke beleidsreactie (Rose, Murphy & Abrahms, 2007, p. 185).

Over het algemeen worden de maatregelen die regeringen nemen als directe reactie op terroristische aanslagen ontvangen met een breed draagvlak vanuit de bevolking. In de VS bijvoorbeeld, leidden de aanslagen van '9/11' in de directe nasleep tot grote steun voor de eigen regering en het binnenlandse en buitenlandse beleid dat werd ingesteld naar aanleiding van de aanslagen en de herverkiezing van president George W. Bush (Díez-Nicolás, Rasinski & Smith, 2005, p. 3). Opiniepeilingen gehouden na aanslagen in verschillende landen tonen meermaals aan dat de meerderheid van de bevolking bereid is basisvrijheden in te leveren voor een effectievere bestrijding van terrorisme. In de meeste gevallen stuiten maatregelen, die genomen werden als directe reactie op terroristische aanslagen echter ook op kritiek, vanuit bijvoorbeeld het parlement, de rechterlijke macht en mensenrechtenorganisaties.

Box 1 Terroristische dreiging en reactie: drie specifieke casussen

1. New York en Washington DC - aanslagen op het World Trade Center en Pentagon

De aanslagen uitgevoerd door Al Qaida op 11 september 2001 in de VS waarin het terrorisme in minder dan 90 minuten meer Amerikaanse slachtoffers maakte dan de voorafgaande 33 jaar, overtroffen alles wat de westerse wereld tot dan toe ervaren had op het gebied van terrorisme (Hoffman, 2002, p. 303-304). Negentien vliegtuigkapers doodden zichzelf, de passagiers en crewleden van de vier vliegtuigen die zij kaaptten en 2.977 mensen die aanwezig waren in en rondom het *World Trade Center* en het *Pentagon* (CNN, 2016).

Toenmalig president Bush reageerde op deze aanslagen met de *War on Terror* die zich vertaalde in twee buitenlandse oorlogen (Afghanistan en Irak), de oprichting van het Ministerie voor Binnenlandse Veiligheid (*Homeland Security*), de opstart van een groot massa surveillance programma (*Total Information Awareness*), de creatie van de omstreden gevangenis Guantánamo Bay en de invoering van de wet *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* (USA PATRIOT act). Deze wet geeft de regering vergaande bevoegdheden die burgerlijke vrijheden inperken (Doyle, 2002). Ook roept president Bush de noodtoestand uit, die de president ruime bevoegdheden geeft rondom de inzet en organisatie van het leger. Deze noodtoestand is vandaag de dag nog steeds van kracht. De maatregelen van de regering genoten brede steun van de bevolking, maar stuitten ook op kritiek van mensenrechtenorganisaties.

2. Madrid - aanslagen op het treinstation

Op 11 maart 2004 vonden in Madrid de dodelijkste terroristische aanslagen plaats die Europa tot dan toe gezien had sinds de Tweede Wereldoorlog (Rose, Murphy & Abrahms, 2007, p. 186). Er waren dertien bommen geplaatst, waarvan er tien explodeerden in drie verschillende treinen, resulterend in 192 doden en ruim 1.400 gewonden (Moreno, 2005, p. 65).

Hoewel er geen substantiële wetswijzigingen zijn geweest naar aanleiding van de aanslagen in Madrid, zijn er wel veel hervormingen doorgevoerd om de interne veiligheid te verbeteren (Reinares, 2009, p. 373). De aanslagen vormden wel de aanleiding voor een vergrote aandacht voor een gecoördineerde contraterorisme strategie op Europees niveau.

De maatregelen die door de nieuwe regering genomen zijn in reactie op de aanslagen genoten een hoge mate van legitimiteit onder de bevolking. Uit opiniepolls blijkt dat de acties die de regering ondernomen heeft overeenkwamen met de maatregelen die de Spaanse bevolking belangrijk achtte (Reinares, 2009, p. 382).

3. Londen - aanslagen op het openbaar vervoer

Op 7 juli 2005 vond er een terroristische aanslag plaats in Londen, waarbij zelfmoordterroristen drie treinen en één bus opbliezen (Klausen, 2009, p. 403). Hierbij kwamen 52 mensen om het leven en raakten ruim 700 mensen gewond (Klausen, 2009, p. 403).

Als reactie op de aanslagen van 7 juli 2005 presenteerde Tony Blair een plan met twaalf punten om terrorisme te bestrijden. Deze punten bevatten zowel administratieve als wetgevende maatregelen gericht op een strengere aanpak van individuen die terrorisme aanmoedigen of verdedigen, het verstoren van rekrutering en training van nieuwe terroristen en strengere regels rondom immigratie en integratie (Feikert-Ahalt, 2013). De benodigde wetswijzigingen voor dit plan werden voorgesteld in de *Terrorism Bill*, die uiteindelijk aangenomen is in april 2006. Hoewel in het VK de noodtoestand werd uitgeroepen na de aanslagen van 9/11 in de VS, werd deze na de aanslag van 7 juli 2005 in Londen niet ingezet.

De *Terrorism Bill* stuitte op veel weerstand en controversie in zowel the House of Commons als the House of Lords en veroorzaakte onenigheid binnen de Britse Labour Party (Feikert-Ahalt, 2013). Veel van de voorstellen werden geschrapt, waaronder een voorstel dat het mogelijk maakte om mensen verdacht van terroristische daden tot 90 dagen in hechtenis te houden en de wijzigingen omtrent het sluiten van extremistische moskeeën (Feikert-Ahalt, 2013). Ook de toenadering tussen de regering en moslimorganisaties stuitte op kritiek. Zo stelde de *Church of England* bijvoorbeeld dat hiermee "belastinggeld gebruikt werd om de islam te promoten" (Klausen, 2009, p. 415).

4.5 BELANGRIJKE THEMA'S T.A.V. DE REACTIES OP DREIGING

Thema's die veel terugkomen in de manier waarop natiestaten beleidsmatig reageren op een terroristische aanslag op hun grondgebied, zijn *nood* en *tijdelijkheid*. Maatregelen die onder normale omstandigheden niet, of minder gemakkelijk, geaccepteerd zouden worden binnen de politiek en door de bevolking, verkrijgen legitimatie zodra een situatie wordt gedefinieerd en geïnterpreteerd als een "noodsituatie". Hetzelfde geldt voor tijdelijkheid. Maatregelen waarbij vrijheden ingeleverd of beperkt worden, worden door de bevolking sneller als legitiem ervaren wanneer de regering ze rechtvaardigt als zijnde een tijdelijke maatregel, die enkel nodig is om de bevolking te beschermen in de directe nasleep van de aanslag en in die zin dus afwijkt van wat onder "normale" omstandigheden toegelaten zou worden. In de VS is de situatie van nood steeds verlengd, en nog steeds van kracht. Wat tijdelijk lijkt, blijkt potentieel grote permanentie in zich te dragen.

In zekere zin zet dat tegenstellingen in de samenleving aan: de meerderheid steunt de noodmaatregelen, maar minderheden (zoals maatschappelijke spelers als NGO's) uiten kritiek. Ook politiek, zoals in het VK en in Duitsland, leiden ingrijpende noodmaatregelen tot tegenstellingen en controverses. Desalniettemin wordt het nemen van noodmaatregelen door de publieke opinie al snel als normaal gezien. In die zin is de maatschappelijke legitimiteit hoog. Of dat alles bijdraagt aan, c.q. samengaat met doelgerichte en robuuste interventies is de vraag.

Hoofdstuk 5

Casus Frankrijk

5.1 SAMENVATTING

Op 13 november 2015 werd Frankrijk opgeschrikt door een serie van gecoördineerde aanslagen in de hoofdstad Parijs. De aanslagen werden opgeëist door Islamitische Staat (of: Daesh) en telden 129 doden, waarvan het merendeel viel in het theater Bataclan. Nog dezelfde avond kondigde president Hollande aan dat in verband met de aanslagen de noodtoestand zou worden uitgeroepen. Deze noodtoestand trad de volgende ochtend in werking; eerst alleen met betrekking tot het Europese deel van Frankrijk (*territoire métropolitaine et Corse*) en na enkele dagen ook met betrekking tot de Franse overzeese gebiedsdelen (*territoires d'outre mer*). Zij is verschillende malen verlengd en heeft bijna twee jaar geduurd. Op 1 november 2017 is de noodtoestand uiteindelijk opgeheven. Het uitroepen van de noodtoestand heeft verstrekkende juridische gevolgen gehad. Dankzij de noodtoestand hebben bestuurlijke autoriteiten en opsporingsdiensten bevoegdheden in handen gekregen waarover zij in het gewone recht niet of in beperkte mate beschikken. Het gebruik van deze bevoegdheden heeft in de weken en maanden na de aanslagen van 13 november 2015 tot kritiek geleid van maatschappelijke organisaties. Onder de Franse bevolking is de steun voor de noodtoestand echter groot of staat men er onverschillig tegenover. Behalve in het kader van de noodtoestand zijn in de loop van 2015 en 2016 nog verschillende andere maatregelen tot stand gekomen om de dreiging van terrorisme het hoofd te bieden, onder meer met betrekking tot de inlichtingendiensten en op het terrein van buitenlandse zaken. Na 13 november 2015 is Frankrijk nog een aantal malen getroffen door een terroristische aanslag; het meest ingrijpend op 14 juli 2016 in Nice, toen een vrachtwagen inreed op een vanwege de nationale feestdag verzamelde menigte op de boulevard van de stad.

5.2 CONTEXT FRANKRIJK

5.2.1 *Historie qua dreiging en maatregelen*

Frankrijk kent een lange geschiedenis van terrorisme. Deze geschiedenis begint in de negentiende eeuw, met politiek geïnspireerde moordaanslagen op leden van de

monarchie en de republikeinse elite.² Zij loopt door in de twintigste eeuw. Tijdens het interbellum is Frankrijk het middelpunt van Europese intriges en vinden ter linker- en rechterzijde van het politieke spectrum aanslagen plaats op verschillende buitenlandse personen en doelen. Na de Tweede Wereldoorlog krijgt terrorisme in Frankrijk een ander gezicht wanneer in 1954, tegen de achtergrond van dekolonisatie, de Algerijnse Oorlog uitbreekt. Tijdens dit conflict worden veel aanslagen gepleegd, zowel in Algerije als in Frankrijk. Een van de dieptepunten is een terroristische aanslag van de Organisation de l'Armée Secrète (OAS) op een trein tussen Parijs en Straatsburg in 1961 waarbij meer dan twintig doden vallen. Tot de aanslagen in Parijs van november 2015 was dit de meest bloedige aanslag uit de recente Franse geschiedenis (Lafont, 2015).

De Algerijnse Oorlog is in meerdere opzichten belangrijk om de huidige juridische en politieke context te begrijpen waarbinnen de Franse strijd tegen terrorisme zich afspeelt. In de eerste plaats dateert de wet die de grondslag vormt voor de in november 2015 uitgeroepen noodtoestand uit deze periode. Onwillig om het conflict als oorlog te bestempelen en bevreesd om het leger in het zadel te helpen, was in de beginperiode van de Algerijnse Oorlog door twee opeenvolgende Franse presidenten geweigerd om een staat van beleg, een reeds bestaande modaliteit van noodrecht, uit te roepen. Niettemin werd wel de behoefte gevoeld om in Algerije op te treden met voorbijgaan aan bepaalde grondrechtwaarborgen. Een door burgerlijke autoriteiten gecontroleerde noodtoestand moest in 1955 uitkomst bieden (Thénault, 2007).

Na 1963 valt het geweld dat door de Algerijnse kwestie werd losgemaakt stil. Hiervoor in de plaats komt gedurende de jaren zeventig en tachtig geweld gepleegd door onder andere Palestijnse vrijheidsbewegingen, gericht op Joodse doelen, en door groeperingen geïnspireerd door extreem-linkse en extreem-rechtse motieven. In deze periode worden voorts ook de eerste aanslagen uitgevoerd door Corsicaanse onafhankelijkheidsstrijders.

Moslimfundamentalistisch terrorisme duikt in Frankrijk voor de eerste maal op in de jaren tachtig, wanneer een aan Hezbollah gelieerde groep een serie van aanslagen pleegt. Naar aanleiding van deze aanslagen komt een wetgevingsoperatie op gang, die een fundament moet bieden om terrorisme tegen te gaan (Chalkiadaki, 2015). Een decennium later wordt dit fundament versterkt. Frankrijk wordt in deze periode opgeschrikt door enkele aanslagen uitgevoerd door de Algerijnse organisatie GIA, *Groupe Islamique Armé*. De Franse wetgever reageert hierop door onder meer het lidmaatschap van een terroristische organisatie strafbaar te stellen (Chalkiadaki, 2015). Naast genoemde wetgevende maatregelen wordt in deze periode, halverwege de jaren negentig, ook het *plan Vigipirate* fors uitgebreid. Dit plan, dat door de Franse regering

² Een bekende moordaanslag werd in 1820 gepleegd op Karel Ferdinand, hertog van Berry en troonpretendent.

wordt ingesteld naar aanleiding van terroristische aanslagen eind jaren zeventig van de vorige eeuw, biedt een kader waarbinnen door de verschillende Franse autoriteiten kan worden opgetreden tegen terrorisme. Het heeft als doel de samenleving weerbaar te maken tegen aanslagen en een gecoördineerde aanpak hiervan te bespoedigen. Een bekend aspect van *Vigipirate* is de instelling van verschillende dreigingsniveaus.³

Wetgeving op het gebied van contraterrorisme krijgt een nieuwe impuls naar aanleiding van terroristische aanslagen die buiten Frankrijk plaatsvonden: eerst in 2001 de aanslagen op 9/11 in de Verenigde Staten en vervolgens in 2004 en 2005 de metroaanslagen in Madrid en Londen. In de strafwet worden enkele specifieke terroristische misdrijven opgenomen en er worden bevoegdheden gecreëerd om tegoeden van terroristen te confisqueren (wet nr. 2006-64 van 23 januari 2006). Verder wordt in deze jaren de bestrijding van terrorisme een prioriteit voor de politie en komt een omvattende contraterrorismestrategie tot stand (Chalkiadaki, 2015). Bij deze strategie worden ook de veiligheidsdiensten nadrukkelijk betrokken, die zelf worden onderworpen aan een grondige reorganisatie. In deze periode wordt de *Conseil national du renseignement* (CNR) opgericht, een overkoepelend orgaan van de zes Franse inlichtingentakken. In 2017 is de CNR gecomplementeerd door een nieuw orgaan: het *Centre national du contre-terrorisme*.

Moslimfundamentalistisch terrorisme zoals we dat vandaag kennen – veelal uitgevoerd door jihadisten met Europese wortels en met een via sociale media verspreide ideologie van jihadisme – doet tot slot zijn intrede in Frankrijk in 2012 (Kepel, 2017, p. 9-33). In maart van dat jaar worden in de zuid-Franse plaatsen Toulouse en Montauban door de Frans-Algerijnse terrorist Mohammed Merah zeven personen gedood, onder wie militairen en kinderen. Merah had voordat hij zijn daden beging reizen gemaakt naar Afghanistan en Pakistan, waar hij naar verluidt training kreeg van Al-Qaeda (Paulussen, 2016, p. 5-6). De voedingsbodem voor deze nieuwe golf van moslimfundamentalistisch terrorisme ligt, specifiek wat Frankrijk betreft, naar verluidt in 2005, toen hevige onlusten uitbraken in de banlieues en daarnaast wereldwijd onder moslims grote beroering ontstond over Deense cartoons over de profeet Mohammed (Kepel, 2017, p. 12-18).

Ook de aanslag in 2012 vormt weer aanleiding voor de Franse overheid om haar wetgeving inzake contraterrorisme te herzien. Nog in hetzelfde jaar wordt een wet aangenomen die het makkelijker maakt om teruggekeerde jihadgangers strafrechtelijk aan te pakken (wet nr. 2012-1432 van 21 december 2012). Later, in een wet die wordt

³ In 2014 is het systeem van dreigingsniveaus veranderd. Niet langer maakt men een onderscheid aan de hand van kleuren, maar aan de hand van bepaalde classificaties. Inmiddels bestaan er drie verschillende dreigingsniveaus: *vigilance*; *securité renforcée – risque attentat*; *urgence attentat*. Zie <http://www.gouvernement.fr/vigipirate>.

aangenomen op 13 november 2014, wordt een uitreisverbod in het leven geroepen ten aanzien van Franse burgers die van plan zijn in het buitenland terroristische activiteiten te ontplooiën en, omgekeerd, een inreisverbod voor buitenlanders die een bedreiging vormen voor de openbare veiligheid in Frankrijk. Verder voegt de wet van 13 november 2014 de *entreprise terroriste individuelle* als delict toe aan het Franse strafrecht – hierdoor wordt het mogelijk om al in een vroeg stadium strafrechtelijk op te treden tegen een persoon die ervan wordt verdacht een aanslag voor te bereiden, ook al handelt de persoon in kwestie alleen – en stelt zij het verheerlijken van terrorisme strafbaar (wet nr. 2014-1353 van 13 november 2014). De wetswijzigingen houden nieuw terrorisme niet buiten de deur. Een kleine twee maanden nadat zij wordt aangenomen, worden in januari 2015 in en rondom Parijs voor de eerste maal (mede)⁴ uit naam van Islamitische Staat aanslagen gepleegd, eerst op de redactie van het satirische weekblad Charlie Hebdo en vervolgens op een joodse supermarkt. Hierbij vallen zeventien dodelijke slachtoffers. Ook deze aanslagen luiden weer nieuwe maatregelen in. Deze maatregelen worden hieronder in paragraaf 5.4 besproken.

5.2.2 *Juridisch kader uitvaardigen noodtoestand*

Het Franse recht voorziet in een aantal modaliteiten van noodrecht. Een van deze modaliteiten, die men *gewone* noodtoestand zou kunnen noemen, werd na de aanslagen in Parijs in november 2015 ingesteld. Deze noodtoestand, in het Frans *état d'urgence* genaamd, is een creatie van de gewone wet en kwam, zoals hierboven werd beschreven, tot stand in de beginjaren van de Algerijnse Oorlog. Naast de *état d'urgence* (hierna: noodtoestand) bestaan nog twee andere modaliteiten van noodrecht: de staat van beleg (*état de siège*) en de uitzonderingstoestand (*l'état d'exception*). Deze twee modaliteiten zijn creaties van de Franse grondwet (resp. art. 36 en art. 16).

De behoefte aan noodrecht deed zich in Frankrijk al vroeg voelen. Reeds aan het einde van de achttiende eeuw werd de noodzaak ingezien om een (grond)wettelijke regeling te scheppen voor situaties die binnen een normaal rechtsregime niet het hoofd kunnen worden geboden (Loof, 2005, p. 46-49). Dat Frankrijk hierin voorop liep, is niet verwonderlijk. De noodzaak van wettelijke verankering van noodrecht ontstaat immers daar, waar eerst aanvaard wordt dat overheidsmacht regulering behoeft in een constitutioneel stelsel. En die laatste gedachte vormde een van de theoretische fundamenten van de Franse Revolutie.

Aanvankelijk concentreerde het Franse noodrecht zich hoofdzakelijk rond de staat van beleg. Deze figuur, thans te vinden in artikel 36 van de grondwet, brengt mee dat bevoegdheden van burgerlijke autoriteiten kunnen overgaan op militaire autoriteiten

⁴ Dit was het geval met de aanslag op de joodse supermarkt – en eerder nog de moord op een Franse politieagent – gepleegd door Amédy Coulibaly. De aanval op Charlie Hebdo door de gebroeders Kouachi wordt opgeëist door Al-Qaida op het Arabisch schiereiland.

(zoals militaire rechtbanken). De staat van beleg is in eerste instantie bedoeld voor gevallen van oorlog met andere mogendheden, maar kan ook worden uitgeroepen in gevallen van inwendige oproer. De eerste keer dat de staat van beleg in Frankrijk werd uitgeroepen, in 1848, viel in de laatste categorie. Nadien is een staat van beleg bijvoorbeeld nog ingesteld aan het begin van de Eerste en Tweede Wereldoorlog.⁵ Onder de Vijfde Republiek is de staat van beleg nooit uitgeroepen.⁶

De noodtoestand was, in 1955, de tweede modaliteit van noodrecht die in Frankrijk tot stand kwam. De noodtoestand, die dus geen expliciete grondwettelijke grondslag heeft, onderscheidt zich van de staat van beleg doordat hij veel minder een militair karakter heeft (Loof, 2016, p. 154-155). Anders dan in het geval van de staat van beleg gaan de door de wet van 1955 bestreken bevoegdheden niet over op militaire autoriteiten, maar blijven zij in handen van burgerlijke autoriteiten. De autoriteiten die deze bevoegdheden mogen uitoefenen zijn, op een enkele uitzondering na, ofwel de minister van Binnenlandse Zaken ofwel de prefecten in de 102 Franse departementen.⁷ In totaal kent de wet van 1955 de autoriteiten twaalf verschillende bevoegdheden toe om de openbare orde te handhaven (zie het overzicht van Assemblée Nationale, 2016, N° 4281, p. 31).⁸ In sommige gevallen zijn deze bevoegdheden gewijzigd of toegevoegd nadat de noodtoestand in november 2015 werd uitgeroepen. Zij zullen daarom hieronder, in de paragraaf gewijd aan interventies, inhoudelijk worden besproken. Op deze plek volgt nog een korte schets van het juridische kader met betrekking tot het uitroepen en verlengen van de noodtoestand en van de gevallen waarin hij in het verleden is uitgeroepen.

Volgens artikel 1 van de wet van 1955 is het uitroepen van de noodtoestand geoorloofd in geval van acuut gevaar als gevolg van ernstige schendingen van de openbare orde en in geval van gebeurtenissen die door hun aard en ernst het karakter van een publieke

⁵ Er bestaan twijfels over de rechtmatigheid hiervan. Zie <http://lemmings.unblog.fr/2016/07/16/etat-de-siege-france/>.

⁶ Aanvankelijk werd art. 36 uitgewerkt in een wet die stamde uit 1878. In 2004 is deze wet ingetrokken en vervangen door een ordonnantie (regeringsbesluit). [https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070694&dateTexte=.](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070694&dateTexte=)

⁷ Een uitzondering vindt men in art. 6-1, dat de ministerraad de bevoegdheid geeft om verenigingen te ontbinden.

⁸ Vanuit de Assemblée Nationale zijn er door twee commissies rapporten gepubliceerd over de noodtoestand en andere maatregelen in de strijd tegen het terrorisme. De eerste commissie is opgeroepen om de noodtoestand te controleren en doet hiervan verslag in rapporten. Van deze commissie is het bovengenoemde rapport N° 4281 van 6 december 2016 afkomstig. De tweede commissie is een speciale enquêtemissie die specifiek is opgericht om de maatregelen te onderzoeken die de staat sinds januari 2015 genomen heeft om terrorisme te bestrijden. Van deze commissie is het hieronder meerdere malen aangehaalde rapport N° 3922 van 5 juli 2016 afkomstig.

calamiteit hebben. In hoeverre de aanslagen van 13 november 2015 beantwoordden aan deze toepassingscriteria, werd niet specifiek toegelicht. Dat zij hieraan beantwoordden, was niet vanzelfsprekend. Na de aanslagen in januari 2015 zag de regering bijvoorbeeld expliciet af van een toevlucht tot de noodtoestand (Cassia, 2016, p. 20).

Het uitroepen van de noodtoestand geschiedt bij decreet in de ministerraad (art. 2 wet van 1955). In Frankrijk wordt de ministerraad voorgezeten door de president (art. 9 Const.). Deze speelt bij het uitroepen van de noodtoestand dan ook een leidende rol. De bevoegdheid om een noodtoestand uit te roepen, heeft overigens niet altijd in handen gelegen van de uitvoerende macht. Tot 1960 gebeurde dat bij wet, dat wil zeggen door het parlement.⁹

Tot aan de aanslagen in Parijs is de noodtoestand vijfmaal eerder uitgeroepen. Tijdens de Algerijnse Oorlog gebeurde dit in totaal drie keer; in 1955, 1958 en 1961-1962. Vervolgens duurde het ruim twee decennia, tot 1985, voordat de autoriteiten opnieuw hiertoe overgingen. Ditmaal werd de aanleiding gevormd door de strijd voor onafhankelijkheid die was uitgebroken in Nieuw-Caledonië, een inmiddels overzees gebiedsdeel van Frankrijk met een bijzondere status in de Stille Oceaan. Tot aan de gebeurtenissen in 2015 is de noodtoestand hierna nog één keer ingesteld. Dit was eind 2005, toen hevige onlusten uitbraken in de banlieues. De noodtoestand gold toen voor Europees Frankrijk en is met eenmaal verlenging tot begin januari 2006 van kracht geweest.

De derde en laatste modaliteit van noodtoestand die het Franse recht kent, de uitzonderingstoestand, is evenals de staat van beleg wel grondwettelijk verankerd, om precies te zijn in artikel 16. Deze modaliteit van noodrecht schort, indien geactiveerd, de normale rechtstoestand het meest vergaand op (Voisset, 1969; Saint-Bonnet, 1998). De uitzonderingstoestand kan worden uitgeroepen wanneer de instellingen van de Republiek, de onafhankelijkheid van de Franse natie, de integriteit van haar grondgebied of de uitvoering van de Franse internationale verplichtingen op een ernstige en onmiddellijke wijze gevaar lopen en het normale functioneren van het constitutionele bestel wordt onderbroken. De Franse president, door artikel 5 van de Grondwet aangewezen als hoeder van de Grondwet, kan in dat geval alle maatregelen nemen die de omstandigheden verlangen.

⁹ Anders dan in Nederland, waar wetgeving een gedeelde bevoegdheid van regering en parlement vormt, deelt de Franse grondwet de wetgevende bevoegdheid exclusief toe aan het parlement (art. 24 Const.). Als gevolg van het vigerende semi-presidentiële stelsel in Frankrijk kan de uitvoerende macht het wetgevingsproces evenwel vergaand beïnvloeden.

Artikel 16 is een creatie van de in 1958 opgerichte Vijfde Republiek. Daarmee is de bepaling net als de wet van 1955 niet los te zien van de Algerijnse Oorlog, die Charles de Gaulle weer aan de macht bracht en ruimte schiep voor een nieuw constitutioneel stelsel. De Grondwet van de Vijfde Republiek voorziet in ruime bevoegdheden voor de president en de regering. Artikel 16 is de grondslag voor een van deze bevoegdheden. De bepaling is geschreven voor een situatie zoals die ontstond in juni 1940. Bij gebrek aan een bepaling als artikel 16 achtten de Franse regeringsleiders van de Derde Republiek zich destijds niet bevoegd het constitutioneel gezag buiten (Europees) Frankrijk voort te zetten (Hamon & Troper, 2013, p. 505).¹⁰ Artikel 16 is eenmaal toegepast; in 1961 door president De Gaulle. De aanleiding hiervoor was dezelfde als het uitroepen van de noodtoestand in 1961; een militaire coup door enkele Franse generaals in Algerije. De toepassing van artikel 16 zorgde ervoor dat de (gewone) noodtoestand kon worden verlengd bij besluit van de president in plaats van door het parlement, zoals de wet van 1955 voorschrijft (Thénault, 2007, p. 25).

De toepassing van artikel 16 Grondwet door president De Gaulle is stevig bekritiseerd, onder meer omdat De Gaulle de uitzonderingstoestand in stand liet toen het gevaar van een coup reeds lang geweken was. Om al te eigengereid optreden door een president te voorkomen, is de bepaling in 2008 aangepast. De beslissing om een uitzonderingstoestand op te heffen ligt nog steeds bij de president, maar is wel aan striktere procedurele voorwaarden gebonden dan voorheen.

Na de aanslagen in Parijs is er niet voor gekozen de uitzonderingstoestand uit te roepen. Hoewel president Hollande verklaarde dat Frankrijk in oorlog was na de aanslagen, benadrukte hij in een toespraak van 16 november 2015 voor het Congres dat de Franse staatsinstellingen niet in hun functioneren bedreigd werden.¹¹ Nochtans gaf Hollande wel aan dat hij graag zag dat de (gewone) noodtoestand grondwettelijk verankerd zou worden. Als reden hiervoor gaf de president op dat het Franse constitutionele recht op dit moment niet voorziet in een geschikt kader om gedurende een bepaalde periode buitengewone maatregelen te nemen, zonder uit te komen bij de staat van beleg of publieke vrijheden aan te tasten. De gewenste grondwetswijziging ging echter niet door. Op 30 maart 2016 trok president Hollande het wijzigingsvoorstel in, nadat een hieraan gekoppeld voorstel met betrekking tot het nationaliteitsrecht in een politieke impasse was beland.¹²

¹⁰ Vgl. de Nederlandse regering in ballingschap tijdens de Tweede Wereldoorlog. Deze koos er wel voor om op basis van subjectief staatsnoodrecht in Londen door te regeren.

¹¹ Het Congres is een verenigde vergadering van beide huizen van het Franse parlement, de Nationale Assemblée en de Senaat. Het Congres komt bijeen in Versailles, onder meer wanneer de president, zoals op 16 november 2015, het parlement wenst toe te spreken. Zie art. 18 Const.

¹² Het gesneuveld voorstel is te vinden op:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000031679624&type>

5.2.3 *Institutionele context*

Hierboven is al het een en ander duidelijk geworden over het Franse institutionele bestel. Dat bestel leunt, sinds in 1958 de Vijfde Republiek werd gesticht, sterk op de uitvoerende macht. Bij de uitvoerende macht denken we in Frankrijk al snel aan het ambt president. Dat is, zeker wanneer de Franse grondwet als uitgangspunt wordt genomen, echter niet helemaal terecht. Kenmerkend aan de Vijfde Republiek – en nieuw vergeleken met eerdere constitutionele stelsels – is dat de uitvoerende macht een tweeledige structuur heeft. Zij wordt uitgeoefend door zowel het staatshoofd – een direct door het volk gekozen, politieke president – als de regering – in het bijzonder door de minister-president. In de loop der jaren heeft de constitutionele praktijk zich echter zo ontwikkeld dat de president de politieke leiding over de regering in handen heeft en de minister-president en de overige ministers aan hem ondergeschikt zijn.

Als gevolg van de door president De Gaulle afgedwongen directe verkiezing van de president groeit het Franse constitutionele systeem in de jaren erna uit tot een *semi-presidentieel* systeem. Binnen dit systeem is een beperkte rol weggelegd voor de volksvertegenwoordiging, in Frankrijk bestaande uit twee kamers, de *Assemblée Nationale* en de Senaat (art. 24 Const.). Aangezien de verkiezingen voor de *Assemblée Nationale* normaal gesproken vlak na de presidentsverkiezingen worden gehouden, beschikken de president en de regering hierin doorgaans over stabiele meerderheden. Mocht zich gedurende een regeerperiode toch onverhoopt een conflict voordoen tussen de uitvoerende macht en het parlement, dan biedt de Franse grondwet de eerste ruime bevoegdheden om haar plannen door te drukken.

Evenals in Nederland, is de staatsvorm van Frankrijk die van een gedecentraliseerde eenheidsstaat (art. 1 Const.). Constitutioneel gezag is in belangrijke mate gecentraliseerd bij de nationale ambten in de hoofdstad Parijs, maar ook de autoriteiten op lokaal niveau – in Frankrijk de regio's, departementen en gemeenten – beschikken over substantiële (eigen) bevoegdheden (Heringa, 2016, p. 87-89).

Tot slot nog enige aandacht voor de rechterlijke organisatie in Frankrijk en de inbedding van het land in de internationale en Europese rechtsorde. Traditioneel neemt de rechter in Frankrijk, net als in Nederland, een terughoudende positie in. Toetsing van de wet aan de grondwet was lange tijd niet toegestaan. Wel voorziet de Franse grondwet, net als de Nederlandse grondwet, al langere tijd in de mogelijkheid

=general&typeLoi=proj&legislature=14. Overigens leidde het grondwetswijzigingsvoorstel in een eerder stadium tot het opstappen van de Franse minister van Justitie, Christiane Taubira. Taubira kon zich niet verenigen met het voorstel om de nationaliteit in te trekken van veroordeelde terroristen met een dubbele nationaliteit. Later schreef zij over het antiterrorbeleid van de regering een boek. Zie <https://www.volkskrant.nl/boeken/als-franse-politicus-moet-je-een-boek-schrijven~a4252250/>.

om wetten (en andere regelgeving) onder bepaalde voorwaarden te toetsen aan verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (art. 55 Const.). Na een wijziging van de grondwet in 2008 is hier ook een beperkte bevoegdheid van grondwetstoetsing bijgekomen. Burgers kunnen sinds deze hervorming in geval van inbreuken van de wet op de grondwet met een speciale procedure terecht bij de *Conseil Constitutionnel*, dat hiermee de status van een grondwettelijk hof heeft verworven (art. 61-I Const.).¹³ Deze procedure is een aantal keren toegepast om bepalingen uit de wet van 1955, die de grondslag biedt voor de noodtoestand, aan te vechten (zie hierna, paragraaf 5.5.2).

Als gevolg van de introductie in 2008 van de mogelijkheid tot grondwetstoetsing is het belang van het EVRM in de Franse rechtsorde wat afgenomen. Dit laat onverlet dat Frankrijk nog wel gewoon partij is bij dit verdrag, zich dient te houden aan de verplichtingen die uit dit verdrag voortvloeien en door zijn eigen burgers bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kan worden aangeklaagd vanwege een schending van het EVRM.

5.3 TIJDLIJN VAN GEBEURTENISSEN

7-9 januari 2015

Over een periode van drie dagen worden in en rond Parijs een serie van gecoördineerde aanslagen gepleegd, waarbij in totaal zeventien dodelijke slachtoffers vallen. De meeste slachtoffers vallen bij een aanslag op 7 januari door twee broers op de redactie van het satirisch weekblad Charlie Hebdo. Andere slachtoffers vallen twee dagen later bij een aanslag op een Joodse supermarkt in het oosten van Parijs. De aanslagen worden opgeëist door respectievelijk Al-Qaida op het Arabisch schiereiland en Islamitische Staat.

10 juli 2015

In de buurt van Lyon onthoofd een Franse burger van Noord-Afrikaanse afkomst zijn werkgever. De aanslagpleger ramt vervolgens met een vrachtwagen enkele gascilinders op het bedrijfsterrein van zijn werk, een gasfabriek. Hierbij vallen enkele gewonden. De aanslag wordt door de autoriteiten in verband gebracht met IS.

13 november 2015

Een zestal aanslagen in Parijs. Bij het Stade de France laten terroristen hun bomgordels ontploffen, er wordt geschoten in verschillende straten en op terrassen en drie

¹³ Voor 2008 bestond reeds de mogelijkheid van een abstracte, *ex ante* grondwetstoets. Op grond van deze mogelijkheid kan de grondwettigheid van een wet bijvoorbeeld bij de *Conseil Constitutionnel* worden aangekaart door een groep parlementariërs.

terroristen betreden een concertzaal van het Bataclan, waar ze in de menigte schieten. Met 130 doden zijn het de meest dodelijke aanslagen in Frankrijk sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. President François Hollande kondigt de noodtoestand af en kondigt tal van andere maatregelen aan.

7 januari 2016

Een man met een hakmes en nepbomgordel benadert het politiebureau in het 18^e arrondissement in Parijs terwijl hij "Allahu Akbar" schreeuwt. Hij wordt neergeschoten. Hij draagt een briefje bij zich, waarop staat geschreven dat hij trouw is aan IS.

13 juni 2016

Twee politieagenten gedood in Yvelines, een Frans departement direct ten westen van Parijs, door een 25-jarige jihadist in naam van IS. De politieagent van Magnanville is voor zijn huis neergestoken, zijn compagnon is in het huis gewurgd. De dader wordt gedood door de RAID, de speciale antiterreureenheid van de Franse politie.

14 juli 2016

Aanslag op boulevard van Nice. Een vrachtwagen rijdt in op de menigte verzameld op de boulevard voor de vuurwerkshow ter ere van de nationale feestdag. De vrachtwagen rijdt bijna twee kilometer door in de menigte en veroorzaakt 84 doden en tientallen gewonden. De dader, een 31-jarige man afkomstig uit Tunesië, wordt ter plekke door de politie neergeschoten.

26 juli 2016

Een priester, twee nonnen en een aantal gelovigen worden door twee mannen gegijzeld in een kerk in Saint-Etienne-du-Rouvray, vlakbij Rouen. De veiligheidsdiensten zijn snel ter plaatse, maar de priester wordt doodgeschoten door de terroristen voordat zij zelf neergeschoten worden. De aanslag wordt later geclaimd door IS, die aangeeft dat de twee mannen 'hun soldaten' waren.

5.4 INTERVENTIES

In Frankrijk is naar aanleiding van het terroristische geweld waardoor het land in 2015 en 2016 werd getroffen een breed scala aan maatregelen tot stand gekomen. Een deel van deze maatregelen is aangenomen in het juridisch kader van de noodtoestand. Dat wil zeggen dat de betreffende maatregelen ofwel een wijziging van de hierboven beschreven wet van 1955 inhielden, ofwel op grond van deze wet tot stand kwamen. Daarnaast zijn er nog tal van maatregelen genomen die formeel niet als noodrecht aangemerkt kunnen worden, maar wel een antwoord vormden op de nood van het terroristische geweld, zoals aanscherping van het strafrecht en militaire actie in door IS beheerste gebieden in het Midden-Oosten.

Na de aanslagen van januari 2015, op de redactie van Charlie Hebdo en op een Joodse supermarkt, kondigde de Franse regering stevige maatregelen aan, maar werd een beroep op de noodtoestand nog achterwege gelaten.¹⁴ Allereerst grepen de autoriteiten terug op de eerder al genoemde wet van 13 november 2014. Zo kondigde de regering een decreet af waarin handen en voeten werd gegeven aan haar bevoegdheid om de bewegingsvrijheid aan banden te leggen van inwoners met plannen voor terroristische activiteiten in het buitenland (décret 2015-26 van 14 januari 2015). Verder was na de aanslagen een piek te zien in vervolgingen vanwege de verheerlijking van terrorisme en werd werk gemaakt van de mogelijkheid om websites te blokkeren (Paulussen, 2016, p. 8; Chalkiadaki, 2015). In de tweede plaats werd nieuwe wetgeving voorbereid; met betrekking tot het financieren van terrorisme en met betrekking tot de inlichtingendiensten. In verband met dit laatste ging het Franse parlement in juli 2015 akkoord met een wijziging van de Veiligheidswet die ertoe heeft geleid dat de minister-president thans over de bevoegdheid beschikt om, buiten de rechter om, de inlichtingendiensten groen licht te geven voor het op grote schaal verzamelen van gegevens (wet nr. 2015-912 van 24 juli 2015). Tot slot nam de regering maatregelen zonder wetgevend karakter. Zo werd, in een operatie genaamd *Sentinelle*, het leger ingezet om te patrouilleren in de straten van Franse steden en om gevoelige locaties veilig te stellen. Operatie *Sentinelle* is een aanvulling op het eerder al genoemde plan *Vigipirate*.

Na de aanslagen in Parijs van 13 november 2015 werd wel een toevlucht gezocht tot het uitroepen van de noodtoestand. Het decreet waarbij dit geschiedde, was goed beschouwd zelfs de eerste maatregel die naar aanleiding van de aanslagen werd genomen. Dit uitroepen vond plaats in de ochtend van 14 november 2015 in de Franse ministerraad (art. 2 wet 1955; décret nr. 2015-1475 van 14 november 2015).¹⁵ Het betreffende decreet trad om middernacht in werking. Als gevolg hiervan kon de politie reeds in de nacht van 14 november massaal uitrukken en gebruikmaken van noodbevoegdheden die in de wet van 1955 zijn opgenomen. Het meest veelvuldig werd gebruikgemaakt van de bevoegdheid om huiszoeking te doen (art. 11 wet 1955)¹⁶ en van de bevoegdheid om personen huisarrest op te leggen (art. 6 wet 1955). Alleen al in de eerste week na de aanslagen werden, toen nog vooral in de regio Parijs, ongeveer 50 personen onder huisarrest geplaatst en een kleine 900 huiszoekingen gedaan. Eind

¹⁴ Toespraak van premier Manuel Valls voor de Assemblée Nationale, 13 januari 2015: <http://www.gouvernement.fr/partage/3118-seance-speciale-d-hommage-aux-victimes-des-attentats-allocation-de-manuel-valls-premier-ministre>.

¹⁵ Tot 1960 vond afkondiging van de noodtoestand bij wet, dat wil zeggen door het parlement, plaats.

¹⁶ Voor de bevoegdheid tot huiszoeking verlangt art. 11 van de wet van 1955 een aparte verklaring in het decreet waarmee de noodtoestand wordt afgekondigd. Deze verklaring treft men aan in art. 2 van décret no 2015-1475.

december 2016 waren deze aantallen opgelopen tot respectievelijk 612 en 4.292 (Assemblée Nationale, 2016, N° 4281, resp. p. 61 en p. 32-38; Amnesty International, 2017, p. 15).

Zoals gezegd, kent de wet van 1955 de autoriteiten in totaal twaalf verschillende administratieve bevoegdheden toe om de openbare orde te handhaven. Andere noodbevoegdheden zijn onder andere de bevoegdheid om een avondklok in te stellen, legaal verkregen wapens in beslag te nemen en demonstraties te verbieden (resp. art. 5, 9 en 8 wet 1955). De autoriteiten die deze bevoegdheden mogen uitoefenen, ofwel de minister van Binnenlandse Zaken ofwel de prefecten in de 102 Franse departementen, hebben bijna alle in de wet opgenomen bevoegdheden in de afgelopen twee jaar ingezet.¹⁷ In sommige gevallen, bijvoorbeeld waar het gaat om het verbieden van manifestaties of het blokkeren van onlinediensten, zijn deze ambten ook in het kader van het reguliere recht gerechtigd om bevoegdheden uit te oefenen om de openbare orde te handhaven. In deze gevallen zijn de noodbevoegdheden zelfs amper ruimer dan de daarmee corresponderende gewone bevoegdheden (Cassia, 2016, p. 110-117). In het geval van de bevoegdheden die in 2015 en 2016 veruit het belangrijkste zijn gebleken – die tot het opleggen van huisarrest en het doorzoeken van huizen – is de bevoegdheid in het gewone Franse recht ofwel slechts in beperkte mate voorhanden, ofwel niet toebedeeld aan het bestuur.¹⁸ Het is vooral met betrekking tot deze laatste twee bevoegdheden dat zorgen zijn ontstaan over de rechtsstatelijkheid ervan.

De wet van 1955 is ingrijpend gewijzigd sinds de noodtoestand op 14 november 2015 werd uitgeroepen. Al op 20 november nam het Franse parlement een wetswijziging aan, die reeds bestaande bevoegdheden op belangrijke onderdelen aanpaste, andere bevoegdheden introk en tot slot enkele nieuwe bepalingen toevoegde (wet nr. 2015-1501 van 20 november 2015). Het parlement ging hiertoe over op aandringen van president Hollande. Deze hield het parlement in een toespraak op 16 november 2015 in Versailles voor dat met name de bevoegdheden op het terrein van huisarrest en huiszoeking dienden te worden versterkt.¹⁹ Zo geschiedde: onder meer de kring van

¹⁷ Een uitzondering vindt men in art. 6-1, dat de ministerraad de bevoegdheid geeft om verenigingen te ontbinden.

¹⁸ Huisarrest kan in Frankrijk als bestuurlijke maatregel worden opgelegd om te voorkomen dat mensen het Franse grondgebied verlaten (art. L. 224-1 Code de la sécurité intérieure) en ten aanzien van buitenlanders (art. L. 512-2 Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France). Huiszoeken zijn in het gewone recht in Frankrijk enkel mogelijk in de sfeer van het strafrecht (art. 56 Code de procédure pénale). Anders dan binnen het regime van de noodtoestand is voor strafrechtelijke huiszoeken voorafgaande toestemming van een rechter nodig.

¹⁹ De tekst van deze uitspraak is te vinden op: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/congres/20154001.asp>. Een Engelse versie is beschikbaar op:

personen die in aanmerking kan komen voor huisarrest werd vergroot en tijdens huiszoekingen werd het mogelijk elektronische gegevens op te slaan en te kopiëren.²⁰ Ruim een half jaar later is de wet van 1955 opnieuw inhoudelijk gewijzigd. Deze wijziging vond plaats tegen de achtergrond van de aanslag in Nice, op 14 juli 2016. Kort voor de aanslag had president Hollande nog verklaard dat het einde van de noodtoestand in zicht was (Paulussen, 2016, p. 10-11). Nu Frankrijk weer was getroffen door een bloedige aanslag, vroeg de regering echter aan het parlement om de noodtoestand in stand te houden en het daaronder beschikbare juridische instrumentarium te versterken. Een week later ging het parlement akkoord met een verlenging van de noodtoestand met zes maanden en stelde het de autoriteiten onder meer weer in staat huiszoekingen te doen (wet nr. 2016-987 van 21 juli 2016). Deze mogelijkheid was bij een eerdere wetswijziging in mei 2016 niet geactiveerd, nadat de *Conseil Constitutionnel* in februari de eerder genoemde bevoegdheid om tijdens een huiszoeking elektronische gegevens op te slaan en te kopiëren ongrondwettig had verklaard.²¹ In december 2016 past het parlement de wet van 1955 voor een laatste maal aan (wet nr. 2016-1767 van 19 december 2016).²² Ditmaal betreft het een constitutionele waarborg: aan het opleggen van huisarrest wordt een limiet van twaalf maanden gesteld. De wet waarbij de wet van 1955 in december 2016 wordt gewijzigd, verlengt de noodtoestand ook nog een keer. Wederom gebeurt dit voor een periode van zes maanden, ditmaal op grond van de rechtvaardiging dat in het tweede kwartaal van 2017 presidents- en parlementsverkiezingen plaatsvinden.

De aanslagen in Parijs van 13 november 2015 leiden ook tot een reeks van maatregelen binnen het reguliere publieke domein. Om te beginnen is er weer een piek in vervolgingen vanwege de verheerlijking van terrorisme: in de eerste drie weken die op de aanslagen volgden, werden rond de 600 mensen voor de rechter gebracht; in veel

<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/defence-security/parisattacks-paris-terror-attacks-november-2015/article/speech-by-the-president-of-the-republic-before-a-joint-session-of-parliament>.

²⁰ Art. 4 wet nr. 2015-1501 van 20 november 2015.

²¹ Zie resp. wet nr. 2016-987 van 21 juli 2016; décision nr. 2016-536 QPC van 19 februari 2016 (beschikbaar in Engels). Art. 11 van de wet van 1955 stelt nu dat elektronische gegevens die tijdens een huiszoeking zijn opgeslagen of gekopieerd enkel kunnen worden gebruikt na toestemming van de bestuursrechter.

²² Nadien is de wet van 1955 nog wel gewijzigd door een beslissing van de Constitutionele Raad op grond van diens bevoegdheid tot constitutionele toetsing onder art. 61-I van de Franse grondwet. Beslissingen van de Constitutionele Raad vergen op grond van art. 62 van diezelfde grondwet geen omzetting door de Franse wetgever, maar wijzigen in geval van een ongrondwettigheidsverklaring de betreffende wettelijke bepaling rechtstreeks.

gevallen minderjarigen (Amnesty International, 2017, p. 39-40).²³ In juni 2016 komt het tot een reeks wijzigingen in de Franse wetboeken van strafrecht en strafvordering. Dankzij deze wijzigingen is het voor de politie in de strijd tegen terrorisme makkelijker geworden om huiszoekingen te doen, telefoons af te luisteren en personen via cameratoezicht in de gaten te houden (wet nr. 2016-731 van 3 juni 2016). Daarnaast krijgt de Franse regering korte tijd later door een aanpassing van de veiligheidswet nog weer ruimere bevoegdheden om zonder voorafgaande rechterlijke toestemming op grote schaal elektronische gegevens te verzamelen met betrekking tot personen die met terrorisme in verband worden gebracht (wet nr. 2016-987 van 21 juli 2016).

Op de aanslagen van 13 november 2015 volgen ook diverse maatregelen die geen specifiek wetgevend karakter hebben of daaruit voortvloeien. Zo geeft president Hollande daags na de aanslagen het bevel aan de Franse luchtmacht om bombardementen op stellingen van IS in Syrië te intensiveren en om de troepen aldaar te versterken. Ook laat Hollande de VN-Veiligheidsraad bij elkaar komen. In een vervolgens aangenomen resolutie worden de leden van de Verenigde Naties opgeroepen om meer te doen in de strijd tegen terrorisme.²⁴ Op het niveau van de EU zorgde Frankrijk voor een noviteit door voor de eerste keer sinds het Verdrag van Lissabon van kracht is artikel 42 lid 7 van het Unieverdrag in te roepen. Deze bepaling verplicht de lidstaten met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen aan een lidstaat die op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen. Verschillende lidstaten gaven aan deze verplichting gehoor, zowel in de vorm van militaire als niet-militaire bijstand (Europees Parlement, 2015).

Een andere maatregel met een Europese dimensie die wordt genomen, is het besluit van president Hollande om weer controles in te stellen aan de binnengrenzen van Frankrijk. Deze maatregel krijgt extra relevantie wanneer duidelijk wordt dat de IS-cel die de aanslagen in Parijs pleegt afkomstig is uit Brussel en dat meerdere aanslagplegers de Belgische nationaliteit hebben. Frankrijk is onderdeel van de Schengen-zone en daarmee in beginsel verplicht zijn grenzen met andere Schengenlanden open te laten. In de Schengengrenscode is in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid echter voorzien in de mogelijkheid om op tijdelijke basis weer controles in te voeren.²⁵ De tijdelijke herinvoering van deze controles aan de Franse binnengrenzen gold in eerste instantie voor één maand, maar werd hierna nog meerdere malen verlengd. Dat Frankrijk vroeg te mogen afwijken van de normale Schengenregels is niet uitzonderlijk. In recente jaren is door verschillende lidstaten van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, onder meer in

²³ In de hierboven genoemde wetswijziging van 3 juni 2016 werden ook regelmatige bezoeken aan jihadistische websites onder deze wetsbepaling gebracht.

²⁴ Zie: <http://www.un.org/press/en/2015/sc12132.doc.htm>.

²⁵ Art. 23 Verordening (EG) 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006.

het kader van de vluchtelingen crisis en rond de organisatie van internationale toppen.²⁶

Nog weer een andere maatregel is dat Hollande in zijn toespraak op 16 november 2015 in Versailles duizenden extra banen binnen politie, gendarmerie, justitie en douane in het vooruitzicht stelt. Met betrekking tot de krijgsmacht zegt Hollande toe in ieder geval niet te zullen bezuinigen. In zijn toespraak onderkent Hollande dat de Franse uitgaven als gevolg van deze extra banen sterk zullen stijgen. Volgens de president heeft het Franse *pacte de sécurité* gegeven de uitzonderlijke omstandigheden echter voorrang op *le pacte de stabilité*, hiermee refererend aan de Europese afspraken over begrotingsevenwicht (Hollande, 16 november 2015). Toen de Europese Commissie een dag later Frankrijk waarschuwde dat het land zijn begroting niet op orde had, werd in de Franse politiek verbolgen gereageerd. De toezegging van Hollande extra banen te creëren binnen de veiligheidsdiensten kwam bovenop een eerdere toezegging met deze strekking van minister-president Valls na de aanslagen van januari 2015 (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 231-236).

Een laatste maatregel die op deze plek nog genoemd moet worden, is de presentatie, op 9 mei 2016, van PART, een acroniem voor *Plan d'Action contre la Radicalisation et le Terrorisme*.²⁷ PART bestaat uit een combinatie van 80 nieuwe en oude maatregelen, die samen moeten bijdragen aan het terugdringen van radicalisering en terrorisme. Met behulp van het programma is het de bedoeling dat, om maar een paar dingen te noemen, terroristische netwerken in een vroeg stadium kunnen worden opgespoord (bijv. door gedetineerden beter in de gaten te houden), terroristische geldstromen snel kunnen worden ingedamd, opvang wordt geregeld voor geradicaliseerde personen, en bij de bevolking bewustzijn wordt gecreëerd met betrekking tot de dreiging van terrorisme.

5.5 INTERVENTIEVERMOGEN

5.5.1 Doelgerichtheid

De in dit onderzoek gehanteerde definitie van doelgerichtheid bevat een aantal aan elkaar gerelateerde betekenissen. Meest in het oog springend is de betekenis van effectiviteit. Deze betekenis heeft betrekking op de vraag in hoeverre de verschillende maatregelen die naar aanleiding van de aanslagen in 2015 en 2016 zijn genomen,

²⁶ Zie de lijst op: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

²⁷ Voor het plan zie: <https://www.interieur.gouv.fr/Media/SGCIPD/Files/plan-d-action-contre-la-radicalisation-et-le-terrorisme-PART2>.

hebben bijgedragen tot het beteugelen van de dreiging van terrorisme. Zijn als gevolg van de maatregelen bijvoorbeeld nieuwe aanslagen voorkomen? Daarnaast kan nog de betekenis van gerichtheid worden onderscheiden. Dat wil zeggen: is bij het implementeren van de maatregelen gehandeld met het oog op het behalen van de gestelde doelen?

Noodtoestand

In commentaren of discussies over de noodtoestand wordt vaak de vraag opgeworpen of zij effectief is geweest in de strijd tegen terrorisme. Het is moeilijk om deze effectiviteit te meten. Allereerst bestaat er discussie over de vraag hoe de verschillende cijfers en gegevens moeten worden geïnterpreteerd die beschikbaar zijn over de effectiviteit van de noodtoestand in het voorkomen van terroristische aanslagen. Meer fundamenteel verschillen in de tweede plaats de meningen over de vraag hoe genoemde effectiviteit überhaupt dient te worden gemeten.

Een belangrijke bron voor statistieken over de resultaten van de noodtoestand is het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Volgens het ministerie zijn er tussen november 2015 en juli 2017 in totaal zesentwintig aanslagen vrijdeld (Lehmann & Moreau, 2017). Dit getal wordt tegenover het aantal vrijdelde aanslagen gedurende een gelijktijdige periode voorafgaand aan de noodtoestand gezet: tussen oktober 2013 en juli 2015 werden er acht aanslagen voorkomen (Lehmann & Moreau, 2017). Voormalig premier en minister van Binnenlandse Zaken Bernard Cazeneuve stelt in december 2016 dat sinds het begin van dat jaar zeventien aanslagen zijn vrijdeld en 420 individuen op het Franse grondgebied werden gearresteerd vanwege connecties met terroristische netwerken (Cazeneuve, 10 december 2016). In een televisie-interview op CNEWS onthult de nieuwe Minister van Binnenlandse Zaken Gérard Collomb dat er in 2017 tot nu toe zeven aanslagen voorkomen zijn dankzij de noodmaatregelen, waaronder een aanslag rondom de verkiezingen in de Alpes-Maritimes en een aanslag op een politieke bijeenkomst in Marseille (Europe1, 2017A). Volgens Collomb gaat het om aanslagen die *“heel veel slachtoffers hadden kunnen maken”* (Europe1, 2017B).

Bij deze cijfers kan een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst is het onmogelijk om te achterhalen of het hogere aantal vrijdelde aanslagen in de periode 2015 – 2017 simpelweg het gevolg is van een hoger aantal geplande aanslagen in die periode, in plaats van de effectiviteit van de noodtoestand (Lehmann & Moreau, 2017). Ten tweede is het moeilijk te bewijzen dat deze aanslagen specifiek voorkomen zijn dankzij de noodtoestand (Lehmann & Moreau, 2017). Sommige critici gaan verder en stellen dat de statistieken vanuit de regering misleidend zijn, of zelfs *'fake-news'*. Zo wordt bijvoorbeeld beweerd dat de Minister van Binnenlandse Zaken rondom de vrijdeling van een aanslag in Marseille in 2017 de feiten compleet heeft verdraaid (Cassia, 2017). In een rapport van de parlementaire controlecommissie van 5 juli 2017 staat zwart op wit dat de twee verdachte individuen zijn opgepakt naar aanleiding van

een gerechtelijk onderzoek (*enquête judiciaire*), en dus niet dankzij een administratieve huiszoeking zoals voorzien door de wet van 3 april 1955. De minister zou het voorbeeld van Marseille hebben gebruikt om een zesde verlenging van de noodtoestand te rechtvaardigen.

Hoe het ook zij, duidelijk is in elk geval dat veel Franse specialisten op het terrein van terrorisme in algemene zin van mening zijn dat de maatregelen genomen in het kader van de noodtoestand geen grote rol hebben gespeeld in de directe strijd tegen terrorisme (Assemblée Nationale, 2016, N°3922, p. 262). Niet met betrekking tot het initiële doel van *repressie* – de meeste aanslagplegers vonden kort na hun daad de dood; brein van de aanslagen van 13 november Abdelhamid Abaaoud werd vijf dagen later in Saint-Denis opgespoord op basis van normale gerechtelijke procedures – en niet met betrekking tot het secundaire doel van *preventie* – tijdens huiszoekingen op basis van de wet van 1955 werd vooral materiaal gevonden in de sfeer van verheerlijking van terrorisme; niets dat direct leidde tot het verijdelen van een nieuwe aanslag (Assemblée Nationale, 2016, N°3922, p. 264). Illustratief in dit verband zijn ook het aantal vervolgingen naar aanleiding van genomen maatregelen. Zo hebben de circa 4.300 huiszoekingen weliswaar geleid tot de inname van ongeveer 600 wapens, maar resulteerden zij in minder dan 1% van de gevallen in een vervolging op grond van terrorisme.

Deze balans pakt mogelijk anders uit wanneer reukelijker wordt omgegaan met het definiëren van succes in de strijd tegen terrorisme. Zo is de doelmatigheid van de noodtoestand verdedigd door te wijzen op het destabiliserende effect van de in de wet van 1955 opgenomen maatregelen – in het bijzonder weer die van huisarrest en huiszoeking, maar bijvoorbeeld ook de in artikel 8 van genoemde wet opgenomen maatregel om openbare verzamelplaatsen te sluiten – op het circuit van jihadisten en sympathisanten van IS in de eerste dagen na de aanslagen van 13 november (Assemblée Nationale, 2016, N°3922, p. 263). Wel was dit effect kortstondig. Al op zondag 15 november werd door de autoriteiten bij een huiszoeking een computer aangetroffen die helemaal leeg was gehaald op een bestand over de noodtoestand na.

Verder – en voorbij de eerste dagen na de aanslagen van 13 november – zou de effectiviteit van de noodtoestand blijken uit het feit dat de hierbinnen beschikbare maatregelen de regering en inlichtingendiensten in staat hebben gesteld om twijfels over bepaalde individuen weg te nemen en inlichtingen te verzamelen over het netwerk van jihadisten in Frankrijk (interview Gayraud; Assemblée Nationale, 2016, N°3922, p. 265; Lehmann & Moreau, 2017). Deze verdiensten worden over het hoofd gezien in statistieken die enkel focussen op het concreet voorkomen van terroristische aanslagen. De crux is hier dus de effectiviteit van de noodtoestand niet alleen in kwantitatieve zin tegemoet te treden, maar ook in kwalitatieve zin; dat wil zeggen, in de zin dat wordt beoordeeld in hoeverre de noodtoestand ertoe heeft bijgedragen dat de

politie en inlichtingendiensten in korte tijd grip hebben gekregen op de dreiging van terrorisme in Frankrijk.

Keerzijde van deze kwalitatieve benadering is dat de oorspronkelijke ratio achter het uitroepen van de noodtoestand op deze manier uit het zicht dreigt te verdwijnen. Binnen bovenstaande rekkelijke definitie van succes is de noodtoestand op weg om een algemeen instrument te worden in handen van politie en inlichtingendiensten (Beaud & Guérin-Bargues, 2016, p. 149-150). Strookt dit nog wel met het toepassingscriterium van artikel 1 van de wet van 1955, dat het uitroepen van de noodtoestand geoorloofd acht in geval van actueel gevaar als gevolg van ernstige schendingen van de openbare orde? Deze vraag dringt zich in vergelijkbare zin op wanneer gekeken wordt naar de doelstellingen van de in 2015 uitgeroepen noodtoestand. Van politieke zijde is er herhaaldelijk op gewezen dat het in artikel 1 bedoelde actuele gevaar als gevolg van een ernstige schending van de openbare orde was gelegen in (de dreiging van) islamitisch terrorisme. De noodtoestand is echter ook ingezet tegen milieuactivisten rond de klimaatop in Parijs kort na de aanslagen en later, tijdens protesten tegen hervormingen op de arbeidsmarkt in het voorjaar van 2016, tegen de linkse protestbeweging *Nuit Debout*. Naar verluidt is de noodtoestand zelfs ingezet om oude, om procedurele redenen vastgelopen dossiers van de politie, zonder link met terrorisme, te heropenen (interview Guérin-Bargues).

Behalve bij de doelgerichtheid van de noodtoestand is in parlementaire onderzoeken ook stilgestaan bij de doelgerichtheid van militaire en diplomatieke maatregelen. Met betrekking tot de Franse militaire operaties die na 13 november 2015 werden gestart, wordt in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie uit juli 2016 gesteld dat deze tot doel hebben de terroristische organisatie *Daesh* te vernietigen (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 268). Frankrijk was hier al bij betrokken voor de aanslagen van november 2015, bijvoorbeeld in de internationale coalitie *Inherent Resolve* (OIR), gestart in 2014, en de nog steeds doorlopende *opération Chammal*. De aanslagen van november 2015 hebben echter geleid tot het intensiveren van Franse luchtaanvallen in Syrië. Daarnaast is het, zoals eerder beschreven, als gevolg van diplomatieke inspanningen in de context van de EU gekomen tot een grotere bijdrage van andere Europese landen in de militaire operaties tegen IS. Wat zijn de concrete resultaten van deze acties?

Opération Chammal, geïntensiveerd na de aanslagen van 13 november, heeft tussen 19 september 2014 en 24 mei 2016 690 luchtaanvallen uitgevoerd, waarvan vierentwintig in Syrië. Deze hebben volgens het rapport 150 schietlocaties, 390 gebouwen, 270 stukken belangrijk materieel en negentig voertuigen vernietigd en ongeveer 1.100 *Daesh* strijders gedood. Sinds 13 november 2015 is er een duidelijke verschuiving te zien in deze resultaten, omdat er vanaf dat moment gemiddeld vier en een halve luchtaanval per dag uitgevoerd werden, in plaats van drie aanvallen per dag voor 13

november 2015 (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 271). Het rapport concludeert dat de internationale acties die tegelijkertijd plaatsvonden in Raqqa, Mossoul, Falloujah en Manbij bijgedragen hebben aan een omsingeling van *Daesh*, waardoor de uitbreiding van de terroristische organisatie tegengaan kon worden (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 276).

Binnenlands zijn militairen ingezet in het kader van operatie *Sentinelles*. Deze operatie heeft als doelstellingen het beschermen en geruststellen van de bevolking, het veiligstellen van gevoelige locaties en het afschrikken van mensen die mogelijk een aanslag willen uitvoeren door de zichtbare inzet van het leger (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 247). De doelmatigheid van de operatie is onderwerp van debat. Hoewel François Hollande na een aanslag op vier soldaten van *Sentinelles* op 3 februari 2017 bij het Louvre aanleiding zag om te concluderen dat “de *Opération Sentinelles* opnieuw haar effectiviteit heeft bewezen”, wijzen critici op het feit dat *Sentinelles* soms zelf het doelwit vormt van aanslagen (Le Monde, 3 februari 2017; interviews Kepel en Guérin-Bargues). De rapporteur van de parlementaire enquêtecommissie twijfelt ook aan de effectiviteit van de operatie en de daadwerkelijke bijdrage aan de nationale veiligheid. Hij voegt hieraan toe dat het inzetten van soldaten als statische wachtposten gezien kan worden als een verspilling van hun kwaliteiten, die beter tot hun recht zouden komen in andere missies en operaties (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 249).

Een andere maatregel met internationale effecten zijn de ingestelde grenscontroles rondom het Franse grondgebied. Er lijkt consensus te bestaan over de doelgerichtheid van deze maatregel. Zo is er opgenomen in het rapport van de parlementaire controlecommissie dat het in het voordeel van de Fransen zou zijn om de grenscontroles te behouden: binnen de eerste zes maanden dat de grenscontroles ingesteld waren, zijn er in totaal 33 miljoen mensen gecontroleerd aan de grenzen en zijn 17.500 personen niet toegelaten tot het Franse grondgebied (Assemblée Nationale, 2016, N° 4281, p. 225-226).

5.5.2 Legitimiteit

De legitimiteit van de maatregelen die door de Franse overheid in 2015 en 2016 zijn genomen in reactie op de dreiging van terrorisme kan op verschillende wijzen beoordeeld worden. Hieronder wordt allereerst ingegaan op het *draagvlak* voor de betreffende maatregelen onder de bevolking en meer specifieke actoren binnen de Franse samenleving. Vervolgens komt de *legaliteit* van de maatregelen ter sprake. Deze paragraaf beperkt zich tot het regime van de noodtoestand.

Draagvlak

Uit opiniepeilingen komt naar voren dat een groot deel van de Franse bevolking gedurende 2015 en 2016 welwillend of op zijn minst onverschillig tegenover de

noodtoestand heeft gestaan. Kort na de aanslagen, in november 2015, stond maar liefst 91 procent van de bevolking achter de noodtoestand (Le Monde, 22 november 2015). In januari 2016 was dit aantal iets gedaald, tot 78 procent (Atlantico, 30 januari 2016). Rond die tijd begint ook op straat het verzet tegen de noodtoestand vorm aan te nemen. Aanjager van dit verzet was de toen spelende discussie over het later gesneefde voorstel van president Hollande om de noodtoestand grondwettelijk te verankeren en de mogelijkheid te creëren de nationaliteit te ontnemen van terrorismeverdachten met een dubbele nationaliteit. Het grootste protest vond plaats op 30 januari 2016. Toen demonstreerden door heel Frankrijk 40.000 mensen tegen de noodtoestand (Lafay, 2017, p. 26).

Het verzet tegen de noodtoestand wordt uiteindelijk echter niet omarmd door het grote publiek en blijft voornamelijk beperkt tot maatschappelijke organisaties. Deze organisaties worstelen met de vraag hoe zij hun verzet tegen de noodtoestand op de publieke agenda krijgen. In het voorjaar van 2016 gaat veel aandacht van de media en het grote publiek uit naar hervormingsplannen van de overheid met betrekking tot de arbeidsmarkt. Deze aandacht blijkt zowel een vloek als een zegen voor de pogingen van organisaties om verzet tegen de noodtoestand te mobiliseren. Een vloek omdat het protest tegen de arbeidsmarktplannen het protest tegen de noodtoestand overschaduwde, en een zegen omdat het optreden van de autoriteiten tegen de protesten op basis van noodtoestandbevoegdheden de schijnwerpers zet op de implicaties hiervan (Lafay, 2017, p. 51-52). Wat er gedurende de eerste helft van 2016 aan dynamiek ontstaat tegen de noodtoestand, smooit echter na de aanslag in Nice op 14 juli 2016. President Hollande komt zoals gezegd naar aanleiding van deze aanslag terug op zijn beslissing om de noodtoestand niet te verlengen. De Franse bevolking, zo volgt uit opiniepeilingen, steunt hem hierin (Ifop, 23 juni 2016). Sterker nog, de helft van de ondervraagden geeft op dat moment zelfs aan dat zij vindt dat de Franse overheid te weinig doet om terrorisme te bestrijden. En 81 procent van de Fransen laat weten dat het bereid is om beperkingen van zijn vrijheid toe te staan in ruil voor een betere bescherming tegen terroristische aanslagen (Jacob, 2016; Lafay, 2017, p. 54).

Legaliteit

Het verzet van maatschappelijke organisaties en andere critici tegen de noodtoestand rust op een aantal gronden. In veel gevallen hebben deze gronden een juridisch karakter. Hieronder zullen de belangrijkste van deze gronden kort worden besproken.

Juridische status noodtoestand

De noodtoestand is in Frankrijk geregeld in een wet; een grondwettelijke grondslag ontbreekt. Hiermee wijkt Frankrijk af van veel andere constitutionele democratieën, waaronder Nederland.²⁸ Zoals eerder al ter sprake werd gebracht, wilde president

²⁸ De Nederlandse Grondwet geeft in art. 103 een basis voor de noodtoestand.

Hollande hier verandering in brengen. Volgens Hollande was het nodig de Grondwet toe te rusten op de strijd tegen terrorisme, onder waarborging van de rechtsstaat, dat wil zeggen zonder publieke vrijheden te compromitteren (speech president François Hollande, Versailles, 16 november 2015). Daartoe moest een nieuwe bepaling worden ingevoegd, meteen na artikel 36 van de constitutie, waar de staat van beleg is neergelegd.

De bepaling is er niet gekomen. Eind maart 2016 leed zij schipbreuk in de Franse Senaat. Sommige commentatoren hebben dit betreurd. Volgens hen is de grondwet – met haar grotere democratische legitimatie dan de gewone wet – het aangewezen document voor regels omtrent bevoegdheden die op gespannen voet staan met grondrechten en andere rechtsstatelijke waarden; ook al omdat de verzwaarde wijzigingsprocedure van de grondwet het lastig maakt om de spelregels van de noodtoestand tussentijds aan te passen (Slama, 2017, p. 104-105). Het laatste is in de periode 2015-2016 een aantal malen gebeurd. Andere commentatoren stonden sceptisch tegenover het vooruitzicht van grondwettelijke verankering van de noodtoestand. Een noodtoestand zou volgens deze groep niets te zoeken hebben in een constitutie, omdat zij in dat geval op gelijke voet zou komen te staan met fundamentele vrijheden (*Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*, 2016, para. 10; Cassia, 2016, p. 50-51).²⁹

Het voornemen van president Hollande om de noodtoestand een grondwettelijke grondslag te geven, voorzag niet in een acuut juridisch probleem. In 1985 was in een beslissing over de grondwettigheid van het uitroepen van de noodtoestand in Nieuw-Caledonië reeds door de *Conseil Constitutionnel* uitgemaakt dat de geldigheid van de wet van 1955 niet bedreigd werd door het ontbreken van een grondwettelijke basis (décision nr. 85-187 DC van 25 januari 1985; bevestigd in décision nr. 2015-527 QPC van 22 december 2015). Als argument voor deze bedreiging was aangedragen dat de grondwet voor de staat van beleg wel expliciet voorzag in een grondwettelijke basis. Volgens de *Conseil Constitutionnel* kon uit de grondwettelijke verankering van de ene noodmodaliteit echter niet geconcludeerd worden dat de andere noodmodaliteit onbevoegd was gegeven. Wel of niet verankeren was volgens de *Conseil* een afweging van het parlement, dat in Frankrijk de taak heeft om een evenwicht aan te brengen tussen respect voor vrijheden en handhaving van de openbare orde.

Deze redenering van de *Conseil Constitutionnel* is niet zonder kritiek gebleven. Zo is er wel op gewezen dat de noodtoestand goed beschouwd een grotere afwijking van de

²⁹ Zie over de wenselijkheid of onwenselijkheid van opneming van bepalingen over de noodtoestand in de grondwet ook het rapport van 14 maart 2016 over de Franse wijzigingsvoorstellen van de *European Commission for Democracy through Law*, beter bekend als *Venice Commission*: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)006-e).

normale rechtsorde vormt dan de staat van beleg. Niet alleen kent de noodtoestand ruimere toepassingscriteria, ook brengt zij een grotere verandering in bevoegdheden teweeg dan de staat van beleg (Beaud & Guérin-Bargues, 2016, p. 61-62). Dit zou helemaal het geval zijn met de vorm die de noodtoestand in november 2015 heeft gekregen. Anders dan in 1985 koos het parlement er toen voor de noodtoestand niet alleen te verlengen, maar ook inhoudelijk te wijzigen. In welke zin, is hierboven reeds beknopt aan de orde gekomen en zal hieronder nog kort de revue passeren. Hier zij opgemerkt dat deze inhoudelijke wijzigingen volgens critici de noodtoestand niet dichter in de buurt van de rechtsstaat hebben gebracht – zoals door regering en parlement herhaaldelijk is betoogd – maar de afstand hiermee juist groter hebben gemaakt (Beaud & Guérin-Bargues, 2016, p. 117-137).

Duur noodtoestand

Sinds zij door de regering op 14 november 2015 werd uitgeroepen, is de noodtoestand verschillende malen verlengd door het parlement. Volgens critici is het geen uitgemaakte zaak dat het parlement deze bevoegdheid toekomt. Zij wijzen erop dat artikel 3 van de wet van 1995 in enkelvoud spreekt over een wet en daarbij aangeeft dat deze wet de definitieve duur van de uitgeroepen noodtoestand vaststelt (Cassia, 21 november 2016). Na een eenmalige verlenging door het parlement de noodtoestand nog verder verlengen, zou volgens deze lezing aan de president zijn, die haar in dat geval opnieuw dient uit te roepen.

Op de herhaaldelijke verlengingen van de noodtoestand door het parlement is door commentatoren veel kritiek geleverd, omdat hierdoor de indruk is ontstaan dat de noodtoestand een permanente toestand vormt. Bovendien kunnen de bewuste verlengingen verstrekken gevolgen hebben voor personen die door de noodtoestand worden getroffen. Zo staan sommige personen als gevolg van de verlengingen al ruim een jaar onder huisarrest. Formeel dienen bij elke verlenging van de noodtoestand ook de opgelegde huisarresten te worden verlengd. Er leven echter twijfels of de autoriteiten in deze gevallen wel altijd een nieuw inhoudelijk oordeel vellen (Cassia, 21 november 2016).

Evenwicht binnen de trias politica

Een ander belangrijk punt van kritiek op de noodtoestand vormt de wijze waarop zij de trias politica in Frankrijk heeft beïnvloed (Guérin-Bargues, 2017, p. 69-83). Op het eerste gezicht hebben zich geen grote verschuivingen in bevoegdheden tussen de klassieke drie staatsmachten voorgedaan. Het parlement controleert ook tijdens de noodtoestand zoals gewoonlijk de regering en is voorts zelf bevoegd om te besluiten over het vraagstuk van verlenging en inhoudelijke wijzigingen van noodbevoegdheden. De uitoefening van deze bevoegdheden door het bestuur staat voorts, zoals de Franse autoriteiten in bijvoorbeeld correspondentie met de Raad van Europa niet nalaten te benadrukken, onder rechterlijke controle. Wordt meer ingezoomd op de verdeling van

bevoegdheden binnen het regime van de noodtoestand en de dynamiek hierachter, dan kantelt dit beeld echter enigszins.

Een eerste factor die van belang is bij het beoordelen van het vraagstuk van machtscheiding in relatie tot de noodtoestand is dat de president door de wet van 1955 wordt aangewezen als het verantwoordelijke orgaan voor het uitroepen ervan (Guérin-Bargues, 2017, p. 72-73). Dit is reeds lange tijd het geval. Zoals eerder beschreven, lag deze bevoegdheid alleen in de eerste jaren van het bestaan van de noodtoestand bij een ander orgaan, namelijk bij het parlement. Niettemin is deze wisseling van bevoegdheid ook anno 2015-2016 nog een relevant gegeven. Ook los van de noodtoestand wordt het huidige Franse staatsbestel gekenmerkt door een voorname positie van de uitvoerende macht en blijkt het in de praktijk lastig om effectieve parlementaire tegenmacht te organiseren. Eenmaal binnen het regime van de noodtoestand, zo kan worden verondersteld, wordt dit er niet makkelijker op. Door commentatoren is in dit verband gewezen op het bijna complete gebrek aan oppositie binnen het parlement rond de vele verlengingen van de noodtoestand en de inhoudelijke wijzigingen van de wet van 1955 (Beaud & Guérin-Bargues, 2016, p. 55). Dit zou in schril contrast staan met de debatten die in het parlement gevoerd werden rond de totstandkoming van de noodtoestand in 1955. Destijds, nog onder het regime van de Vierde Republiek, werden door verschillende parlementariërs problemen gesignaleerd op het vlak van rechtsstatelijkheid (Beaud & Guérin-Bargues, 2016, p. 58-61). Kanttekening hierbij is wel dat de context van de Algerijnse Oorlog een heel andere is dan de huidige context van islamitisch terrorisme. Zeker ter linkerzijde van het politieke spectrum was voor het onafhankelijkheidsstreven van de Algerijnse strijders behoorlijk wat begrip te vinden. Voor de jihadistische ideologie van de aanslagplegers van vandaag daarentegen, is zulk begrip compleet afwezig.

Overigens is de kwestie van rechtsstatelijkheid wel nadrukkelijk aangestipt door de regering zelf. De waarborging hiervan was zelfs een belangrijk argument om de inhoudelijke wijzigingen van de wet van 1955 te verkopen. Critici van de wet hebben hier sceptisch op gereageerd. Op belangrijke punten zouden de betreffende wijzigingen de spanning tussen het principe van de rechtsstaat en de wet van 1955 juist hebben vergroot. Prominentste voorbeeld in dit verband is de maatregel van het huisarrest. Zo spreekt artikel 6 van de wet van 1955, de bepaling over huisarrest, sinds november 2015 van *gedrag* dat een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid moet vormen en niet langer van een *handeling*. Verder is het ten aanzien van de persoon die dergelijk gedrag vertoont inmiddels voldoende dat er serieuze aanleiding bestaat om te *denken* dat dit gedrag de zojuist genoemde bedreiging voor de openbare orde en veiligheid oplevert.

Bovengenoemde bevoegdheidsverruiming speelt zich af binnen het kader van de wet van 1955. In verband met de legitimiteit van de noodmaatregelen wordt ook veel

gesproken over bevoegdheidsverruimingten ten gunste van het bestuur in vergelijking met het gewone recht. Zoals eerder opgemerkt, beperken deze discussies zich grotendeels tot de twee belangrijkste maatregelen in de wet van 1955: die van huisarrest en huiszoeking. De overige in de wet opgenomen bevoegdheden verschillen niet noemenswaardig van hun pendanten in het gewone recht.³⁰ Dit is anders bij het huisarrest en huiszoekingen. In het eerste geval is de maatregel in het gewone recht slechts in beperkte mate voorhanden.³¹ In het tweede geval bestaat de maatregel wel in het gewone recht, maar is hij in de noodtoestand voorzien van minder waarborgen. Zo zijn huiszoekingen op basis van het regime van de wet van 1955 ook 's nachts toegestaan. Daarnaast kent de wet van 1955 geen verplichting van rechterlijke toetsing *vooraf*. Tot slot is de mogelijkheid van rechterlijke toetsing *achteraf* ondergebracht bij de bestuursrechter en niet, zoals in het commune recht, bij de 'gewone' rechter. Op deze laatste omstandigheid is veel kritiek gekomen; zodanig dat in de nieuwe, in oktober 2017 aangenomen veiligheidswet, die volgens tegenstanders de noodtoestand een permanent karakter geeft, de bevoegdheid tot *ex post* toetsing weer in handen van de gewone rechter is komen te liggen.³²

De kwestie van rechterlijke controle is een ander belangrijk aspect in de discussie over de trias politica. Crux van de kwestie is dat de bestuursrechter volgens critici te dicht aanschurkt tegen het bestuur dat hij moet controleren. Dit geldt met name voor de hoogste bestuursrechter, de *Conseil d'Etat*; een instantie die vergelijkbaar is met de Nederlandse Raad van State. Rechters in de *Conseil d'Etat* hebben doorgaans een carrière achter de rug in het bestuur zelf en zouden daarom minder goed dan de gewone rechter in staat zijn bescherming te bieden aan fundamentele rechten. Het wantrouwen van sommige juristen jegens de *Conseil d'Etat* zou gestaafd worden door de cijfers. In bijna alle gevallen waarin met betrekking tot een noodmaatregel – veelal de oplegging van een huisarrest – bij de bestuursrechter om een voorlopige voorziening (*procédure de référé*) werd verzocht en de lagere rechter deze voorziening toewees, zou de *Conseil d'Etat* vervolgens hebben besloten deze voorziening weer opzij te zetten (interview Guérin-Bargues; vgl. ook Guérin-Bargues, 2017, p. 76-79). In een parlementaire rapportage over de noodtoestand wordt deze kritiek niet herkend. Volgens de rapporteurs is het percentage van zaken waarin de verzoekende partij 'satisfaction' werd geboden significant (Assemblée Nationale, 2016, N° 4281, p. 104).

³⁰ Wel zijn deze pendanten in het gewone recht soms van recente datum. Te denken valt aan de bevoegdheid in art. 11 van de wet van de minister van Binnenlandse zaken om een internetblokkade te verordnen. Deze bevoegdheid vormt min of meer een doublure van een bevoegdheid die, als onderdeel van de strijd tegen terrorisme, in november 2014 in een gewone wet terecht was gekomen.

³¹ Vgl. vn. 26.

³² Het betreffende wetsvoorstel werd op 18 oktober 2017 door de Senaat goedgekeurd. Zie <https://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2017-2018/17.html>.

Grondrechtenbescherming

De discussie over de legaliteit van de noodtoestand wordt tot slot bestreken door de vraag in hoeverre dit regime een ontoelaatbare inbreuk maakt op grondrechten. In dit verband is er een nationale dimensie – die van de constitutie – en een internationale c.q. Europese dimensie – in het bijzonder die van het EVRM.

Op de eerbiediging van de nationale constitutie wordt in laatste instantie toegezien door de *Conseil Constitutionnel*. Deze instantie is exclusief bevoegd om wetten aan de grondwet te toetsen en is als zodanig de enige rechter die concrete bepalingen van de wet van 1955 in een nationaal constitutioneel kader kan plaatsen. Dat heeft de *Conseil Constitutionnel* in 2015 en 2016 een aantal malen gedaan; een enkele keer ook met als uitkomst dat een bepaling uit de wet van 1955 ongeldig werd verklaard.³³ Critici beschouwen de koers die de *Conseil* ten opzichte van de noodtoestand heeft gevaren niettemin als te terughoudend. Dit zit hem vooral in de weigering van de *Conseil* om veel componenten in de artikelen 6 en 11 van de wet van 1955 als een vrijheidsbeperking te beschouwen.³⁴ Met betrekking tot het huisarrest verklaart de *Conseil* deze conclusie bijvoorbeeld door erop te wijzen dat artikel 6 van de wet van 1955 bepaalt dat de persoon die deze maatregel opgelegd heeft gekregen maximaal twaalf uur aan huis gebonden mag worden.³⁵ De bewuste redenering van de *Conseil* heeft een belangrijk constitutioneel gevolg. Nu veel componenten niet als vrijheidsbeperking kunnen worden gezien, vallen zij niet binnen de reikwijdte van artikel 66 van de Franse grondwet. Deze bepaling wijst de gewone rechter in Frankrijk aan als hoeder van de burgerlijke vrijheid en schrijft voor dat deze rechter die vrijheid zal verzekeren. Zou de *Conseil* wél hebben geoordeeld dat de maatregelen een vrijheidsbeperkend karakter hadden gehad, dan was de wetgever dientengevolge verplicht geweest de gewone (burgerlijke en straf)rechter een grotere rol toe te delen binnen de noodtoestand, ten koste van de bestuursrechter.

Een andere reden waarom de *Conseil Constitutionnel* kritiek ten deel is gevallen, is dat zij ervoor terugschrok om terugwerkende kracht toe te kennen aan haar meest verstrekkende ongrondwettigheidsverklaring. Dit betrof het oordeel, eind september 2016, dat de bevoegdheid in artikel 11 van de wet van 1955 om huiszoekingen dag en nacht goed te keuren een schending opleverde van het recht op privacy, zoals beschermd in artikel 2 van de Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger

³³ Décision nr. 2016-536 QPC van 19 februari 2016. Ook andere antiterrorisme maatregelen zijn voorwerp van geschil geweest. Zie décision nr. 2015-490 QPC van 14 oktober 2015.

³⁴ Décision nr. 2015-527 QPC van 22 december 2015; décision nr. 2016-536 QPC van 19 februari 2016.

³⁵ Gedurende de resterende 12 uur geldt wel een meldingsplicht en een verbod om buiten een bepaalde zone te komen.

(een onderdeel van de Franse constitutie).³⁶ Aan nachtelijke huiszoekingen, aldus de *Conseil*, moeten goed gemotiveerde redenen ten grondslag liggen. Dit oordeel bedreigde de rechtmatigheid van 786 huiszoekingen (Cassia, 21 november 2016) en zou, indien terugwerkende kracht was verleend, de Franse staat waarschijnlijk grote schadeclaims hebben opgeleverd. Inmiddels bepaalt de wet van 1955 dat huiszoekingen tussen 9 uur 's avonds en 6 uur 's ochtends niet zonder meer zijn toegestaan.

De Europese dimensie van grondrechten is nog nauwelijks expliciet onderwerp van geschil geweest. Evenals in Nederland compenseren rechters het ontbreken van een bevoegdheid tot grondwetstoetsing met de aanwezigheid van een bevoegdheid tot toetsing aan internationale verdragen. Reeds in 2006 besliste de *Conseil d'État* evenwel dat de bepalingen in de wet van 1955 geen inbreuk maken op de rechten uit het EVRM. De wet van 1955 is inmiddels ingrijpend gewijzigd, maar de *Conseil d'État* is niet op deze uitspraak teruggekomen. Richting de Raad van Europa, de organisatie waaronder het EVRM valt, heeft de Franse regering echter geen risico willen nemen. Begin 2016 liet zij de Raad weten een beroep te doen op artikel 15 van het EVRM. Deze bepaling staat de partijstaten toe in geval van noodtoestand maatregelen te nemen die afwijken van hun verplichtingen ingevolge het EVRM.³⁷ De Franse regering laat de Raad van Europa weten er overigens op te vertrouwen dat de maatregelen in de wet van 1955 geen bedreiging vormen voor fundamentele rechten en wijst op de mogelijkheid van controle hierop door de nationale rechter. Of de Franse situatie een beroep op artikel 15 EVRM rechtvaardigt, is niet alleen aan Frankrijk om te bepalen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens behoudt zich het recht voor om dit beroep aan een rechtmatigheidsoordeel te onderwerpen. Het Hof gunt de partijstaten echter een ruime beoordelingsmarge in dit verband. Het lijkt dan ook onwaarschijnlijk dat Frankrijk in de problemen komt hierdoor (Benlolo Carabot, 2017, p. 2017).

Tot slot in deze paragraaf nog enkele woorden over het verwijt van sommige maatschappelijke actiegroepen dat de noodtoestand, doordat de inzet van maatregelen voornamelijk tegen Franse moslims was gericht, heeft geleid tot discriminatie en misschien ook wel een inbreuk op de vrijheid van godsdienst. Voor dit verwijt is in de literatuur en gesprekken met experts geen (juridische) grond gevonden. Frappant genoeg schiet hier een van de argumenten die twijfel zaaien over de doelgerichtheid van de noodtoestand te hulp. In enkele gevallen is de noodtoestand namelijk ook gebruikt om activiteiten te verhinderen van burgers zonder moslimachtergrond (milieuactivisten en linkse protestbeweging *Nuit debout*). Hoewel dit gebruik controversieel is – want niet gerelateerd aan het politieke doel van de

³⁶ Décision nr. 2016-567/568 QPC van 23 september 2016.

³⁷ Art. 15 lid 2 EVRM bepaalt dat deze afwijkingmogelijkheid niet geldt voor onder meer het verbod van foltering en het verbod van dwangarbeid.

noodtoestand – lijkt er geen juridisch beletsel om de noodtoestand buiten dit doel om in te zetten.

5.5.3 *Robuustheid*

In de paragraaf gewijd aan maatregelen kwam naar voren dat minister-president Valls en president Hollande in toespraken na respectievelijk de aanslagen van januari en november 2015 duizenden extra banen binnen de veiligheidsdiensten in het vooruitzicht stelden. Om begrijpelijke redenen – rekrutering; opleiding – was dit streven eind 2016 nog niet gerealiseerd. In totaal gaat het om meer dan 6.000 banen, te verdelen over met name de nationale politie (ressortterend onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en verantwoordelijk voor stedelijke gebieden) en de gendarmerie (ressortterend onder het ministerie van Defensie en verantwoordelijk voor rurale gebieden en de beveiliging van luchthavens). Verder zullen nieuwe banen worden verdeeld over onder meer inlichtingen- en antifraudediensten. Tot slot worden middelen vrijgemaakt voor de aanschaf van materiaal, zoals wapens en voertuigen (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 231-236).

Het vooruitzicht van extra banen en nieuw materiaal duidt erop dat de Franse overheid, ten tijde van de aanslagen in januari en november 2015, de totale capaciteit van de verschillende veiligheidsdiensten niet toereikend achtte voor de strijd tegen terrorisme. Niettemin heeft zij deze strijd in deze periode wel met deze capaciteit moeten voeren. Hoe hebben deze diensten het ervan afgebracht? In een interview afgenomen van leden van deze diensten komt allereerst naar voren dat de verschillende diensten onder moeilijke omstandigheden goed hebben samengewerkt; op nationaal niveau, maar ook op lokaal en Europees niveau (interview Gayraud). Wel hebben de gebeurtenissen aanleiding gegeven de organisatie van de inlichtingendiensten te herzien. Naar Amerikaans en Belgisch voorbeeld zal vanaf 2017 een strategiebepalend en coördinerend orgaan werkzaam zijn dat specifiek is gericht op de strijd tegen terrorisme, *Centre national du contre-terrorisme* geheten (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 183-193). Het CNCT komt onder de politieke leiding van de Franse president te staan.

Ondanks de goede samenwerking hebben de verschillende veiligheidsdiensten in 2015 en 2016 onder grote druk moeten werken. De noodtoestand is volgens betrokkenen een probaat middel geweest om deze druk te verminderen. In het bijzonder de maatregel van het huisarrest zou in de eerste, chaotische maanden na het uitroepen van het regime hebben bijgedragen tot het beheersbaar maken van de onmiddellijke dreiging van terrorisme. Met honderden verdachten van terrorisme onder huisarrest konden de opsporings- en inlichtingendiensten vervolgens op een doelmatige wijze de hun beschikbare capaciteit inzetten (interview Gayraud).

5.6 PERFORMATIVITEIT

In deze sectie zal de mate van performativiteit van de genomen maatregelen in Frankrijk als reactie op de terroristische aanslagen van 13 november 2015 geanalyseerd worden. Zoals uiteengezet in het analysekader, gaat het bij performativiteit om de mate waarin de overheid door het nemen van maatregelen de bevolking weet te mobiliseren. De mate van performativiteit wordt besproken aan de hand van drie aspecten die performativiteit bepalen: het discours, de scope van de aanpak en de mate van 'disruptiveness'.

5.6.1 Discours: subject en object van de dreiging

In toespraken na de aanslagen van november 2015 maakt president Hollande gebruik van oorlogsretoriek. "Frankrijk", aldus Hollande, *"is in oorlog. De daden die vrijdagavond gepleegd zijn in Parijs en dichtbij het Stade de France, zijn oorlogsdaden. [...] Zij vormen een aanval op ons land, op haar waarden, op haar jeugd, en op haar manier van leven. Zij zijn een daad van een jihadistisch leger, de groep Daesh die tegen ons vecht..."* (Hollande, 16 november 2015). De terroristische aanslagen worden door Hollande gedefinieerd als oorlogsdaden, gericht tegen heel Frankrijk, inclusief haar cultuur, waarden en levensstijl. Op grond van deze interpretatie van de dreiging zou iedere inwoner van Frankrijk een potentieel volgend slachtoffer kunnen zijn.

Uit een panel van *Le Monde* waarin mensen antwoord geven op de vraag hoe de aanslagen van november 2015 hun leven veranderd hebben, blijkt dat de bevolking achter de interpretatie van de regering staat (Bouanchaud, 2016). Terwijl mensen de aanslag op Charlie Hebdo nog konden afschuiven op het feit dat het weekblad spotprenten over de islam publiceerde, kan iedereen zich met de slachtoffers van de aanslagen op het Bataclan theater, de cafés en *Stade de France* identificeren: iedereen zit wel eens op een terrasje of gaat naar een concert of een voetbalwedstrijd (Bouanchaud, 2016).

In het discours van de regering wordt de vijand vanaf het begin breed neergezet als *"het terrorisme, het jihadisme en de radicale islam"* (Valls, 13 januari 2015) en specifiek *Daesh* (IS). Tegelijkertijd heeft de regering doorlopend het belang van eenheid benadrukt. Zo wees minister-president Manuel Valls er na de aanslagen in januari 2015 op dat Frankrijk niet in oorlog is met een religie (Valls, 13 januari 2015).

De aandacht voor het thema terrorisme is in Frankrijk al jarenlang groot. In het jaar 2015 komt deze aandacht echter in een stroomversnelling terecht met in januari de aanslag op Charlie Hebdo en de Hypercashier en in november de aanslagen in Parijs en Saint-Denis. Het thema terrorisme en de maatregelen ter bestrijding ervan raken in hoge mate gepolitiseerd. Tussen november 2015 en maart 2016 domineren de antiterrorismemaatregelen het publieke debat, met name de grondwets hervormingen voorgesteld door president Hollande. In december 2015 verklaart Hollande dat de strijd

tegen het terrorisme nog altijd tot zijn topprioriteiten behoort, samen met de strijd tegen werkloosheid (Le Parisien, 31 december 2015). Dezelfde prioriteiten komen naar voren uit een peiling onder de Franse bevolking, een jaar later uitgevoerd door het Franse bureau Ifop (Atlantico, 7 december 2016). De maatschappelijke aandacht voor maatregelen van de overheid tegen terrorisme is dan echter al een tijdje weggeëbd. Tijdens de presidentscampagne in 2016 en 2017 spelen de noodtoestand en andere antiterrorismemaatregelen amper nog een rol (interviews Kepel; Guérin-Bargues; Gayraud).

5.6.2 *De scope van de aanpak*

De Franse noodtoestand wordt afgekondigd in het gehele Franse grondgebied, inclusief de overzeese gebieden van Frankrijk. Geografisch gesproken wordt de terroristische dreiging dus erg groot neergezet. Men had er ook voor kunnen kiezen de werking van de noodtoestand te beperken tot Parijs of, zoals het geval was ten tijde van de rellen in de banlieues in 2005, tot het Europese deel van Frankrijk. Daarnaast geeft Hollande in zijn toespraak te kennen de aanslagen in Parijs te beschouwen als onderdeel van het grotere geheel van aanvallen die Daesh – IS – dat jaar al eerder pleegde in andere landen. Dit kan verklaren waarom het Franse leger in reactie op de aanvallen zijn operaties in Syrië intensiverde.

Nog ruimer dan de territoriale afbakening van de noodtoestand is de temporele afbakening die gegeven wordt door de regering. Hoewel de noodtoestand in eerste instantie voor twaalf dagen afgekondigd wordt, worden er de volgende dag al plannen gemaakt om de noodtoestand te verlengen. De verantwoording die bij deze eerste verlenging gegeven wordt, is dat de noodtoestand essentieel is om de bevolking te beschermen zolang de terroristische dreiging bestaat. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat de terroristische dreiging binnenkort zal verdwijnen, wordt op deze manier een rechtvaardiging gecreëerd voor herhaaldelijke verlengingen van de noodtoestand.

Overkoepelend worden de verschillende maatregelen die genomen zijn door de regering verantwoord als essentieel om de veiligheid van de bevolking te garanderen en Frankrijk weerbaar te maken tegen de dreiging van terrorisme. In het bijzonder aan het uitroepen van de noodtoestand (in het gehele Franse grondgebied) is een sterke performatieve dimensie verbonden. De overheid wil hiermee daadkracht uitstralen en laten zien dat zij actie onderneemt in de strijd tegen het terrorisme. De rol die zij uit wil stralen, is die van de beschermende staat met het doel om de bevolking gerust te stellen (Bourdon, 2017, p. 15; interview Gayraud). Deze performatieve dimensie is ook duidelijk aanwezig bij enkele andere maatregelen, zoals de inzet van militairen in de straten van Franse steden en luchtaanvallen boven Syrië en Irak.

De maatregelen die genomen worden door de Franse regering om het hoofd te bieden aan de terroristische dreiging hebben niet alleen een performatieve werking op het nationale niveau, maar ook op het internationale niveau. Te denken valt aan het feit dat

Frankrijk artikel 15 EVRM, dat het mogelijk maakt om van bepaalde bepalingen in het EVRM af te wijken, heeft ingeroepen. Mensenrechtenorganisaties zoals de *Commission Consultative des Droits de l'Homme* (CNCDH) vrezen voor het internationale voorbeeld dat Frankrijk, traditioneel bekend als het land van vrijheden en mensenrechten, hiermee heeft gezet (CNCDH, 2017, p. 23). Deze zorgen blijken niet ongegrond: op 21 juni 2016 heeft Turkije in het kader van haar noodtoestand ook een beroep gedaan op artikel 15, met in de verantwoording dat ze het *“precies zo zouden doen zoals Frankrijk gedaan heeft na de aanslagen van 13 november”* (Le Monde, 21 juli 2016).

De argumentatie van de regering omtrent het aannemen van maatregelen naar aanleiding van de aanslagen in 2015 en 2016 is niet alleen maar performatief. In sommige gevallen is in de ogen van politieke en justitiële autoriteiten sprake van achterstallig onderhoud, zoals bij de wetwijzigingen van de veiligheidswet (juli 2015) en van de strafwet (juni 2016) (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922 p. 153-157; interview Gayraud). In het geval van de noodtoestand schuilt onder de symbolische lading ervan een soortgelijke politieke ratio. Behalve veiligheid *uitstralen*, was het uitroepen ervan ook nadrukkelijk nodig om veiligheid te *bewerkstelligen*; in de eerste fase na de aanslagen van november 2015 om grip te krijgen op de omvang van de terroristische dreiging waarmee Frankrijk werd geconfronteerd en in de tweede fase, toen deze dreiging in kaart was gebracht, om het politie- en inlichtingenapparaat toe te rusten om haar te lijf te gaan (interview Gayraud).

De hoge mate van performativiteit in de redeneerwijze van de regering met betrekking tot onder meer de noodtoestand heeft als belangrijk gevolg dat het moeilijk is om een eventueel einde hiervan te verantwoorden tegenover de bevolking. Aangeven dat de noodtoestand niet langer nodig is om de nog altijd aanwezige terroristische dreiging het hoofd te bieden, betekent toegeven dat de regering al twee jaar lang een invalide argument gebruikt voor het verlengen van de noodtoestand. Daarbij komt een fenomeen dat door mensenrechtenactivisten de bijnaam *“het syndroom van 14 juli”* gekregen heeft (Lafay 2017, p. 46). De ochtend voor de aanslagen in Nice op 14 juli 2016 gaf Hollande aan dat hij de noodtoestand niet opnieuw wilde verlengen. Na de aanslagen is hij hier meteen op teruggekomen en stelde hij in plaats daarvan een nieuwe verlenging van zes maanden met verdergaande maatregelen voor. Het *“syndroom”* dat de politiek hieraan overgehouden heeft, is de angst dat er opnieuw een aanslag zal plaatsvinden vlak nadat de noodtoestand opgeheven wordt en de bevolking de politiek hier dan de schuld van zal geven. Dit leidt tot een grote onbereidheid bij de politiek, zowel de regering als parlementsleden, om de verantwoordelijkheid op zich te nemen om de noodtoestand te stoppen. De regering heeft zichzelf klemgezet met haar eigen discours, in de media ook wel de *“politieke valkuil”* van de noodtoestand genoemd (Le Monde, 8 juni 2017).

5.6.3 'Disruptiveness' van de maatregelen

Zoals eerder gesteld, hebben de aangenomen antiterrorismemaatregelen in het algemeen op grote steun onder de bevolking kunnen rekenen. In die zin heeft de regering de bevolking dus duidelijk achter de aanpak gemobiliseerd. Daar staat tegenover dat diezelfde bevolking in de loop van 2016 ook haar interesse in de maatregelen lijkt te zijn kwijtgeraakt. Uit interviews met verschillende respondenten kwam het beeld naar voren dat veel Fransen vooral onverschillig staan tegenover de noodtoestand en andere antiterrorismemaatregelen.

Tegenreacties komen vooral vanuit juristen, zoals is gebleken tijdens de uiteenzetting van het juridische karakter van de noodtoestand in dit hoofdstuk. Daarnaast wordt kritiek veelal uitgeoefend door mensenrechtenorganisaties, zoals Amnesty International, Human Rights Watch en Ligue des Droits de l'Homme. Hun protesten en bezwaren zijn zowel gericht op het karakter van de noodtoestand zelf, als op de groepen die erdoor getroffen worden. Het feit dat de noodtoestand met name gebruikt wordt tegen mensen behorend tot de moslimgemeenschap, heeft volgens critici van de regering een discriminerend effect op deze gemeenschap gehad (o.a. CNCDH, 2017, p. 23). Ook was er kritiek op de campagne "Stop Djihadisme", welke als doel had om de bevolking te leren om geradicaliseerde moslims te herkennen.³⁸ Een dergelijke campagne zou bijdragen aan islamofobie binnen de Franse samenleving. Ondanks de mobilisering van een merendeel van de bevolking heeft de overheid niet kunnen voorkomen dat soms toch de indruk is ontstaan dat een deel van de samenleving werd gestigmatiseerd (Bourdon, 2017, p. 16). Die indruk werd in het bijzonder gestimuleerd doordat burgermeesters na de aanslagen in Nice een noodmaatregel uitvaardigden, die ertoe leidden dat op de stranden van Zuid-Frankrijk burkini's werden verboden. De beelden van agenten rondom een zonnebadende vrouw in burkini gingen de wereld over en wekten verontwaardiging en afschuw op onder delen van de bevolking (Le Monde, 31 augustus 2016).

Tot slot heeft de regering in het kader van de noodtoestand niet alleen mensen uit de moslimgemeenschap opgepakt, maar heeft zij de noodtoestand ook gebruikt om bijvoorbeeld milieuactivisten huisarrest op te leggen in het kader van de COP21 (Amnesty International, 2017). Hoewel vooral de moslimgemeenschap geraakt wordt door de maatregelen, zijn er dus ook andere groepen in de samenleving die hierdoor geraakt worden.

³⁸ <http://www.stop-djihadisme.gouv.fr/>.

5.7 UITKOMSTEN/EFFECTEN

5.7.1 Dreiging

De instelling van de noodtoestand en de totstandkoming van andere maatregelen, in de loop van 2015 en 2016, hebben er niet in geresulteerd dat de dreiging van terrorisme in Frankrijk is verdwenen. Anno 2017 wordt in het kader van het plan *Vigipirate* nog altijd uitgegaan van een verhoogd risico op een terroristische aanslag (*Sécurité renforcée Risque d'attentat*). Daarnaast toonde vooral de aanslag in Nice, vlak voor het moment dat de noodtoestand zou aflopen, dat noodmaatregelen geen garantie vormen voor het voorkomen van nieuwe aanslagen. Wel kan gesteld worden dat de dreiging van terrorisme als gevolg van de betreffende maatregelen is afgenomen. Zoals hierboven werd beschreven, hebben met name de in de wet van 1955 neergelegde instrumenten van het huisarrest en de huiszoeking er volgens de autoriteiten toe geleid dat de politie en inlichtingendiensten nu een goed beeld hebben van de in Frankrijk aanwezige jihadistische netwerken. Verder zijn naar aanleiding van de aanslagen binnen de politie en inlichtingendiensten verschillende hervormingen doorgevoerd en wordt werk gemaakt van een uitbreiding van hun capaciteit. Tot slot kan nog worden gewezen op de militaire en diplomatieke inspanningen van de Franse staat. Deze hebben ertoe bijgedragen dat de strijd tegen IS is geïntensiveerd en IS - naar men aanneemt - inmiddels niet meer over het vermogen beschikt om complexe aanslagen op touw te zetten, zoals die van november 2015 (interview Kepel).³⁹

5.7.2 Rechtsstaat

Volgens de Franse overheid is bij het nemen van de verschillende maatregelen naar aanleiding van de aanslagen steeds gehandeld met inachtneming van de rechtsstaat. In het bijzonder met betrekking tot de noodtoestand is echter moeilijk vol te houden dat dit beginsel buiten schot is gebleven. Het principe van de rechtsstaat drukt uit dat een overheid, wanneer zij wil optreden, gebonden is aan het recht. Dit betekent dat gehandeld moet worden overeenkomstig wettelijk gegeven bevoegdheden en bij het uitoefenen van deze bevoegdheden fundamentele rechten dienen te worden gerespecteerd. Zeker wat het punt van fundamentele rechten betreft, is een aantal keren door de rechter vastgesteld dat de wet van 1955 hiermee strijdige bepalingen bevat. Verder hebben commentatoren vraagtekens gezet bij sommige gevallen waarin de rechter deze strijdigheid niet vaststelde. Opvallend is de restrictieve wijze waarop de Franse constitutionele rechter, de *Conseil Constitutionnel*, in enkele uitspraken heeft bepaald dat bepaalde bevoegdheden in de wet van 1955 geen vrijheidsbeperkend

³⁹ Het ineensstorten van IS leidt overigens wel tot het risico van terugkerende jihadstrijders. Vgl. het volgende rapport uit 2016 over buitenlandse strijders:

https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf.

karakter hebben. Als gevolg van deze uitspraken blijven genoemde bevoegdheden buiten het bereik van de gewone rechterlijke macht.

Ten aanzien van het punt van bevoegdheden is op het eerste gezicht minder aan de hand. De noodbevoegdheden voor bestuur en politie zijn immers wettelijk gegeven. Niettemin heeft het regime van de wet van 1955 wel geleid tot een verruiming van de bevoegdheden van de bewuste instanties. Als gevolg hiervan zijn schommelingen ontstaan binnen de trias politica – met name in de relatie tussen het bestuur en de rechter – en zijn grondrechten – toegang tot de rechter; privacy – kwetsbaarder geworden. Via een omweg is ook hier de rechtsstaat derhalve geraakt.

Bovenstaande dynamiek is niet alleen zichtbaar in het kader van de noodtoestand. Zij is ook waar te nemen met betrekking tot andere maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen. Denk hierbij onder meer aan de oprekking van bevoegdheden van de inlichtingendiensten of de aanpak van de verheerlijking van terrorisme. Dat het principe van de rechtsstaat in al deze gevallen beroerd wordt, wil niet zeggen dat er ook sprake is van een onrechtmatige situatie. Essentie van overheidshandelen is dat vaak een afweging moet worden gemaakt tussen een algemeen en een individueel belang. In de strijd tegen het terrorisme wordt dat algemeen belang gevormd door de bescherming van de openbare veiligheid. Daarin gesteund door de publieke opinie, heeft de Franse overheid geoordeeld dat de huidige tijd in dit verband een andere afweging vergt dan in het verleden misschien wenselijk werd gevonden.⁴⁰ Het kan dus zijn dat een belangrijke uitkomst van de regelgevende activiteiten die de afgelopen twee jaar hebben plaatsgevonden, is dat de rechtsstaat in Frankrijk naar een nieuw evenwicht toe beweegt. In dit licht moeten ook de discussies worden gezien over de nieuwe veiligheidswet die in oktober 2017 is aangenomen. Volgens critici heeft de noodtoestand met deze wet een min of meer permanente status verkregen. Of dat een bezwaar is, hangt af van het precieze normatieve kader dat iemand toepast op de bepalingen van deze wet.

⁴⁰ Een echo van dit sentiment treft men aan in een redactioneel commentaar in de Franse krant Le Figaro daags na de aanslagen van 13 november: 'Sécurité, justice, diplomatie, contrôle de l'immigration: c'est tout cela qu'il faut revoir si nous voulons répondre à la menace. Sans nous embarrasser davantage d'arguties juridiques ou d'afféteries moralisatrices. Les démocraties sont attaquées: elles ont le droit - et le devoir - de se défendre.' (Veiligheid, justitie, diplomatie, immigratie controles, dat moet allemaal herzien worden als we de dreiging het hoofd willen bieden. Zonder ons in de verlegenheid te laten brengen door juridische pietluttigheden of morele pretenties. De democratieën worden aangevallen: ze hebben het recht – en de plicht – om zich te verdedigen.) Zie Alexis Brézet, Gagner la Guerre, Le Figaro 14 november 2015, <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/11/14/31003-20151114ARTFIG00247-gagner-la-guerre.php>.

5.7.3 Samenleving (incl. Media)

De noodtoestand en andere maatregelen hebben de Franse samenleving niet gedestabiliseerd. Een groot deel van de Franse bevolking stond ofwel positief, ofwel onverschillig tegenover de maatregelen. Uit interviews met experts kwam naar voren dat dit ook geldt voor Franse moslims. Mogelijk valt deze steun c.q. onverschilligheid deels te verklaren door de aard van de aanslagen. Waar de motieven achter de aanslagen op de redactie van Charlie Hebdo nog wel op begrip konden rekenen onder elementen van de Franse moslimbevolking, was dit begrip goeddeels afwezig bij de andere aanslagen. Met name de aanslag op 14 juli 2016 in Nice pakte naar verluidt catastrofaal uit voor de jihadistische zaak, omdat bij deze aanslag meerdere slachtoffers vielen met een moslimachtergrond (interview Kepel). Door maatschappelijke organisaties is niettemin gewaarschuwd voor het discriminerende karakter van sommige maatregelen, onder andere omdat bevoegdheden in bepaalde gevallen arbitrair zouden zijn ingezet. Van overheidszijde is echter benadrukt dat het steeds om gerichte acties ging, die compleet losstonden van religie of culturele achtergrond – wat bij het burkini-verbod in 2016 niet overtuigend uitpakte (ook al werd dat verbod later door de rechters tot ongrondwettelijk verklaard en opgeheven).

Ook in andere opzichten hebben de maatregelen geen ontwrichtende uitwerking gehad; het was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om te kijken in hoeverre de maatregelen dat buiten het brede maatschappelijke en politieke discours wel hadden, en hoe het regeringsbeleid wellicht toch onder minderheidsgroepen en in de banlieus onvrede heeft versterkt. Mocht dat het geval zijn geweest, dan heeft zich dat niet in brede, zichtbare protesten in de media uitgedrukt.

In de wet van 1955 stond een bepaling die het de autoriteiten mogelijk maakte om de media te controleren. Deze bepaling, die vandaag de dag vermoedelijk sowieso moeilijk toepasbaar was geweest, is bij de eerste inhoudelijke wijziging van de wet na het uitroepen van de noodtoestand echter geschrapt. Eerder, na de aanslagen van januari 2015, was wel kritiek geweest op het optreden van de pers. Deze zou in bepaalde gevallen het optreden van de veiligheidsdiensten hebben bemoeilijkt en mensen in gevaar hebben gebracht. Naar aanleiding van deze gevallen is een aantal procedures gevoerd bij de Franse raad voor audiovisuele media (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) (Assemblée Nationale, 2016, N° 3922, p. 88-89). Soortgelijke procedures bleven uit naar aanleiding van het verslaan door de media van latere aanslagen.

Samenvattend:

Casus Frankrijk	
Context	
Context	Gevormd door eerdere revoluties en Algerijnse Oorlog. Noodtoestand afgekondigd na aanslagen in 2015, steeds verlengd na verdere aanslagen.
Juridische context	Onderscheid tussen staat van beleg, nood-, en uitzonderingstoestand. Ingebed in sterk gecentraliseerd staatsbestel.
Maatregelen	
Maatregelen	Steeds verlengde noodtoestand, veel huiszoekingen en -arresten, herinvoering grenscontroles, actieplan tegen radicalisering; aanscherping straf- en veiligheidswetgeving.
Interventievermogen	
Doelgericht	Volgens diensten aanslagen verijdeld, volgens diverse specialisten niet resultaat van noodtoestand.
Legitimiteit	NGO's verzetten zich, maar meerderheid bevolking steunde noodtoestand; juridische bezwaren vaak niet gedeeld door rechter.
Robuustheid	Grote druk op capaciteit van veiligheidsorganisaties, maatregelen als huisarrest gaven inlichtingendiensten meer tijd om casussen te verwerken.
Effecten	
Dreiging	Dreiging is niet verminderd. Maatschappelijke discussie over effect noodtoestand; veiligheidsdiensten noemen het onmisbaar maar experts betwijfelen nut.
Rechtsstaat	Maatschappelijk steun voor noodtoestand, maar felle kritiek van NGO's en minderheden op vergaande macht van bestuur en politie.
Samenleving	Aanslagen veroorzaken onrust. Op noodtoestand zelf vrij matige reactie.
Performativiteit	
Performativiteit.	Retoriek met oorlogstermen. Brede maatregelen gebruikt, met over het algemeen steun vanuit de bevolking maar met deels ook verstorende effecten voor delen van de bevolking.



Hoofdstuk 6

Casus België

6.1 SAMENVATTING

In 2015 en 2016 krijgt België te maken met terroristische dreiging en aanvallen vanuit jihadistische hoek. Het gaat in 2015 om concrete aanwijzingen voor een dreigende terroristische aanslag met wapens en explosieven in Brussel volgend op de aanslagen in Parijs van 13 november 2015. België voert daarop het dreigingsniveau op naar niveau 4, het hoogste niveau, gevolgd door de diverse noodmaatregelen leidend tot de *Brussels Lockdown* tussen 21 en 26 november 2015. Verder komt de regering kort na de aanslagen in Parijs met een pakket van 18 beleidsmaatregelen waaronder de inzet van militairen op straat en verscherpte grenscontroles. Na de aanslagen op 22 maart 2016 op Brussels Airport en de metro in Brussel stelt België dreigingsniveau 4 in voor het gehele land. Er worden opnieuw extra militairen ingezet in Brussel. Brussels Airport (Vliegveld Zaventem) blijft anderhalve week gesloten en metrolijn Schuman/Kunst-Wet blijft tot 25 maart buiten functie. België heeft wettelijk gezien geen mogelijkheid tot het uitroepen van de noodtoestand. Wel wordt naar aanleiding van de dreiging en de aanslagen de discussie gevoerd of dit niet tot de mogelijkheden moet gaan behoren. Hiervoor is echter een grondwetswijziging nodig. De beleidsmaatregelen worden stevig gepositioneerd door de Belgische overheid. Maar enkele maatregelen blijken juridisch (enkelband) en/of organisatorisch (huiszoekingen Molenbeek) niet uitvoerbaar. Andere maatregelen zijn veeleer een verdere bevestiging of uitwerking van reeds bestaande bevoegdheden dan nieuwe maatregelen. Hoewel de maatregelen volgens een opiniepoll gedragen worden door de Belgische bevolking, stellen diverse actoren kritische vragen over de wettelijke toelaatbaarheid van sommige van deze maatregelen. Bovendien ontstaat er een stevige discussie over de afstemming van informatie en bevoegdheden tussen verschillende instanties.

6.2 CONTEXT BELGIË

6.2.1 *Historie qua dreiging en maatregelen*

België heeft sinds de jaren '80 van de vorige eeuw een reeks van terroristische incidenten gekend, afkomstig van uiteenlopende groeperingen. In 1983 en 1985 pleegde de bende van Nijvel zwaarbewapende overvallen op diverse winkels, waaronder Colruyt en Delhaize, waarbij in totaal 20 doden vielen (Crelinsten & Schmid,

2012). In 1984 en 1985 pleegde de linkse actiegroepering Cellules Communistes Combattantes (CCC), Frans voor: "Strijdende Communistische Cellen", 14 aanslagen die meestal vooraf aangekondigd werden en waarbij 2 brandweermannen omkwamen (Crelinsten & Schmid, 2012, p. 55-54). In 1989 eiste Jund al-Haq (een zijtak van de Fatah Revolutionary Council) de moord op dr. Joseph Wybran op (destijds voorzitter van het Belgische Auschwitz Committee) (Crelinsten & Schmid, 2012, p. 56). Na de onrustige jaren '80 kent België in termen van terroristische dreiging of aanslagen een rustige periode van bijna twee decennia.

Na de aanslagen in Parijs (november 2015) groeit in België de verwachting dat er een grote aanslag kan plaatsvinden op Belgisch grondgebied. Dit is mede ingegeven door het feit dat een groot deel van de aanslagplegers van november 2015 in Parijs afkomstig is uit Brussel. Bovendien zijn er volgens verschillende bronnen ongeveer 475 Belgische *Foreign Terrorist Fighters*, die geprobeerd hebben zich aan te sluiten of zich daadwerkelijk aangesloten hebben bij groepen als IS (Coolsaet, 2016; Internationaal Centrum voor Contraterrorisme (ICCT), 2016). Dat is het hoogste aantal, per hoofd van de bevolking, van heel West-Europa (HRW, 2016). Hieronder vallen 117 Syriëstrijders van wie de federale regering weet dat ze teruggekeerd zijn in België (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, QRVA 54 091; QRVA 54 092).

De dreiging wordt bewaarheid in maart 2016 met de aanslagen op Brussels Airport en metrostation Maalbeek in Brussel (zie de tijdlijn van gebeurtenissen in par. 3 voor een gedetailleerd overzicht van de gebeurtenissen die van belang zijn voor de casus België).

6.2.2 *Juridisch kader uitvaardigen noodtoestand*

De Belgische grondwet bevat geen rechtsbasis om een noodtoestand uit te roepen. De wetgeving die het dichtst in de buurt komt van de noodtoestand is de besluitwet⁴¹ van 11 oktober 1916, die de voorwaarden voor de staat van oorlog of de staat van beleg bepaalt. De staat van oorlog houdt in dat het Belgisch leger officieel strijd voert met het leger van een ander land (Besselink, Bovend'Eert, Broeksteeg, de Lange & Voermans, 2014). De staat van beleg is een afzonderlijke maatregel die alleen geldt wanneer de staat van oorlog reeds is afgekondigd en betreft de reorganisatie van het binnenlands bestuur, op een manier die vergelijkbaar is met de Franse noodtoestand (met gelijkaardige maatregelen, zoals perscensuur). Maar een zogenaamde 'politieke' staat van beleg in vreedstijd is niet mogelijk.

Artikel 187 van de Grondwet verbiedt het tijdelijk opheffen van de rechten vervat in de Grondwet - of delen ervan (Vanoost, 2015). Dit betekent dat de Belgische grondwet niet

⁴¹ Tijdens de Eerste Wereldoorlog heeft de Belgische regering, die zetelde in Frankrijk achter de loopgraven, een aantal wetten afgekondigd die nooit door het parlement werden bekrachtigd. Daarom worden ze 'besluitwetten' genoemd. Hoewel ze in wezen dus niet grondwettelijk zijn, werd hun geldigheid na 1918 nooit in twijfel getrokken .

voorziet in de mogelijkheid om een noodtoestand af te kondigen. Het uitroepen van de noodtoestand zou dus een Grondwetswijziging vergen. Dit kan alleen in gang gezet worden na nieuwe verkiezingen. Het feit dat België lid is van het EVRM verandert daar weinig aan. Artikel 15 van het EVRM bepaalt wel dat onder strikte voorwaarden in tijden van oorlog of ingeval van enige andere algemene noodtoestand kan worden afgeweken van de rechten die door het verdrag gewaarborgd worden. (art. 15 EVRM 1998; Vanoost, 2015). Maar art. 187 Gw. gaat verder dan het EVRM. *“Artikel 187 Gw. heeft bijgevolg voorrang op artikel 15 EVRM en de derogatiemogelijkheid, aangezien de grondwet meer bescherming biedt dan het EVRM. Dit houdt in dat iedere maatregel die de Belgische overheid wil nemen ter verscherping van de veiligheid, moet worden genomen binnen de grenzen van het geldende grondwettelijke kader.”* (De Braeckeleer et al., 2017).

Wel ontstaat er na de aanslagen in Parijs een politieke discussie over de mogelijkheid om verder te gaan dan de huidige set van noodmaatregelen (zie paragraaf 6.4 maatregel 17 voor een nadere toelichting op deze discussie).

6.2.3 Institutionele context

In België is de besluitvorming rondom de aanpak van terrorisme niet gecentraliseerd, maar verdeeld over een veelheid aan instituties op federaal, gemeenschaps- en gewestelijk niveau. Het gaat hierbij onder meer om het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD)⁴², de Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC), de Federale en Lokale Politie, de Federale Overheidsdienst (FOD)⁴³ Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de parketten, de FOD Buitenlandse Zaken, de Cel voor Financiële Informatiewerking (CFI), het Ministerie van Landsverdediging, de inlichtingendiensten, de FOD Financiën, de Gewesten en Gemeenschappen en de Gemeenten. Het centraliseren van macht en middelen bij terroristische dreiging is in België lastig vanwege het bestaan van de zes gewesten en gemeenschappen. Twaalf Brussel kent zelfs negentien burgemeesters en zes politiedistricten. Onderzoekers van het ISGA beschrijven bovendien in hun onderzoek uit 2017 dat in België door een staatshervorming in januari 2014 een aantal bevoegdheden van de federale staat overgedragen is aan de gemeenschappen en gewesten. Als gevolg hiervan liggen volgens de betreffende onderzoekers de bevoegdheden omtrent het wegnemen van omstandigheden die mogelijk bijdragen aan radicalisering nu met name op decentraal niveau (ISGA, 2017).

Door de complexe bestuurlijke structuur waarbij elke laag eigen plannen ontwikkelt, kent België relatief veel beleidsdocumenten rondom de aanpak van jihadisme (ISGA, 2017). Er wordt steeds meer aandacht besteedt aan samenwerking en informatie-

⁴² Het OCAD is opgericht middels de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

(<https://crisiscentrum.be/nl/legislation/wet-10072006-analyse-van-de-dreiging>)

⁴³ Federale overheidsdienst (FOD) is de naam voor de in 2001 en 2002 hervormde federale ministeries in België.

uitwisseling tussen de verschillende niveau's. Zo is er een gemeenschappelijke databank van het OCAD die de informatie-uitwisseling rond *Foreign Terrorist Fighters* bevordert. Toch ondervindt de samenwerking tussen instanties die van belang zijn bij terrorismebestrijding (zoals politie, justitie, maar ook onderwijs- en arbeidsgerelateerde organisaties die van belang zijn voor een preventieve aanpak) maar ook de informatie-uitwisseling tussen de politie onderling en tussen politie en inlichtingendiensten nog regelmatig last van de complexe bestuurlijke structuur. *"Een samenhangend antiterrorbeleid gaat in tegen de federale logica van België"*, aldus hoogleraar politicologie aan de Katholieke Universiteit Leuven Marc Hooghe (in Cillekens, 2016). De centrale bevoegdheid van een nationale overheid ontbreekt. Daardoor neemt de macht van de decentrale bestuurders toe.

Het gebrek aan goede afstemming wordt op diverse momenten duidelijk. Zo zorgt het nieuws dat Ibrahim El Bakraoui, die zichzelf 22 maart opblies op Brussels Airport, vorige zomer werd opgepakt aan de Turks-Syrische grens, voor veel beroering. Hij zou nadien door de Turkse autoriteiten op een vliegtuig naar Nederland gezet zijn. België en Nederland werden op de hoogte gebracht. Er was veel onduidelijkheid over de wijze waarop dit gelopen was en over de inhoud van de informatie (Gazet van Antwerpen, 24 maart 2016).

In de nasleep van de aanslagen werd verder bekend dat de Mechelse politie al begin december 2015 cruciale informatie over het schuiladres van Salah Abdeslam in handen zou hebben gehad, maar dat deze informatie niet was doorgegeven. Eerste schepen van Mechelen Marc Hendrickx (N-VA), zei hierover dat de informatie mondeling zou zijn overgedragen aan de federale politie, maar dat er iets zou zijn misgelopen met het formeel doorsturen van de informatie via de systemen (Het Nieuwsblad, 24 maart 2016).

Op 24 maart 2016 vroegen de meerderheidspartijen in het parlement om de oprichting van een onderzoekscommissie. Diezelfde dag boden de minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid, Jan Jambon (N-VA), en die van Justitie, Koen Geens (CD&V), hun ontslag aan, maar premier Michel aanvaardde dat niet (Het Laatste Nieuws, 24 maart 2016; Het Nieuwsblad, 24 maart 2016).

Op 14 april 2016 nam Laurent Ledoux, topman van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit, ontslag. Hij protesteerde hiermee tegen zijn minister, de minister van Mobiliteit Jacqueline Galant (MR). Galant kwam zwaar onder vuur te liggen over een veiligheidsrapport met betrekking tot Brussels Airport en over onjuiste communicatie daarover. Op 15 april bood minister Galant zelf haar ontslag aan. Dat werd aanvaard door de Koning en door premier Michel (Het Nieuwsblad, 15 april 2016).

De constatering van versnippering en de problemen die daaruit volgen, is ook één van de centrale conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie naar aanleiding van

de aanslagen van 22 maart 2016. Uit het tussentijds rapport, dat op 15 juni 2017 is gepubliceerd, blijkt dat er een grote mate van overeenstemming is over het feit dat de versnippering, de bureaucratie en het teveel aan structuren en overlegplatforms een zware hypotheek leggen op de researchcapaciteit (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).

Ook wordt in het rapport herhaaldelijk gerefereerd aan twee breuklijnen die te zien zijn in de Belgische institutionele context: de breuk tussen de gerechtelijke en de administratieve component, en de breuk tussen de federale en de lokale politie. Daarnaast moeten volgens de parlementaire onderzoekscommissie andere instanties, zoals gemeenten, Lokale Taskforces (LTF's) en Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC's), meer best practices gaan delen om 'de schotten weg te halen' en samenwerking te bevorderen, vanuit het 'need to know' principe (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).

Deze institutionele complexiteit was een belangrijke reden voor de komst van de nieuwe 'Kadernota Integrale Veiligheid' (KIV) 2016-2019 (FOD Veiligheid & FOD Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 2016). De KIV brengt de onderlinge samenhang tussen de vele plannen in kaart en vormt het referentiekader voor het Belgische veiligheidsbeleid, waar andere plannen zich toe dienen te verhouden (ISGA, 2017, p. 26).

6.3 TIJDLIJN VAN GEBEURTENISSEN

De afgelopen jaren zijn verschillende van de dodelijkste aanslagen in West-Europa gepleegd door aanslagplegers die een link met België en meer specifiek Molenbeek hadden. Zo was één van de daders van de aanslagen in Madrid afkomstig uit Molenbeek. Ook was de wijk het tussenstation voor de Franse aanslagpleger op het Joods museum in Brussel welke plaatsvond in mei 2014 en voor de Marokkaanse man die in augustus 2015 een mes trok en het vuur opende aan boord van een hogesnelheidstrein van Brussel naar Parijs. Verder bestaan er vermoedens dat de wapens gebruikt bij de aanslag op de Joodse supermarkt in Parijs en bij Charlie Hebdo in januari 2015, uit Molenbeek afkomstig waren (HRW, 2016). Op Belgisch grondgebied krijgt België in de jaren 2015 en 2016 te maken met de volgende gebeurtenissen:

2015

15 januari - Verviers

Bij een inval in de Waalse stad Verviers ontstaat een schietpartij tussen de politie en een groep jihadisten. Twee mannen die uit Syrië waren teruggekeerd, worden doodgeschoten. Abdelhamid Abaaoud ontsnapt naar Syrië, maar keert terug voor de

aanslagen van november 2015 in Parijs. Kort daarop wordt hij in Parijs opgespoord en gedood (De Greef, 2016).

13 - 26 november - periode na de aanslagen Parijs

De aanslagen in Parijs, onder meer bij het Stade de France en tijdens een concert in het Bataclan leveren concrete aanwijzingen voor een dreigende terroristische aanslag met wapens en explosieven in Brussel. De dreiging wordt zeer serieus genomen en leidt tot een serie veiligheidsmaatregelen tussen 21 en 26 november 2015 (Crisiscentrum, 21 november 2015) waar door de media aan gerefereerd wordt als de *Brussels Lockdown* (zie voor meer informatie over de genomen maatregelen paragraaf 5.4).

2016

15 maart - Vorst

Een huiszoeking in Vorst loopt uit op een schietpartij, waarbij terrorisme verdachte Mohammed Belkaïd door de politie wordt gedood. In de flat worden wapens en detonators gevonden (De Greef, 2016). Volgens het federaal parket is het zeer waarschijnlijk dat Mohammed Belkaïd de echte naam is van Samir Bouzid; één van de mannen voor wie het federaal parket op 4 december een opsporingsbericht verspreidde. "Bouzid" en "Soufiane Kayal" waren op 9 september aan de Oostenrijks-Hongaarse grens gecontroleerd in gezelschap van Salah Abdeslam, die wordt verdacht van betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van de aanslagen in Parijs. "Soufiane Kayal" werd later geïdentificeerd als Najil Laachraoui, die zichzelf op 22 maart 2016 opblies op Brussels Airport (Het Laatste Nieuws, 1 juli 2016).

18 maart - Molenbeek

Tijdens een antiterrorisme-actie in Molenbeek worden twee verdachten opgepakt, waaronder Salah Abdeslam, die al sinds de aanslagen in Parijs wordt gezocht vanwege zijn veronderstelde betrokkenheid daarbij (De Greef, 2016).

22 maart - Aanslagen Brussel

Bij twee explosies op Brussels Airport en een derde in de Brusselse metro (Maalbeek) vallen 32 doden - exclusief 3 daders - en circa 340 gewonden (Het Laatste Nieuws, 22 maart 2016). Op het vliegveld blazen Ibrahim El Bakraoui en Najim Laachraoui zichzelf op bij een zelfmoordaanslag. De derde dader Mohamed Abrini ontsnapt en laat een niet-ontplofte bomkoffer achter. Op het metrostation Maalbeek blaast Khalid El Bakraoui, de broer van één van de daders van de explosies bij Brussels Airport, zichzelf op. Mohamed Abrini, die wordt gezocht sinds de aanslagen in Parijs van november 2015, wordt op 8 april 2016 opgepakt. De daders blijken teruggekeerde Syriëgangers, gelieerd aan terreurgroep IS, die de verantwoordelijkheid voor de aanslagen dezelfde dag nog opeist (Huyghebaert & Willems, 2016).

6.4 INTERVENTIES

De maatregelen ten aanzien van de hiervoor geschetste dreiging worden in deze paragraaf beschreven. Zoals gezegd kent België niet de mogelijkheid tot het uitroepen van de noodtoestand. Wel is er een reeks van veiligheidsmaatregelen en beleidsmaatregelen afgekondigd om de dreiging het hoofd te bieden en nieuwe aanslagen te voorkomen. Het instellen van veiligheidsmaatregelen is afhankelijk van het dreigingsniveau dat het OCAD vaststelt voor het land of delen daarvan. Het Koninklijk Besluit van 28 november 2006 geeft nadere uitwerking aan de wet en definieert onder meer de volgende vier dreigingsniveaus (Belgisch Staatsblad, 1 december 2006):⁴⁴

1. Niveau 1 of Laag: indien blijkt dat de persoon, de groepering of de gebeurtenis die het voorwerp uitmaakt van de analyse niet bedreigd is;
2. Niveau 2 of Gemiddeld: indien blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis weinig waarschijnlijk is;
3. Niveau 3 of Ernstig: indien blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis mogelijk en waarschijnlijk is;
4. Niveau 4 of Zeer Ernstig: indien blijkt dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis ernstig en zeer nabij is.

Op basis van het dreigingsniveau beveelt het Crisiscentrum een set van maatregelen aan die verschillende overheden en andere spelers, afhankelijk van het dreigingsniveau, door moeten/kunnen voeren. Vanaf niveau 3 is het voor burgemeesters mogelijk om hulp van het leger te vragen voor het bewaken van de openbare orde en veiligheid.

Het dreigingsniveau is vanaf 2014 diverse malen aangepast. Zo werd niveau 4 ingesteld na de aanslag op het Joods museum in Brussel in mei 2014. Na de aanslag bij Charlie Hebdo en de inval in Verviers in januari 2015 werd dreigingsniveau 3 ingesteld. Na de aanslagen in Parijs van november 2015 werd allereerst niveau 3 toegepast voor grote evenementen en vervolgens voor heel België (Crisiscentrum, 16 november 2015). Op 21 november werd het zelfs opgetrokken naar niveau 4 voor het gewest Brussel (Maenhout & Eeckhout, 2015; Crisiscentrum, 21 november 2015). Dit leidde tot de *Brussels Lockdown* van 21 tot 26 november 2015.

De *Brussels Lockdown* behelsde een reeks van zichtbare en minder zichtbare maatregelen die werden ingezet in het kader van de dreiging. Zo werd de Brusselse metro stilgelegd, evenals andere openbaar vervoernetwerken. Voetbalwedstrijden werden afgelast en de besturen van alle negentien Brusselse gemeenten kregen het advies om grote evenementen op hun grondgebied te annuleren. Hieraan werd breed

⁴⁴ <https://crisiscentrum.be/nl/inhoud/terroristische-dreiging-geraadpleegd-op-24-oktober-2017>.

gevolg gegeven. Bedrijven en instanties evenals scholen, universiteiten en hogescholen hielden de deuren gesloten. Ook cafés en restaurants bleven dicht. Verder raadde het Belgische ministerie van Binnenlandse Zaken burgers aan om niet naar plaatsen te gaan waar veel mensen komen (Crisiscentrum, 21 november 2015). De bevolking in Brussel maar ook daarbuiten werd opgeroepen zich niet te verplaatsen. Daarnaast werden zowel aan de Franse als aan de Nederlandse grens extra controles ingezet. Op 26 november 2015 werd het dreigingsniveau voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verlaagd naar 3, waarmee het gelijk getrokken werd met het landelijke dreigingsniveau (Crisiscentrum, 26 november 2015; ICCT, 2016).

Na de aanslagen van 22 maart 2016 werd het dreigingsniveau voor geheel België opgeschaald naar niveau 4. Het vliegverkeer op Brussels Airport en het openbaar vervoer in Brussel werden stilgelegd en alle stations in Brussel ontruimd. Op 24 maart 2016 wordt het dreigingsniveau voor het hele land weer verlaagd naar niveau 3 (Crisiscentrum, 24 maart 2016). Deze verlaging volgde na de arrestatie van 6 verdachten.

Naast deze directe veiligheidsmaatregelen wordt naar aanleiding van de aanslagen in Parijs en de toegenomen terroristische dreiging in België de volgende reeks van 18 beleidsmaatregelen afgekondigd (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, CRABV 54 PLEN 081):

1. Het **budget voor veiligheid** wordt uitgebreid met 400 miljoen euro voor 2016: Dat is bovenop de 200 miljoen euro uit 2015 en de reeds aangekondigde 100 miljoen euro voor Defensie en 40 miljoen euro die voor Staatsveiligheid is vrijgemaakt. Deze maatregel is gerealiseerd. Zo is de capaciteit van het OCAD en het Crisiscentrum toegenomen en zal deze de komende jaren verder stijgen. Desondanks is er nog een fikse weg te gaan om de capaciteit van inlichtingendiensten en de politie op een voldoende niveau te krijgen. Zo concludeert de parlementaire onderzoekscommissie dat de capaciteit waarmee België moet werken, achterblijft bij die van de meeste andere Europese partners (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).
2. De **politiecontroles aan de grenzen** worden versterkt: Na de aanslagen in Parijs zijn de controles aan de Franse grens, op vliegvelden en stations en bij evenementen versterkt. Zo vonden er gerichte controles plaats in het kader van de migratie en terrorisme-problematiek. De luchthavenpolitie en de scheepvaartpolitie werden daartoe versterkt. Daarnaast is er meer ingezet op technologische controles in aanvulling op menselijke capaciteit (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1624/001). Deze maatregel, die ingezet is gelijk na een aanslag, heeft een duidelijk tijdelijk karakter. Meer

doorlopende grenscontroles zijn immers strijdig met het verdrag van Schengen en vergen te veel politiecapaciteit.

3. Er worden **520 militairen** ingezet om de veiligheid te vergroten:
Deze maatregel is gerealiseerd in samenwerking met Defensie. De militairen zijn sinds januari 2015 ingezet ter ondersteuning van bewakingsopdrachten, zoals de bewaking van kerncentrales. De voorzetting van de inzet van de militairen wordt maandelijks besproken in de Ministerraad (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1624/001). Deze maatregel is een van de meest zichtbare maatregelen van het pakket van 18. In België waren voor het laatst militairen op straat tijdens de algemene stakingen begin jaren '60 van de vorige eeuw. Tegenwoordig is vooral de vraag over welke bevoegdheden de militairen zouden moeten beschikken en wanneer de militairen weer van de straat gehaald kunnen worden. De vraag rijst verder welke politicus/bestuurder deze maatregel durft terug te draaien terwijl het gevaar van een terroristische aanslag aanwezig blijft?
4. Het Wetboek van Strafvordering wordt herzien. De inlichtingendiensten kunnen daardoor beschikken over **nieuwe technologieën**, onder andere stemherkenning. De **telefoontap** wordt uitgebreid, onder meer voor onderzoek naar wapenhandel: In de *Wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme* (wet terro II) van 27 april 2016 zijn de mogelijkheden tot het tappen van telefoons in het kader van illegale wapenhandel verruimd.⁴⁵ Het vergaren van meer data middels nieuwe technologieën leidt echter tot vragen over de hanteerbaarheid van de hoeveelheden data (zie paragraaf 6.5.1 doelgerichtheid).
5. De **voorlopige hechtenis** voor daden van terrorisme zal worden verlengd van 24 naar 72 uur. Daarvoor moet de Grondwet (Art 12. Par. 3) gewijzigd worden: In het voorjaar van 2017 is het debat over verlenging van de duur van aanhouding voor terrorismeverdachten nog gaande, en blijkt het lastig om een tweederde meerderheid te vinden voor deze grondwetswijziging (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2056/004). Volgens parlementariër De Roover (N-VA) zijn *"de actoren in het werkveld het nagenoeg unaniem eens over de noodzaak om de arrestatietermijn te verlengen van vierentwintig tot achtenveertig uur."* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2056/004, p. 4-5). Politie en justitie hebben volgens één van de geïnterviewden in de hoorzittingen van de parlementaire onderzoekscommissie inderdaad aangegeven aan 48 uur genoeg te hebben om het benodigde materiaal voor het vervolg te achterhalen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008). Het

⁴⁵ Voor de wettekst, zie:

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2016042707

voorstel van verlenging van voorlopige hechtenis van 24 naar 48 uur werd op 13 juli 2017 goedgekeurd.⁴⁶

6. Een wetswijziging moet het mogelijk maken **24/7 huiszoekingen** te doen voor terroristische misdrijven. Dat kon tot dan toe niet tussen 21.00 p.m. en 05.00 a.m.: Op 16 maart 2016 is een wetsontwerp ingediend die de mogelijkheid moet bieden om in uitzonderingsgevallen 24 uur per dag over te gaan tot huiszoekingen. (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1727/001). Dit wetsontwerp heeft geresulteerd in de wet terro II van 27 april 2016, die huiszoekingen 's nachts mogelijk maakt. In het verslag van de tijdelijke commissie terrorismebestrijding van 18 juli 2016 over het wetsontwerp houdende diverse bepalingen ter bestrijding van terrorisme (III) wordt melding gemaakt van het feit dat enkele weken voor de bijeenkomst op grond van die nieuwe regels 45 nachtelijke huiszoekingen zijn uitgevoerd. Daarbij wordt aangegeven: "*De maatregel heeft dus inmiddels op het terrein zijn nut bewezen.*" (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1951/003, p.13).

7. Gegevens over **Foreign Terrorist Fighters** (Syriëgangers) worden op één plaats geregistreerd en gedeeld. De **datbank** heeft tot doel te komen tot een goede beeldvorming en een relevante dreigingsanalyse om vervolgens de gepaste politionele of gerechtelijke maatregelen te nemen. Syriëstrijders zullen bij terugkeer naar België gevangen worden gezet:
De wet terro II van 27 april 2016 heeft de juridische grondslag gelegd voor de gemeenschappelijke gegevensbank inzake de *Foreign Terrorist Fighters*.⁴⁷ Het vooraf in voorlopige hechtenis nemen kan nu omdat het naar het buitenland afreizen voor terroristische misdrijven strafbaar is geworden met inwerkingtreding van de wet.

8. Personen geregistreerd bij de dreigingsanalysediensten zullen een **elektronische (enkel)band** krijgen. Er wordt een 'procedure op tegenspraak ingesteld om het dragen van de elektronische band op te leggen':
Deze maatregel is niet gerealiseerd, omdat ze juridisch niet uitvoerbaar was. Mensen die hun straf hebben uitgezeten, kunnen niet legaal gekenmerkt worden met een enkelband.

9. **Registratie van passagiers.** België wacht het Europese project niet af en gaat een systematische controle uitvoeren op de registratie van alle passagiers in vliegtuigen en hogesnelheidstreinen:
Het wetsontwerp voor het PNR-systeem (Passenger Name Records) werd eind 2016 aan het Parlement voorgelegd. Inmiddels is een businessanalyse gemaakt met

⁴⁶ <https://www.koengeens.be/news/2017/07/13/aanhoudingstermijn-wordt-verlengd-van-24-naar-48-uur>

⁴⁷ Zie: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2016042707

betrekking tot de applicatie en benodigde infrastructuur en wordt het systeem geïmplementeerd. Het systeem dat bij een nieuwe dienst van het Crisiscentrum is ondergebracht, is operationeel vanaf 1 januari 2017.

10. **Uitsluiting van haatpredikers.** Alle predikers worden gescreend en iedereen die haat predikt, wordt onder huisarrest geplaatst, van zijn vrijheid beroofd of uitgewezen:

Deze maatregel is in gang gezet via de omzendbrief van 18 juli 2016 betreffende de informatie-uitwisseling en de opvolging van haatpredikers. Doel van de omzendbrief is de activiteit of de aanwezigheid van de haatprediker te verhinderen (door de toegang te verbieden of door geen platform te verlenen). Deze omzendbrief werd van kracht op 1 augustus 2016 (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, QRVA 54 082; QRVA 54 089). De Databank JIB – die gebaseerd is op deze omzendbrief – is in volle voorbereiding. *“De praktijk toont dat de methodiek werkt: er zijn regelmatig meldingen en vragen m.b.t. zogenaamde haatpredikers, die bijzonder vlot kunnen afgewerkt worden door dit proces”* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030, p. 75).

11. **Niet-erkende cultplaatsen** (gebedshuizen, moskeeën, kerken) die het jihadisme verspreiden, worden ontmanteld:

In de onderzoekscommissie stelt Jaak Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, dat er ongeveer 350 moskeeën zijn in België, waarvan er maar 81 officieel zijn erkend (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2365/001). Onduidelijk is hoe ver men is met de toepassing van deze maatregel, maar het lijkt slechts in beperkte mate te gebeuren. Wel verklaart Raes, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, tegenover de onderzoekscommissie dat de Staatsveiligheid het aspect “inmengingactiviteiten van buitenlandse mogendheden” in aanmerking neemt bij de screening van een moskee in het kader van een erkenningsprocedure, maar dat dit niet automatisch gebeurt (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2365/001).

12. **Anonieme prepaidkaarten** mogen niet meer worden verkocht. De Belgische Kamer stemde in 2016 in met een wetswijziging, waardoor het niet meer mogelijk is om anonieme prepaid simkaarten aan te schaffen. België volgt daarmee het Poolse, Duitse en Franse verbod op de verkoop van anonieme prepaid kaarten (Team Prepaidsimkaarten.be, 8 december 2016). De wetswijziging heeft gevolgen voor diverse gebruikersgroepen. Zo moeten één miljoen houders van prepaidkaarten zich sinds de maatregel legitimeren. Journalisten die niet-geregistreerde simkaarten gebruiken om met anonieme bronnen te kunnen spreken, verliezen hiermee deze mogelijkheid van anonieme informatievergaring (Soeteman, 2016). Ook betekent het verbod op de anonieme prepaid simkaart een risico voor de wettelijke privacy,

die hiermee mogelijk in het gedrang komt. Telecomproviders kunnen voortaan iedereen 'volgen' en hebben ook alle persoonsgegevens in de bestanden staan, aldus de website www.prepaysimkaarten.be. De registratietermijn voor de anonieme prepaid simkaart verliep in de nacht van 7 op 8 juni 2017. Op dat moment waren er ruim 2,7 miljoen simkaart geregistreerd op naam van de gebruiker. De overige 400.000 simkaarten die anoniem bleven, zijn de betreffende nacht geblokkeerd. Deze gebruikers konden hun kaart vervolgens niet meer gebruiken (Team Prepaysimkaarten.be, 24 juni 2017).

13. Er komt een **actieplan Molenbeek**, met een repressie- en preventieplan:

Het actieplan Molenbeek is breder getrokken en vormt nu onderdeel van het Kanaalplan.⁴⁸ Het Kanaalplan richt zich vooral op een bestuurlijke aanpak die volgens een expert gesproken in het kader van dit onderzoek broodnodig is in de Belgische context, waar de samenwerking tussen de verschillende partijen zeer te wensen overlaat. Verder geeft deze expert aan dat het Kanaalplan toch nog vooral de repressiecomponent behelst, omdat alleen repressie tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Preventie, bijvoorbeeld in termen van sociaal beleid en onderwijsbeleid, valt onder de lokale bevoegdheid.

Sinds de start van het Kanaalplan in april 2016 heeft de politie bijna 100.000 woningen gecontroleerd, waarna 10.605 mensen 'ambtelijk geschrap't werden (Dujardin & Romans, 2017). Dat betekent dat hun identiteitskaart ongeldig wordt en ze niet meer in aanmerking komen voor OCMW (Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn)-steun of andere sociale uitkeringen.

In oktober 2016 kondigde de Belgische premier aan dat het Kanaalplan verder zal worden uitgebouwd met een versterking van 485 politieagenten (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).

Volgens Els Enhus, criminologe aan de Vrije Universiteit Brussel is het een goed plan maar weinig vernieuwend. Het toewerken naar een gemeenschapsgerichte politie bestaat volgens haar al vele jaren en kent veel mooie principes, maar in de praktijk komt er weinig van terecht. "In de beleidsnota's staan alle principes netjes uitgewerkt, maar het is amper te zien *in de structuren en de organisatie*." (De Jaegere, 2017).

14. Kandidaten voor **gevoelige banen** zullen strenger worden gescreend:

Volgens een expert gesproken in het kader van dit onderzoek zijn er sinds de afkondiging van de maatregel meer aanvragen voor screening gedaan bij de VSSE (Veiligheid van de Staat).

⁴⁸ Plan van minister van Binnenlandse Zaken Jambon (N-VA) om terreur aan te pakken, gericht op Brusselse gemeenten rond het kanaal.

15. Het **netwerk van camera's voor nummerplatherkenning** wordt uitgebreid:

In 2016 pleitte Koen Metsu (N-VA) voor de uitrol van een groot netwerk van ANPR-camera's op de autosnelwegen in 2017. *"De camera's met nummerplatherkenning kunnen in heel veel domeinen goed van pas komen, en kunnen vooral ook hun nut bewijzen in de strijd tegen terreur"* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030, p.31). Deze maatregel is inmiddels een feit.

16. **Websites die haat prediken** zullen worden afgesloten:

Deze maatregel is bijna gerealiseerd in samenwerking met Justitie. In het verleden bleek echter al dat het in de praktijk niet zo eenvoudig is om websites te verwijderen die radicale boodschappen verspreiden en die gehost worden vanuit het buitenland. Dit vergt nauwe internationale samenwerking.

17. **De wetten in verband met de noodtoestand worden geëvalueerd:**

Dit met het oog op een eventuele aanpassing. Er komt een mogelijkheid om tijdelijke en uitzonderlijke maatregelen te nemen, die de veiligheid van het publiek moeten verzekeren. De aanslagen hebben geleid tot een politieke discussie over de mogelijkheid om verder te gaan dan de huidige set van veiligheidsmaatregelen (Vanoost, 2015). Zo kondigt premier Michel bij zijn toespraak voor het federale parlement, net na de aanslagen, aan dat zijn regering werk zal maken van een sluitende definitie (Wauters, 2016). En in september 2016 stelt de minister van Veiligheid Jan Jambon (N-VA) in het Veiligheidsplan 'Niveau V' voor dat de Nationale Veiligheidsraad de noodtoestand zou moeten kunnen uitroepen bij dreigingsniveau vier (N-VA, 2016). Volgens dit plan hoeft de grondwet niet te worden aangepast, maar volstaat een wettelijke regeling.

Inmiddels is de discussie rondom het mogelijk maken van het uitroepen van de noodtoestand weer geluwd.

18. **Deelname aan de internationale strijd tegen IS:**

België neemt deel aan de militaire campagne tegen IS. Zo begeleidt het fregat Leopold I het Franse vliegdekschip Charles de Gaulle. En in afwisseling met Nederland hebben Belgische vliegtuigen luchtaanvallen uitgevoerd.

Kijkende naar deze maatregelen kan geconcludeerd worden dat veel van de voorgestelde maatregelen op enigerlei wijze gerealiseerd zijn of in werking zijn gezet:

"Mevrouw Katja Gabriëls (Open Vld) wijst erop dat 2016 een bewogen jaar was. Na de aanslag tegen Charlie Hebdo in Parijs en het oprollen van de terroristencel in Verviers, pakte de regering begin 2015 uit met een antiterreurpakket van 12 maatregelen. Die zijn inmiddels allemaal uitgevoerd. Na de aanslagen in Parijs van november 2015 kwamen daar nog eens 18 maatregelen bovenop. Na de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 schakelde de regering nog een versnelling hoger met de uitvoering van de maatregelen voor de veiligheid en tegen het terrorisme. 15 van 18 maatregelen van het tweede antiterreurpakket zijn eind

2016 gerealiseerd of in uitvoering. Dat is een totaal van 90% (27/30). Dergelijke cijfers verdienen waardering." (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030, p.23).

Tevens kan, kijkend naar deze 18 maatregelen, gesteld worden dat ze weinig lijken te veranderen aan het bestaande wettelijke kader en vooral in het verlengde liggen van al bestaande wetgeving en die verder verdiepen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1624/001; mondelinge informatie op basis van de interviews met experts).

Na de aanslagen op Brussels Airport en metrostation Maalbeek op 22 maart 2016 trekt OCAD het dreigingsniveau voor het gehele land op naar niveau 4 (Crisiscentrum, 22 maart 2016). Na deze aanslagen heeft de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken een federale fase van het crisisbeheer afgekondigd.⁴⁹ Onder meer de volgende veiligheidsmaatregelen werden afgekondigd (Het Laatste Nieuws, 22 maart 2016):

- Premier Charles Michel vroeg de bevolking om binnen te blijven.
- Brussels Airport bleef gesloten en Brussels Airlines cancelde al haar vluchten.
- Het openbaar vervoer in Brussel en diverse andere Belgische steden werd een deel van de dag stilgelegd.
- Op plaatsen met een verhoogd risico golden verscherpte maatregelen.
- De politie vroeg burgers om de Brusselse ring in de buurt van de nationale luchthaven te vermijden.
- De politie sloot de Wetstraat ter hoogte van het metrostation Maalbeek om de hulpdiensten efficiënt te laten werken op de plaats van de aanslag.
- Het federale crisiscentrum riep op om niet te bellen. Het netwerk was overbelast. Burgers werden gevraagd om te sms'en of sociale media te gebruiken.
- Diverse universiteiten en hogescholen schrapten hun lessen.
- De Zuidertoren in Brussel werd ontruimd nadat in de ondergrondse parking twee verdachte pakketten waren aangetroffen.
- Alle musea in de stad Brussel bleven gesloten.
- Alle markten in de stad Brussel werden tot nader order gesloten.
- Het crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken riep via Twitter op om het internet vrij te houden voor communicatie. "Vermijd voorlopig streaming van video en muziek."
- In Luik zijn na de aanslagen in Brussel de veiligheidsmaatregelen versterkt in stations, commerciële centra en het justitiepaleis. De scholen en ziekenhuizen

⁴⁹ Met het koninklijk Besluit van 31 januari 2003 werd het wettelijk kader geschapen voor crisissituaties op nationaal niveau, de zogenaamde federale fase van de noodplanning. Met deze nieuwe regelgeving kan men een onmiddellijke coördinatie op nationaal niveau activeren. Zie: <https://2016.ibz.be/nl/2016/03/22/retour-sur-une-gestion-collegiale-de-crise-menee-pour-la-securite-et-linformation-de-la-populatio/>

kregen bijzondere aandacht, overeenkomstig de beslissingen van het Crisiscentrum.

- Verder zijn er 225 extra militairen ingezet in Brussel.

De aanslagen van 22 maart 2016 hebben, naast de bovengenoemde korte termijn veiligheidsmaatregelen, geleid tot het maken van een bijzonder nood- en interventieplan, specifiek gericht op het organiseren van het crisisbeheer na een terroristische aanslag. Een dergelijk plan was voor die tijd nog niet opgesteld in België; noch op federaal, noch op regionaal niveau. Dergelijke nood- en interventieplannen moeten nu ook op provinciaal niveau opgesteld worden (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1752/006, p.35). Verder is er een aantal andere beleidsmaatregelen gekomen, zoals het Kanaalplan, de nieuwe Kadernota Integrale Veiligheid, het vernieuwde Actieplan Radicalisme en het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019 (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).

De parlementaire onderzoekscommissie 22/3 pleit daarnaast voor verdere afstemming, omdat terroristische aanvallen (provincie)grenzen kunnen overschrijden (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1752/006, p. 31). De afstemming tussen federaal, provinciaal en gemeentelijk niveau wordt gestroomlijnd via het Koninklijk Besluit van 1 mei 2016 over het nationaal nood- en interventieplan, maar deze samenwerking en informatiedoorstroming blijft een aandachtspunt (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1752/006).

6.5 INTERVENTIEVERMOGEN

6.5.1 Doelgerichtheid

Op de website van Buitenlandse Zaken, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking wordt de Belgische aanpak van terrorisme als volgt gekenschetst:

"België hanteert en promoot een holistische aanpak van terrorisme. Preventie, juridische vervolging en rehabilitatie zijn hiervan de belangrijkste componenten. Deze benadering vraagt een nauwe samenwerking en coördinatie tussen verschillende actoren en beleidsdomeinen: het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD), de Federale en Lokale Politie, de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Justitie, de parketten, de FOD Buitenlandse Zaken, de Cel voor Financiële Informatiewerking (CFI), het Ministerie van Landsverdediging, de inlichtingendiensten, de FOD Financiën de Gewesten en Gemeenschappen, en de Gemeenten. Zij zetten zich in voor gezamenlijke doelen: burgers en infrastructuur beschermen tegen terroristische aanslagen; radicalisering en gewelddadig extremisme tegengaan; terroristische netwerken ontmantelen en financiering van deze netwerken bestrijden; daders van terroristische misdrijven vervolgen, bestraffen en re-

integreren in de maatschappij; hulp verlenen aan slachtoffers van terrorisme." (Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, z.j.).

Hoewel het interventievermogen van de Belgische overheid gericht is op een combinatie van preventie en repressie, heeft de Belgische overheid volgens een rapport van het Egmont Instituut tot nog toe vooral ingezet op maatregelen die repressief van aard zijn (Renard et al., 2016). Dit is goed verklaarbaar vanuit het feit dat de federale overheid enkel mandaat heeft op het vlak van repressie. Het preventiebeleid is belegd bij de lagere overheden.

Het extra budget voor veiligheid was volgens diverse bronnen (expertinterviews, parlementaire onderzoekscommissie) broodnodig, maar verre van voldoende om de bestaande achterstand ten opzichte van andere Europese landen in te halen. Daar komt bij dat onduidelijk is hoe het geld precies ingezet zal worden. De Belgische parlementariër Willy Demeyer van de PS zegt daarover in het begrotingsdebat van de FOD Binnenlandse zaken voor het jaar 2017 *"dat in vage termen wordt gecommuniceerd over hoe die kredieten precies zullen worden besteed en hoe ze precies over de departementen zullen worden verdeeld"* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030).

De maatregelen om middels nieuwe technologieën en telefoontaps meer data te kunnen vergaren, roept ook vragen op over de doelgerichtheid ervan. In dit verband wordt met regelmaat gesproken over data-obesitas. Het opzetten van een databank en het tappen van telefoons zijn met andere woorden, maatregelen waaraan duidelijke grenzen zitten qua effectiviteit. Hedebouw en Van Hees van de Belgische PvdA constateren in dit kader dat experts in tegenstelling tot *"collect-it-all"* pleiten voor *gerichte dataverzameling, voor het toespitsen op verdachten waarvan men denkt dat ze echt gevaarlijk zijn en voor investeringen in een betere behandeling en opvolging van informatie* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1624/001).

De parlementaire onderzoekscommissie 22/3 geeft op dit punt aan dat er te vaak kansen worden gemist op het vlak van informatieverzameling en dat de informatiedoorstroming voor verbetering vatbaar is, zowel tussen de inlichtingendiensten onderling (lees: de Staatsveiligheid en de militaire ADIV) als binnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Justaert, 2017).

Verder kwam er na verloop van tijd kritiek op de *Brussels Lockdown*. Zo zou er volgens de Belgische PvdA-parlementariërs Hedebouw en Van Hees geen overtuigende motivering gegeven zijn voor de ingrijpende veiligheidsmaatregel (De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1624/001). Daarnaast wordt vaak gesproken over de hoge kosten die de *Brussels Lockdown* met zich mee heeft gebracht. Er zijn schattingen gemaakt die refereren aan een bedrag van €51,7 miljoen euro per

dag, uitgaande van een combinatie van beveiligingskosten en het verlies aan inkomsten door de sluiting van bedrijven (Cerulus, 2016).

Tot slot hangt de effectiviteit van de maatregelen, zoals inzet van militairen, extra politie en het vergaren van extra informatie, af van of deze in onderlinge samenwerking en samenhang uitgevoerd worden. Er is in toenemende mate aandacht voor structuren voor samenwerking zoals de LTF's en de LIVC's. Ook wordt de samenhang tussen de veiligheidsmaatregelen bewaakt door het Crisiscentrum. Desondanks blijft afstemming en samenwerking een breed geconstateerd pijnpunt in België. Zo stond na de aanslagen de samenwerking onder druk van onderlinge verwijten tussen onder meer de burgemeester van Brussel, de burgemeester van Vilvoorde en de minister van Binnenlandse Zaken. Enkele vooraanstaande ondernemers riepen daarom op te komen tot minder complexe structuren en minder versnipperde verantwoordelijkheid in het land (De Morgen, 31 maart 2016). In dit kader is overigens al aangegeven dat de extra inzet van politiemensen (zie ook paragraaf 6.5.3 over robuustheid), verdeeld over verschillende politiezones, gecoördineerd zal worden van hogerop. De federale politie zal dit samen met Johan De Becker, de korpschef van zone Brussel West, leiden om ervoor te zorgen dat alle partijen betrokken zijn (De Bisschop, 2016).

6.5.2 Legitimiteit

Draagvlak

De lijn van maatregelen wordt gesteund door de meerderheid van de Belgische bevolking. Zo vindt 91% van de Belgen dat burgemeesters de mogelijkheid moeten hebben om vermoedelijke plaatsen van radicalisering te sluiten (Van Den Eynde, 2016). Ook heeft 75% van de Belgen geen problemen met het voorstel om de politie de mogelijkheid te geven om alle communicatie - telefoon, sms, e-mail en sociale netwerken - te controleren (Van Den Eynde, 2016). 65 % van de Belgen vindt dat de aanwezigheid van militairen op straat verlengd moet worden. Overall vond 59% van de Belgen in september 2016 dat de regering voldoende doet om terrorisme te bestrijden. Er is bij al deze percentages geen groot onderscheid te vinden tussen de aanhangers van verschillende partijen. Wel lopen de meningen van de Walen en Vlamingen uiteen: 65% van de Vlamingen vindt dat de regering het op het vlak van terrorisme-aanpak goed doet, tegenover 49% van de Walen (Van Den Eynde, 2016).

Tot slot wordt zelfs de voorgestelde maatregel om de mogelijkheid tot het uitroepen van de noodtoestand op te nemen in de Grondwet door een meerderheid van de Belgen gesteund (Van Den Eynde, 2016).

Wel roept de aanwezigheid van pantserwagens en militairen op straat discussie op. Zo schrijft CD&V-jongerenvoorzitter Sammy Mahdi in april 2017 een vlammend betoog over de aanwezigheid van de militairen met als titel 'Militairen, verlaat mijn straat.' Dit

zorgde voor veel kritiek van N-VA, vooral op Twitter. Zeker omdat net op diezelfde dag een man met hoge snelheid over de Meir in Antwerpen reed, en de militairen hadden ingegrepen (Vergauwen, 2017).

Legaliteit

Ondanks dat er beperkte kritiek op de maatregelen te horen is vanuit de Belgische bevolking, zijn er kritische geluiden vanuit verschillende maatschappelijke partijen ten aanzien van diverse maatregelen; mede omdat sommige van de maatregelen volgens deze groepen aanschuren tegen de grenzen van het wettelijk toelaatbare.

Human Rights Watch (HRW) bijvoorbeeld geeft te kennen dat een harde aanpak van terrorisme nodig is, maar dat België hierin doorschiet: *"Van de dertig nieuwe wetten zijn er zes te vaag geformuleerd, waardoor mensenrechten in het gedrang komen"* (HRW, 2016; Vervaeke, 2016). Voorbeeld hiervan is de wet die het mogelijk maakt de Belgische nationaliteit van terroristen in te trekken, of paspoorten van potentiële Syriëstrijders te schorsen zonder rechterlijke toetsing. *"Dat kan leiden tot willekeurige reisverboden"*, aldus het rapport (HRW, 2016; Vervaeke, 2016).

Op basis van die laatste maatregel, die dus de voorafgaande rechterlijke toetsing mist, heeft de Belgische overheid tot nog toe bijna 250 paspoorten geschorst (HRW, 2016).

Verder wordt voor terroristische misdrijven voorgesteld de duur van de aanhouding te verlengen van 24 uur tot 72 uur. Politicoloog Marc Hooghe (KU Leuven) noemt dit *"een brutale methode die we vooral kennen uit dictaturen"* (in Vuye & Wouters, 2015). Vervolgens ging de discussie niet meer over een aanhouding van 72 maar van 48 uur. Een voorlopige hechtenis van 48 uur mag onder de internationale wetgeving, mits de verdachte kan worden bijgestaan door een advocaat (HRW, 2017). Onder de Belgische Salduz-wet kan een rechter onder welbepaalde omstandigheden al de voorlopige hechtenis met 24 uur verlengen, tot in totaal 48 uur (HRW, 2017). Op 13 juli 2017 is de ophoging naar 48 uur door het parlement goedgekeurd.

Ook het opleggen van een enkelband wanneer er nog geen sprake is van een misdrijf roept discussie op. Zo staat het volgens John Maes (Strafpleiter, de Standaard) haaks op het Belgisch strafprocesrecht. *"Er moet sprake zijn van een misdrijf of een voorbereiding ervan, voor je iemand van zijn vrijheid mag beroven"* (in Vredesactie, 17 december 2015).

Bovendien zet de Belgische overheid sinds januari 2015 in de grote steden honderden militairen in om de politie te ondersteunen. Sinds de aanslagen in Parijs zijn daar 1.800 soldaten bij betrokken. Zij werken onder het toezicht van de politie en hun opdracht bestaat erin de veiligheid te waarborgen tijdens politieacties. Ze mogen enkel actie ondernemen om zichzelf of anderen te verdedigen in het geval van een imminente dreiging. De regering noemde de troepeninzet een 'tijdelijke maatregel'. *"Die troepeninzet kan best gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Niettemin is een langdurige"*

inzet van het leger in een civiele politiecontext onwenselijk." (HRW, 3 november 2016). Onduidelijk is echter of en wanneer deze maatregel teruggedraaid gaat worden.

De parlementaire onderzoekscommissie beveelt aan om bij het creëren en uitvoeren van (inter)nationale wetgeving rekening te houden *"met het respect voor de fundamentele rechten en waarden van onze maatschappij"* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008, p.129). Daarnaast moet er volgens de commissie over worden gewaakt dat de veiligheidsmaatregelen tegen gevaarlijke vormen van radicalisering en terrorismedreiging proportioneel en effectief zijn. Tot slot stelt de commissie dat gestreefd moet worden naar het behoud en versterking van de weerbaarheid. Men moet daarbij waakzaam blijven voor het noodzakelijke evenwicht tussen enerzijds de veiligheidseis van de bevolking en anderzijds de rechten van de mens en de privacybescherming in het bijzonder (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008, p.129).

6.5.3 Robuustheid

Sinds de aanslagen hanteert België dreigingsniveau 3. Dat heeft stevige implicaties voor de overheidsuitgaven (Lasoen, 2017). Ook leidt het tot een uitputtingsslag voor de veiligheidsdiensten en hun personele capaciteit. *"De politiemensen zijn al lange tijd in de hoogste staat van paraatheid en raken stilaan aan hun limieten. De extra onderzoeksdaden, de bijkomende bewakingsopdrachten en de constante alertheid putten de capaciteit van de politie uit."* aldus Koenraad Degroote (N-VA) in de begrotingsbespreking van de FOD Binnenlandse Zaken (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030). Zo heeft het verhoogde dreigingsniveau gezorgd voor extra druk op de personeels- capaciteit bij de politie. omdat er meer politie-inzet nodig was vanwege het verhoogde dreigingsniveau. Zo zijn de controles op de luchthavens van Brussels Airport en Charleroi opgeschroefd, werden grenscontroles uitgevoerd en werd aan de kust de politie inzet versterkt om het vluchtelingenprobleem aan te pakken. Dit laatste was deels gericht op de versterking van de scheepvaartpolitie, deels op de inzet van mobiele eenheden die zich kunnen verplaatsen naar plekken waar het probleem zich op dat moment voordoet (De Bisschop, 2016). De verscherpte aandacht en inzet op terrorisme zorgt er met regelmaat voor dat er te weinig tijd overblijft voor de 'normale' bezigheden van de politie (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008).

In een recent rapport stelt het Leidse Institute of Security and Global Affairs dat er in België te vaak plannen opgesteld zijn om jihadisme te bestrijden zonder dat er oog was voor de middelen die nodig zijn om deze ook daadwerkelijk uit te voeren (ISGA, 2017). In dit geval is, om de voorgestelde maatregelen te kunnen bekostigen, door de regering de begroting voor veiligheid en de strijd tegen terrorisme opgehoogd naar 400 miljoen euro. Daarvan is in 2016 39 miljoen euro vrijgemaakt voor het Kanaalplan van minister van Binnenlandse Zaken Jan Jambon (N-VA). Oorspronkelijk was uitgegaan van 15

miljoen. Dit geld wordt geïnvesteerd in 300 extra agenten in de Brusselse gemeenten langs het kanaal (en in Vilvoorde). Dit is mede van belang om jongeren te screenen op radicalisering. De nadruk ligt bij het Kanaalplan op samenwerking op gemeentelijk lokaal niveau. De samenwerking tussen de politiezones wordt hiermee echter niet aangepakt (De Bisschop, 2016).

Daarbij moet de VSSE, volgens de parlementaire onderzoekscommissie 22/3, versterkt worden op het vlak van de personeelsformatie en de opleiding van de personeelsleden, en op het vlak van de informatietechnologie en de overige materiële middelen. (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008, p.303).

Daar komt bij dat ondanks alle maatregelen en inspanningen in termen van het werven van extra personeel het tekort aan menskracht bij de Federale politie volgens minister Jambon is blijven stijgen (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030). Om het politietekort aan te vullen zijn na de aanslagen in Parijs ook extra militairen ingezet. De aanwezigheid van militairen zorgt echter niét voor extra capaciteit voor de politie. De militairen mogen enkel controles uitvoeren. Ze hebben geen mandaat om bijvoorbeeld arrestaties uit te voeren. Het doel van hun inzet is vooral *“een afschrikkende aanwezigheid”* (Vergauwen, 2017).

In het onderzoeksrapport van de commissie 22/3 pleit commissievoorzitter Dewael daarom voor *“meer olie in de machine”*. Dit om de gaten op te vullen die zijn gevallen door de bezuinigingen uit het verleden. Uit het rapport van de onderzoekscommissie 22/3 komt naar voren dat er ‘dringend nood is aan een versterking van de Staatsveiligheid’, zowel op het vlak van personeel en de opleiding van personeelsleden, als op het vlak van de informatietechnologie. *“Alle betrokken diensten werden door de aanslagen en de terroristische dreiging zwaar op de proef gesteld. (Gebrek aan) capaciteit is een sleutelwoord geworden voor vele overheidsdiensten.”* (Belgische kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008, p.132). Kortom, het capaciteitstekort heeft de politieke aandacht en inmiddels heeft een aantal diensten ook al de beschikking gekregen over extra personeel. Desondanks blijft de capaciteit vooralsnog een punt van aandacht.

6.6 PERFORMATIVITEIT

In deze paragraaf wordt de mate van performativiteit geanalyseerd van de genomen maatregelen in België als reactie op de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in Parijs en van 22 maart 2016 in Brussel. Zoals reeds uiteengezet in het analysekader, gaat het bij performativiteit om de manier waarop de maatregelen gepresenteerd worden door de regering en de politiek, de mate waarin de overheid door het nemen van maatregelen de bevolking weet te mobiliseren, de scope van de aanpak en de mate van ‘disruptiveness’ voor (delen van) de maatschappij.

6.6.1 Discours: subject en object van de dreiging

Object

Hierbij gaat het om de vraag wie of wat er bedreigd wordt. De aanslagen in Parijs van 13 november 2015 hebben grote invloed op de ervaren terroristische dreiging in België. De Belgische premier Charles Michel verklaart op een persconferentie na de aanslagen in Parijs: *"We zijn verbolgen en triest. Door dood te zaaien, proberen terroristen onze waarden te vernietigen. Onze vrijheden om een concert of een voetbalmatch bij te wonen of gewoon te ontspannen op een terrasje."* *"We moeten ons scharen achter onze fundamentele universele vrijheden: gelijkheid, scheiding van kerk en staat en vrijheid van meningsuiting"* (Michel, 19 november 2015). Het object van de bedreiging zijn volgens Michel de westerse waarden, onze vrijheden en onze manier van leven. Na de aanslagen in Brussel sprak Michel opnieuw over een aanval op onze vrijheden en over een aanval op de democratie. *"De vrijheid waarop het Europese project is gebouwd"*. Ook zei hij *"Dit zijn de zwaarste aanslagen die onze bevolking hebben getroffen. We zijn in shock, maar we zijn sterk en overtuigd. Dit is een democratie die niemand kan kapotmaken"*, aldus Michel. (in HLN, 24 maart 2016b).

Subject

De dreiging in België van de laatste jaren is vooral gekoppeld aan jihadisme. Het subject van de dreiging en de aanslagen wordt door premier Michel neergezet als de anonieme terroristische vijand. *"De vorige eeuw werden we geconfronteerd met twee dramatische wereldoorlogen, daarna volgde de Koude Oorlog. Nu is een nieuw hoofdstuk voor Europa aangebroken: dat van een anonieme vijand die bereid is om zichzelf op te blazen."* (NOS, 12 december 2015). Daarbij wil hij een reëel beeld schetsen ten aanzien van de potentieel lange duur van de dreiging. *"We moeten de waarheid zeggen, dit gaat nog lang duren"*, vreest Michel. Hij houdt het vijandsbeeld daarmee abstract en de duur van de dreiging onbepaald.

Woorden van soortgelijk strekking zijn te vinden in de Veiligheidsnota 'Niveau V', die minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon (NV-A) in september 2016 presenteerde. Daarin staat te lezen *"Onze vijand is een los netwerk van individuen die soms alleen door ideeën met elkaar zijn verbonden. Deze vijand heeft geen ernstige tactische objectieven, behalve het zaaien van dood en geweld. Terreur is het doel op zich."* (N-VA, 2016). Het subject is daarmee een onvoorspelbaar en grotendeels lastig grijpbaar gevaar.

De discussies omtrent de rol van België in de Parijse aanslagen wordt zowel nationaal als internationaal ten volle gevoerd en de aanslagen in Parijs en de dreiging in België beheersen in november 2015 de Belgische politiek en de maatschappij.

6.6.2 De scope van de aanpak

Premier Charles Michel spreekt kort na de aanslagen in Parijs het parlement toe over maatregelen die de regering zal nemen in de strijd tegen terrorisme. Hij kondigt daarin een reeks van 18 maatregelen aan (Michel, 19 november 2015). Volgens de Belgische krant Het Laatste Nieuws moest de toespraak van Michel op 19 november 2015 in het Belgische parlement een historische toespraak worden ...*"omdat de hele wereld meekijkt."* *"Ons land staat wereldwijd in het centrum van de aandacht sinds duidelijk is dat verschillende terroristen achter de aanslagen uit de Brusselse gemeente Molenbeek komen."* (El Mabrouk & Andries, 2015). De premier toont zich in zijn toespraak strijdbaar en noemt onder meer de volgende maatregelen (Michel, 19 november 2015): *"Fanatisme is net als racisme een gif. Een gif dat vernietigd moet worden. We gaan op vier vlakken actie ondernemen. "Één, haatboodschappen zullen we uitroeien. Twee, potentieel gevaarlijke individuen zullen we uitschakelen. Drie, we zullen de middelen van de veiligheidsdiensten versterken. En vier, we zullen internationaal samenwerken."* Verder zegt de premier: *"Wij vragen ook een onmiddellijke screening van alle predikers op ons grondgebied. En teruggekeerde Syrië-strijders zullen opgepakt worden. Ze hebben maar één plaats, en dat is in de gevangenis."* (Michel, 19 november 2015) Een uitspraak waarvoor applaus te horen was.

Ook maakt de premier bij zijn aankondiging van de antiterrorismemaatregelen duidelijk dat hij *"de inspanningen en de middelen specifiek [wil] concentreren op individuen die als potentieel gevaarlijk bekend staan"* (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016. CRABV 54 PLEN 081). (De premier perkt de maatregelen daarmee in eerste instantie in tot een specifieke doelgroep. In de praktijk wordt dit echter lang niet altijd gestand gedaan.

Veel van de genomen maatregelen blijken veel minder specifiek dan aangekondigd door premier Michel. Zo hebben maatregelen als het verbod op anonieme prepaid kaarten voor de gehele Belgische bevolking effect⁵⁰, evenals het netwerk van camera's voor nummerplaatherkenning en de registratie van passagiers. Raf Jespers en Jan Buelens, advocaten bij het Progress Lawyers Network, waarschuwen voor zulke massasurveillance: *"Het massaal verzamelen van gegevens is niet alleen contraproductief, het dreigt een onnodige inbreuk op de rechten van iedereen uit te maken. We stellen vast dat de helft van de achttien maatregelen tegen iedereen wordt toegepast, zoals een algeheel verbod op prepaid gsm-kaarten, de screening van alle nummerplaten en een monsterdatabank met alle passagiersgegevens voor alle vluchten, bussen, treinen en schepen."* (in Vredesactie, 17 december 2015).

⁵⁰ Het verplichte registreren van prepaid kaarten voor mobiele telefoons is in gang gezet met één miljoen geregistreerde kaarten in februari 2017, van de 3,4 miljoen kaarten in omloop. Sinds december 2016 is het verplicht om je identiteit te registreren bij de gsm-operator wanneer een nieuwe prepaid simkaart gekocht wordt. Voor kaarten reeds in omloop geldt een overgangperiode tot begin juni 2017.

Ook de voorgenomen maatregel van Jambon om over te gaan tot huis-aan-huis controles in de wijk Molenbeek is weinig specifiek en leidt tot reacties vanuit verschillende hoeken. Zo maakt burgemeester Françoise Schepmans van Sint-Jans-Molenbeek duidelijk geen voorstander te zijn van deze huis-aan-huiscontroles, die bovendien behoren tot de gemeentelijke bevoegdheid. Ook de plaatselijke korpschef, Johan De Becker, is geen voorstander vanuit het oogpunt van praktische haalbaarheid. "Er wonen 95.000 mensen in Molenbeek. Het is onmogelijk elk huis te controleren." (Belga, 2 februari 2016).

Verder wordt enkele dagen na de speech van Michel de dreiging dermate groot geacht dat tussen 21 en 26 november Brussel tijdens de *Brussels Lockdown* grotendeels plat gelegd wordt met stevige gevolgen voor het Brusselse openbare leven.

De set van 18 maatregelen wordt verder als nieuw gepositioneerd. In werkelijkheid borduren veel van de maatregelen vooral voort op reeds bestaande wettelijke bevoegdheden en mogelijkheden. Later blijken enkele van de aangekondigde maatregelen juridisch (enkelband, noodtoestand) of organisatorisch (zoals de huiszoeken in Molenbeek) niet uitvoerbaar.

In de speech meteen na de aanslagen in Brussel in maart 2016 kondigt de premier aan dat het dreigingsniveau is opgevoerd naar 4 en dat diverse maatregelen zijn genomen. De gekozen retoriek is echter rustiger en bedachtzamer met veel aandacht voor de slachtoffers. Ook vraagt Michel eenieder zo rustig mogelijk te blijven, maar ook solidair en verenigd (NOS, 22 maart 2016). In de dagen na de aanslagen pleit Michel voor reflectie. *"Het is noodzakelijk een beetje afstand te nemen en niet te snel naar conclusies te gaan. Sereniteit en koelbloedigheid is de beste waarborg om de beste hervormingen voor de toekomst te beslissen."* *"De parlementaire commissie moet klaarheid scheppen, zodat er uit deze crisis iets positiefs kan komen: meer coördinatie en meer efficiëntie. We moeten ons collectief ervan bewust zijn dat we geconfronteerd worden met een nieuwe pagina in Europa"*. (De Morgen, 31 maart 2016).

6.6.3 'Disruptiveness' van de maatregelen

Na de aanslagen op het Brussels Airport, en ook al rondom de kloppacht op de daders van de aanslagen in Parijs in november 2015, kondigden de Belgische autoriteiten een serie zeer zichtbare en ingrijpende noodmaatregelen af. Zo heeft de *Brussels Lockdown* fikse impact gehad op het openbare leven in en rondom Brussel. Hierbij rees achteraf de vraag of deze breed ingezette maatregel nodig was.

Op grond van die nieuwe regels voor nachtelijke huiszoeken zijn in juli 2016 in enkele weken tijd 45 nachtelijke huiszoeken uitgevoerd (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2015-2016, DOC 54 1951/003, p.13). De wijk Molenbeek en andere wijken werden onder grootschalige politiebewaking geplaatst. Dagelijks verkeer werd daardoor behoorlijk belemmerd. Tegelijkertijd was daarvoor groot begrip, en ook een besef dat België onder een vergrootglas lag van de internationale publieke opinie.

Diverse politici spraken over de noodzaak Brussel 'op te kuisen', en zetten daarmee de zichtbaarheid en ingrijpendheid van de maatregelen verder kracht bij.

Zoals eerder aangegeven gaan de Belgische politie en overheid volgens Human Rights Watch te ver in de strijd tegen terrorisme. De organisatie vreest dat te ruim opgezette antiterreurwetten en verschillende gevallen van politiegeweld een negatieve weerslag hebben op de Belgische moslimgemeenschap (Tayler, 2017). Het rapport beschrijft bijvoorbeeld 26 gevallen van politiemisbruik, van verbale bedreigingen tot ernstig fysiek geweld tijdens aanhoudingen (HRW, 3 november 2016). Tayler: *"We kunnen niet zeggen of het om een patroon of om geïsoleerde incidenten gaat, maar die gevallen genereren een groot wantrouwen binnen de moslimgemeenschap. Tenzij België een nultolerantiebeleid tegenover politiemisbruik aanneemt en nieuwe wetten beter overziet, zullen die gemeenschappen zich verder vervreemden. Dat speelt IS in de kaart"* (Tayler, 2017; HRW, 3 november 2016).

Amnesty International zag op basis daarvan zelfs de noodzaak een waarschuwing uit te vaardigen aan het adres van de Belgische autoriteiten; ze dienden erop toe te zien dat de maatregelen niet 'gevaarlijk disproportioneel' waren en op ingrijpende wijze mensenrechten schonden en de vrijheid van meningsuiting inperkten (Amnesty International, 2017).

6.7 UITKOMSTEN/ EFFECTEN

6.7.1 Dreiging

Sinds de aanslag op het Joods Museum in Brussel, in mei 2014, zijn in België 43 verdachten veroordeeld en 72 anderen in staat van beschuldiging gesteld wegens aan terrorisme gerelateerde delicten, aldus het ministerie van Justitie volgens HRW (HRW, 2016). Onduidelijk is of dit ook daadwerkelijk heeft geleid tot een verminderde dreiging op aanslagen. Ondanks deze en andere maatregelen, zoals de verhoogde inzet van zowel politie als militairen na de aanslagen in Parijs en de reeks van achttien maatregelen die afgekondigd zijn kort na deze aanslagen, heeft men hiermee niet kunnen voorkomen dat in maart 2016 twee grote aanslagen werden gepleegd op het eigen grondgebied. De verwachting zoals aangegeven door premier Michel is dat dreiging aanhoudt (zie paragraaf 6.6.1). Bovendien gaat het om een lastig te vatten anonieme dreiging. Zo is er een beweging zichtbaar van grote georganiseerde aanslagen naar kleine makkelijker uit te voeren acties. Omdat het subject van de dreiging moeilijk in te schatten is, is het voor autoriteiten ook lastig hierop te anticiperen.

Dit maakt dat de thema's veiligheid en terrorismebestrijding en hoe België beide kan garanderen hoog op de politieke agenda blijven staan. Van de prioriteiten rondom het

veiligheidsbeleid die in 2016 vastgelegd zijn in de Kadernota Integrale Veiligheid geeft minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan Jambon aan dat het voorkomen en bestrijden van radicalisering topprioriteit blijft (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030). Ook parlementariër Koenraad Degroote (N-VA) benadrukt tijdens het begrotingsdebat voor de FOD Binnenlandse Zaken dat de veiligheid van de burgers en de instellingen en de bescherming van de Belgische waarden een topprioriteit zijn geworden van de regering en van de minister in het bijzonder (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 2109/030).

Gevolg van deze doorlopende en diffuse dreiging, zoals deze gepositioneerd is door premier Michel en anderen (zie paragraaf 6.3 vijandbeeld) is dat bepaalde maatregelen niet of lastig terug te draaien zijn. Zo rijst de vraag of men ooit van dreigingsniveau 3 afkomt en wie de moed zal hebben de militairen weer van straat te halen?

“Opschalen is blijkbaar makkelijker dan afschalen en velen vragen zich af wanneer en op welke basis zal worden afgestapt van niveau 3. De vrees bestaat dat niveau 3 nog lang gehandhaafd zal blijven.” (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016-2017, DOC 54 1752/008, p. 145).

6.7.2 Rechtsstaat

De huidige inrichting van de rechtsstaat wordt als gevolg van de aanslagen ter discussie gesteld. Een belangrijk punt in dit kader betreft de vraag of het gewenst is de noodtoestand als optie op te nemen in het huidige wettelijke bestel. Dit zou een grondwetswijziging vergen.

Daarnaast is na de aanslagen in Parijs een reeks voorstellen voor maatregelen gedaan, waarvan diverse actoren zich afvragen of die te veel schuren met wat wettelijk is toegestaan. Verschillende juristen trokken aan de bel, omdat enkele van de snelle voorstellen belangrijke juridische principes op de helling zetten (Vredesactie, 2015). (zie ook paragraaf 6.5.2. over legitimiteit).

6.7.3 Samenleving (incl. media)

Het momentum om de 18 maatregelen van Michel in te voeren, kwam met de aanslagen in Brussel van 22 maart 2016. Het lijkt erop dat veel van deze maatregelen zijn doorgevoerd zonder tegengeluid of vragen vanuit de bevolking. Waar echter wel weerstand tegen was, is de maatregel om verdachten 72 uur in hechtenis te mogen houden in plaats van 24 uur. Ook het debat over de noodtoestand waarbij gerechtelijke controle pas achteraf plaats zou vinden, heeft tot tegenspraak geleid (Indeherberge, 2016).

De inzet van extra militairen op straat is de meest zichtbare maatregel die in België genomen is rondom de aanslagen in Parijs en Brussel. De maatregel had vooral in het

begin een stevige uitstraling op de Belgische samenleving. In tegenstelling tot Frankrijk in België niet gewend aan de aanwezigheid van militairen in het straatbeeld. Tegenwoordig is vooral de vraag over welke bevoegdheden de militairen zouden moeten beschikken en wanneer de militairen weer van de straat gehaald kunnen worden. De maatregel roept verschillende reacties opzij blijkt uit discussies in de media. Een deel van de bevolking is voorstander en ziet het als een versterking van de veiligheid op straat. Voor een ander deel versterkt het eerder het gevoel van onveiligheid.

De *Brussels Lockdown* was een heel zware maatregel met grote effecten op het openbare leven en de economie. De *Lockdown* na de aanslagen in Parijs deed het straatbeeld in Brussel volgens de media zelfs lijken op een spookstad of een oorlogsgebied (NOS, 24 november 2015). De bevolking wordt opgeroepen om rustig en solidair te blijven. Bij de opschaling van het dreigingsniveau naar 4 in het Brusselse Gewest op 21 november 2015 wordt de bevolking opgeroepen veiligheidscontroles te respecteren en geen geruchten te verspreiden, maar alleen informatie van overheden en de politie (Crisiscentrum, 21 november 2015).

Bij het instellen van de *Brussels Lockdown* vraagt de politie de bevolking geen berichten op Twitter te zetten over de politieacties om te voorkomen dat verdachten gewaarschuwd worden. Als ludieke actie reageerden de Belgen daarop door het delen van kattenfoto's via hashtag *#BrusselsLockdown* refererend aan dreigingsniveau 4; in het Frans wordt quatre uitgesproken als kat (Pramuk, 2015). De politie plaatst op 23 november een tweet van een bak met kattenvoer met het logo van de politie erop, met eronder de tekst: "*Voor de katten die ons gisteren geholpen hebben.... Alsjeblieft!*" (De Standaard, 23 november 2015).

De oproep niet te twitteren wordt door Jens van den Brink, advocaat op het gebied van mediarecht, in Trouw van 23 november 2015 als een zwaar middel bestempeld. Van den Brink wijst op de controlerende rol van de media. "*Juist in deze tijden moeten regering en politie worden getoetst.*" (in Trouw, 23 november 2015). Achteraf is het oncontroleerbaar of deze maatregel nodig was omdat daar in het belang van het politieonderzoek geen uitspraken over gedaan zullen worden.

Samenvattend:

Casus België	
Context	
Context	Gevormd door Bende van Nijvel en aanslagen communistische CCC in de jaren '80. Grote stroom Syrië-gangers en invloed van aanslagen Parijs en Brussel.
Juridische context	Geen formele noodtoestand, wel verschillende dreigingsniveaus met bestuurlijke maatregelen. Ingebed in sterk decentraal en gefragmenteerd staatsbestel.
Maatregelen	
Maatregelen	Geen formele noodtoestand. Wel andersoortig pakket van maatregelen gerelateerd aan de nood zoals de <i>Brussels Lockdown</i> , inzet van militairen, nieuwe regels voor huiszoeking, simkaarten, etc.
Interventievermogen	
Doelgericht	In naam repressief plus preventief, maar repressief krijgt meer aandacht en geld. Preventie is taak van lokale overheden en kan dus niet landelijk geregeld worden. De afstemming tussen diensten wordt middels verschillende structuren gefaciliteerd maar blijft een punt van aandacht.
Legitimiteit	Brede steun onder bevolking, maar kritiek NGO's op opschorting rechtsbescherming, vage formulering wetten maakt brede interpretatie mogelijk.
Robuustheid	Personeelstekorten bij politie maakt uitvoering maatregelen niet altijd mogelijk, beperkt gecorrigeerd door extra geld en inzet militairen.
Effecten	
Dreiging	Dreiging is niet verminderd. Nog geen goed zicht op invloed van extra maatregelen.
Rechtsstaat	Roep om invoering noodtoestand in grondwet, maar lijkt onwaarschijnlijk. Kritiek op opschorting van verschillende burgerrechten.
Samenleving	Aanhoudende steun onder bevolking voor maatregelen, maar afstemmings- en samenwerkingsproblemen tussen de betrokken diensten veroorzaken onrust.
Performativiteit	
Performativiteit	Retoriek gericht op daadkracht en kalmte. Sommige maatregelen hebben generieke werking (SIM kaarten, nummerplaatherkenning) of relatief grote verstoring van sociale leven (<i>Brussels Lockdown</i>).



Hoofdstuk 7

Casus Duitsland

7.1 SAMENVATTING

In 2016 heeft Duitsland te maken gehad met terrorismedreiging in de vorm van linksextremisme, rechtsextremisme en vooral moslimextremisme. In de respons op deze dreiging kwamen langer bestaande spanningen naar voren tussen centraal gezag op nationaal niveau en het bestuur op bondslandniveau. Grondrechtelijke discussies over de uitzonderingstoestand die eerder speelden tijdens de RAF-dreiging in de jaren '70 klinken ook nog steeds door in de huidige maatregelen. Met de uitgebreidere mogelijkheden voor surveillance komen bepaalde mensenrechten onder druk te staan. Onder leiding van bondskanselier Merkel is het discours niet oorlogszuchtig te noemen. Wel stelt de combinatie van terrorismedreiging en een grote stroom migranten de veerkrachtigheid van de samenleving op de proef, aangezien enkele van de terroristen uitgeprocedeerde asielzoekers waren. Dimensies van de noodtoestand die meerdere keren terugkomen, zijn: interne vs. externe dreiging; opschaling/centralisatie van gezag; en het opschorten vs. het beschermen van grondbeginselen van de rechtsstaat.

7.2 CONTEXT DUITSLAND

7.2.1 *Historie qua dreiging en maatregelen*

Maatregelen met een uitzonderingskarakter in antwoord op terrorismedreiging zijn niet nieuw in de recente Duitse geschiedenis. Sinds de jaren '70 kent de huidige Bondsrepubliek Duitsland terrorismedreiging uit drie politiek-ideologische hoeken: linksextremisme; rechtsextremisme; en moslimextremisme. In reactie hierop werden al eerder de grenzen van de mogelijkheden binnen de grondwet opgezocht.

De eerste golf van terroristisch geweld in de jaren 70 kwam voornamelijk uit links-extremistische hoek (Kraushaar, 2006a, 2006b). Groeperingen als de *'Zentralrat der umherschweifenden Hasch-Rebellen'*, de *'Tupamaros Westberlin'*, en de *'Bewegung 2. Juni'* waren in deze periode politiek-gewelddadig actief (de Graaf, 2010, p. 53). Het was echter de *Rote Armee Fraktion (RAF)* die de meeste aandacht op zich vestigde. De agressieve en vuurgevaarlijke RAF raakte betrokken bij schietpartijen met de politie en maakte als eerste ook dodelijke slachtoffers. Het was daarom vooral de RAF die het beeld van de terrorismedreiging in Duitsland in de jaren 70 bepaalde (de Graaf, 2010, p.

53). De verschillende generaties van de RAF die actief waren tussen 1970 en de uiteindelijke opheffing in 1998 worden verantwoordelijk gehouden voor 35 moorden, talrijke bankovervallen, gijzelingen en bomaanslagen (Pflieger, 2011). Het doel van de RAF was om de heersende economische en politieke verhoudingen te veranderen door middel van politiek geweld (Colin, de Graaf, Pekelder, & Umlauf, 2008; Pflieger, 2011, p. 15). Naast andere episodes van links politiek geweld, was de zogenoemde 44-daagse 'Duitse Herfst' in 1977 een zware beproeving van het interventievermogen van de Duitse overheid. De RAF ontvoerde Hanns Martin Schleyer, de voorzitter van de Duitse werkgeversorganisatie, en eiste bij deze ontvoering onder andere de vrijlating van de harde kern van de beweging die op dat moment in de gevangenis zat (Pflieger, 2011, p. 105). Om de eisen van de RAF kracht bij te zetten kaapten radicale Palestijnen in oktober dat jaar een vliegtuig op Mallorca. De gijzelaars in het vliegtuig werden door de Duitse antiterrorisme eenheid GSG9 bevrijd (de Graaf, 2010, p. 58). De Bondsrepubliek ging verder niet in op de eisen van de RAF en als reactie hierop werd het dode lichaam van Schleyer na een tip van de ontvoerders in Mulhouse gevonden (Pflieger, 2011, pp. 187-195). Na de 'Duitse Herfst' nam de intensiteit van de linkse terrorismedreiging af en met het einde van de Koude Oorlog verdwenen de laatste overblijfselen van het links terrorisme grotendeels (Kraushaar, 2007).

In de afgelopen decennia is er ook terrorismedreiging uitgegaan vanuit extreemrechtse groeperingen. De *Nationalsozialistischer Untergrund (NSU)* bijvoorbeeld is al decennia actief en heeft verscheidene moorden, bomaanslagen en brandstichtingen op zijn geweten, aldus het *Bundesministerium des Innern (BMI)* (BMI, 2011). De bomaanslag op een Iraanse supermarkt in Keulen, 19 januari 2001, en een pijpbom die op 19 juni 2004 in een Turkse wijk in Keulen tot ontploffing werd gebracht zijn belangrijke incidenten in deze terrorismedreiging (BMI, 2011). Sinds 2014 ziet Duitsland weer een toename van rechtsextremistische geweldplegingen, voornamelijk in reactie op een toenemend aantal vluchtelingen dat asiel aanvraagt (Bundesministerium des Innern, 2017a, p. 38). Van 1.408 geweldsplegingen in 2015 steeg dit aantal naar 1.600 incidenten over het geheel van 2016 (Bundesministerium des Innern, 2017a, p. 41).

Terrorismedreiging uit moslimextremistische hoek is in Duitsland pas recenter aan de orde. Ten eerste was er een link tussen een terroristische cel in Hamburg en de aanslagen in New York in 2001: een deel van de planning van 9/11 zou in Hamburg hebben plaatsgevonden (The 9/11 Commission, 2011). Na 2001 is een aantal radicaal islamitisch georiënteerde aanslagen mislukt, verijdeld of tot uitvoering gebracht. Zo was er een mislukte bomaanslag door moslimextremisten op 31 juli 2006 op twee treinen in Keulen, waarbij de explosieven niet afgingen. In 2011 werden er twee Amerikaanse soldaten vermoord op het vliegveld van Frankfurt. De aanslag bleek uit extremistisch islamitische motivatie te zijn uitgevoerd: de aanslagpleger, Arid Uka, wilde revanche voor de daden van Amerika in Afghanistan (Mekhennet, 2011). Hij had contacten binnen Duitse radicaal islamitische kringen, maar leek individueel te hebben

gehandeld (Crawford, Stevens, & Walker, 2011). Arid Uka werd in 2012 veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf. In maart 2013 meldden Duitse media dat de politie een aanslag uit salafistische hoek op de rechts-populistische leider Markus Beisich had vrijdeld (Süddeutsche Zeitung, 2013). Sinds de huidige burgeroorlog in Syrië gaat er volgens het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken ook verhoogde dreiging uit van zogenoemde jihadistische terugkeerders en 'homegrown terroristen'. Vooral in 2016 zijn er verscheidene radicaalislamitisch geïnspireerde (pogingen tot) aanslagen geweest, zoals beschreven in paragraaf drie van dit hoofdstuk.

De rechtsstaat van de Bondsrepubliek is van twee kanten aanzienlijk op de proef gesteld door het RAF-terrorisme en andere terroristische groeperingen (Duitsland Instituut, 2005a). Aan de ene kant bijvoorbeeld door de RAF-terroristen zelf, die de gevestigde rechtsstaat omver wilden werpen, maar ook omdat het Duitse overheidsapparaat juridische middelen inzette tegen de RAF die de relatief prille, naoorlogse democratie in West-Duitsland onder druk zette (Duitsland Instituut, 2005a; Kraushaar, 2006b, pp. 1011–1025). Zo zou de Duitse overheid gedeeltelijk binnen, maar wellicht gedeeltelijk ook buiten, de grenzen van de juridische kaders hebben geopereerd door gearresteerde RAF-leden af te luisteren in hun cel en contact met advocaten te verbieden ten tijde van de 'Duitse Herfst' (Duitsland Instituut, 2005b; Kraushaar, 2006b, pp. 10212–1022). Hoewel er formeel geen noodtoestand werd uitgeroepen, was de 'Duitse Herfst' in veel opzichten praktisch wel een feitelijke noodtoestand te noemen, gezien verschillende inperkingen van vrijheidsrechten en vergaande bevoegdheden van de uitvoerende macht (de Graaf, 2010, pp. 60–62; Kraushaar, 2006b, pp. 1021–1025).

7.2.2 Juridisch kader uitvaardigen noodtoestand

De grondwettelijk regeling van het staatsnoodrecht (de zogenaamde *Notstandsverfassung*) dateert uit 1968 (Bovend'Eert & Burkens, 2012, p. 92). De belangrijkste voorziening van het staatsnoodrecht is de verdedigingstoestand (*Verteidigungsfall*) in art. 115a van de grondwet (Bovend'Eert & Burkens, 2012, p. 92). Deze verdedigingstoestand treedt in werking door de vaststelling dat het grondgebied van Duitsland gewapend wordt aangevallen, of wanneer een dergelijke aanval onmiddellijk dreigt. Het rechtsgevolg van de verdedigingstoestand is dat de bevoegdheden van de zestien deelstaten (*Bundesländer*) bij de federale staat en de Bondsregering terechtkomen.

In andere artikelen regelt de grondwet andere voorzieningen van het staatsnoodrecht, echter met een beperktere reikwijdte dan de bovengenoemde verdedigingstoestand van het art. 115a. Zo is er een aantal voorzieningen in het geval van een natuurramp of een bijzonder ernstig ongeluk (art. 35 grondwet), een zogenaamde binnenlandse noodtoestand (art. 87a grondwet), voorzieningen in toestand van spanning (art 80a), en een partiële noodtoestand (art. 80a grondwet) (Bovend'Eert & Burkens, 2012, p. 93).

Bovend'Eert en Burkens (2012, pp. 93-94) concluderen dat het samenstel van noodvoorzieningen in de Duitse grondwet niet ingrijpender is dan die in andere landen in de Europese Unie die zij bestudeerd hebben, waaronder België, Frankrijk, Italië, Polen, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De noodvoorzieningen beogen de werking van het parlementair bestel te handhaven en dienen ertoe gevaren voor de democratische rechtsstaat af te weren. Van oudsher ging het daarbij om vijandigheid vanuit het buitenland (externe dreiging) of een binnenlandse opstand (interne dreiging) (Brunner, Conze, & Koselleck, 1973, pp. 27-38). Onduidelijk is of deze genoemde noodvoorzieningen ook betrekking kunnen hebben op hedendaagse terrorismedreiging, of dat daar nieuwe constitutionele regelingen voor nodig zijn (Bovend'Eert & Burkens, 2012, p. 94). Het Constitutionele Hof (*Bundesverfassungsgericht*) heeft hierbij wel geoordeeld dat art. 35 van de grondwet geen voldoende bevoegdheden biedt om (lucht)strijdkrachten met gebruik van wapens in te zetten wanneer er passagiersvliegtuigen zouden worden ingezet om een aanslag te plegen zoals die op 11 september 2001 in de Verenigde Staten (Bovend'Eert & Burkens, 2012, p. 94; BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 357/05 - Rn. (1-156), 2006).

In relatie tot terrorismedreiging van de RAF wordt ook artikel 34 van het wetboek van strafrecht veelvuldig aangehaald ter legitimering van overheidsbevoegdheden (Kraushaar, 2006b, pp. 1017-1021). Art. 34 van het wetboek van strafrecht codificeert "*Rechtsgedanke des rechtfertigenden Notstandes*" en speelde daarmee een sleutelrol tijdens de feitelijke, doch niet formeel uitgeroepen noodtoestand ten tijde van de eerdergenoemde Duitse Herfst. Zo gebruikte de Duitse Minister van Justitie in die tijd art. 34 van het wetboek van strafrecht ter legitimering van het ingestelde contactverbod van de gevangengenomen RAF-leden en de (door sommigen als ongrondwettelijk bestempelde) afluisterpraktijken (Kraushaar, 2006b, pp. 1021-1023). Hierbij moet worden aangetekend dat de uitvoerende macht van de Duitse staat het 'noodweer van het individu' retorisch inzette ter verdediging van de Duitse staat in haar geheel.

7.2.3 Institutionele context

De Bondsrepubliek Duitsland is een federale staat (de *Bund*) en bestaat uit zestien deelstaten (de *Länder*). Een groot deel van de macht ligt daarom niet alleen bij de centrale overheid, maar ook bij de verschillende deelstaten. Er is een grondwet op centraal niveau en er zijn aparte wetten op het niveau van de deelstaten (Ramkema, 2017). De *Bundestag* is het belangrijkste wetgevende orgaan op het federale niveau. De zetels in de *Bundestag* worden op grond van het aantal inwoners over de deelstaten verdeeld. Daarnaast bestaat er het wetgevende orgaan de *Bundesrat*, dat de belangen van de deelstaten behartigt. In de *Bundesrat* zitten de premiers en een aantal ministers van de zestien deelstaten (69 leden in totaal). De deelstaten hebben eigen parlementen, regeringen en regeringsleiders. Het lokale bestuur in de deelstaten wordt gevormd door districten, gemeenten en steden (Ramkema, 2017).

De deelstaten hebben eigen inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bezitten de bevoegdheden om eigen maatregelen door te voeren op het gebied van contra-terrorisme. Zo heeft de deelstaat Beieren bijvoorbeeld een veel langere termijn om potentiële terrorismeverdachten (de zogenaamde *Gefährder*) vast te zetten dan andere deelstaten van de Duitse federatie. De noodmaatregelen op federaal niveau bestaan vaak uit een verdere centralisering van de macht, terwijl de noodmaatregelen op lagere niveaus er juist ook voor kunnen zorgen dat er grotere verschillen ontstaan in aanpak en bevoegdheden tussen de verscheidene deelstaten.

7.3 TIJDLIJN VAN GEBEURTENISSEN

Moslimextremisme

24 februari 2016 – Hannover

Op treinstation Hannover verwondt het 15-jarige meisje Safia. S. twee politieagenten met een mes (Bruckner, 2016). Het meisje blijkt later een IS-sympathisante te zijn.

16 april 2016 - bomaanslag op een Sikh-tempel in Essen

Drie personen raken gewond bij een bomaanslag bij de ingang van een tempel van een religieuze gemeenschap van Sikhs in Essen (Raba, 2016).

18 juli 2016 - Würzburg

Tijdens een treinaanval in Würzburg raken vijf mensen gewond, van wie vier zwaargewond, nadat een 17-jarige jongen andere passagiers aanvalt met een bijl en een mes. De dader werd door een speciale eenheid van de politie neergeschoten en vond daarbij de dood (Der Spiegel, 2016a). De dader was een zogeheten 'onbegeleide', minderjarige vluchteling uit Afghanistan. Op de kamer van de dader wordt later een IS-vlag gevonden en in een video noemt hij zichzelf "een soldaat van het kalifaat" (Raba, 2016). IS eist de verantwoordelijkheid van de aanslag later op (Allmeling, 2016).

24 juli 2016 – Ansbach

Bij een aanval met een machete kwam een vrouw om het leven en raakten vijf mensen gewond. Dezelfde dag raakten 15 mensen gewond bij een zelfmoorbomaanslag in de buurt van een bar in Ansbach. De aanslagpleger, Mohammed D., is een 27-jarige Syrische man die uitgezet zou worden naar Bulgarije (Raba, 2016). Het blijkt later dat de aanslagpleger een IS-sympathisant was en dat hij directe instructies over hoe hij te werk moest gaan van IS via zijn mobiele telefoon ontving (Süddeutsche Zeitung, 2016).

11 oktober 2016 - Berlijn

Een 22-jarige jongen heeft explosieven aangeschaft om een aanslag op een luchthaven in Berlijn te plegen. De Syrische jongen, Jaber al-Bakr wordt in Leipzig opgepakt en hij

hangt zichzelf vlak na zijn arrestatie op in zijn cel. De bom is niet geplaatst en er vallen geen slachtoffers (Raba, 2016).

26 november 2016 – Ludwigshafen am Rhein

Een 12-jarige jongen die vermoedelijk banden had met IS probeerde een aanslag te plegen op een kerstmarkt in Ludwigshafen am Rhein. Hij probeert slachtoffers te maken met een zelfgemaakte spijkerbom die uiteindelijk niet afgaat. Er vallen hierbij geen slachtoffers (Raba, 2016).

19 december – Berlijn

Tijdens een kerstmarkt in Berlijn reed een man in een vrachtwagen in op een mensenmassa (Der Spiegel, 2016b). De vermoedelijke aanslagpleger, Anis Amri, was afkomstig uit Tunesië en vroeg in Duitsland asiel aan (Bolle, 2017). Deze aanvraag werd echter afgewezen en Tunesië werkte niet mee aan zijn uitzetting (Bolle, 2017). Tijdens de aanslag kwamen 12 mensen om het leven en raakten 48 personen gewond.

Rechtsextremisme

22 juli 2016 – München

Ali David Sonboly, een 18-jarige Duitser van Iraanse afkomst, schiet in München negen mensen dood en berooft daarna zichzelf van het leven. Er raken 35 mensen gewond. Hij was een bewonderaar van de Noorse Anders Breivik (Nieuwsuur, 2016). Het was een aanslag door een eenling, een *lone wolf*, die geobsedeerd was door *highschool* schietpartijen (Raba, 2016). De aanslagpleger zag zichzelf als een echte Ariër en had een extreemrechts wereldbeeld, hij had een hekel aan buitenlanders, met name aan Turken en Arabieren (NOS, 2016).

27 september 2016 – Dresden

Een dubbele bomaanslag vond plaats in Dresden op de Fatih-moskee en het internationaal congrescentrum Dresden. Als motief voor de aanslag ging de politie uit van vreemdelingenhaat (MDR Sachsen, 2016a). In december 2016 wordt Niko N. opgepakt, een sympathisant van de rechtsextremistische beweging Pegida (MDR Sachsen, 2016b).

In totaal zijn er 1.600 geweldsdelicten met een rechtsextremistische motivatie geregistreerd in 2016, bestaande uit beschadigingen van eigendommen, fysieke geweldsplegingen en brandstichting (Bundesministerium des Innern, 2017a, p. 41). Er is ook een toename in het gebruik van explosieven zoals molotovcocktails en rookbommen (Bundesministerium des Innern, 2017a, p. 42).

7.4 INTERVENTIES

In 2016 wordt er door de Duitse overheid meer ingezet op terrorismebestrijding. In reactie op de aanslag in Würzburg en Ansbach kondigde bondskanselier Merkel haar 9-punten actieplan aan in de strijd tegen het terrorisme (Bundesregierung Deutschland, 2016):

1. Early warning systeem bij asielaanvragen
2. Meer politiepersoneel
3. Verbeterde observatie van internetverkeer
4. Extra inzet van het leger
5. Verbetering van onderzoek en preventie
6. Betere informatiedeling binnen Europa
7. Online wapenverkoop verbieden
8. Verbeterde samenwerking van de inlichtingendiensten (nationaal en internationaal)
9. Verbeteren van uitzettingsbeleid uitgeprocedeerde asielzoekers

In 2016 heeft Duitsland aanvullende veiligheidsmaatregelen aangekondigd en uitgevoerd op het gebied van extra videobewaking; het lezen van autokentekens en 'bodyscans'; 7.500 personen extra personeel bij de federale politiedienst; en 1.500 extra personen bij de federale recherche (BMI, 2016a). Ook is er een wet ingevoerd om de internationale informatie uitwisseling te verbeteren, zodat transnationale netwerken beter in kaart gebracht kunnen worden. De focus lijkt hierbij voornamelijk te liggen op *jihadisten* die terugkeren uit Irak/Syrië (BMI, 2016b).

De Duitse politie voerde op verscheidene plekken huiszoeken uit om IS-aanhangers op te pakken en om extra informatie te vergaren over terrorisme financiering. Een aantal verenigingen werd verboden, waaronder bijvoorbeeld de moskee-vereniging 'Fussilet' waar Anis Amri - de vermoedelijke dader van de aanslag op de kerstmarkt in Berlijn - lid van was, en de vereniging 'Die Wahre Religion (DWR) alias Stiftung LIES (BMI, 2016c). In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse context, is het in Duitsland gangbaarder en juridisch gezien eenvoudiger om verenigingen te verbieden, daarbij is begin 2017 de Verenigingswet nog verder aanscherpt door de *Bundestag*.⁵¹

In reactie op de aanslag op de Berlijnse kerstmarkt geeft bondskanselier Merkel aan dat er ook in 2017 weer politieke en/of wettelijke veranderingen nodig zullen zijn om de veiligheid en vrijheid van de Duitse burgers te waarborgen. Duitsland komt begin 2017

⁵¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw03-de-vereinsgesetz/487070> en <https://www.gesetze-im-internet.de/vereinsg/VereinsG.pdf>. Daarnaast ook benadrukt door leden van de begeleidingscommissie voor dit onderzoeksproject.

onder andere met strengere maatregelen voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen langer worden vastgehouden voordat ze worden uitgezet en de regering wil mensen die een potentieel gevaar vormen een enkelband om kunnen doen. Verder wil het ministerie van Binnenlandse Zaken landen van herkomst waar nodig onder druk zetten, indien buitenlandse regeringen niet meewerken aan de heropname van uitgeprocedeerde asielzoekers (Bolle, 2017). Ook wil de Duitse regering asielzoekers die gelogen hebben over hun identiteit een uitgaansverbod kunnen geven (Bolle, 2017).

De Duitse minister van Binnenlandse Zaken Thomas de Maizière en bondskanselier Merkel pleitten in januari 2017 ook voor verdere centralisering van de inlichtingendiensten en uitgebreidere bevoegdheden voor de federale politie (Eijsvoogel, 2017). Dit ligt echter politiek gevoelig aangezien er na de Tweede Wereldoorlog bewust was besloten om veel zeggenschap bij de deelstaten zelf te leggen. Deze decentrale inrichting moest voorkomen dat Duitsland een centraal machtsblok zou kunnen ontwikkelen en daarmee een bedreiging zou vormen voor andere landen en/of voor haar eigen burgers (Eijsvoogel, 2017).

Vanuit het Duitse Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn er verschillende typen beleidsinstrumenten ingezet (Haber, 2016). *Juridisch* heeft de overheid vooral ingezet op de uitbreiding van de bevoegdheden van de overheidsdiensten. Qua *capaciteit* heeft de Duitse overheid vooral ingezet op de uitbreiding van het personeelsbestand. *Procesmatig* zette de Duitse overheid in op het verbeteren van internationale samenwerking en informatie-uitwisseling. Qua *preventie* zette de overheid vooral in op het verbeteren van *early warning* netwerken en de-radicaliseringsprogramma's (Haber, 2016).

7.5 INTERVENTIEVERMOGEN

7.5.1 Doelgerichtheid

Het interventievermogen van de Duitse overheid kenmerkt zich door een combinatie van preventie en repressie. De Minister van Binnenlandse Zaken, Thomas de Maizière, lijkt vooral in te zetten op het verbeteren van de veiligheidsdiensten. Hij ziet problemen met de separate decentrale veiligheidsdiensten zoals het nu is ingedeeld. Zijn antwoord om Duitsland '*krisenfester*' te maken richt zich daarbij vooral op de bevoegdheden van de Duitse staat en de relaties die er zouden bestaan tot de vluchtelingenproblematiek in Duitsland en Europa (Die Welt, 2017a).

De politie en de inlichtingendiensten waren Anis Amri al maanden op het spoor. Ze kenden hem onder allerlei verschillende namen en verloren hem uit het oog (Die Welt, 2017b). Het was dus moeilijk om hem te blijven volgen. Op het gebied van onderzoek

en preventie geeft Holtmann (2016) aan dat Duitsland nog beter gebruik zou kunnen maken van de netwerken die bestaan binnen de gemeenschappen van vluchtelingen zelf. Vaak heeft men daar vormen van directe informatie waarover de diensten niet altijd beschikken (Holtmann, 2016).

Bij een zogenoemde gedeelde *security awareness of collective mindfulness* krijgen zwakke signalen de benodigde aandacht en kan een opeenstapeling van 'fouten' voorkomen worden (Noordegraaf e.a., 2016, p. 98). In het geval van Duitsland merkt Kahl (2016) terecht op dat het niet zeker is of de aanslagen in Würzburg voorkomen hadden kunnen worden door betere Europese informatie-uitwisseling. De kern van het probleem was meer dat er bij de daders in Duitsland zelf van tevoren niet voldoende verdachte acties waren opgemerkt, waardoor ze niet als risico op de radar van de veiligheidsdiensten verschenen (Kahl, 2016).

Aangezien sommige aanslagplegers uitgeprocedeerde asielzoekers waren, is er in 2016 de roep om het uitzetbeleid strenger te maken. De autoriteiten ondervinden problemen bij het uitzetten van deze afgewezen asielzoekers. Er blijken mogelijkheden te zijn om het systeem te omzeilen. Zo was de vermoedelijke dader van de aanslag op de kerstmarkt in Berlijn, Anis Amri, formeel al afgewezen voor zijn asielaanvraag, maar stond hij in Duitsland acht keer ingeschreven; onder verschillende namen en in verschillende deelstaten (Lindhout, 2016).

7.5.2 Legitimiteit

Het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken Thomas de Maizière is voorstander van militaire inzet indien de capaciteitslimiet van de politie is bereikt. Hiervoor is echter maar beperkt politiek draagvlak. In de oppositie, maar ook binnen de regering is er weerstand. De Maizière dringt er op aan om een deel van de veiligheidsdiensten die nu direct onder de *Bundesländer* vallen over te hevelen naar het centrale niveau. Merkel ondersteunt het plan, maar in verschillende *Bundesländer* is er veel weerstand (Die Welt, 2017b). Voor logistieke en technische taken kan het leger grondwettelijk gezien vrij eenvoudig worden ingezet in Duitsland, daar vallen dus geen gevechtstaken onder (Die Zeit, 2017). Een verdere vermenging van de politie en het leger ligt in Duitsland echter nog altijd gevoelig gezien de gebeurtenissen in de tijd van de Weimar republiek en van het nationaalsocialisme in de 20e eeuw (Die Zeit, 2017).

Als onderdeel van Merkel's 9-punten actieplan werd op 21 oktober 2016 een nieuwe wet aangenomen om de veiligheidsdiensten de mogelijkheid te geven om communicatie van niet-EU burgers te onderscheppen, te verzamelen en te analyseren (Deutscher Bundestag, 2016). De wet heet: *Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes* (Deutscher Bundestag, 2016). De speciale VN-rapporteur voor het recht tot privacy, Joseph Cannataci, sprak op 24 november 2016 zijn zorgen uit over de toen inmiddels aangenomen wet:

“It is deeply concerning that stable and progressive liberal democracies like Germany last Friday voted for a new law on the activities of one of their security services, which legalize practices that seem unnecessary and/or disproportionate for a large number of national and international experts, civil society and corporations. I am particularly disappointed by provisions in national laws which discriminate against citizens of foreign states” (Cannataci, 2016).

Drie andere speciale VN-rapporteurs hebben zich eveneens uitgelaten over deze wet ter uitbreiding van de surveillance in een brief aan de Duitse overheid: *de Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*; *de Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*; en *de Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers* (United Nations, 2016). Het voorstel zou ingaan tegen het recht op vrijheid van meningsuiting zoals dat is vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen (United Nations, 2016). Ook Amnesty International sprak later zorgen uit over dezelfde wet (Amnesty International, 2017, pp. 31–32). De wet maakt het mogelijk voor de federale inlichtingendienst om communicatie van personen buiten de EU te onderscheppen, waarbij er volgens Amnesty echter te beperkte controlerende juridische mechanismes zijn opgenomen (Amnesty International, 2017, p. 31).⁵² Ook de disproportionaliteit van de wet wordt door Amnesty genoemd als een serieus probleem voor de privacy van Duitse burgers, en voor de onafhankelijkheid van journalisten en advocaten in het buitenland (Amnesty International, 2017, p. 31). Ondanks het feit dat de wet vooral personen buiten de EU raakt, zegt de reactie vanuit de VN en NGO-wereld wel iets over de legitimiteit van deze maatregel in het licht van de mensenrechten en de bereidheid van de Duitse overheid om de grenzen daarvan op te zoeken.

7.5.3 Robuustheid

In 2016 gaan er stemmen op om de onderlinge coördinatie van de veiligheidsdiensten te verbeteren om de slagkracht te vergroten. De minister van Binnenlandse Zaken (Thomas de Maizière), met bijval van de directeur van de federale veiligheidsdienst (Hans-Georg Maaßen), benadrukt dat het niet de meest effectieve manier van werken is om 18 verschillende veiligheidsdiensten⁵³ te hebben zonder een centraal aansturend orgaan (Die Welt, 2017a). De federale politiemacht is echter relatief klein aangezien er in Duitsland veel capaciteit beschikbaar is in de Länder zelf.

⁵² Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat er een equivalent van de Nederlandse Commissie Stiekem in Duitsland bestaat, genaamd het *Parlamentarisches Gremium zur Kontrolle der Geheimdienste* (PKG), waarin een commissie van leden van de Bundestag de bevoegdheid heeft om op de hoogte te blijven van het opereren van de Duitse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook op bondsland niveau zijn er vergelijkbare commissies voor de desbetreffende diensten.

⁵³ Duitsland telt in totaal 18 diensten als men de twee federale diensten meerekent.

Op het niveau van de *Länder* worden met de toegenomen aandacht voor contraterrorisme en een groter pakket aan maatregelen de grenzen van de capaciteit opgezocht. Zo luidde Peter Frank, *Generalbundesanwalt* (federaal procureur generaal), verschillende malen de noodklok bij de minister van Justitie over capaciteitsproblemen op *Länder* niveau, de laatste keer in februari 2017 (Janisch, 2017). Het blijkt onder andere moeilijk om voldoende geschikt personeel te vinden en die op tijd in te werken (Janisch, 2017). Ook de president van het *Bundeskriminalamt* (BKA), Holger Münch, geeft begin 2017 te kennen dat het voor Duitse contraterrorisme beleid een goed idee zou zijn om capaciteiten van het ene bondsland in meerdere mate tijdelijk in een ander bondsland in te kunnen zetten omdat er regelmatig plaatselijke tekorten zijn (Münch, 2017). Uitbreiding van de capaciteit lijkt in het geheel genomen hard nodig om de extra aandacht en maatregelen in alle delen van Duitsland tot uitvoering te kunnen (blijven) brengen. Het verhogen van de capaciteit op federaal als op *Länder* niveau is over de afgelopen jaren in gang gezet, maar verloopt dus niet zonder obstakels.

Wat betreft robuustheid is het op een ander gebied ten slotte de vraag of het verscherpen van het uitzettingsbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers wel in alle opzichten haalbaar is, met name de mogelijkheden voor uitzetting naar landen waarmee Duitsland geen verdragen of werkzame banden heeft.

7.6 PERFORMATIVITEIT

7.6.1 *Discours: subject en object van de dreiging*

Object

Qua object van de terrorismedreiging refereert bondskanselier Merkel in haar Nieuwjaarspeech eind 2016 vooral aan de 'democratie', de 'rechtsstaat' en 'gemeenschappelijke waarden'. Haar boodschap richt zich op het gezamenlijke van de Duitse bevolking en de Duitse staat die sterker is dan het terrorisme:

"Das alles – es spiegelt sich wider in unserer Demokratie, in unserem Rechtsstaat, in unseren Werten. Sie sind der Gegenentwurf zur hasserfüllten Welt des Terrorismus, und sie werden stärker sein als der Terrorismus. Wir gemeinsam sind stärker. Unser Staat ist stärker" (Merkel, 2016).

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wijst men op het terrorisme dat Duitsland bedreigt, maar ook op een bredere dreiging in heel Europa met aanslagen zoals die in België en Frankrijk (Bundesministerium des Innern, 2017b, p. 24). De aanslagen in Duitsland worden door het ministerie voornamelijk toegeschreven aan IS. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het merendeel van de aanslagplegers

individuen waren met sympathie voor IS, maar niet direct werden aangestuurd vanuit het Kalifaat (Bundesministerium des Innern, 2017b, p. 24).

Subject

Volgens Merkel is de tegenstander van Duitsland op het gebied van veiligheid, het zogenoemde 'subject' voornamelijk "der islamitische Terrorismus" (Merkel, 2016) en/of "der internationalen Terrorismus" (Die Welt, 2017c). Ze noemt dit echter geen 'oorlog'. De minister van Binnenlandse Zaken, Thomas de Maizière, spreekt ook niet over een harde, compromisloze aanpak. Integendeel, hij benadrukt dat terrorisme niet beantwoord wordt met 'haat en verdeling':

"Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, Sorgen zu überwinden und besonnen und zugleich entschlossen, Konsequenzen aus diesen Gewalttaten zu ziehen. Sicher ist: unser Land wird die Gewalt der Täter nicht mit Hass und Spaltung beantworten" (Bundesministerium des Innern, 2016).

7.6.2 De scope van de aanpak

De afbakening van de dreiging vanuit de overheid is over het geheel genomen vrij breed, aangezien het wordt uitgemeten tot heel Europa, en daarnaast tot aan de kern van de democratie en de rechtsstaat. De aandacht voor terrorismedreiging is vooral in navolging van de aanslagen in Würzburg en Ansbach (juli 2016) en Berlijn (december 2016) erg groot.

Opmerkelijk genoeg is de scope van de aanpak minder breed, en wordt deze aanpak constitutioneel grondig ingebed. Ondanks dat Merkel de terrorismedreiging wel degelijk centraal stelt als een van de grootste uitdagingen voor 2017, is ze qua performativiteit niet zozeer oorlogszuchtig te noemen. De Duitse overheid verklaart niet de oorlog aan de IS of aan moslims in het algemeen. Bruggen slaan blijft in deze retoriek zeker mogelijk; het is geen discours van totale uitsluiting of mentale distantie.

De bondskanselier slaat een meer constitutionele toon aan dan bijvoorbeeld president Hollande in Frankrijk (Bakker, 2016). Dat Duitsland zich niet oorlogszuchtig opstelt heeft volgens Bakker te maken met de erfenis van de Tweede Wereldoorlog, het ontaarde optreden van inlichtingendiensten bij de spionage door de Oost-Duitse Stasi en de harde strijd van West-Duitse diensten tegen de RAF (Bakker, 2016).

Er bestaat een zekere spanning tussen deze constitutionele aanpak en het feit dat terrorisme en terrorismebestrijding hoog op de politieke en maatschappelijke agenda staan. Bondskanselier Merkel gaf zelf eind 2016 aan dat het islamitisch terrorisme de grootste test van Duitsland is (Merkel, 2016): "Die schwerste Prüfung ist ohne Zweifel der islamistische Terrorismus". Dit zei ze, refererende aan onder andere de aanslagen in Würzburg, Ansbach en Berlijn. Die spanning vertaalt zich in een systematische aanpak en een brede scope waar het gaat om capaciteitsvergroting op centraal niveau,

in het bijzonder op het vlak van de speciale eenheden, informatie-uitwisseling en centralisering van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Die centralisering verhoudt zich slecht tot de constitutioneel gegarandeerde autonomie van de bondslanden en leidt tot veel debat en oppositie. Meer gerichte maatregelen rondom preventie en *early warning* mechanismes worden wel geaccepteerd.

7.6.3 'Disruptiveness' van de maatregelen

Omdat de Duitse aanpak zeer gedegen juridisch wordt besproken en is ingebed in constitutionele kaders (autonomie van de deelstaten, grote macht van de *Bundestag*, veel beroepingsinstanties en het Constitutionele Hof), zijn er nog geen indicaties dat delen van de bevolking in Duitsland in protest zijn gekomen tegen de maatregelen. Wel ontstond er in 2016 een opzienbarend mediadebat rondom een televisie-uitzending van het toneelstuk 'Terror-Ihr-Urteil' (Eijsvoogel, 2016). Hierin werd de vraag aan de Duitse bevolking voorgelegd of een jachtpiloot een gekaapt passagiersvliegtuig mag neerschieten in een situatie van directe terroristische dreiging. Een meerderheid van de Duitsers bleek vóór te zijn.⁵⁴ Na de gebeurtenissen van 9/11 had Duitsland tijdelijk een wet van waaruit dit kon, maar die wet sneuvelde in 2006 in het Constitutionele Hof (BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 357/05 - Rn. (1-156), 2006).

Het lijkt erop dat een overschot aan executief enthousiasme bij de Bondsregering voor méér noodmaatregelen direct wordt afgestraft door juristen, het federale Constitutionele Hof of een coalitie aan oppositiepartijen van FDP, Grünen, tot regeringspartij SPD, die pal staan voor grondwettelijke vrijheden. 'Disruptive' maatregelen worden zodoende in het politieke besluitvormingsproces zelf eruit gefilterd, dan wel gematigd (Otto, 2017). Interessant detail is in dit verband ook dat in 2006 minister Wolfgang Schäuble de Deutsche Islam Konferenz (DIK) had opgericht en dat de Maizière deze DIK nog steeds gebruikt en in de discussies en de besluitvormingstrajecten rondom veiligheidspolitiek betreft. Dat is niet altijd tot ieders tevredenheid, maar er is op die manier een doorgaand forum om een te grote 'verstoring' van een kwetsbare groep (Duitse moslims) te voorkomen en hen bij het formuleren van maatregelen te betrekken (Dernbach, 2016). Vanuit een heel andere hoek wordt de bondsregering tegelijkertijd verweten dat de antiterrorismemaatregelen en de noodtoestand niet effectief genoeg worden ingezet; volgens de AfD is Merkels '*Willkommenskultur*' mede verantwoordelijk voor 'Die Toten von Berlin', en moeten de maatregelen daarom juist nog veel ingrijpender worden.⁵⁵ Zo'n 70 procent van de Duitsers vindt dat de aanslagen niet in Merkels schoenen geschoven kunnen worden;

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld: <https://www.welt.de/kultur/article158845701/Das-ist-die-Begrueundung-fuer-schuldig-die-nicht-in-der-ARD-lief.html>

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld: <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/petry-bei-hart-aber-fair-kanzlerin-traegt-mitverantwortung-an-ereignissen-durch-illegale-migration-auch-an-berlin-terror-a2026185.html>

46 procent vindt dat de Duitse regering genoeg doet, 50 procent vindt dat het beter kan (Stern, 2016).⁵⁶

7.7 UITKOMSTEN/EFFECTEN

7.7.1 *Dreiging*

De uitzonderingsmaatregelen die genomen zijn door de Duitse overheid hebben de terrorismedreiging voorsnog niet verkleind. Vooral de dreiging van het moslimextremisme was volgens de Duitse diensten hoog in 2016, en wat vraagt om een afgewogen risicomangement (Bundesamt für Verfassungsschutz, 2017). Islamitische Staat werkt sterk aan een digitaal Kalifaat en het afbrokkelen van het Kalifaat in Syrië creëert risico's van terugreizende jihadisten (Bundesamt für Verfassungsschutz, 2017). Het gewelddadige deel van de 'salafisten scene' in Duitsland groeit gestaag. De schattingen gaan van 7.500 personen in september 2015, naar 7.900 in december 2015, naar 8.350 in maart 2016 (Haber, 2016). Het dreigingsbeeld dat reeds aanwezig was voor het begin van 2016 is gedurende het jaar concreet tot uiting gekomen door verscheidene aanslagen, hoewel genoemd moeten worden dat de aanslagen nog relatief kleinschalig waren.

7.7.2 *Rechtsstaat*

Privacy is duidelijk een juridisch punt van discussie in Duitsland. Hierbij worden de grenzen van de juridische mogelijkheden opgezocht. Duitse rechtbanken hebben inmiddels geoordeeld over de undercover surveillance van de federale politiemacht. Zo kwam het Duitse Constitutionele Hof in april 2016 tot de uitspraak dat de federale politiewet uit 2009 in een aantal opzichten disproportionele surveillance bevoegdheden verschaft (BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 966/09 - Rn. (1-29), 2016). Het Hof oordeelde dat de politiewet niet per se ongrondwettelijk is, maar wel dat de bevoegdheden in de wet te breed en vaag waren gedefinieerd en daardoor disproportionele mogelijkheden verschaften. Het Hof oordeelde dat de privacy van de Duitse burgers disproportioneel in het geding komt door de verregaande surveillancebevoegdheden van de staat (BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 966/09 - Rn. (1-29), 2016). Ook Amnesty International benadrukte dat de balans tussen het recht op privacy en het recht van de staat om criminaliteit te onderzoeken doorgeslagen is naar de kant van de staat met het aannemen van een aantal nieuwe wetten rondom surveillance (Amnesty International, 2017, p. 32). Vanuit kritisch journalistieke hoek wordt benadrukt dat deze wetten vooral dienen om de huidige

⁵⁶ Het *Forsa Institut* vroeg op 28 en 29 juli 2016 in opdracht van het tijdschrift Stern aan een groep van 1007 representatief uitgezochte respondenten wat zij dachten over het beleid van de Duitse regering. Zie ook: <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage--fluechtlingspolitik-von-angela-merkel-nicht-mitschuld-an-terror-6991142.html>

surveillance en afluisterpraktijken zoals ze reeds uitgevoerd worden, te legitimeren (Otwinski, 2016).

Onder de druk van de terrorismedreiging doet er zich in toenemende mate een roep om centralisering van de veiligheidsdiensten voor. Hiermee wordt de machtsverdeling zoals deze in de naoorlogse situatie was vastgesteld op een fundamenteel vlak aangepast. Vooral vanuit de bondslanden is er weinig draagvlak voor deze centralisering.

7.7.3 Samenleving (incl. media)

In 2016 is de angst voor terroristische aanslagen toegenomen in de Duitse samenleving. Een jaarlijkse landelijke survey laat zien dat vooral de angst voor terrorisme en de angst voor oplopende binnenlandse spanningen door een groter aantal vluchtelingen toegenomen zijn in 2016 (R+V, 2016).⁵⁷ Deze survey indiceert dat de angst voor terrorisme ging van 52 procent naar 73 procent in 2016, de angst voor spanningen in de samenleving door een grotere groep immigranten ging van 49 procent in 2015 naar 67 procent in 2016 (R+V, 2016). Professor Schmidt noemt 2016 daarom ook wel het jaar van de angst (R+V, 2016). Een survey van *Die Zeit* van eind juli 2016 laat zien dat zo'n 77 procent van de respondenten bang is voor een terroristische aanslag in Duitsland (*Die Zeit*, 2016).⁵⁸ Een andere survey uitgevoerd door Ipsos suggereert dat de angst voor terrorisme in maart 2017 weer lager is geworden dan in januari 2017, direct na de aanslagen in Berlijn. In maart 2017 geeft 39 procent van de respondenten aan dat terrorisme zijn/haar grootste zorg is voor Duitsland, terwijl dat in januari 2017 nog 49 procent was (Ipsos, 2017).⁵⁹

Terrorismedreiging lijkt in de Duitse samenleving een dagelijkse realiteit te zijn geworden (Polli, 2017). De veerkracht van de Duitse samenleving wordt beproefd door de terroristische aanslagen en de vluchtelingencrisis die tegelijkertijd spelen. Ondanks de weerstand die er vanuit de samenleving bestaat blijft Bondskanselier Merkel haar koers vasthouden, uitgaande van haar '*wir schaffen das*' instelling. Dat twee van de daders van de aanslagen in 2016 asiel hadden aangevraagd in Duitsland maakt het echter wel moeilijker voor Merkel om haar verhaal overtuigend te blijven brengen. Een survey uitgevoerd door Ipsos geeft de indicatie dat 71 procent van de Duitse bevolking bang is dat er zich terroristen bevinden onder de vluchtelingen die Duitsland binnenkomen en 44 procent zou voor een totale sluiting van de grenzen zijn (Ipsos,

⁵⁷ Deze survey werd uitgevoerd tussen 8 april en 13 mei 2016. Het was een representatieve steekproef van 2.421 personen vanaf 14 jaar. Zie voor een vollediger beeld van de methode: <https://www.ruv.de/static-files/ruvde/downloads/presse/aengste-der-deutschen-2016/ruv-aengste-2016-ergebnisse.pdf>

⁵⁸ Survey onder 1.271 respondenten, geen representatieve steekproef.

⁵⁹ Survey in 25 landen, met daarbij 18.000 respondenten in totaal, zie ook: <https://www.ipsos.com/de-de/angst-vor-terrorismus-deutschland-nimmt-ab>

2016). De directe stijging die te zien is in geweldplegingen tegen vreemdelingen/vluchtelingen vanuit rechtsextremistische hoek (Bundesamt für Verfassungsschutz, 2017) is daarbij niet hoopgevend en wijst eerder op een spiraal van escalatie dan de-escalatie binnen de Duitse samenleving.

Kortom, de performativiteit van de Duitse maatregelen is redelijk hoog. Er is sprake van een systematische en voor Duitse begrippen intrusieve introductie van antiterrorismemaatregelen, in het bijzonder ook maatregelen die we als 'noodmaatregelen' kunnen kwalificeren. De uitkomsten van de interventies hebben vooral effect op de centralisering van capaciteiten, competenties en bevoegdheden, en een geleidelijke overheveling van taken naar het federale niveau. Er wordt op deze manier een voor Duitse begrippen sinds de jaren zeventig ongekend omvangrijk pakket aan 'Anti-Terror-Massnahmen' opgetuigd. In een samenleving die onder druk staat, wordt de Bondsregering desalniettemin door de Duitse constitutionele kaders en oppositie gedwongen om zich binnen de grondwettelijke banen te blijven bewegen. De verordening van de maatregelen gericht op specifieke bevolkingsgroepen houdt zich daarom binnen de perken. Wel is het met de winst van de AfD in de verkiezingen van 2017 duidelijk geworden dat er een duidelijker rechts populistisch geluid in Duitsland is ontstaan, dat nu ook daadwerkelijk haar stempel zal kunnen gaan drukken op de verdere politieke besluitvorming.

Samenvattend:

Casus Duitsland	
Context	
Context	Gevormd door WOII en acties RAF en in het licht van de vluchtelingenstroom. Meerdere aanslagen in 2016 van moslim- en rechtsextremisten.
Juridische context	Onderscheid verdedigings-, nood-, spannings- en partiele toestand. Ingebed in machtsverdeling tussen centrale staat en decentrale Länder.
Maatregelen	
Maatregelen	Afgebakend pakket maatregelen, o.a. capaciteitsvergroting federaal niveau, samenwerking tussen diensten, verboden verenigingen, versterken uitzetketen afgewezen asielzoekers.
Interventievermogen	
Doelgericht	Evenwichtige inzet op preventie én repressie in beleid. Lukt echter niet om enkele daders te pakken en uitzetketen asiel is in eerste instantie zwak.
Legitimiteit	Weerstand tegen inzet militairen voor civiele taken. Kritiek vanuit Länder op centralisering taken en vanuit VN en NGO's op surveillancewet.
Robuustheid	Strenge scheiding politie- en militaire capaciteit verkleint flexibiliteit, veel politiecapaciteit zit daarbij bij de Länder en niet bij de staat.
Effecten	
Dreiging	Dreiging is niet verminderd. Aantal probleemcasussen is gelijk gebleven.
Rechtsstaat	Kritiek op nieuwe surveillance mogelijkheden, centralisering van diensten en taken wordt door Länder als gevaar gezien.
Samenleving	Aanslagen veroorzaken angst. Steun voor maatregelen en regering.
Performativiteit	
Performativiteit.	Retoriek gericht op gedeelde beproeving van samenleving, zeer gerichte interventies met slechts beperkte verstoringen.



Hoofdstuk 8

Conclusies en implicaties

8.1 SAMENVATTING

De ontwikkelingen in Frankrijk, België en Duitsland laten zien dat de overheid keuzeruimte heeft in haar reactie op een potentieel dan wel actuele dreigende situatie. Keuzes kunnen variëren in termen van (a) de specificiteit of juist algemeenheid van noodmaatregelen, (b) de mate van afwijking van de reguliere rechtsorde en beleidspraktijk, (c) de duur van uitzonderlijke interventies en (d) de retoriek waarmee de maatregelen worden omkleed.

De keuzeruimte van de overheid wordt niet alleen beperkt door de aard van de dreiging, maar eerst en vooral door de bestuurlijke structuur, geschiedenis en cultuur van het land. De drie casussen laten zien dat de overheid geen totale controle heeft over de uitwerking van de ingezette acties. De noodmaatregelen hebben onverwachte en onbedoelde effecten op de terroristische dreiging, de rechtsstaat en de samenleving. Met de komst van sociale media en protestpartijen zijn er bovendien 'makelaars in angst' bijgekomen, die de dreiging van terrorisme kunnen gebruiken voor hun politieke agenda's.

De ervaring in de drie onderzochte landen laat zien dat de dreiging van terrorisme door het afkondigen van de noodtoestand c.q. het invoeren van noodmaatregelen niet geheel kan worden weggenomen, maar dat tegelijkertijd de effecten op de democratie en rechtsstaat substantieel zijn. Het interventievermogen van de overheid wordt in eerste instantie versterkt door de extra maatregelen, met expliciete dan wel impliciete (maatschappelijke) steun. Maar de doelgerichtheid, alsook de legitimiteit en robuustheid zijn daarmee niet gegarandeerd. De impact van de noodmaatregelen op rechtsstaat en samenleving kunnen een permanent en daarmee 'normaal' karakter krijgen, omdat terugdraaien van de noodmaatregelen vooral politiek gezien lastig is.

Deze ervaringen bieden verschillende lessen voor Nederland. Het is belangrijk om te verkennen welke reactiestijl past in de Nederlandse bestuurlijke structuur en cultuur;

om het wettelijke en beleidsmatige instrumentarium waar nodig te verrijken om meer gevarieerde 'responses' mogelijk te maken; om te blijven anticiperen en reflecteren op de onverwachte en onbedoelde effecten van overheidshandelen in noodsituaties; en om 'exit' opties in te bouwen, vooral in politieke zin.

8.2 VERSCHILLENDE REACTIES OP NOODSITUATIES

Te beantwoorden onderzoeksvragen

- 1. Wat zijn de ervaringen met een noodtoestand binnen een democratische staat in het algemeen en als gevolg van de terroristische dreiging in het bijzonder?*
- 2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de feitelijke noodtoestand enerzijds en de situatie waarin er niet feitelijk maar wel de facto sprake is geweest van een noodtoestand anderzijds, voor wat betreft de ervaringen, het beheersen van de uitzonderlijke situatie en de politieke en maatschappelijke gevolgen?*
- 3. Wat levert het uitroepen van de noodtoestand op voor overheden; zowel wat betreft concrete mogelijkheden, alsook wat betreft onmogelijkheden, problemen en dilemma's?*

De ervaringen van Frankrijk, België en Duitsland laten zien dat de reactie op noodsituaties gevarieerder is dan het wel of niet afkondigen van de noodtoestand. De landen maken in de praktijk gebruik van een rijk geschakeerd instrumentarium van verschillende typen noodtoestanden en noodwetten, alsmede noodmaatregelen en reguliere beleidsacties die de 'uitzondering' benadrukken. Naast het afkondigen van de formele noodtoestand en/of het nemen van formele noodmaatregelen kunnen overheden materiële noodmaatregelen nemen, wanneer er sprake is van een uitzonderlijke situatie is. De reacties van de overheid verschillen daarbij in specificiteit, afwijking van de normaaltoestand en de duur van de maatregel en de gebruikte retoriek. De impact op het interventievermogen of de slagkracht van de overheid is niet eenduidig. Formele en breed ingezette maatregelen hebben niet noodzakelijkwijs een grote maatschappelijke impact, terwijl informele en specifieke ingezette acties juist wel weer een groot effect kunnen hebben, bijvoorbeeld op burgerlijke vrijheden. Als geheel creëren de noodmaatregelen nieuwe operationele mogelijkheden voor doelgericht optreden. Dat optreden kan op het eerste gezicht legitiem en robuust zijn, maar de maatregelen garanderen niet dat diensten doelgericht werken, en ze zorgen evenmin voor blijvende juridische en maatschappelijke steun, of duurzame capaciteit en uithoudingsvermogen.

8.2.1 Juridisch kader

De ervaringen van Frankrijk, België en Duitsland laten zien dat het juridische kader voor de noodtoestand binnen een democratische staat gevarieerder is dan het wel of niet afkondigen van een noodtoestand. De onderzochte landen maken gebruik van verschillende typen noodmaatregelen en intensiveren tijdens noodsituaties ook reeds

bestaande beleidsmaatregelen die de 'uitzondering' / 'nood' benadrukken. Een focus op enkel formeel noodrecht (een expliciete afkondiging van de noodtoestand en daarmee een verruiming van de bevoegdheden van de overheid) geeft geen zicht op materiële veranderingen in de praktijk, zoals het introduceren van beleidsmaatregelen die niet voortkomen uit het noodrecht maar wel een grote impact (kunnen) hebben.

De drie bestudeerde casussen tonen verschillende mogelijkheden in reactie op dreiging. Ze onderscheiden zich door hun geografische toepassingsbereik en de mate waarin ze overheidsbevoegdheden verruimen. Het Franse recht onderscheidt drie verschillende typen van 'uitzonderlijke toestanden' en Duitsland zelfs vier. België kent formeel geen noodtoestand, maar heeft in 2016 wel maatregelen genomen in die geest (zoals die maatregelen die gezamenlijk leidden tot de *Brussels Lockdown*).

Het juridische spectrum vertakt zich nog verder door de verschillende typen *noodmaatregelen*. Hierbij verandert of verruimt de overheid haar bevoegdheden, zonder dat de formele noodtoestand is uitgeroepen. Een voorbeeld is het verbieden van anonieme simkaarten in België of de herinvoering van grenscontroles in Frankrijk. Hiermee is sprake van materieel noodrecht, zonder dat in formele zin noodrecht is toegepast. Deze noodmaatregelen worden doorgaans gekoppeld aan een specifiek doel, die een 'uitzondering' rechtvaardigt, maar kunnen door al dan niet bewust vage bewoordingen in de sfeer van 'nood' worden getrokken en zeer generiek worden toegepast. Zo kan de Belgische wet die het afnemen van paspoorten van Syrië-gangers regelt volgens Human Rights Watch in potentie ook voor andere burgers worden ingezet.

Ten slotte vormt het intensiveren van bestaande beleidsmaatregelen in alle drie de landen een integraal onderdeel van reacties op dreigende situaties. Alle landen reageren bijvoorbeeld op de potentiële dan wel actuele dreiging met meer tijd en geld voor de samenwerking tussen veiligheidsdiensten, alhoewel dit reeds eerder kan zijn afgesproken. Ook plaatsen ze extra bescherming rondom openbare evenementen, zonder dat daar direct extra bevoegdheden voor hoeven te worden gecreëerd.

Het toepassen van een grote maatregel als de algehele noodtoestand leidt niet onvermijdelijk tot een groot effect, terwijl omgekeerd een kleine aanpassing relatief grote gevolgen kan hebben. Het groots en formeel afkondigen van de noodtoestand kan praktische effecten hebben, zoals in Frankrijk, maar dat hoeft niet; zeker als de politie de slagkracht ontbeert om de extra bevoegdheden robuust in praktijk te brengen. Tegelijkertijd kan een gerichte maatregel die het bestaande beleid slechts intensiveert, zoals het uitbreiden van het cameranetwerk met nummerbordherkenning in België, een grote verandering betekenen voor opsporingsmogelijkheden en de privacy van burgers.

In de onderzochte casussen is dus in de praktijk weinig verschil tussen situaties waarin formeel de noodtoestand wordt afgekondigd en waarin materiële noodmaatregelen worden genomen. In beide gevallen kan het effect van het al dan niet afkondigen van de noodtoestand groot of klein zijn. Het formeel afkondigen van de noodtoestand kan de situatie duidelijk en overzichtelijk houden, maar ook leiden tot grote en onbeheersbare tegenreacties. Het niet formeel maar wel feitelijk toepassen van noodmaatregelen kan daarbij onduidelijkheid en onrust genereren, maar ook juist de beeldvorming temperen en bewegingsruimte geven aan bestuurders. Dat maakt de noodtoestand /noodmaatregelen moeilijk te beheersen en complexe instrumenten.

Tabel 1 Kort overzicht van de drie onderzochte landen

	Frankrijk	België	Duitsland
Context			
Context	Gevormd door eerdere revoluties en Algerijnse Oorlog. Noodtoestand afgekondigd na aanslagen in 2015, steeds verlengd na verdere aanslagen.	Gevormd door Bende van Nijvel en aanslagen communistische CCC in de jaren '80. Grote stroom Syrië-gangers en invloed van aanslagen Parijs en Brussel.	Gevormd door WOII en acties RAF en in het licht van de vluchtelingenstroom. Meerdere aanslagen in 2016 van moslim- en rechtsextremisten.
Juridische context	Onderscheid tussen staat van beleg, nood-, en uitzonderingstoestand. Ingebed in sterk gecentraliseerd staatsbestel.	Geen formele noodtoestand, wel verschillende dreigingsniveaus met bestuurlijke maatregelen. Ingebed in sterk decentraal en gefragmenteerd staatsbestel.	Onderscheid verdedigings-, nood-, spannings- en partiele toestand. Ingebed in machtsverdeling tussen centrale staat en decentrale Länder.
Maatregelen			
Maatregelen	Steeds verlengde noodtoestand, veel huiszoekingen en -arresten, herinvoering grenscontroles, actieplan tegen radicalisering; aanscherping straf- en veiligheidswetgeving.	Geen formele noodtoestand. Wel andersoortig pakket van maatregelen gerelateerd aan de nood zoals de <i>Lockdown</i> van Brussel, inzet van militairen, nieuwe regels voor huiszoeking, simkaarten, etc.	Afgebakend pakket maatregelen, o.a. capaciteitsvergroting federaal niveau, samenwerking diensten, verboden verenigingen, versterken uitzetketen afgewezen asielzoekers.

Interventievermogen			
Doelgerichtheid	Volgens diensten aanslagen verijdeld, volgens diverse specialisten niet resultaat van noodtoestand.	In naam repressief plus preventief, maar repressief krijgt meer aandacht en geld. Preventie is taak van lokale overheden en kan dus niet landelijk geregeld worden. De afstemming tussen diensten wordt middels verschillende structuren gefaciliteerd maar blijft een punt van aandacht.	Evenwichtige inzet op preventie én repressie in beleid. Lukt echter niet om enkele daders te pakken en uitzetketen asiel is in eerste instantie zwak.
Legitimititeit	NGO's verzetten zich, maar meerderheid bevolking steunde noodtoestand; juridische bezwaren vaak niet gedeeld door rechter.	Brede steun onder bevolking, maar kritiek NGO's op opschorting rechtsbescherming, vage formulering wetten maakt brede interpretatie mogelijk.	Weerstand tegen inzet militairen voor civiele taken. Kritiek vanuit Länder op centralisering taken en vanuit VN en NGO's op surveillancewet.
Robuustheid	Grote druk op capaciteit van veiligheidsorganisaties, maatregelen als huisarrest gaven inlichtingendiensten meer tijd om casussen te verwerken.	Personeelstekorten bij politie maakt uitvoering maatregelen niet altijd mogelijk, beperkt gecorrigeerd door extra geld en inzet militairen.	Strenge scheiding politie- en militaire capaciteit verkleint flexibiliteit, veel politiecapaciteit zit daarbij bij de Länder en niet bij de staat .
Effecten			
Dreiging	Dreiging is niet verminderd. Maatschappelijke discussie over effect noodtoestand; veiligheidsdiensten noemen het onmisbaar maar experts betwijfelen nut.	Dreiging is niet verminderd. Nog geen goed zicht op invloed van extra maatregelen.	Dreiging is niet verminderd. Aantal probleemcasussen is gelijk gebleven.

Rechtsstaat	Maatschappelijk steun voor noodtoestand, maar felle kritiek van NGO's en minderheden op vergaande macht van bestuur en politie.	Roep om invoering noodtoestand in grondwet, maar lijkt onwaarschijnlijk. Felle kritiek op opschorting van verschillende burgerrechten.	Kritiek op nieuwe surveillance mogelijkheden, centralisering van diensten en taken wordt door Länder als gevaar gezien.
Samenleving	Aanslagen veroorzaken onrust. Op noodtoestand zelf vrij matige reactie.	Aanhoudende steun onder bevolking voor maatregelen, maar afstemmings- en samenwerkingsproblemen tussen de betrokken diensten veroorzaken onrust.	Aanslagen veroorzaken angst. Er is steun voor maatregelen en regering.
Performativiteit			
Performativiteit	Retoriek met oorlogstermen. Brede maatregelen gebruikt, met over het algemeen steun vanuit de bevolking maar met deels ook versturende effecten voor delen van de bevolking.	Retoriek gericht op daadkracht en kalmte. Sommige maatregelen hebben generieke werking (SIM kaarten, nummerplaatherkenning) of relatief grote verstoring van sociale leven (<i>Brussels Lockdown</i>).	Retoriek gericht op gedeelde beproeving van samenleving, zeer gerichte interventies met slechts beperkte verstoringen.

8.2.2 Maatregelen

De reacties en maatregelen ingezet in Frankrijk, België en Duitsland variëren op vier verschillende dimensies, in termen van:

1. de specificiteit of juist algemeenheid van de maatregelen;
2. de mate van afwijking van de reguliere rechtsorde en beleidspraktijk;
3. de duur van uitzonderlijke interventies;
4. de retoriek waarmee de maatregelen worden omkleed.

Een gedeelte van de variëteit tussen de landen komt voort uit bewuste keuzes van bestuurders, maar de keuzeruimte wordt in elk land ook beperkt door de specifieke aard van de crisis en de bestuurlijke cultuur en structuur van een land.

(a) De specificiteit / algemeenheid van noodmaatregelen

De drie landen variëren in de mate waarin maatregelen generiek of juist specifiek van aard zijn. Frankrijk kiest in 2015 voor de afkondiging van een generiek en landelijke *état*

d'urgence. Duitsland kiest in 2016 voor een serie van gerichte maatregelen. België heeft geen voorziening voor de noodtoestand in de wet staan en moet dus aparte maatregelen afkondigen. Door ruime formuleringen van noodmaatregelen kan een specifiek voorstel in potentie ook generiek worden toegepast.

(b) De mate van afwijking van de reguliere rechtsorde en beleidspraktijk

De maatregelen variëren in de mate waarin ze afwijken van de reguliere rechtsorde en beleidspraktijk. De vergaande bevoegdheden in Frankrijk rondom huiszoekingen en huisarresten wijzen op een grotere breuk in de rechtsorde dan andere maatregelen zoals het verder vergroten van de mogelijkheden om inlichtingen te verzamelen. Ze worden in ieder geval druk besproken in maatschappelijke en academische debatten. De *Lockdown* in Brussel had tijdelijk een stevige invloed op het sociale leven in en rondom Brussel, terwijl in Frankrijk ondanks de formeel afgekondigde *état d'urgence* het sociale leven onveranderd doorliep. De inzet van militairen in het openbare domein veroorzaakte in Duitsland een stevig debat, vanwege de historische nadruk op de scheiding tussen politie en leger, terwijl in Frankrijk hier veel minder zorgen over waren. De mate waarin een maatregel verstoring werkt is dus ook afhankelijk van de geschiedenis en bestuurlijke cultuur van het land.

(c) De duur van uitzonderlijke interventies

De afgekondigde maatregelen variëren in duur of geplande looptijd. Maatregelen kunnen een expliciete tijdslimiet krijgen, van kracht blijven zolang er een noodsituatie is, of permanent worden ingevoerd. Zelfs op de duur van maatregelen hebben overheden echter beperkte invloed. De *état d'urgence* in Frankrijk was oorspronkelijk bedoeld voor twaalf dagen, maar na verdere aanslagen wordt deze herhaaldelijk verlengd en uiteindelijk pas twee jaar na aanvang opgeheven. Voor de Franse president was het lange tijd politiek uitermate lastig om de noodtoestand te beëindigen; de noodtoestand werd immers gepresenteerd als noodzakelijk voor de veiligheid van het land. Verder worden in Frankrijk, België en Duitsland gedurende de noodsituatie verschillende extra bevoegdheden blijvend in de wet verankerd, terwijl deze in een normaal politiek klimaat waarschijnlijk op meer weerstand hadden gestuit.

(d) De retoriek waarmee de maatregelen worden omkleed

Ten slotte maken overheden en regeringsleiders keuzes in het taalgebruik waarmee ze de maatregelen omkleden. In Frankrijk koos de president voor stevige (oorlogs)retoriek. In België wilde de premier na de aanslagen in Parijs vooral daadkracht uitstralen om (inter)nationaal duidelijk te maken dat België serieus werk maakt van het aanpakken van de dreiging die sterk gekoppeld is aan België. In Duitsland bleef de kanselier praten in lijn met de Duitse constitutie, wijzend op de rechten en plichten van de overheid vanuit de grondwet. Hierbij wordt de keuzeruimte van de politiek beperkt door de aard van de crisis, de geschiedenis en de bestuurlijke cultuur in een land. Hoewel president Hollande veel nadruk legde op het belang van rechtsstatelijkheid en grondwettigheid,

kon hij mede dankzij de presidentiële natuur van het Franse stelsel gemakkelijker ferme taal gebruiken.

8.2.3 *Interventievermogen*

Het afkondigen van noodsituaties en het introduceren van noodmaatregelen levert de overheden extra handelingsruimte, maar creëert ook knelpunten. De doelgerichtheid van de overheid lijkt enigszins te worden versterkt door het vergroten van de inzet en de nadruk op samenwerking, maar sommige maatregelen zijn contraproductief en oude problemen steken opnieuw de kop op. De legitimiteit wordt gesterkt door brede steun voor de maatregelen vanuit de bevolking, impliciet dan wel expliciet (via polls), al uitten NGO's en gedupeerde groepen wel felle kritiek. De brede steun maakt het paradoxaal genoeg ook moeilijk voor politici om noodmaatregelen te beëindigen. De noodmaatregelen stellen bovendien de robuustheid van de overheid zwaar op proef doordat extra bevoegdheden vaak gelijk staan aan extra werk, maar niet direct aan extra capaciteit in de uitvoering. Het uithoudingsvermogen van de diensten kan daardoor zwaar op de proef worden gesteld.

Bij de *doelgerichtheid* van de gekozen maatregelen wordt in alle landen vraagtekens gezet. Alle drie de landen claimen dat ze ook in de noodsituatie inzetten op een combinatie van repressieve en preventieve maatregelen. Deze brede inzet is verstandig en logisch, maar in de praktijk voert het repressieve beleid vaak de boventoon – overigens met de preventieve ambitie om nieuwe aanslagen te voorkomen. Veiligheidsdiensten beweren doorgaans dat er door de nieuwe maatregelen extra aanslagen zijn voorkomen of dat de noodmaatregelen hen in ieder geval tijd hebben gegeven de dreiging te onderzoeken. De gesproken experts wijzen er op dat de claims over voorkomen aanslagen moeilijk zijn te bewijzen en dat veel opsporingswerk ook op basis van reguliere bevoegdheden had gekund.

De *legitimiteit* van de overheidsinterventies laat in alle landen een gefragmenteerd beeld zien. Vanuit een strikt juridisch perspectief zijn de maatregelen nog op weinig correcties gestuit vanuit bijvoorbeeld de eigen rechterlijke macht of de Europese organisaties, waaronder het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Algemene opiniepeilingen laten in de periode na de aanslagen een solide meerderheid zien van burgers die noodmaatregelen steunen. De steun lijkt zich vooral te richten op het krachtige beleid, niet zozeer op de overheid zelf, waarmee het voor de overheid moeilijk wordt de retoriek en maatregelen weer terug te schroeven zonder kritiek te krijgen. Mensenrechtenorganisaties die rechten zien verdwijnen en moslimgroeperingen die zich doelwit voelen van het beleid, protesteren echter tegen de effecten van de maatregelen. Decentrale gebiedsdelen, zoals de Duitse Länder, tekenen bezwaar aan tegen het centraliseren van de macht.

De *robuustheid* van het overheidsingrijpen is ook danig op de proef gesteld bij het uitvoeren van de maatregelen. In Frankrijk hebben de huisarresten tot enige verlichting geleid volgens de gesproken expert. Met honderden verdachten van terrorisme onder huisarrest konden de opsporings- en inlichtingendiensten vervolgens op een doelmatige wijze de hun beschikbare capaciteit inzetten. De extra bevoegdheden staan gelijk aan extra taken voor politie en veiligheidsdiensten, maar vaak ontbreekt het hen aan menskracht, expertise of vaardigheden om al die taken uit te voeren. Nieuwe inlichtingenstromen, mogelijk gemaakt door vergaande inlichtingenbevoegdheden, kunnen juist ook overbelastend zijn voor de organisaties die al die informatie moeten verwerken. Daarbij heeft een langdurige noodtoestand, zoals in Frankrijk, tot een grote druk op het operationele personeel geleid. In België wordt zelfs van een uitputtingsslag gesproken. Daarnaast worstelt België met het in praktijk brengen van de maatregelen door de beperkte middelen van de veiligheidsdiensten of oude problemen aangaande samenwerking tussen organisaties. De extra inzet van militairen voor politietaken of extra geld voor de veiligheidsdiensten biedt slechts relatieve verlichting omdat de feitelijke operationele belasting sneller en harder stijgt dan dat de uitvoeringsorganisaties kunnen bijschakelen. De inzet van noodmaatregelen creëert dus operationele mogelijkheden, maar ook direct nieuwe onmogelijkheden en knelpunten op.

8.3 ROL OPEN EUROPESE RUIMTE

Te beantwoorden onderzoeksvragen

4. Hoe verhoudt de noodtoestand in een land binnen de open Europese ruimte zich tot het vrij verkeer van personen binnen diezelfde ruimte? Welke factoren zijn hierbij in het geding en welke aandachtspunten vloeien hier uit voort?

Als Schengenlanden kregen Frankrijk, België en Duitsland te maken met de afspraken rondom het vrij verkeer van personen bij het afkondigen van noodmaatregelen, maar zowel het verdrag, de andere Schengenlanden en de Europese Commissie boden voldoende ruimte voor het inzetten van beperkende maatregelen naar eigen keuze. Frankrijk zette bijvoorbeeld grenscontroles in bij alle binnengrenzen, terwijl België de controles meer gericht gebruikte om bijvoorbeeld de terugkeer van de Belgische aanslagplegers uit Parijs te bemoeilijken. België versnelde verder de registratie van passagiers in hogesnelheidstreinen en vliegtuigen, omdat het gezamenlijk project van de Schengenlanden volgens België niet snel genoeg verliep.

Frankrijk en België maakten bij deze maatregelen gebruik van de bepalingen in de Schengenverordening die het mogelijk maken bij een ernstige bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid tijdelijk weer controles in te voeren. De andere Schengenlanden en de Europese Commissie hebben het herinvoeren van de

grenscontroles zo ver bekend niet ontmoedigd of gehinderd. Verschillende landen hadden al in 2015 grenscontroles ingevoerd naar aanleiding van de vluchtelingenstroom via de Balkan en daarvoor rondom de organisatie van internationale topbijeenkomsten. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van deze gebeurtenissen wel een onderzoek ingesteld om de Schengenregels rondom het herinvoeren van grenscontroles verder te verduidelijken en landen zo nodig in staat te stellen voor langere tijd grenscontroles te handhaven. Het belangrijkste aandachtspunt van de Commissie is wel dat de controles altijd van tijdelijke aard blijven.

Los van deze tijdelijkheid, de gevolgen van letterlijke begrenzende noodmaatregelen zijn paradoxaal. De transnationale terroristische dreiging leidt er via noodmaatregelen toe dat nationale grenzen in ere hersteld worden. Vanuit het primaat van nationale jurisdicties is dat begrijpelijk, maar het is de vraag of dat de dreiging structureel reduceert.

8.4 EFFECTEN EN PERFORMATIVITEIT

Te beantwoorden onderzoeksvragen

5. Wat zijn de politieke (bijvoorbeeld met het oog op de trias politica) en maatschappelijke (bijvoorbeeld aangaande de samenleving, pers en economie) gevolgen geweest van het uitroepen van de noodtoestand?

Een analyse van de politieke en maatschappelijke effecten van de reacties op de noodsituatie in de drie landen toont welke onbeheersbare, onverwachte en ongewenste mechanismen in gang worden gezet door de noodmaatregelen. In geen van de landen lijkt de terrorismedreiging verminderd, noch konden we in het kader van dit rapport de effectiviteit van de maatregelen onomstotelijk aantonen. Binnen de rechtsstaat worden veel uitzonderlijke maatregelen overgenomen in het reguliere recht, waarbij de overheid soms *gijzelaar* wordt van de eigen uitgestraalde daadkracht en nauwelijks meer kan terugkeren naar de normalsituatie. De situatie van 'uitzondering' en 'nood' wordt al snel normaal. Binnen de samenleving nemen de gevoelens van angst niet zichtbaar af door krachtig overheidsoptreden. Een zwaar aangezette retoriek lijkt eerder te leiden tot een grotere en meer onbeheersbare mobilisering van de bevolking rondom angst en veiligheid dan een gematigde inzet.

8.4.1 Impact op dreiging, rechtsstaat en samenleving

De *dreiging* is in alle drie de landen gedurende de noodtoestand niet afgenomen, maar het is lastig hier een conclusie aan te verbinden. De verhoogde dreiging kan aanhouden door externe factoren zoals de komst van nieuwe IS-strijders, doordat de noodmaatregelen de spanningen hebben versterkt, of juist door het feit dat de overheid dankzij noodmaatregelen beter zicht heeft op de dreiging. Diensten claimen

dat ze door de nieuwe bevoegdheden aanslagen voorkomen, maar deze gegevens zijn moeilijk te verifiëren en te toetsen op de impact van de noodmaatregelen. In Frankrijk is wel consensus onder diensten en de gesproken experts dat de noodtoestand nuttig was om grip te krijgen op het dreigingsbeeld, door verdachte personen onder huisarrest te kunnen plaatsen tijdens het onderzoek en een situatie te bevroeren. De 4.300 huiszoekingen hebben echter slechts in één procent van de gevallen tot vervolging voor terrorisme-gerelateerde vergrijpen geleid, waarbij ook het reguliere recht gebruikt wordt.

De *rechtsstaat* wordt op verschillende manieren geraakt tijdens de inzet van de noodtoestand of het uitroepen van noodmaatregelen, vooral via onverwachte en onbedoelde effecten. Wanneer de toestand binnen de kaders van het recht wordt toegepast lopen burgerrechten nog geen permanent gevaar, maar ook hier spelen onverwachte en onbedoelde effecten een rol. Door de onduidelijkheid in toegekende bevoegdheden kan de feitelijke machtsuitbreiding groter zijn dan verwacht. Frankrijk laat daarbij zien dat veel uitzonderlijke maatregelen permanent worden. De noodtoestand zelf werd herhaaldelijk verlengd en duurde uiteindelijk bijna 2 jaar. Verder werden veel noodmaatregelen in de tussentijd opgenomen in het reguliere recht en treedt nu in Frankrijk in plaats van de noodtoestand een nieuwe antiterreurwet in werking, die politie en justitie meer bevoegdheden geeft.

De effecten op de samenleving zijn moeilijk onafhankelijk vast te stellen van de effecten van de aanslagen. Enerzijds laten opiniepeilingen in de drie landen zien dat gevoelens van angst en verdeeldheid toenemen, met veel draagvlak voor krachtig optreden vanuit de overheid. Anderzijds lijkt er met het aanhouden van de verhoogde dreiging ook een zekere *normalisatie* plaats te vinden, waarbij de bevolking gewend raakt aan de spanningen. In zowel Duitsland als Frankrijk volgden de verkiezingen vrij kort op de noodsituatie, maar het is moeilijk om de effecten op het verloop van bijvoorbeeld verkiezingen in te schatten. In Frankrijk viel de noodtoestand samen met de opkomst van Emanuel Macron en zijn kosmopolitisch georiënteerde middenpartij, maar ook samen met de sterke resultaten van het rechtse Front Nationale. In Duitsland heeft de gematigde regeringspartij CDU de verkiezingen gewonnen, maar maakte het rechtse AfD eveneens een opmars.

8.4.2 *Performativiteit rond de noodtoestand*

Performativiteit heeft betrekking op de manier waarop en mate waarin de retoriek van regeringsleiders, de specificiteit van maatregelen en verstoring van het reguliere leven de bevolking bewust of onbewust mobiliseert rondom angst en veiligheid. De overheden in Frankrijk, België en Duitsland hanteren verschillende *retorische stijlen*, maar worden allen geconfronteerd met een proces van beeldvorming en mobilisatie dat ze niet meer zelf in de hand hebben en waar ze zelf gijzelaar van dreigen te worden.

Een krachtige, zwaar aangezette retoriek lijkt daarbij te leiden tot hevigere reacties dan een meer gematigde insteek.

De drie regeringsleiders hebben elk een andere retoriek gekozen. Deze komt deels voort uit de specifieke situatie en de bestuurlijke context. De stevige retoriek van president Hollande in Frankrijk leidt weer tot een stevige reacties in de media, hoewel de meerderheid van de bevolking vrij gelaten reageert. Voor sommige minderhedengroepen waren de noodmaatregelen wel degelijk zeer verstoring en discriminerend. In België wil de premier daadkracht uitstralen, wat juist weer moeilijk samengaat met de zichtbare verdeeldheid en verwarring tussen de diverse Belgische bestuurslagen. In Duitsland stelt de kanselier zich op een grondwettelijke positie. Dit zorgt voor kalmte maar sluit niet altijd goed aan op de gevoelens van angst onder de bevolking.

De drie landen variëren in de specificiteit van hun maatregelen. De *Lockdown* van Brussel laat zien hoe de samenleving kan worden verstoord door ingrijpende maatregelen in het licht van acute noodsituaties, waarbij de vrij beperkte reactie in Duitsland laat zien hoe de mobilisatie beperkt kan blijven tot een gerichte response op beperkte incidenten. In Frankrijk lijkt de verstoring van het leven van de bevolking doorgaans beperkt, al worden moslimgemeenschappen specifiek geraakt door de uitgebreide opsporingsbevoegdheden. De controle ontglipt de regering echter ook bij zeer specifieke maatregelen, zoals het burkini-verbod op Franse stranden, waar lokale burgemeesters op eigen initiatief de landelijke noodtoestand gebruiken om burkini's te verbieden. Specifieke maatregelen kunnen zo een brede discussie losmaken.

Bedoeld en onbedoeld activeren de maatregelen van de overheden verschillende delen van de bevolking, van extreemrechts tot moslimgemeenschappen. De regering heeft hierbij nooit volledige controle over de dynamiek en de betekenis die aan woorden en daden wordt gegeven. Het meest wrange voorbeeld is hierbij het kader dat president Hollande schetst in Frankrijk, waar de noodtoestand als noodzakelijk wordt gepresenteerd voor de veiligheid van de samenleving. Het afschaffen van de noodtoestand is daarmee lange tijd onbedoeld gelijkgesteld aan onveiligheid en onvermogen, waarmee het voor een politiek leider met verder weinig steun moeilijk werd de noodtoestand te beëindigen; zeker wanneer de aanslagen aanhouden. De politici worden zo als het ware *gegijzeld* door het beeld dat ze juist zelf hebben willen bestrijden.

8.5 LESSEN VOOR NEDERLAND

Te beantwoorden onderzoeksvragen

6. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de historische beschouwing en de reflectie op de noodtoestand binnen de open Europese ruimte voor de eventuele toepassing van de noodtoestand binnen Nederland?

De ervaringen van Frankrijk, België en Duitsland laten zien dat de overheid bij dreigende situaties handelingsruimte heeft door bewuste keuzes te maken in de specificiteit, tijdelijkheid en afwijkendheid van de normaaltoestand van de maatregelen, in combinatie met de gebruikte retoriek, die al dan niet de 'uitzondering' benadrukt en daar wel of geen 'nood' van maakt. Ook laat de vergelijking zien dat de institutionele en bestuurlijke geschiedenis, structuur en cultuur van een land de keuzeruimte kan beperken en dat elk reactie onbedoelde en onbeheersbare mechanismen in werking kan stellen. In de drie landen zien we dat naarmate de overheid steviger, centralistischer, generieker, grootser en minder tijdelijk opereert, het lastiger wordt om noodmaatregelen op te heffen. De belangrijkste lessen voor Nederland richten zich daarmee op het *verrijken van de keuzeruimte* in noodsituaties door genuanceerde instrumenten voor te bereiden; het inbouwen van *reflectieruimte* om zicht te houden op de onverwachte impact die deze instrumenten hoe dan ook zullen hebben; en het waarborgen van *'exit' ruimte* om maatregelen ongedaan te maken.

8.5.1 Reflectie op reactiestijlen van Frankrijk, België en Duitsland

De ervaringen van Frankrijk, België en Duitsland laten zien dat de overheid handelingsruimte heeft in haar reactie op een noodsituatie, waarbij elk van de drie landen een eigen stijl laat zien. Dat neemt niet weg dat de handelingsruimte bepaald wordt door de aard van de dreiging, en vooral de institutionele kenmerken en bestuurlijke structuur en cultuur van het land. Daarbij kunnen sommige aanpakken de kans op doelgerichte, legitieme, robuuste interventies vergroten, terwijl andere reacties het interventievermogen van de overheid onbewust verkleinen. De drie casussen laten echter ook zien dat de overheid nooit totale controle heeft.

Dat is de *paradox* die we vooral in Frankrijk maar ook in mindere mate in de andere landen aantreffen. Nadat er dreiging is gedetecteerd en deze als 'nood' is gekarakteriseerd, en nadat noodmaatregelen worden genomen die de nood weg moet nemen, is het lastig om terug te gaan naar de 'normale' situatie van voor de noodtoestand. Met de gevoelde nood en de genomen maatregelen wordt een nieuwe politieke en maatschappelijke realiteit gecreëerd, die duidelijk maakt dat terroristische dreiging niet normaal is en dat het terugkeren naar de normaaltoestand uitgesloten lijkt, zolang de dreiging aanhoudt.

Voor elk land is daarbij een patroon herkenbaar, variërend van de insteek en retoriek die het land kiest tot de effecten waar het vervolgens mee te maken krijgt.

- In *Frankrijk* is gekozen voor een verruiming van bepaalde bevoegdheden van de staat. De bijbehorende retoriek lag in lijn met de keuze voor de middelen, zoals extra zware eenheden, militaire tegenacties in het Midden-Oosten en meer inlichtingenbevoegdheden; terwijl lokale programma's en inzet in de wijken onder Sarkozy al waren wegbezuinigd. De noodtoestand is in eerste instantie tijdelijk bedoeld, maar het gekozen frame maakte het moeilijk om de noodtoestand weer op te heffen zonder 'zwak' te lijken.
- In *Duitsland* is gekozen voor een aanpak sterk in lijn met het constitutionele kader rondom de rechten en plichten van de staat. De gerichte en specifieke uitbreiding van bevoegdheden is omkleed met de taal van sterk en rechtvaardig leiderschap. De gerichte maatregelen maken een versterking van het interventievermogen mogelijk, zoals een snelle aanscherping van de asielpcedure. De gematigde retoriek biedt ook ruimte voor tegendruk, bijvoorbeeld vanuit de Länder over de centralisering van bevoegdheden of tegen de inzet van militairen voor politietaken. Echter, ook hier waren maatregelen tijdelijk bedoeld, maar leidde de nadruk op juridische verankering eveneens tot een meer permanente verruiming van verscheidene bevoegdheden.
- In *België* wordt binnen de bestaande bestuurlijke en wettelijke beperkingen gezocht naar oplossingen, omkleed met de retoriek van daadkracht, vindingrijkheid en gezamenlijkheid. De beperkingen van het gefragmenteerde staatsbestel maakte het echter moeilijk de plannen eenduidig uit te voeren en de ondercapaciteit van veiligheidsdiensten wreekt zich ook bij een verhoogde inzet.

8.5.2 Vragen voor een Nederlandse aanpak

We zien dat zich op basis van de onderzochte casuïstiek vijf vervolgvragen aftekenen waarmee Nederland haar *handelingsrepertoire* gericht zou kunnen verkennen en verrijken. Hierbij gaat het om het begrijpen welke reactiestijl past in onze eigen bestuurlijke structuur en cultuur, waar het wettelijke en beleidsmatige instrumentarium moet worden verrijkt om meer soorten responses mogelijk te maken, en hoe de overheid kan blijven anticiperen en reflecteren op onbeheersbare en onverwachte effecten van het eigen handelen in noodsituaties.

1. Welke *mix van stijlen* past het beste bij de Nederlandse structuur en cultuur? De Nederlandse bestuurlijke structuur en cultuur vertonen zowel verschillen als overeenkomsten met Frankrijk, België en Duitsland. Het is voorstelbaar dat in

Nederland naast de besproken improviserende, militaristische, of grondwettelijke benadering van deze landen bijvoorbeeld een aanpak wordt geformuleerd die leunt op *pragmatisch* inspelen op de situatie en *partnerschap* tussen betrokken organisaties en bestuurslagen. De vraag is welke noodrepertoires in specificiteit, afwijking, duur, en retoriek het beste bij deze Nederlandse stijl passen.

2. Is er voldoende keuzeruimte voor verschillende typen reacties in de Nederlandse wet? Het Duitse voorbeeld laat zien dat het nuttig is om nuance en gelaagdheid aan te brengen in de wettelijke definitie van de noodtoestand. In België werd het dreigingsniveau bijvoorbeeld tijdelijk en/of voor gerichte gebieden verhoogd. Ook kunnen specifieke noodmaatregelen of intensivering van bestaande beleidsmaatregelen nuttig zijn. De ambitie is niet om een sluitend raamwerk van categorieën en maatregelen op te bouwen voor elke denkbare situatie, maar om het continuüm van opties te verrijken. Op zowel de as van juridische/beleidsmatige interventies als de as van algemene/specifieke interventies biedt de aanwezigheid van tussenopties bestuurders meer bewegingsruimte. De zoektocht is hierbij dus niet naar een verruiming van de bevoegdheden, maar een verrijking van de opties. Uit de vergelijking van de drie landen blijkt dat juist het invoegen van lichtere handelingsopties de uitweg zijn, waarbij 'de uitzondering' niet direct 'nood' wordt.
3. Welk *samenspel* tussen overheden past er in Nederland in verschillende situaties? Bevoegdheden moeten worden toebedeeld aan specifieke overheden en bestuurslagen, waarbij het belangrijk is om zowel slagkracht en tegenmacht te combineren met het meest geschikte bestuursniveau. Uit de België en Duitsland casus blijkt dat de gedecentraliseerde bestuurslagen afwisselend onmisbare partner, noodzakelijk tegengewicht, als belemmerende kracht kunnen zijn in noodsituaties. Het lijkt soms goed om de taken van verschillende lagen samen te brengen, maar soms is het juist ook beter om lagere overheden in hun kracht te houden. Nederland kent een gelaagde bestuurlijke context, waar het Rijk samen met gemeenten en veiligheidsregio's noodsituaties zal moeten bestrijden.
4. Welke *reflectieruimte* is er voor bestuurders tijdens noodsituaties? In de drie landen krijgen bestuurders te maken met een reeks van onbeheersbare, onverwachte en ongewenste reacties op hun keuzes. Het inbouwen van reflectieruimte, door het vooraf programmeren van afkoelingsperiodes of door onafhankelijke tegendenkers op te nemen in het crisisteam, kan helpen deze effecten te anticiperen en te herkennen. Ook en juist in crisissituaties moet het indirecte of onbedoelde effect van noodmaatregelen worden meegewogen.

5. Welke *exit mogelijkheden* zijn er voor bestuurders na het afkondigen van noodmaatregelen? In de Franse casus bleek het moeilijk om de noodtoestand te beëindigen. Hoe kan er in een situatie van blijvende angst en onzekerheid toch ruimte gecreëerd worden voor het beëindigen van de noodtoestand? Deze exit kan vorm krijgen door te verkennen onder welke criteria een noodmaatregel kan worden stopgezet, hoe de juiste informatie bijeen moet komen om het sein geïnformeerd op groen te kunnen zetten, maar ook hoe ministers voldoende steun kunnen krijgen om het sein op groen te durven zetten.

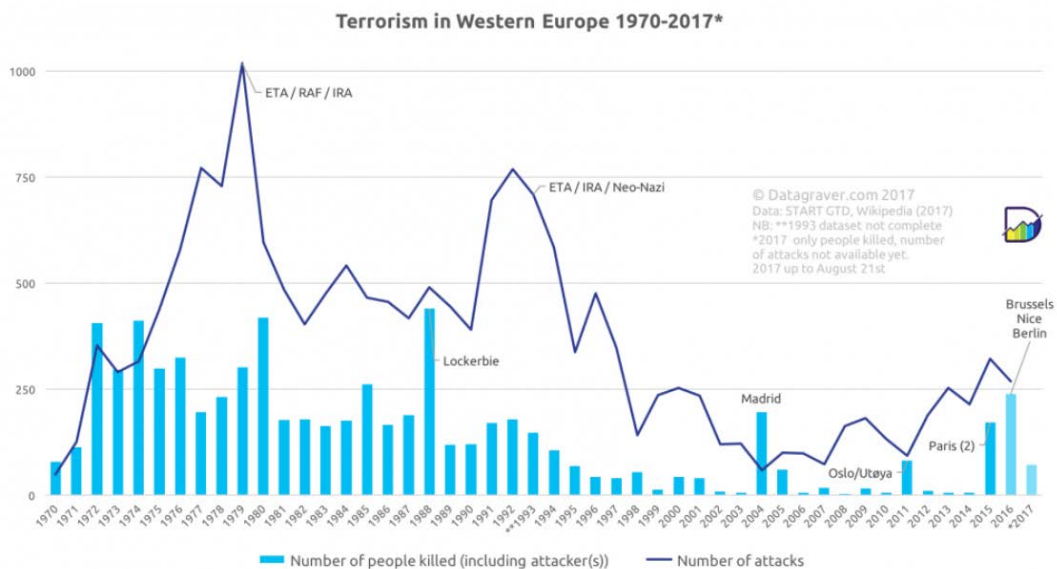
Bijlagen

Figuren behorende bij H1

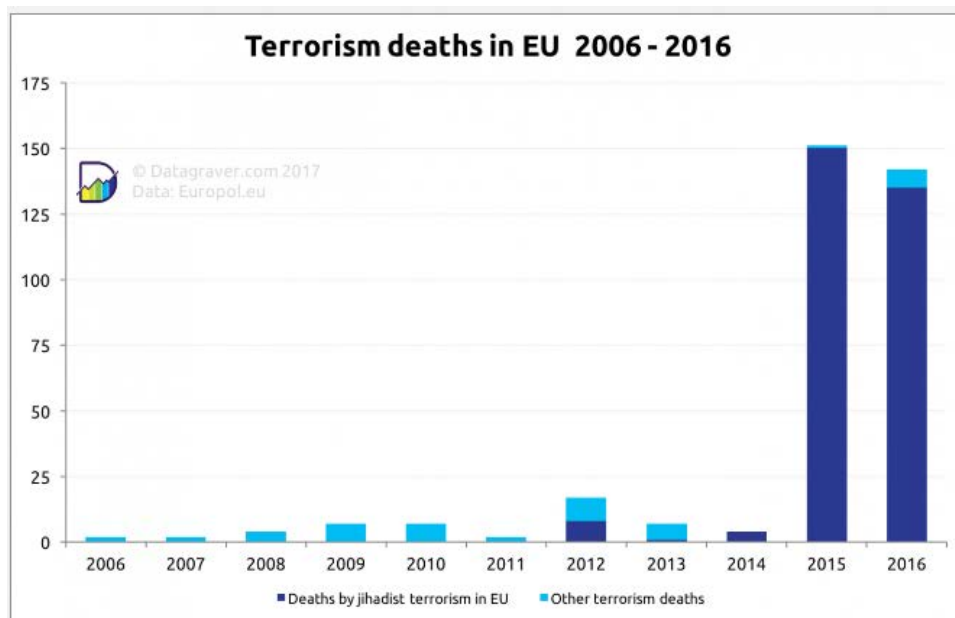
Vooral door de nadruk op 'uitzonderlijke' omstandigheden in perspectief te plaatsen en niet te snel over te gaan tot situaties van 'nood', kan van de nood een deugd gemaakt worden.

Politiek en bestuurlijk leiderschap met de bijbehorende keuzes en retoriek, alsmede de doorgaande reflectie daarop, is daarom misschien wel het meest doorslaggevende element in dit complexe geheel.

Figuur 1⁶⁰



⁶⁰ <http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015>

Figuur 2⁶¹

⁶¹ <http://www.datagraver.com/case/europol-reports-terrorism-in-the-eu-2006-2016> De UK maakt geen onderscheid tussen beide categorieën. Alle aanslagen gepleegd in de UK zijn ondergebracht in de categorie 'other'.

Projectteam

Teamsamenstelling

Het kernteam voor dit onderzoek bestond uit Prof. dr. Mirko Noordegraaf (USBO) als projectleider, dr. Marie-Jeanne Schiffelers (USBO) als dagelijks projectleider, dr. Scott Douglas (USBO) en mr. dr. Jan Willem van Rossem (Rechtsgeleerdheid) als senior adviseurs/onderzoekers, en Niels Terpstra MA (Geschiedenis) als junior onderzoeker. Daarnaast is op diverse momenten expertise betrokken aangaande de ontwikkeling van contra-terrorismebeleid (Prof. dr. Beatrice de Graaf, Geschiedenis) en op het gebied van (nood)recht (Prof. dr. Henk Kummeling, Rechtsgeleerdheid). Hieronder is aanvullende informatie te vinden over de leden van het projectteam.

Prof. dr. Mirko Noordegraaf (projectleider)

Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan USBO. Hij is tevens voorzitter van het bestuur van het departement USBO en voorzitter van de leerstoelgroep Public Governance & Management (PGM). Sinds de jaren '90 houdt hij zich als bestuurswetenschapper bezig met organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen, met nadruk op publieke managers, organisatieprocessen, beleid en strategie, uitvoeringspraktijken en professionals. Kernvraag is hoe in (uitvoerings)processen betere prestaties kunnen worden gerealiseerd, met behoud van professionaliteit en kwaliteit, en ten dienste van politieke en publieke verwachtingen. Noordegraaf publiceerde daarover internationale artikelen en boeken (waaronder het *Handboek Publiek management*, 2011, en het tekstboek *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, 2015). Hij verrichtte opdrachtonderzoeken, op de terreinen van strategievorming, vertaling van strategie naar uitvoering, implementatie, samenwerking, en uitvoeringsprocessen. Opdrachtgevers zijn o.a. de ministeries van VenJ, BZK, OC&W, V&W/VROM (thans I&M), gemeenten, IPO, Actal, PO- en VO-Raad en de Raad voor de rechtspraak. Noordegraaf was projectleider van het evaluatieonderzoek naar de nationale Contraterrorisme strategie, i.o.v. het WODC (2015-2016). Verder was hij onder meer lid van de visitatiecommissie 'Kwaliteit gerechten' i.o.v. de Raad voor de Rechtspraak (o.l.v. Job Cohen), lid van de Studiegroep Openbaar bestuur (SOB) (o.l.v. de SG van BZK), i.o.v. de minister van BZK. Hij is thans lid van de commissie Herziening Gerechtelijke Kaart, i.o.v. het ministerie van VenJ.

Dr. Marie-Jeanne Schiffelers (dagelijks projectleider)

Marie-Jeanne Schiffelers is senior adviseur/onderzoeker en is sinds 1998 verbonden aan USBO Advies. Zij heeft ruime ervaring met het leiden en uitvoeren van (beleids)onderzoek en -evaluaties binnen de publieke sector in het algemeen en de sector Veiligheid en Justitie in het bijzonder. Zij is gespecialiseerd in het werken met

kwalitatieve onderzoeksmethodieken, zoals casusonderzoek, focusgroepen en diepte-interviews. Schiffelers was recentelijk onder meer betrokken bij een onderzoek naar regeldruk in diverse politiekorpsen (i.o.v. Actal), een vergelijkend onderzoek naar (de totstandkoming van) professionele standaarden binnen verschillende professies, waaronder de politie (in opdracht van de Raad voor de Rechtspraak), een tussentijdse evaluatie naar de ZSM strafrechtprocedure en een evaluatie van de strategische landprogramma's van de politie (beide i.o.v. het WODC). Verder was Schiffelers in het recente verleden onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van een onderzoek naar de risico-regelreflex onder leden van de Tweede Kamer (i.o.v. het ministerie van BZK) en was zij projectsecretaris van de Commissie Ottow die in opdracht van de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten een evaluatie uitvoerde van het toetsingsproces van bestuurders en interne toezichthouders in de financiële sector op geschiktheid en betrouwbaarheid.

Scott Douglas, DPhil (senior adviseur/onderzoeker)

Scott Douglas combineert een grondige academische achtergrond met uitgebreide advieservaring. Hij studeerde achtereenvolgens aan de Universiteit Leiden en de London School of Economics. Hierna promoveerde hij aan de Universiteit van Oxford op een onderzoek naar uitzonderlijke prestaties van publieke organisaties in moeilijke omstandigheden. Naast zijn proefschrift werkte Douglas drie jaar als management consultant bij Berenschot op het gebied van openbaar bestuur en veiligheid. Hij werkte onder andere aan een anti-radicaliseringsproject gericht op jongeren, een evaluatie van de crisisbeheersing in het openbaar bestuur, een procesevaluatie van de Integrale Veiligheidsmonitor en een evaluatie van de samenwerking tussen gemeente en politie. Hierna werkte Douglas twee jaar als strategie consultant bij The Boston Consulting Group in Amsterdam, met een focus op kwantitatieve evaluaties en het gebruik van datasets. Vanuit USBO was hij medeauteur voor het evaluatiekader voor internationale politiesamenwerking, uitgevoerd voor het WODC en dagelijks projectleider bij de evaluatie van de contraterrore strategie van 2011-2016, uitgevoerd i.o.v. het WODC.

Mr. dr. Jan Willem van Rossem (senior onderzoeker)

Jan Willem van Rossem is als universitair docent staatsrecht verbonden aan het departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. In 2014 promoveerde hij aan de Rijksuniversiteit Groningen op een proefschrift over soevereiniteit, een onderwerp dat in rechtsfilosofisch opzicht sterk is verwant aan het onderwerp noodtoestand. Voor dit proefschrift kreeg Van Rossem in 2015 de dissertatieprijs uitgereikt van de Staatsrechtkring. Zijn wetenschappelijke belangstelling gaat in algemene zin uit naar *grenzen* in het recht – grenzen tussen rechtsordes (bijv. tussen het Europese en nationale recht) en grenzen tussen recht en feit (die bij de noodtoestand in beeld kunnen komen). Op deze gebieden heeft hij, naast zijn dissertatie, verschillende wetenschappelijke publicaties op zijn naam staan.

Voor zijn onderzoek is Van Rossem verbonden aan het Utrechtse Centre for Regulation and Enforcement in Europe (RENFORCE). Daarnaast is hij gelieerd aan het Centre for the Law of EU External Relations (CLEER). Op de ontwikkeling van het nationale staatsrecht houdt hij een scherp oog via zijn lidmaatschap van de redactie van *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (TvCR).

Niels Terpstra MA (junior onderzoeker)

Niels Terpstra is promovendus bij *Conflict Studies* binnen de sectie Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen (GIB) aan de Universiteit Utrecht (UU). Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar het gedrag van gewapende niet-statelijke groeperingen in conflictgebieden. Na cum laude afgestudeerd te zijn bij de Master *Conflict Studies and Human Rights* aan de UU werkte Terpstra voor de Afghaanse denktank *Cooperation for Peace and Unity* in Kabul, waar hij onder meer meewerkte aan onderzoek over de Taliban, rechtsstaatopbouw en de functies van informele dorpsraden in conflictbeslechting. Als junior onderzoeker bij de UU deed hij vervolgens onderzoek naar de relaties tussen de burgerbevolking en organisaties als de Tamil Tijgers in Sri Lanka en Hezbollah in Libanon. Daarnaast werkte hij mee in een team van methodologisch adviseurs in de evaluatie van de Nederlandse Politie-trainingsmis­sie in Kunduz voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en was hij betrokken bij consultancyopdrachten voor vredesorganisatie Pax voor Vrede en de *Universität der Bundeswehr München*. Hij heeft gepubliceerd over bovengenoemde thema's bij uitgever­ers als Wolters Kluwer en Ashgate.

Prof. dr. Beatrice de Graaf (expertise: contra-terrorismebeleid)

Beatrice de Graaf is als hoogleraar History of International Relations and Global Governance verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij is hoofd van de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen. De Graafs overkoepelende onderzoeksthema is de geschiedenis van veiligheid en (contra)terrorisme in de 19^e tot 21^e eeuw. Haar boek *Evaluating Counterterrorism Performance* werd door *Perspectives on Terrorism* opgenomen in de lijst van 150 meest invloedrijke terrorismeboeken. In 2014 ontving zij een prestigieuze ERC Consolidator Grant voor het onderzoeksproject 'Securing Europe, Fighting its enemies'.

De Graaf is onder meer lid van De Jonge Akademie van de KNAW, de European Council on Foreign Relations en de Nationale Risicobeoordeling Expertgroep van het Ministerie van VenJ. Zij was als expert betrokken bij de evaluatie van de nationale contraterro­ris­me strategie, i.o.v. het WODC. Momenteel is zij eveneens lid van de taskforce die gemeente Utrecht adviseert over radicalisering

Prof. dr. Henk Kummeling (expertise: de rol van grondrechten en noodrecht)

Henk Kummeling is sinds 1995 als hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht verbonden aan het Instituut voor staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht (UU). Vanaf 1 september 2008 tot 1 september 2014 was hij decaan van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de UU. In 2015 benoemde het college van bestuur hem tot universiteitshoogleraar.

Kummeling publiceerde over diverse onderwerpen, zoals grondrechten, rechtsbescherming in de Europese Unie, openbaarheid van bestuur, politiek staatsrecht, en internationaal recht. Meer in het bijzonder, en relevant met het oog op de offerteaanvraag, publiceerde hij over de inzet van noodrecht (zie ook Muller et al. in de literatuurlijst bij deze offerte en zijn publicatie over 'Recht in nood', in: Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging van 2014).

Overzicht respondenten expert interviews

Casus Frankrijk

Gilles Kepel – politicoloog en gespecialiseerd in de Islam en de moderne Arabische wereld. Professor bij Sciences Po, en directeur Middle East & Mediterranean Chair bij École Normale Supérieure in Parijs.

Bernard Rougier – Midden-Oostenkenner en specialist op het gebied van jihadisme. Eerder directeur van het Centre d'Études et de Documentation Economiques, Juridiques et Sociales. Interview: 5 september 2017, Parijs

Prof. Cécile Guérin-Bargues. – Hoogleraar *droit public* aan Université Paris Nanterre. Interview: 6 september 2017, Parijs

Jean-Francois Gayraud – Centre National du Renseignement, Police Nationale – UCLAT
Pierre-Yves Buquet – Centre National du Renseignement
Interview: 6 september 2017, Parijs

Casus België

Prof. dr. Rik Coolsaet – Emeritus professor Universiteit Gent, *Senior Associate Fellow* EGMONT-The Royal Institute for International Relations

Interview: 22 augustus 2017, Brussel

Prof dr. Dirk Van Daele - KU Leuven: Leuvens Instituut voor Criminologie. Expertlid parlementaire onderzoekscommissie n.a.v. aanslagen Brussel.

Interview: 22 augustus 2017, Leuven

Casus Duitsland

Eric Töpfer - onderzoeker en beleidsadviseur, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlijn. Interview: 1 augustus 2017, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlijn.

Prof. dr. Klaus Weinbauer – Professor in Moderne Geschiedenis, Universiteit van Bielefeld. Interview: 20 september 2017, telefonisch interview, Utrecht/Bielefeld.

Topiclijst expert interviews

Itemlijst gesprekken experts casuïstiek onderzoek noodtoestand en de samenleving

Versie 5 juli 2017

I Kennismaking en huishoudelijke mededelingen

- Voorstelronde
- Gesprek van 1,5 uur (check of dit ook beeld is respondent)
- Verzoek tot het opnemen van het gesprek. Indien niet gewenst mag interviewer achteraf het verslag sturen als check?
- Herleidbaarheid gegevens: naam respondent komt in bijlage maar citaten niet herleidbaar in rapport. Bevindingen worden op hoger aggregatieniveau opgenomen.

II Introductie op onderzoek

In opdracht van het Nederlandse ministerie van Veiligheid en Justitie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid voert de Universiteit Utrecht (departement Bestuurs- en Organisatie wetenschap -Mirko Noordegraaf- i.s.m. de departementen Rechtsgeleerdheid -Henk Kummeling- en Geschiedenis -Beatrice de Graaf-) een vergelijkend onderzoek uit naar het uitroepen van de noodtoestand en/of noodmaatregelen rondom terroristische dreigingen. De centrale vraag hierbij is:

Wat zijn de politieke en maatschappelijke gevolgen van het uitroepen van de noodtoestand/noodmaatregelen door overheden, in het bijzonder als gevolg van terroristische dreigingen?

We zouden in dit gesprek graag met u van gedachten wisselen over de ingezette maatregelen in België na de aanslagen in Parijs en de aanslagen van 22 maart 2016. Vragen daarbij zijn welke maatregelen daadwerkelijk geëffectueerd zijn en welke effecten deze maatregelen hebben gehad op de dreiging, de rechtsstaat en op de samenleving.

II Wettelijk kader

- Welke mogelijkheden biedt het constitutionele recht om op te treden in gevallen van nood?
- Is de afwezigheid van noodrecht een belemmering gebleken bij de aanpak van terrorisme?

- Wordt naar aanleiding van de dreiging van terrorisme overwogen om aanvullende mogelijkheden in te voeren?
- Zijn naar aanleiding van de dreiging van terrorisme (andere) maatregelen aangenomen die formeel niet als noodrecht kunnen worden gekwalificeerd?
- Vertonen deze maatregelen gelijkenissen met formeel noodrecht?

Effectuering aangekondigde maatregelen

- Welke van de aangekondigde maatregelen X,y,z zijn daadwerkelijk geëffectueerd?
- In hoeverre geven deze maatregelen extra mogelijkheid tot ingrijpen/ extra bevoegdheden ten opzichte van de situatie ervoor?

IV Interventievermogen van de aangekondigde/geëffectueerde maatregelen.

- Hoe doeltreffend zijn de maatregelen in uw optiek?
 - Zijn de doelen van de interventies helder?
 - Zijn de doelen van de interventies gedeeld en door wie?
 - Wordt er gehandeld met het oog op het behalen van deze doelen?
 - Zijn de verschillende interventies consistent en gericht op doelen die elkaar niet uitsluiten?
 - Is het doel in realistische zin haalbaar en bereikbaar?
 - Is het aannemelijk dat doel leidt tot resultaat?
- Hoe legitiem zijn de maatregelen in uw optiek?
 - Zijn de interventies legaal? (formeel check)
 - Worden de interventies gesteund door de verschillende stakeholders?
- Hoe robuust zijn de maatregelen in uw optiek? In hoeverre zijn de maatregelen realistisch in termen van benodigde capaciteit, kennis en contact: Can you do it?
- In welke mate hebben de interventies de politieke en publieke opinie gemobiliseerd?
 - Hoe gepolitiseerd zijn de maatregelen?
 - Hoe worden de interventies gepositioneerd? Staan deze hoog op de politieke, maatschappelijke agenda

V Effect van de aangekondigde/geëffectueerde maatregelen.

- Welke effect hebben de maatregelen op de dreiging?
- Welke effect hebben de maatregelen op de rechtsstaat?
- Welke effect hebben de maatregelen op de samenleving?
- Welke effect hebben de maatregelen op de media?

VI Relevante bronnen

- Welke bronnen zijn van belang in dit kader?
 - Opiniepolls beschikbaar?
- Eventueel vragen naar relevante aanvullende respondenten in de gevallen dat we nog ruimte hebben.

Referenties

- AIVD (2006). Jaarverslag Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst <https://www.aivd.nl/publicaties/jaarverslagen/2007/04/27/jaarverslag-aivd-2006> (Geraadpleegd: 04-06-17).
- Bakker, E. & de Graaf, B. (2014). "Towards a Theory of Fear Management in the Counter-Terrorism Domain". *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*, 5(2).
- CNN. (2016). "September 11, 2001: Background and timeline of the attacks". <http://edition.cnn.com/2013/07/27/us/september-11-anniversary-fast-facts/>. (Geraadpleegd: 07-07-17).
- Datagraver. (2015, 28 juli). *Toenemend terrorisme wereldwijd*. Geraadpleegd via <http://www.datagraver.com/case/toenemend-terrorisme-wereldwijd>. (Geraadpleegd: 12-09-2017).
- Doyle, C. (2002). "The USA PATRIOT Act: A Sketch". *CRS Report for Congress*. Geraadpleegd via: <https://fas.org/irp/crs/RS21203.pdf>. (Geraadpleegd: 19-07-2017).
- Europol. (2015). *"European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015"*. Europol. Geraadpleegd via <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>. (Geraadpleegd: 19-07-2017).
- Feikert-Ahalt, C. (2013, 13 mei). "The UK's Legal Response to the London Bombings of 7/7". Geraadpleegd via <https://blogs.loc.gov/law/2013/05/the-uks-legal-response-to-the-london-bombings-of-77/>. (Geraadpleegd: 04-06-17).
- Graaf, B.A. de. (2010). Theater van de angst. *De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.
- Hoffman, B. (2002). Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11. *Studies in Conflict & Terrorism* (25), 303-316.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Klausen, J. (2009). British Counter-Terrorism After 7/7: Adapting Community Policing to the Fight Against Domestic Terrorism. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 35(3), 403-420.
- Klem, W.M. (2014). Angst voor de anarchistische samenzwering. *Magazine Nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 14(5), 22-23.

- Kummeling H.R.B.M. (2014). 'Recht in Nood', in Crises, rampen en recht, Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2014-1, 144e jaargang, Deventer: Kluwer, pp. 263-299.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011). *Antiterrorismemaatregelen in het eerste decennium van de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Moreno, L. (2005). The Madrid Bombings in the Domestic and Regional Politics of Spain. *Irish Studies in International Affairs* (16), 65-72.
- Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid. (2017, juni). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45*. Den Haag: NCTV. Geraadpleegd via https://www.nctv.nl/binaries/DTN45%20Samenvatting_tcm31-267359.pdf. (Geraadpleegd: 12-09-2017).
- Noordegraaf, M., S. Douglas, A. Bos & W. Klem. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Utrecht: USBO Advies.
- Raad van de Europese Unie. (2005). *De terrorismebestrijdingsstrategie van de Europese Unie*. Brussel: Raad van de Europese Unie.
- Reinares, F. (2009). After the Madrid Bombings: Internal Security Reforms and the Prevention of Global Terrorism in Spain. *Studies in Conflict & Terrorism* 32(5), 367-388.
- Richardson, L. (2006). *What terrorists want. Understanding the terrorist threat*. Londen: John Murray.
- Rivinius, J. (2017, 14 augustus). *Terrorist attack deaths increase in Iraq, the West, despite decrease worldwide*. Geraadpleegd via <http://www.start.umd.edu/news/terrorist-attack-deaths-increase-iraq-west-despite-decrease-worldwide>. (Geraadpleegd: 12-09-2017).
- Rose, W., R. Murphy & M. Abrahms. (2007). Does Terrorism Ever Work? The 2004 Madrid Train Bombings. *International Security* 32(1), 185-192.
- The 9/11 commission report (2004). *The 9/11 Commission Report: Final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report)*. Government Printing Office. Geraadpleegd via <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>. (Geraadpleegd: 03-07-2017).
- United Nations. (7 juli 2008). General Assembly, United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. Activities of the United Nations system in implementing the Strategy. A-62-898.
- WODC (2016), Startnotitie WODC-onderzoek: De noodtoestand en de samenleving tijdens terroristische dreigingen, 7 oktober 2016 Projectnummer 2805.

Bronnen per casus

H5 Casus Frankrijk:

Amnesty International (2017). *Dangerously Disproportionate. The Ever-expanding National Security State in Europe*. Londen: Amnesty International.

Assemblée Nationale (2016, 5 juli). Quatorzième Legislature. N° 3922 [Onderzoeksrapport]. Geraadpleegd via <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-enq/r3922-t1.pdf>. (Geraadpleegd: 16-08-2017).

Assemblée Nationale (2016, 6 december). Quatorzième Legislature. N° 4281 [Onderzoeksrapport]. Geraadpleegd via [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/\(index\)/depots](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4281/(index)/depots). (Geraadpleegd: 16-08-2017).

Atlantico. (2016, 30 januari). 79% des Français favorables à une prolongation de l'état d'urgence. Atlantico. Geraadpleegd via <http://www.atlantico.fr/decryptage/79-pourcents-francais-favorables-prolongation-etat-urgence-jerome-fourquet-2568017.html>. (Geraadpleegd: 25-07-2017).

Atlantico. (2016, 7 december). "Sondage exclusif sur les priorités des Français : la lutte contre le chômage reprend le pas sur la sécurité et l'anti-terrorisme (et bien d'autres

leçons pour les candidats 2017...". Atlantico. Geraadpleegd via <http://www.atlantico.fr/rdv/politico-scanner/sondage-exclusif-priorites-francais-lutte-contre-chomage-reprend-pas-securite-et-anti-terrorisme-et-bien-autres-lecons-pour-2900717.html>. (Geraadpleegd: 22-06-17).

Beaud, Olivier en Guérin-Bargues, Cécile (2016). *L'état d'urgence. Étude constitutionnelle, historique et critique*. LGDJ.

Benlolo Carabot, Myriam (2016). État d'urgence et droit européen. In: Jean-Louis Halpérin, Stéphanie Hennette-Vauchez en Éric Millard (red.), *L'état d'urgence: de l'exception à la banalisation*, Presses universitaires de Paris Nanterre, p.123-139.

Bouanchaud, C. (2016, 11 november). "Un an après les attentats du 13-Novembre, « le fantôme du terrorisme plane toujours". Le Monde. http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2016/11/11/un-an-apres-le-fantome-du-terrorisme-plane-toujours_5029802_4809495.html#HyH2krPWaEr2MpJB.99. (Geraadpleegd: 30-06-17)

Bourdon, W. (2017). *Les Dérives de l'État d'Urgence*. Paris: Editions Plon.

Cassia, P. (2016). *Contre l'état d'urgence*. Paris : Dalloz.

- Cassia, P. (2016, 21 november). *Le vice-président du Conseil d'Etat et l'état d'urgence*. [Blog] Le blog de Paul Cassia. Geraadpleegd via <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/211116/le-vice-president-du-conseil-d-etat-et-l-etat-d-urgence>. (Geraadpleegd: 24-10-2017).
- Cassia, P. (2017). *Efficacité de l'état d'urgence: les «fake news» du ministre de l'Intérieur*. [Blog] Le blog de Paul Cassia. Beschikbaar via: <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/120717/efficacite-de-l-etat-d-urgence-les-fake-news-du-ministre-de-l-interieur>. (Geraadpleegd: 05-08-2017).
- Cazeneuve, B. (2016, 10 december). Déclaration de Bernard Cazeneuve à l'issue du Conseil des ministres du 10 décembre 2016 [Speech]. Geraadpleegd via: <http://www.gouvernement.fr/partage/8496-declaration-de-bernard-cazeneuve-a-l-issue-du-conseil-des-ministres-du-10-decembre-2016>. (Geraadpleegd: 05-08-2017).
- Chalkiadaki, V. (2015). The French "War on Terror" in the Post-Charlie Hebdo Era, EUCRIM 2015/1. *Free Group*. Geraadpleegd via <https://free-group.eu/2015/06/03/the-french-war-on-terror-in-the-post-charlie-hebdo-era/>. (Geraadpleegd: 05-08-2017).
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH). (2017) "Avis sur le suivi de l'état d'urgence et les mesures anti-terroristes de la loi du 21 juillet 2016". Geraadpleegd via : http://www.cncdh.fr/sites/default/files/170126_avis_suivi_de_letat_durgence_et_mesures_anti-terroristes.pdf. (Geraadpleegd: 30-06-17).
- Europe 1. (2017, 6 juli). Terrorisme : "sept projets d'attentats" déjoués depuis début 2017, annonce Gérard Collomb. Europe1 [online]. Beschikbaar via: <http://www.europe1.fr/societe/terrorisme-sept-projets-dattentats-dejoues-depuis-debut-2017-annonce-gerard-collomb-3381620>. (Geraadpleegd: 16-08-2017).
- Europe 1. (2017, 21 juli). Sécurité : sept attentats déjoués grâce à l'état d'urgence, affirme Gérard Collomb. Europe1 [online]. Beschikbaar via: <http://www.europe1.fr/societe/securite-sept-attentats-dejoues-grace-a-letat-durgence-affirme-gerard-collomb-3393938> (Geraadpleegd: 16-08-2017).
- Europees Parlement. (2015). *Briefing : Activation of Article 42(7) TEU France's request for assistance and Member States' responses*. Brussel : Europees Parlement. Geraadpleegd via [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI\(2015\)573883_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/573883/EPRS_BRI(2015)573883_EN.pdf). (Geraadpleegd : 06-09-2017).
- Guérin-Bargues, Cécile (2016). État d'urgence et remise en cause de l'équilibre des pouvoirs. In: Jean-Louis Halpérin, Stéphanie Hennette-Vauchez en Éric Millard (red.), *L'état d'urgence: de l'exception à la banalisation*. Paris : Presses universitaires de Paris Nanterre, 69-83.
- Hamon, F. & Troper, M. (2013). *Droit Constitutionnel*. Parijs: LGD].

- Heringa, A. W. (2016). *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Intersentia, 4e druk.
- Hollande, F. (2016, 16 november). Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès à la suite des attaques terroristes perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, Versailles le 16 novembre 2015 [Speech]. Geraadpleegd via <http://discours.vie-publique.fr/notices/157002982.html>. (Geraadpleegd: 24-06-2017).
- Ifop (2016, 23 juni). Les Français et l'état d'urgence. *Ifop*. Geraadpleegd via http://www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=3434. (Geraadpleegd : 23-06-2017).
- Jacob, D. (2016, 17 juli). Sondage: les Français ne font pas confiance au gouvernement pour lutter contre le terrorisme. *Le Figaro*. Geraadpleegd via <http://www.lefigaro.fr/politique/2016/07/17/01002-20160717ARTFIG00144-sondage-les-francais-ne-font-pas-confiance-au-gouvernement-pour-lutter-contre-le-terrorisme.php>. (Geraadpleegd: 24-06-2017).
- Kepel, G. (2017). *Terror in France: The Rise of Jihad in the West*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lafay, S. (2017). Fear Over Freedom: The Challenging Campaign Against France's State of Emergency between November 2015 and May 2017 [Scriptie]. Geraadpleegd via <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/353546>. (Geraadpleegd: 24 oktober 2017).
- Lafont, C. (2015, 14 november). Les attentats les plus meurtriers de ces 50 dernières années en France. *SudOuest*. Geraadpleegd via <http://www.sudouest.fr/2015/11/15/les-attentats-les-plus-meurtriers-de-ces-50-dernieres-annees-en-france-2185498-6155.php>. (Geraadpleegd: 14-09-2017).
- Le Parisien. (2015, 31 december). "Voeux 2016 : lutte contre le chômage et le terrorisme, priorités de François Hollande". *Le Parisien*. Geraadpleegd via <http://www.leparisien.fr/politique/en-direct-francois-hollande-adresse-ses-voeux-aux-francais-20-heures-31-12-2015-5413139.php>. (Geraadpleegd: 22-06-17).
- Lehmann, S. & Moreau, A. (2017, 15 juli). France : l'état d'urgence est-il efficace ? *Le Monde*. Geraadpleegd via: http://www.lemonde.fr/police-justice/video/2017/07/15/l-etat-d-urgence-est-il-efficace_5160963_1653578.html. (Geraadpleegd: 05-08-2017).
- Le Monde. (2015, 22 november). Les Français plébiscitent la politique sécuritaire du gouvernement. *Le Monde*. Geraadpleegd via http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/22/les-francais-approuvent-massivement-les-mesures-prises-contre-le-terrorisme_4815027_4809495.html. (Geraadpleegd: 25-07-2017)
- Le Monde. (2016, 21 juli). "La Turquie dérogera à la Convention européenne des droits de l'homme". *Le Monde*. Geraadpleegd via <http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/07/21/la-turquie-derogera-a-la>

- convention-europeenne-des-droits-de-l-homme-pendant-l-etat-d-urgence_4972830_3214.html. (Geraadpleegd: 23-06-17).
- Le Monde. (2016, 31 augustus). Interdire le "burkini" au nom de la laïcité? *Le Monde*. Geraadpleegd via http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/08/31/interdire-le-burkini-au-nom-de-la-laicite_4990237_3232.html. (Geraadpleegd: 02-08-2017).
- Le Monde. (2017, 3 februari). « Sentinelle », une opération militaire de 7 000 soldats sur le territoire national. *Le Monde*. Geraadpleegd via http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/02/03/sentinelle-une-operation-militaire-de-7-000-soldats-sur-le-territoire-national_5074430_1653578.html (Geraadpleegd: 16-08-2017). *Le Monde*. (2017, 8 juni). "L'état d'urgence, un piège politique". *Le Monde*. Geraadpleegd via http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/08/etat-d-urgence-un-piege-politique_5140615_3232.html. (Geraadpleegd: 23-06-17).
- Loof, J.P. (2005). *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Loof, J.P. (2016). De noodtoestand in Frankrijk na de aanslagen in Parijs: mensenrechtenbescherming op een lager pitje. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 7(2), 153-167.
- Paulussen, C. (2016). *Repressing the Foreign Fighters Phenomenon and Terrorism in Western Europe: Towards an Effective Response Based on Human Rights*. ICCT Research Paper November 2016. Geraadpleegd via <https://icct.nl/wp-content/uploads/2016/11/ICCT-Paulussen-Rule-of-Law-Nov2016-3.pdf/>. (Geraadpleegd: 16-08-2017).
- Saint-Bonnet, F. (1998). Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception. *Revue du Droit Public*, (5)6, 1699-1718.
- Slama, S. (2017). Constitutionnalisation de l'état d'urgence : avancée ou recul de l'État de droit ? In : J. Halpérin, S. Hennette-Vauchez & É. Millard (red.) *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*. Parijs : Presses universitaires de Paris Nanterre, 103-121.
- Thénault, S. (2007). L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi. *Le Mouvement Social*, 218(1), 63-78.
- Valls, M. (2015, 13 januari). Discours du Premier Ministre à l'Assemblée nationale en hommage aux victimes des attentats [Speech]. Geraadpleegd via <http://www.gouvernement.fr/partage/3118-seance-speciale-d-hommage-aux-victimes-des-attentats-allocation-de-manuel-valls-premier-ministre>. (Geraadpleegd: 24-06-2017).
- Voisset, M. (1969). *L'Article 16 de la Constitution du 4 Octobre 1958*. [Dissertatie]. Parijs: LGDJ.

H6 Casus België

Amnesty International (2017). *Dangerously Disproportionate. The Ever-expanding National Security State in Europe*. Londen: Amnesty International.

Belga (2016, 02 februari) Jambon: "Huis-aan-huisbezoeken in Molenbeek niet letterlijk nemen". *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd via http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20160202_02104510. (Geraadpleegd: 02-09-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. CRABV 54 PLEN 081 [Beknopt verslag] Geraadpleegd via <https://www.dekamer.be/doc/PCRA/pdf/54/ap081.pdf>. (Geraadpleegd: 05-07-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. DOC 54 1624/001 [Kamerstuk]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1624/54k1624001.pdf#search="maatregelen%20tegen%20terrorisme%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1624/54k1624001.pdf#search=). (Geraadpleegd 03-09-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. DOC 54 1727/001 [Kamerstuk]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1727/54k1727001.pdf#search="huiszoekingen%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1727/54k1727001.pdf#search=). (Geraadpleegd: 03-09-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. DOC 54 1752/006 [Parlementair onderzoek]. Geraadpleegd via <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1752/54K1752006.pdf>. (Geraadpleegd: 15-08-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. DOC 54 1951/003 [Wetsontwerp]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1951/54k1951003.pdf#search="huiszoekingen%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/1951/54k1951003.pdf#search=). (Geraadpleegd: 03-09-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2015-2016. QRVA 54 082 & QRVA 54 089. [Schriftelijke vragen en antwoorden]. Geraadpleegd via <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b082-900-1384-2015201610066.xml>. (Geraadpleegd: 02-09-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2016-2017. DOC 54 1752/008 [Parlementair onderzoek]. Geraadpleegd via <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/1752/54K1752008.pdf>. (Geraadpleegd: 02-07-2017).

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2016-2017. DOC 54 2056/004 [Kamerstuk]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2056/54k2056004.pdf#search="enkelband%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2056/54k2056004.pdf#search=). (Geraadpleegd: 04-09-2017).

- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2016-2017. DOC 54 2109/030 [Kamerstuk]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2109/54k2109030.pdf#search="maatregelen%20tegen%20terrorisme%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2109/54k2109030.pdf#search=). (Geraadpleegd: 31-08-2017).
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2016-2017. DOC 54 2365/001 [Kamerstuk]. Geraadpleegd via [http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2365/54k2365001.pdf#search="niet%20erkende%20gebedshuizen%20%2054%20<in>%20keywords](http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/54/2365/54k2365001.pdf#search=). (Geraadpleegd: 04-09-2017).
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2016-2017. QRVA 54 091 & QRVA 54 092 [Schriftelijke vragen en antwoorden]. Geraadpleegd via <https://www.dekamer.be/kvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-b091-900-1629-2015201611731.xml>. (Geraadpleegd: 02-09-2017).
- Belgisch Staatsblad. (2006, 1 december). Koninklijk Besluit 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging. Geraadpleegd via https://crisiscentrum.be/sites/default/files/ar_ocam_2006.pdf. (Geraadpleegd: 03-07-2017).
- Besselink, Bovend'Eert, Broeksteeg, de Lange & Voermans, W.J.M. (2014). *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Cerulus, L. (2016, 3 augustus). The cost of the Brussels lockdown: €51.7 million a day. *Politico*. Geraadpleegd via <https://www.politico.eu/article/brussels-lockdown-financial-damage-52-million-vrt-terrorism-business/>. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Cillekens, C. (2016, 3 april). De tragiek van Belgistan. *De Limburger*. Geraadpleegd via http://www.limburger.nl/cnt/dmf20160403_00015283/de-tragiek-van-belgistan. (Geraadpleegd: 22-06-2017).
- Coolsaet, R. (2016). Facing the Fourth Foreign Fighters Wave: What drives Europeans to Syria, and to Islamic State? Insights from the Belgian Case. *Egmont Institute*. Geraadpleegd via <http://www.egmontinstitute.be/facing-the-fourth-foreign-fighters-wave/>. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Crelinsten, R.D. & Schmid, A.P. (2012). *Western Responses to Terrorism*. New York: Routledge.
- Crisiscentrum. (2015, 16 november). Nasleep van de aanslagen in Parijs – Ernstige dreiging voor gans het land en specifieke versterkte beveiligingsmaatregelen. *Crisiscentrum*. Geraadpleegd via <https://crisiscentre.be/nl/news/crisisbeheer/nasleep-van-de-aanslagen-parijs-ernstige-dreiging-voor-gans-het-land-en-specifieke>. (Geraadpleegd: 01-09-2017).
- Crisiscentrum. (2015, 21 november). Vervolg aanslagen Parijs – Ernstige dreiging in het Brussels Gewest. *Crisiscentrum*. Geraadpleegd via

- <https://crisiscentre.be/nl/news/crisisbeheer/vervolg-aanslagen-parijs-ernstige-dreiging-het-brussels-gewest>. (Geraadpleegd: 24-07-2017).
- Crisiscentrum (2015, 26 november). Dreigingsniveau 3 voor het hele land – Waakzaamheid tegen terrorisme blijft. *Crisiscentrum*. Geraadpleegd via <https://crisiscentre.be/nl/news/crisisbeheer/dreigingsniveau-3-voor-het-hele-land-waakzaamheid-tegen-terrorisme-blijft>. (Geraadpleegd: 24-07-2017).
- Crisiscentrum. (2016, 22 maart). 13u00 – Explosies in Brussel: aanbevelingen aan de bevolking. *Crisiscentrum*. Geraadpleegd via <https://crisiscentre.be/nl/news/crisisbeheer/13u00-explosies-brussel-aanbevelingen-aan-de-bevolking>. (Geraadpleegd: 01-09-2017).
- Crisiscentrum. (2016, 24 maart). 20u00 – Vervolg aanslagen in Brussel – naar dreigingsniveau 3. *Crisiscentrum*. Geraadpleegd via <https://crisiscentre.be/nl/news/crisisbeheer/20u00-vervolg-aanslagen-brussel-naar-dreigingsniveau-3>. (Geraadpleegd: 01-09-2017).
- De Bisschop, N. (2016, 5 februari). Jambon stelt Kanaalplan voor: “300 extra politiemensen, meer screening, illegale handel en haatpredikers aanpakken”. *Newsmonkey*. Geraadpleegd via <http://newsmonkey.be/article/63379>. (Geraadpleegd: 24-06-2017).
- De Braeckeleer, G., Mys, L., Van Aelst, K., Vande Velde-Van Rumst, P., Goossens, J., & Devriendt, S. (2017, 21 februari). *Nood aan noodtoestand in België?* [Blog]. Geraadpleegd via <http://belconlawblog.com/2017/02/21/nood-aan-noodtoestand-belgie/>. (Geraadpleegd: 02-09-2017).
- De Greef, J. (2016, 22 maart). Terreur in België, een overzicht. *De Redactie.be*. Geraadpleegd via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2609157>. (Geraadpleegd: 28-05-2017).
- De Jaegere, A. (2017, 21 maart). Criminologe: “Een nationaal Kanaalplan? Hebben we al jaren en werkt niet in de praktijk”. *De Redactie.be*. Geraadpleegd via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/2.46977#>. (Geraadpleegd: 28-06-2017).
- De Morgen. (2016, 31 maart). Premier Michel betreurt politieke spelletjes na aanslagen: “Nu hard werken aan veiligheid”. *De Morgen*. Geraadpleegd via <http://www.demorgen.be/binnenland/premier-michel-betreurt-politieke-spelletjes-na-aanslagen-nu-hard-werken-aan-veiligheid-bcf99902/>. (Geraadpleegd: 22-06-2017).
- De Standaard. (2015, 23 november). Federale politie beloont de Twitterkatten. *De Standaard*. Geraadpleegd via http://www.standaard.be/cnt/dmf20151123_01984539. (Geraadpleegd: 08-09-2017).
- Dujardin, D. & Romans, S. (2017, 11 juli). Kanaalplan draait op volle toeren: elke dag 190 adressen gecontroleerd. *Het Laatste Nieuws*. Geraadpleegd via <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/3205528/2017/07/11/Ka>

- naalplan-draait-op-volle-toeren-elke-dag-190-adressen-gecontroleerd.dhtml.
(Geraadpleegd: 05-08-2017).
- El Mabrouk, F. & Andries, S. (2015, 19 november). Staatsveiligheid krijgt meer macht. Michel: "400 miljoen extra en bijzondere opvoeringsmethoden in strijd tegen terrorisme". *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd via http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20151118_01978493?isnemo=true.
(Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Elsevier Weekblad. (2016, 22 maart). Michel: twee terroristische aanslagen. *Elsevier Weekblad*. Geraadpleegd via <http://www.elsevierweekblad.nl/buitenland/anp/2016/03/michel-twee-terroristische-aanslagen-2778815W/>. (Geraadpleegd: 27-06-2017).
- Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). (1955, 14 juni). Geraadpleegd via http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1950110430&table_name=wet. (Geraadpleegd: 01-06-2017).
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. (z.j.). *Strijd tegen terrorisme*. Geraadpleegd via https://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/beleidsthemas/vrede_en_veiligheid/terrorisme/strijd_tegen_terrorisme. (Geraadpleegd: 01-06-2017).
- FOD Justitie & FOD Veiligheid en Binnenlandse Zaken. (2016). *Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019*. Brussel: FOD Justitie. Geraadpleegd via https://www.besafe.be/sites/besafe.localhost/files/u19/2016-06-07_kadernota_integrale_veiligheid_nl.pdf. (Geraadpleegd: 02-09-2017).
- Gazet van Antwerpen. (2016, 24 maart). Meerderheidspartijen willen onderzoekscommissie. *Gazet van Antwerpen*. Geraadpleegd via http://www.gva.be/cnt/dmf20160324_02200555/meerderheidspartijen-willen-onderzoekscommissie-naar-aanleiding-aanslagen.
- Het Laatste Nieuws (HLN). (2016a, 24 maart). Jambon en Geens bieden ontslag aan, Michel weigert. *HLN*. Geraadpleegd via <http://www.hln.be/hln/nl/36484/Aanslagen-Brussel/article/detail/2656595/2016/03/24/Jambon-en-Geens-bieden-ontslag-aan-Michel-weigert.dhtml>. (Geraadpleegd: 04-09-2017).
- Het Laatste Nieuws (HLN). (2016b, 24 maart). Politici en koningspaar bewijzen eer aan slachtoffers aanslagen. *HLN*. Geraadpleegd via <http://www.hln.be/hln/nl/36484/Aanslagen-Brussel/article/detail/2656667/2016/03/24/Politici-en-koningspaar-bewijzen-eer-aan-slachtoffers-aanslagen.dhtml>. (Geraadpleegd: 04-09-2017).
- Het Nieuwsblad. (2016, 24 maart). Aanslagen in Brussel – Dag 3. *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd via http://live.nieuwsblad.be/Event/Aanslagen_in_Brussel_-_Dag_3/245920026. (Geraadpleegd: 02-09-2017).

- Het Nieuwsblad. (2016, 15 april). Minister Galant neemt ontslag: "Klopt niet dat ik geen aandacht had voor veiligheid". *Het Nieuwsblad*. Geraadpleegd via http://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20160415_02238580.
- Human Rights Watch (HRW). (2016, 3 november). *België: Reactie op Aanslagen Leidt tot Bezorgdheid over Rechten*. HRW. Geraadpleegd via <https://www.hrw.org/nl/news/2016/11/03/296091>. (Geraadpleegd: 04-09-2017).
- Human Rights Watch. (2016). *Reden tot Bezorgdheid. De Belgische Terrorismebestrijdingsmaatregelen na de Aanslagen in Parijs en Brussel*. Human Rights Watch.
- Huyghebaert, P. & Willems, F. (2016, 22 maart). IS eist de aanslagen in Brussel op. *De Redactie.be*. Geraadpleegd via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/regio/brussel/1.2608802>. (Geraadpleegd: 04-09-2017).
- Indeherberge, L. (2016, 26 december). Analyse 2017: Zijn we beter gewapend tegen terrorisme? *DeRedactie.be*. Geraadpleegd via http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/analyse/analyse_eindejaar/1.2852824. (Geraadpleegd: 03-06-2017).
- Internationaal Centrum voor Contraterrorisme (ICCT). (2016, april). *Het Fenomeen van de Buitenlandstrijders in de Europese Unie*. Den Haag: ICCT. Geraadpleegd via https://www.icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report-Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf. (Geraadpleegd: 06-09-2017).
- Institute of Security and Global Affairs (ISGA). (2017). *Beleidsdomein aanpak jihadisme. Een vergelijking tussen Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, het VK en de VS*. Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd via https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/isga/rapport_beleidsdomein-aanpak-jihadisme.pdf. (Geraadpleegd: 06-09-2017).
- Justaert, M. (2017, 8 juni) Geen zondebokken, wel een omslag. *De Standaard*. Geraadpleegd via http://www.standaard.be/cnt/dmf20170607_02915453. (Geraadpleegd: 06-06-2017).
- Lasoen K.L. (2017). Indications and warning in Belgium; *Journal of Strategic Studies*, DOI: 10.1080/01402390.2017.1288111 Geraadpleegd via: <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2017.1288111> (Geraadpleegd: 06-06-2017).
- Maenhout, K. & Eeckhaut, M. (2015, 17 november). Jambon: 'Niveau 3 blijft tot Salah Abdeslam is gevat'. *De Standaard*. Geraadpleegd via http://www.standaard.be/cnt/dmf20151117_01974729. (Geraadpleegd: 05-06-2017).
- Michel, C. (2015, 19 november). Strijd tegen terrorisme – maatregelen van de federale regering & toespraak. Geraadpleegd via <http://premier.fgov.be/nl/strijd-tegen-terrorisme---maatregelen-van-de-federale-regering-toespraak>. (Geraadpleegd: 07-09-2017).

- NOS. (2015, 24 november). "Beeld dat media schetsen van spookstad Brussel klopt niet". NOS. Geraadpleegd via <https://nos.nl/op3/artikel/2071117-beeld-dat-media-schetsen-van-spookstad-brussel-klopt-niet.html>. (Geraadpleegd: 01-09-2017).
- NOS. (2015, 12 december). Belgische premier over terreur: 'Een nieuw hoofdstuk voor Europa'. NOS. Geraadpleegd via <http://nos.nl/artikel/2074659-belgische-premier-over-terreur-een-nieuw-hoofdstuk-voor-europa.html>. (Geraadpleegd: 22-06-2017).
- NOS. (2016, 22 maart). Premier Michel: waar we bang voor waren is gebeurd. NOS. Geraadpleegd via <http://nos.nl/video/2094437-premier-michel-waar-we-bang-voor-waren-is-gebeurd.html>. (Geraadpleegd: 22-06-2017)>
- N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie). (2016). *Niveau V. Verandering voor Veiligheid*. Brussel: N-VA.
- Pramuk, J. (2015, 23 november). Brussels lockdown: Highest alert level maintained. CNBC. Geraadpleegd via <https://www.cnn.com/2015/11/22/brussels-lockdown-arrests-made-shots-fired-in-salah-abdeslam-hunt.html>. (Geraadpleegd: 11-09-2017).
- Renard, T., André, S., Devroe, E., Duquet, N., Lemeunier, F., Ponsaers, P. & Seron, V. (2016). *Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options*. Brussel: Egmont Institute.
- Soeteman, K. (2016, 20 juli). België verbiedt anonieme prepaid simkaarten in strijd tegen terrorisme. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/tech/belgie-verbiedt-anonieme-prepaid-simkaarten-in-strijd-tegen-terrorisme~a4343268/>. (Geraadpleegd: 26-06-2017).
- Taylor, L. (2017). *Overreach. How New Global Counterterrorism Measures Jeopardize Rights*. Human Rights Watch.
- Team PrepaidSimkaarten.be. (2016, 8 december). *Verbod op anonieme prepaidkaart van kracht*. Geraadpleegd via <https://www.prepaidSimkaarten.be/verbod-anonieme-simkaart-van-kracht/>. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Team PrepaidSimkaarten.be. (2017, 24 juni). *Ruim 2,7 miljoen simkaarten geregistreerd*. Geraadpleegd via <https://www.prepaidSimkaarten.be/ruim-27-miljoen-simkaarten-geregistreerd/>. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Trouw. (2015, 23 november). Een twitterstilte is een erg zwaar middel. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/home/een-twitterstilte-is-een-erg-zwaar-middel~ad878278/>. (Geraadpleegd: 10-09-2017).
- Van Den Eynde, I. (2016, 30 september). Vlaming steunt harde lijn N-VA. *HLN*. Geraadpleegd via <http://www.hln.be/hln/nl/32616/Terreurdreiging-in-Belgie/article/detail/2892211/2016/09/30/Vlaming-steunt-harde-lijn-N-VA.dhtml>. (Geraadpleegd: 22-06-2017).
- Vanoost, L. (2015, 17 november). Noodtoestand in Frankrijk, kan het in België ook? *DeWereldMorgen.be*. Geraadpleegd via

- <http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2015/11/17/noodtoestand-in-frankrijk-kan-het-in-belgie-ook>. (Geraadpleegd: 31-05-2017).
- Vergauwen, E. (2017, 4 mei) Het mandaat van de soldaat: de kazerne of de straat? *De Standaard*. Geraadpleegd via http://www.standaard.be/cnt/dmf20170504_02865652. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Vervaeke, L. (2016, 4 november). België slaat door in strijd tegen terrorisme. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <http://www.volkskrant.nl/buitenland/-belgie-slaat-door-in-strijd-tegen-terrorisme~a4408433/>. (Geraadpleegd: 15-06-2017).
- Vredesactie. (2015, 17 december). Als de democratie is, is minder democratie niet de oplossing. *Vredesactie*. Geraadpleegd via <https://www.vredesactie.be/en/node/2404>. (Geraadpleegd: 03-09-2017).
- Vuye, H. & Wouters, V. (2015, 24 november). Wij hebben de verdomde plicht om terrorisme te verslaan, deze noodmaatregelen helpen ons daarbij. *Knack*. Geraadpleegd via <http://www.knack.be/nieuws/belgie/wij-hebben-de-verdomde-plicht-om-terrorisme-te-verslaan-deze-noodmaatregelen-helpen-ons-daarbij/article-opinion-628415.html>. (Geraadpleegd: 15-06-2017).
- Wauters, R. (2016, 22 maart). Noodtoestand onmogelijk in België. *De Morgen*. Geraadpleegd via: <http://www.demorgen.be/binnenland/noodtoestand-onmogelijk-in-belgie-bb776815/>. (Geraadpleegd: 31-05-2017).
- Wet inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme. (2016, 27 april). Geraadpleegd via http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2016042707. (Geraadpleegd: 22-06-2017).

H7 Casus Duitsland

- Allmeling, A. (2016, 25 juli). IS beansprucht Attentat in Ansbach für sich. *Tagesschau*. Geraadpleegd via: <https://www.tagesschau.de/ausland/amak-is-101.html> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Amnesty International. (2017). *Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe*. Amnesty International. Geraadpleegd via: <https://amnesty.app.box.com/s/i4hhh91ck1s124lvh2wa62tv2rx0hopl> (Geraadpleegd op 29 mei 2017)
- Bakker, E. (2016, 24 december). Duitse rust lichtend voorbeeld voor andere Europese landen. *Trouw*. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/home/duitse-rust-lichtend-voorbeeld-voor-andere-europese-landen~a4cdfab9/> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- BMI. (2011). Rechtsterrorismus in Deutschland. *Bundesministerium des Innern*. Geraadpleegd via: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/ekaempfung/Rechtsterrorismus/rechtsterrorismus_node.html (Geraadpleegd op 10 maart 2017)

- BMI. (2016a, 23 december). Weitere Gesetze zur Verbesserung der Sicherheit. Geraadpleegd via: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/12/konsequenzen-zum-anschlag-weihnachtsmarkt.html> (Geraadpleegd op 10 maart 2017)
- BMI. (2016b, 29 juli). Für eine bessere Vernetzung der Sicherheitsbehörden. *Bundesministerium des Innern*. Geraadpleegd via: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/verkuendung-gesetz-besserer-informationsaustausch-internationaler-terrorismus.html> (Geraadpleegd op 10 maart 2017)
- BMI. (2016c, 15 november). Vereinigung Die wahre Religion (DWR) alias Stiftung LIES verboten und aufgelöst. Geraadpleegd via: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/11/vereinsverbot-dwr.html> (Geraadpleegd 13 maart 2017)
- Bolle, J. (2017, 10 januari). Duitsland: scherpere maatregelen tegen uitgedeede asielzoekers. *nrc.nl*. Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/10/duitsland-scherpere-maatregelen-tegen-uitgedeede-asielzoekers-a1540572> (Geraadpleegd op 9 maart 2017)
- Bovend'Eert, P. P. T., & Burkens, M. C. (2012). De Bondsrepubliek Duitsland. *Het staatsrecht van landen van de Europese Unie. België, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Verenigd Koninkrijk, Zweden*. (pp. 59–118). Deventer: Kluwer.
- Bruckner, J. (2016, 20 december). 2016 - Jahr des Terrors für Deutschland. *Süddeutsche Zeitung*. München. Geraadpleegd via: <http://www.sueddeutsche.de/politik/anschlag-auf-berliner-weihnachtsmarkt-jahr-des-terrors-fuer-deutschland-1.3302614> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Brunner, O., Conze, W., & Koselleck, R. (1973). Geschichtliche Grundbegriffe. *Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (2017). Bedrohungen durch den islamistischen Terrorismus. Geraadpleegd via: <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/presse/pm-20170529-symposium-2017> (Geraadpleegd op 29 mei 2017)
- Bundesministerium des Innern. (2016, 11 augustus). Deutschland bleibt ein sicheres Land. *Bundesministerium des Innern*. Geraadpleegd via: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/08/pressekonferenz-zu-massnahmen-zur-erhoehung-der-sicherheit-in-deutschland.html> (Geraadpleegd op 13 juli 2017)
- Bundesministerium des Innern. (2017a). Verfassungsschutzbericht 2016. Geraadpleegd via: <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2016> (Geraadpleegd op 13 juli 2017)
- Bundesministerium des Innern. (2017b). Verfassungsschutzbericht 2016 - *Fakten und*

- Tendenzen* (Kurzzusammenfassung). Geraadpleegd via: <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte/vsbericht-2016-kurzzusammenfassung> (Geraadpleegd op 13 juli 2017)
- Bundesregierung Deutschland. (2016, 28 juli). *Freiheit und Sicherheit in Gleichklang bringen*. Gepresenteerd door Merkel tijdens de Sommerpressekonferenz, Berlin. Geraadpleegd via: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-28-bundeskanzlerin-sommerpressekonferenz.html> (Geraadpleegd op 17 juli 2017)
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 357/05 - Rn. (1-156). (2006). Geraadpleegd via: http://www.bverfg.de/e/rs20060215_1bvr035705.html (Geraadpleegd op 10 januari 2017)
- BVerfG, Urteil des Ersten Senats - 1 BvR 966/09 - Rn. (1-29). (2016). Geraadpleegd via: http://www.bverfg.de/e/rs20160420_1bvr096609.html (Geraadpleegd op 30 mei 2017)
- Cannataci, J. (2016). *The fundamental human right to privacy does not depend on the passport in your pocket*. New York: OHCHR. Geraadpleegd via: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20747&LangID=E> (Geraadpleegd op 29 mei 2017)
- Colin, N., de Graaf, B., Pekelder, J., & Umlauf, J. (2008). *Der "Deutsche Herbst" und die RAF in Politik, Medien und Kunst: Nationale und internationale Perspektiven* (Vol. 2). Transcript Verlag.
- Crawford, D., Stevens, L., & Walker, M. (2011, 4 maart). Frankfurt Shooting Suspect Had Links to Radical Islamists. *Wall Street Journal*. Geraadpleegd maart 13, 2017, van <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703300904576178350189332110>
- Der Spiegel. (2016a, 19 juli). Mann attackiert Zugreisende mit Axt - vier Schwerverletzte. *Spiegel Online*. Geraadpleegd via <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/bei-wuerzburg-mann-attackiert-reisende-im-zug-mehrere-schwerverletzte-a-1103596.html> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Der Spiegel. (2016b, 20 december 20). Die Fakten zu Berlin: Was wir wissen - und was nicht. *Spiegel Online*. Geraadpleegd via: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/berlin-weihnachtsmarkt-was-wir-wissen-und-was-nicht-a-1126651.html> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Dernbach, A. (2016, 26 september). De Maizière fordert Sicherheitsdebatte von Muslimen. *Der Tagesspiegel Online*. Geraadpleegd via: <http://www.tagesspiegel.de/politik/zehn-jahre-deutsche-islamkonferenz-de-maiziere-fordert-sicherheitsdebatte-von-muslimen/14598634.html> (Geraadpleegd op 18 september 2017)
- Deutscher Bundestag. (2016). *Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des BND*. Geraadpleegd via:

- <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw42-fernmeldeaufklaerung/472300> (Geraadpleegd op 30 mei 2017)
- Die Welt. (2017a, 6 januari). De Maizière bekommt Rückendeckung vom „Fachmann“.
DIE WELT. Geraadpleegd via:
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article160918763/De-Maiziere-bekommt-Rueckendeckung-vom-Fachmann.html> (Geraadpleegd op 6 april 2017)
- Die Welt. (2017b, 6 januari). Maaßen: Zentrale Koordinierung des Verfassungsschutzes.
DIE WELT. Berlin. Geraadpleegd via:
<https://www.welt.de/regionales/berlin/article160918560/Zentrale-Koordinierung-des-Verfassungsschutzes.html> (Geraadpleegd op 7 april 2017)
- Die Welt. (2017c, februari 18). Angela Merkel sieht Europa ohne USA im Kampf gegen Terror überfordert. *DIE WELT.* Berlin. Geraadpleegd via:
<https://www.welt.de/politik/deutschland/article162185931/Merkel-sieht-Europa-ohne-USA-ueberfordert.html> (Geraadpleegd op 6 april 2017)
- Die Zeit. (2016, 22 juli). Umfrage: Angst der Deutschen vor Terror wächst. *Die Zeit.* Hamburg. Geraadpleegd via:
<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-07/umfrage-deutschland-terror-angst-anschlaege-infratest-dimap> (Geraadpleegd op 17 juli 2017)
- Die Zeit. (2017, 7 januari). Terrorismus: Streit um Einsatz der Bundeswehr im Inneren. *Die Zeit.* Hamburg. Geraadpleegd via: <http://www.zeit.de/news/2017-01/07/terrorismus-streit-um-einsatz-der-bundeswehr-im-inneren-07092803> (Geraadpleegd op: 7 april 7 2017)
- Duitsland Instituut. (2005a). *De RAF en de rechtsstaat. Een onmogelijke combinatie.* Duitsland Instituut. Geraadpleegd via:
<https://duitslandinstituut.nl/artikel/3723/de-raf-en-de-rechtsstaat> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Duitsland Instituut. (2005b). *De RAF en de omgang met terrorisme.* Duitsland Instituut. Geraadpleegd via: <https://duitslandinstituut.nl/serie/33/raf> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Eijsvoogel, J. (2016, 16 oktober). Mocht dat vliegtuig worden neergehaald? *NRC.* Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/16/mocht-dat-vliegtuig-worden-neergehaald-4848641-a1526871> (Geraadpleegd op 5 september 2017)
- Eijsvoogel, J. (2017, januari 4). Duitsland wil de politie flink hervormen na Anis Amri. *nrc.nl.* Geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/04/berlijn-wil-politie-flink-hervormen-6023490-a1539699> (Geraadpleegd op 9 maart 2017)
- de Graaf, B. (2010). *Theater van de angst: De strijd tegen terrorisme in Nederland,* Duitsland, Italië en Amerika. Amsterdam: Boom.
- Haber, E. (2016). *Islamistischer Terrorismus als Herausforderung für unsere offenen Gesellschaften.* Geraadpleegd via:
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2016/05/rede-syposium-stnhaber-verfassungsschutz.html> (Geraadpleegd op: 10 maart 2017)

- Holtmann, P. (2016, 11 januari). Impulse aus dem Fall Jabir al-Bakr: Flüchtlinge in neue Sicherheitsstrategien mit einbinden! | sicherheitspolitik-blog.de. *Sicherheits politik blog*. Geraadpleegd via: <http://www.sicherheitspolitik-blog.de/2016/11/01/impulse-aus-dem-fall-jabir-al-bakr-fluechtlinge-in-neue-sicherheitsstrategien-mit-einbinden/> (Geraadpleegd op 7 april 2017)
- Ipsos. (2016). *Vier von zehn Deutschen für Grenzschießung*. Hamburg: Ipsos. Geraadpleegd via: <https://www.ipsos.com/de-de/vier-von-zehn-deutschen-fur-grenzschiessung> (Geraadpleegd op 17 juli 2017)
- Ipsos. (2017). *Angst vor Terrorismus in Deutschland nimmt ab*. Hamburg: Ipsos. Geraadpleegd via: <https://www.ipsos.com/de-de/angst-vor-terrorismus-deutschland-nimmt-ab> (Geraadpleegd op 17 juli 2017)
- Janisch, W. (2017, 8 februari). Der Alarmruf des Generalbundesanwalts. *sueddeutsche.de*. Geraadpleegd via: <http://www.sueddeutsche.de/politik/terrorismusbekaempfung-alarmruf-des-generals-1.3369699> (26 oktober 2017)
- Kahl, M. (2016, 13 oktober). Wird schon helfen – Datenbankfusion zur Terrorbekämpfung | sicherheitspolitik-blog.de. *Sicherheits politik blog*. Geraadpleegd via: <http://www.sicherheitspolitik-blog.de/2016/10/13/wird-schon-helfen-datenbankfusion-zur-terrorbekaempfung/> (Geraadpleegd op 7 april 7 2017)
- Kraushaar, W. (2006a). *Die RAF und der linke Terrorismus* (Vol. 1). Hamburg: Hamburger Edition HIS Verlag.
- Kraushaar, W. (2006b). *Die RAF und der linke Terrorismus* (Vol. 2). Hamburg: Hamburger Edition HIS Verlag.
- Kraushaar, W. (2007, 4 september). Vermächtnis der RAF: Die Untoten der Bonner Republik. *Spiegel online*. Hamburg. Geraadpleegd via: <http://www.spiegel.de/panorama/zeitgeschichte/vermaechtnis-der-raf-die-untoten-der-bonner-republik-a-503966.html> (Geraadpleegd op 8 maart 2017)
- Lindhout, S. (2016, 23 december). Mankementen Duits uitzetbeleid pijnlijk zichtbaar in nasleep van aanslag Berlijn - Buitenland - Voor nieuws, achtergronden en columns. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: <http://www.volkskrant.nl/buitenland/mankementen-duits-uitzetbeleid-pijnlijk-zichtbaar-in-nasleep-van-aanslag-berlijn~a4438750/> (Geraadpleegd op 7 april 2017)
- MDR Sachsen. (2016a, september). Sprengstoffanschläge auf Moschee und Kongresszentrum in Dresden. Geraadpleegd juli 13, 2017, van <http://www.mdr.de/sachsen/dresden/sprengstoff-anschlaege-in-dresden-100.html>
- MDR Sachsen. (2016b, 10 december). Mutmaßlicher Bombenleger war Pegida-Redner | MDR.DE. Geraadpleegd via: <http://www.mdr.de/sachsen/dresden/dresden-bombenleger-moschee100.html> (Geraadpleegd op: 13 juli 2017)

- Mekhennet, S. (2011, maart 4). Gunman in Germany Wanted "Revenge" for Afghanistan. *The New York Times*. Geraadpleegd via: <http://www.nytimes.com/2011/03/05/world/europe/05germany.html> (Geraadpleegd op 13 maart 2017)
- Merkel, A. (2016, 31 december). Bundeskanzlerin: Die Neujahrsansprache von Angela Merkel. *Die Zeit*. Hamburg. Geraadpleegd via: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-12/neujahrsansprache-angela-merkel-dokumentation/komplettansicht> (Geraadpleegd op 10 maart 2017)
- Münch, H. (2017, 15 april). Terrorabwehr: Sind Sie sicher? *Spiegel Online*. Geraadpleegd via: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorabwehr-sind-sie-sicher-gastbeitrag-von-bka-praesident-holger-muench-a-1142948.html> (Geraadpleegd op 26 oktober 2017)
- Nieuwsuur. (2016, 23 juli). Dader München niet gelinkt aan IS, wel mogelijk geïnspireerd door Breivik. *Nieuwsuur*. Geraadpleegd via: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2119276-dader-munchen-niet-gelinkt-aan-is-wel-mogelijk-geinspireerd-door-breivik.html> (Geraadpleegd op: 6 maart 2017)
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2016). *Gericht gedragen en geborgd interventievermogen: Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015* (rapport). Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/19/tk-bijlage-gericht-gedragen-en-geborgd-interventievermogen-evaluatie-van-de-nationale-contraterrorisme-strategie-2011-20115> (Geraadpleegd op: 16 maart 2017)
- NOS. (2016, 27 juli). Schutter München trots dat hij op zelfde dag als Hitler jarig was. *NOS*. Geraadpleegd via: <http://nos.nl/artikel/2121209-schutter-munchen-trots-dat-hij-op-zelfde-dag-als-hitler-jarig-was.html> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)
- Otto, F. (2017, 28 februari). Gefährder: Wegsperrern statt observieren. *Die Zeit*. Hamburg. Geraadpleegd september 18, 2017, van <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/gefaehrder-bayern-inhaftierung-antiterrormassnahmen-definition>
- Otwinowski, M. (2016, 7 november). Tailor-made laws: The state of surveillance in Germany. Geraadpleegd via: <https://www.indexonensorship.org/2016/11/tailor-made-laws-the-state-of-surveillance-in-germany/> (Geraadpleegd op 29 mei 2017)
- Pflieger, K. (2011). *Die Rote Armee Fraktion*. Baden: Nomos.
- Polli, D. G. R. (2017). *Deutschland zwischen den Fronten: Wie Europa zum Spielball von Politik und Geheimdiensten wird*. München: FinanzBuch Verlag.
- R+V. (2016). *Die Ängste der Deutschen 2016*. R+V. Geraadpleegd via: <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/presseinformation-aengste-der-deutschen-2016> (Geraadpleegd op: 30 mei 2017)
- Raba, H. (2016, 21 december). De recente (pogingen tot) terreuraanslagen in Duitsland. *EenVandaag*. Hilversum.

Geraadpleegd via: http://buitenland.eenvandaag.nl/blogs-buitenland/71085/de_recente_pogingen_tot_terreuraanslagen_in_duitsland (Geraadpleegd op 6 maart 2017)

Ramkema, H. (2017). *Staten en kiesstelsels: Duitsland*. Den Haag: ProDemos.

Stern. (2016, 3 augustus 3). Freispruch für die Kanzlerin. *stern.de*. Geraadpleegd via: <http://www.stern.de/6991142.html> (Geraadpleegd op 18 september 2017)

Süddeutsche Zeitung. (2013, 13 maart). Ermittler verhindern islamistischen Mordanschlag. *sueddeutsche.de*.

Geraadpleegd via: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-razzien-und-verboten-ermittler-verhindern-islamistischen-mordanschlag-1.1623432> (Geraadpleegd op 13 maart, 2017)

Süddeutsche Zeitung. (2016, 14 september). Auch der Attentäter von Ansbach wurde vom IS per Chat gesteuert. *Süddeutsche Zeitung*. Geraadpleegd via: <http://www.sueddeutsche.de/politik/terror-die-chats-der-attentaeter-von-wuerzburg-und-ansbach-mit-dem-is-1.3161419-2> (Geraadpleegd op 6 maart 2017)

The 9/11 Commission. (2011). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Washington DC: Government Printing Office.

United Nations. (2016). *Commentary on the BND law mass surveillance*. Geneva: United Nations Special Rights - the Office of the High Commissioner. Geraadpleegd via: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Legislation/OL_DEU_2.2016.pdf (Geraadpleegd op 30 mei 2017)

