

Een roep om Europese terrorismebestrijding?

*Een comparatief onderzoek naar de totstandkoming van de interne markt en het Europees
contraterrorisme beleid.*



Universiteit Utrecht
Louise van Gend (3663183)
Reigerskamp 96A, 3607HE Maarssen
L.vanGend@students.uu.nl
Studierichting: Geschiedenis
Onderzoeksseminar III voor TCS: Europa en de Wereld
Begeleider: Dr. Mathieu Segers
Datum: 26 juni 2014

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Contraterrorisme binnen de Europese Gemeenschap	6
Historische context	6
Internationaal terrorisme.....	7
Het Trevi initiatief	8
Taken op Europees niveau.....	9
Intergouvernementeel of supranationaal	11
Draagvlak lidstaten	12
Totstandkoming interne markt.....	14
Deelconclusie.....	16
2. Contraterrorisme na 9/11	18
Historische context	18
Overvloed aan maatregelen	19
Taken op Europees niveau.....	22
Intergouvernementeel of supranationaal	24
Draagvlak lidstaten	25
Deelconclusie.....	27
3. Conclusie	29
Burgess en Europese veiligheid.....	30
Wetenschappelijk debat.....	31
Beperkingen en toekomstig onderzoek.....	32
Bibliografie	33
Appendices	35
Lijst met afkortingen	37
Peer-review	38

Inleiding

Geen Europese veiligheid, maar veiligheden

De vervaging van de interne grenzen van de Europese Unie (EU) zorgen ervoor dat de waarden van veiligheid op het spel komen te staan. Dit constateert J. Peter Burgess, professor aan het *Peace Research Institute Oslo*, in zijn artikel over Europese veiligheid. Het gevoel van veiligheid is niet opgenomen in ideeën, zoals bij het sociaal constructivisme, maar in menselijke waarden. Het landschap van deze waarden is niet constant en is altijd gefragmenteerd, zo ook binnen het systeem van de EU. Een bedreiging van veiligheid is juist dreigend, omdat het stuit tegen de waarden die bepaalde mensen hebben over wat hen veilig laat voelen en wat hen beangstigt. Om deze dreigingen te begrijpen moeten we de systemen begrijpen die de menselijke waarden koppelen aan de technologieën die deze onder druk zetten. Volgens Burgess is de EU daar een perfect voorbeeld van: *‘The ambition of a Europe-wide approach to security has grown into a complex constellation, involving national cultures, institutional norms, political agendas, local perceptions and global needs, all in an attempt to standardize and create systematic juridical, institutional and technical approach to the threats that Europe faces today’*.¹ Hij spreekt dan over veiligheid over het algemeen. De dreiging van terrorisme en het contraterrorisme beleid (CT-beleid) als reactie daarop kunnen hier dus ook onder vallen. Het laatste moet immers tot de veiligheid van de Europese burgers leiden. Volgens Burgess is migratie de grootste dreiging die ervoor zorgt dat mensen zich onveilig voelen. De reden hiervoor is hetgeen dat zij waardevol achten voor hun veiligheid, bedreigd wordt door een buitenstaande groep met andere waarden. Hij zet zich af tegen het realistische en sociaal constructivistische idee over veiligheid: geen machtspolitiek of ideeën, maar waarden die het concept veiligheid vormen. Mensen hebben bepaalde waarden en daarin ligt besloten wanneer zij zich veilig of onveilig voelen.

In de geschiedenis van de Europese integratie zien we dat de lidstaten werkten naar een vrij verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten. Oftewel een vrije gemeenschappelijke markt, waarbij het verkeer naar andere EU-landen zo min mogelijk belemmerd moest worden. Dit betekende dat er een groeiende ‘poreusheid’ en zelfs vervaging van grenzen van de lidstaten ontstonden. Volgens Burgess is deze vorm van globalisering juist problematisch, vanwege de verschillende culturele en sociale waarden die binnen iedere lidstaat bestaan. Omdat deze zo verschillend zijn per lidstaat – ze liggen immers besloten in

¹ J.P. Burgess, ‘There is No European Security, only European Securities’ in: *Cooperation and Conflict* 44:3 (2009) 309-328, 310.

² Burgess, ‘There is No European Security, only European Securities’, 316.

politieke, culturele, ethische en sociale aspecten van een lidstaat – ontstaat er geen krachtig Europees veiligheidsbeleid en wordt het vooral bij de lidstaat zelf neergelegd.² Hij stelt dat het waarden zijn die politieke actie, en dus de politieke actie omtrent veiligheidsmanagement in de EU, vormen en reguleren. Deze waarden zijn voor iedere lidstaat dus anders, zoals in het artikel naar voren komt: *‘In our time, it is clear that there is not one European security, only European securities. The value-laden nature of security and insecurity has contributed to a fragmented evolution in European approaches to the challenge.’*³

Tegelijkertijd merkt Burgess op dat de EU zich heeft kunnen ontwikkelen als een quasi-soevereine politieke instelling vanwege *‘shared values’* of gedeelde waarden binnen de EU. Desondanks blijkt er over veiligheid geen consensus te bestaan. De Europese instituties weten niet hoe ze de steeds vervagende grenzen steeds beter moeten beschermen om die veiligheid te waarborgen. Het was namelijk het gevolg van vrije verkeer van goederen en personen dat zorgde voor vervaging van grenzen. Nu lijkt de veiligheid echter weer in het geding te komen. Ook Burgess merkt op dat er een hybride aanpak nodig is, pijleroverstijgende benaderingen, om zulke lastige problemen aan te pakken. De nieuwe bedreigingen van tegenwoordig, zoals internationaal terrorisme, kunnen niet meer opgelost worden vanuit een traditioneel buitenlandbeleid van lidstaten. Echter, lijkt het mijn inziens een doodlopende zaak wanneer iedere lidstaat andere waarden van veiligheid heeft en daarmee andere oplossingen voor ogen heeft. Als politieke beslissingen waarden-geladen zijn, en lidstaten allen andere waarden hebben, dan lijkt het niet mogelijk om tot een consensus te komen. Of in dit geval, een gemeenschappelijk CT-beleid (uitgaande van Burgess’ hypothesis). Is het dan überhaupt mogelijk om die bereidheid tot een gemeenschappelijk CT-beleid in de praktijk succesvol uit te voeren?

Aan initiatief geen gebrek

Wanneer er gekeken wordt naar de geschiedenis van de Europese integratie, dan lijkt het erop dat er juist samengewerkt werd op het gebied van veiligheid. Er lijkt geen sprake te zijn van uiteenlopende waarden onder de lidstaten. Gericht op terrorisme bijvoorbeeld, zijn er genoeg initiatieven die voor een overkoepelend CT-beleid zijn. Dit ontkent Burgess ook niet en noemt zelf ook een aantal initiatieven als het gaat om veiligheid. Toch lijkt zijn idee van verschillende veiligheden in plaats van één Europese veiligheid te stuiten op de feiten die te vinden zijn binnen de huidige structuren van de Europese Unie.

² Burgess, ‘There is No European Security, only European Securities’, 316.

³ Ibidem 310.

Na de terroristische aanslagen in New York en Washington op 11 september 2001 en de aanslagen in Madrid in 2004, leek het contraterrorisme beleid en veiligheidsbeleid wereldwijd versterkt te worden. Zo werd de strijd tegen het terrorisme vanaf 21 september 2001 ook een prioriteit voor de Europese Unie en werd daarmee de ontwikkeling en toepassing van maatregelen in werking gezet die al besproken waren vóór 9/11.⁴ Veel Europese lidstaten hebben een lange voorgeschiedenis in het bevechten van terrorisme. De opkomst van de zogeheten derde ‘Nieuw linkse’ golf in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zorgde voor de nodige ervaring met terrorisme in West-Europa.⁵ Met deze geschiedenis van terrorisme, is er ook een geschiedenis van het beleid omtrent terrorismebestrijding. Zo ontstonden, binnen het kader van de Europese Gemeenschap (EG), de eerste initiatieven voor samenwerking tegen terrorisme op Europees niveau. Bijvoorbeeld, het Schengen akkoord van 1985, wat het vrij verkeer van personen tussen de lidstaten regelde, zorgde ervoor dat er meer maatregelen moesten komen om de veiligheid van de lidstaten te waarborgen. Ook tegen het internationaal terrorisme.

Uiteindelijk kwam terrorismebestrijding, na het Verdrag van Maastricht in 1992, onder de Derde Pijler van de EU te vallen. Deze pijler regelt de samenwerking van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van de lidstaten zelf. Deze samenwerking was een logische gevolgstrekkende ontwikkeling van het hoofddoel van de EU om een interne markt te bewerkstelligen. Daarbij waren de lidstaten het eens dat verhoogde veiligheidssamenwerking noodzakelijk was om dit doel te behalen. Dit veranderde allemaal vanaf 2001 wanneer terrorisme drastisch veranderde, zeker in combinatie met de toename van massavernietigingswapens (MVW), waardoor terrorisme weer een veiligheid- en defensieprioriteit kreeg. Meer dan ooit was terrorisme nu internationaal van karakter en liet het zich niet in de weg staan door grenzen. Hierdoor kon terrorisme niet langer meer worden opgevat als een binnenlands crimineel probleem, maar het was nu echt een intern veiligheidsprobleem van de EU zelf.⁶

Problematisering

We zien dus aan de ene kant de wil voor Europese integratie wat betreft een gemeenschappelijke markt. Dit houdt in dat de grenzen van lidstaten vervaagden en vrij

⁴ D. Zimmermann, ‘The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal’, in: *Studies in Conflict and Terrorism* 29 (2006) 123-145, 123.

⁵ D. Rapoport, ‘The Four Waves of Rebel Terror and September 11’, in: *Anthropoetics* 8:1 (2002).

⁶ Zimmerman, ‘The European Union and Post-9/11 Counterterrorism’, 125.

verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten mogelijk maakte. Tegelijk zorgde dit, aan de andere kant, voor een groter gevoel van onveiligheid binnen de lidstaten. De waarden-geladen eigenschap van veiligheid en onveiligheid zou er toe geleid hebben dat de Europese aanpak tegen uitdagingen van veiligheid gefragmenteerd is, oftewel dat dit vooral bij de nationale lidstaat terecht was gekomen. Desalniettemin tonen de bovenstaande initiatieven, vanaf de jaren zeventig tot en met de post-9/11 tijd, juist iets anders. Er waren ontzettend veel nieuwe initiatieven en maatregelen het leven ingeroepen om terrorisme tegenstand te bieden. Dat lijkt op gespannen voet te staan met Burgess' algemene idee van waarden en veiligheid.⁷ De vraag die daarom gesteld wordt in dit onderzoek is in hoeverre de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt en de daarbij toenemende onveiligheid leidde tot meer contraterrorisme maatregelen op Europees niveau.

Door te kijken op beleidsniveau of de initiatieven ook daadwerkelijk Europees te werk konden gaan en niet alsnog aan de lidstaten zelf overgelaten werd, wil ik onderzoeken of de theorie van Burgess klopt. Als de initiatieven wel Europees toegepast konden worden, dan is er wel een Europese waarde van veiligheid en niet zoals hij beweert, meerdere veiligheden. Dan zou er toch misschien een consensus bereikt zijn wat betreft de aanpak van terrorisme de Europese burger te beschermen tegen dit gevoel van onveiligheid. Is dit niet het geval, dan kan het wellicht wel zo zijn dat de verschillende waarden van veiligheid een belemmering vormen voor die overkoepelende samenwerking.

Operationalisering

Door meerdere casestudy's met elkaar te vergelijken in een comparatief onderzoek, kan er gekeken worden of Europese initiatieven werkten of dat het CT-beleid nog steeds bij de lidstaat zelf ligt. Zijn opvattingen van lidstaten aanzienlijk verschillend van elkaar dat dit zorgt voor een patstelling in Europees samenwerkingsverband? Initiatieven wijzen op het eerste gezicht wel op samenwerking of enige consensus tot samenwerking. Dat betekent dat er dus enigszins overeenstemming bestond over wat er moest gebeuren om de veiligheid te waarborgen.

Het onderzoek zal echter niet gebaseerd zijn op het bestuderen en meten van de waarden in de Europese lidstaten. De reden daarvoor is dat waarden lastig te meten zijn en subjectief zijn. Daarom zal de thesis vooral uitgaan van het beleidsniveau van de EU en de

⁷ Burgess' theorie stelt niet dat er helemaal geen samenwerking tot stand is gekomen, maar zijn titel en de omschrijving dat een Europese veiligheid niet bestaat, staat op gespannen voet met wat hij eigenlijk stelt in de rest van zijn artikel. Deze thesis gaat dan ook uit vanuit de stelling van de waarden verschillen tussen de lidstaten waardoor geen samenwerking op Europees niveau lijkt te ontstaan.

implementatie van de maatregelen. Dit kan uitwijzen of lidstaten consensus konden vinden om tot een Europese veiligheid te komen of niet.

Allereerst wordt de eerste casestudy behandeld, welke gaat over de periode vóór de totstandkoming van de interne markt. Dit vormt daarom een eerste goede casus om te zien of er gehoor gegeven werd aan de roep tot nauwere Europese samenwerking op het gebied van terrorisme. Hierin worden de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw behandeld. Het is namelijk interessante periode waarbij er sprake was van veel terroristisch geweld in veel Europese lidstaten. Als gevolg daarvan werd de zogenaamde Trevi werkgroep in het leven geroepen die op Europees (ministerieel) niveau overleg moest vormen om terrorisme tegen te gaan. De werking daarvan wordt uitgelegd en daarna de invloed die het had op Europees niveau. De impact van het Verdrag van Maastricht en de totstandkoming van de interne markt in 1993 worden daarnaast ook behandeld in dit deel van het onderzoek, omdat dit belangrijk is voor de tweede casestudy. Dan is er overeenstemming over een gemeenschappelijke markt en daarmee de vervaging van interne grenzen. Veelal is er gekeken naar veiligheid, terrorisme na de aanslagen in New York op 11 september 2001. Er is echter maar weinig onderzoek gedaan naar de samenwerking tegen de terroristische dreiging in Europa waar ieder West-Europees land wel iets mee te maken had vóór deze periode.

Ten tweede wordt in de tweede casestudy gekeken naar de periode na 11 september 2001, waarbij de belangrijkste maatregelen van de EU worden behandeld. Op dat moment was de interne markt al bijna tien jaar oud en werd terrorisme weer hoog op de agenda gezet, net zoals bij de derde golf terrorisme uit het eerste deel van dit onderzoek. Door deze twee casestudy's te behandelen en de uitkomsten met elkaar te vergelijken, kan het inzicht verworven worden of al deze initiatieven uitlopen tot een mislukking voor Europese samenwerking om de interne markt veilig te stellen tegen terrorisme. Of dat er juist wel daadwerkelijk sprake is van een consensus voor Europese samenwerking. De conclusie die in het derde deel van dit onderzoek aan bod komt, zou kunnen helpen om een beter beeld te krijgen of de toename van het onveiligheidsgevoel binnen de lidstaten voor Europese samenwerking leidde. Zorgen de waarden daadwerkelijk voor Europese veiligheden? Of zijn de initiatieven die door de jaren heen zijn ingebracht een teken aan de wand dat er wel tot Europese veiligheid gekomen kan worden? Het feit dat de vervagende grenzen leidde tot meer onzekerheid binnen lidstaten, is een interessant fenomeen.

1. Contraterrorisme binnen de Europese Gemeenschap

Historische context

West-Europa werd vanaf 1968 overspoeld door een golf van links terrorisme wat niet geheel zonder consequenties was.⁸ In meerdere Europese landen ontstonden er voornamelijk nieuw linkse terroristische organisaties met vaak duidelijke politieke doelen. In Duitsland werd de *Rote Armee Fraktion* opgericht wiens acties niet alleen op Duitse bodem werden uitgevoerd. Zo werden er een aantal leden getraind in Jemen en bevond één van de schuilplaatsen voor de gijzeling van Hans-Martin Schleyer zich in Nederland. Italië werd overspoeld door gewelddadige activiteiten door de Rode Brigades, oftewel *Brigate Rosse*. Daarnaast werden Noord-Ierland en Engeland overspoeld met golven van terroristisch geweld door de *Provisional Irish Republican Army* en meerdere protestante paramilitaire organisaties, zoals *The Ulster Volunteer Force*. Londen was veelal het doelwit van de vete tussen de twee bevolkingsgroepen in Noord-Ierland. Het tijdperk van *The Troubles* was begonnen. Niettemin was het niet alleen links en separatistisch terrorisme dat het West-Europese continent teisterde. Uit meerdere landen in het Midden-Oosten waren er terroristische groeperingen opgekomen die Europa als doelwit hadden. De hele wereld keek mee hoe er tijdens de Olympische Spelen in München van 1972 een aanslag gepleegd werd door een groep Palestijnen van de groepering Zwarte September op een groep Israëliëse atleten die allen omkwamen bij het incident.⁹ Op 13 september 1974 werd Nederland bovendien opgeschrikt door een gijzeling op de Franse ambassade door het Japanse Rode Leger.¹⁰ Kortom, terrorisme was bijna dagelijks aan de orde in Europa.

Een aantasting van veiligheid kwam dus al op in de jaren zeventig. Het links terrorisme, maar ook het religieus en separatistisch terrorisme, kreeg een internationale eigenschap. De groeperingen lieten het niet bij hun grenzen en werden dus transnationaal. Er zou dus, gezien het internationale karakter van dit fenomeen, genoeg reden zijn geweest om een samenwerking aan te gaan met deze EG-landen. Als reactie op de verhoogde onveiligheid in West-Europa en de golf van terrorisme werden er door de EG-lidstaten meerdere initiatieven in het leven geroepen om onder andere terrorisme tegen te gaan. Een voorbeeld van een vraag om maatregelen is het verslag over de gijzeling op de Franse ambassade in Den

⁸ Rapoport, 'The Four Waves of Rebel Terror and September 11', in: *Anthropoetics* 8:1 (2002).

⁹ '8 miljoen volgden drama München op tv en radio', *De tijd : dagblad voor Nederland*, 18 september 1972, 2.

¹⁰ Nationaal Archief, 2.05.278, Verslag van de gebeurtenissen rond de gijzeling van 11 personen in de Franse ambassade te 's-Gravenhage, 27 september 1974.

Haag. ‘(...) wil de regering zich bezig houden met het versterken van bestaand overleg en het openen van nieuw overleg over de aanpak van internationale terreurdaden. Het jongste drama toonde aan hoe de belangen van vele Staten parallel lopen.’¹¹

Internationaal terrorisme

In de jaren zeventig bestond er nog geen interne markt in de EG. De EG begon net met de ontwikkelingen om interne grenzen steeds meer op te heffen om een vrij verkeer van personen en goederen tot stand te laten komen en nauwere samenwerking aan te gaan. De EG werd bovendien uitgebreid. Zo trad in 1973, na een moeizame voorgeschiedenis, het Verenigd Koninkrijk samen met Ierland en Denenmarken toe tot de Gemeenschap.¹² Het eerste land zou een belangrijke rol gaan spelen in de initiatiefneming van samenwerking op het tegenwerken van terrorisme. In dezelfde periode kwamen er, zoals hierboven al genoemd, vragen op of er niet meer samengewerkt moet worden op terrorismebeleid. Al in 1973 leek er overleg te zijn geweest om informatie uit te wisselen over terrorisme binnen de kaders van de Raad van Ministers (RvM). Het in het leven roepen van een ad hoc comité moest zorgen voor de vorming daarvan.¹³ Zo stond, bijvoorbeeld, Nederland achter een nauwere samenwerking met de andere lidstaten binnen de EG. Niet alleen regeringen zelf, maar ook permanente vertegenwoordigers in Straatsburg zagen in dat er iets gedaan moest worden aan het toenemend geweld. Besprekingen om afspraken te maken over uitleveren van terroristen in de negen lidstaten waren dus al gaande in 1973.¹⁴

Een belangrijk aspect bij het bestrijden van terrorisme en de samenwerking tussen de lidstaten daarvan was en is nog steeds het overeenkomen tot een eenduidige definitie van het woord ‘terrorisme’. Menig terrorisme expert hebben over de definitie hun onderzoek gedaan en de algemene tendens is ongeveer hetzelfde: De vorming van een definitie is problematisch.¹⁵ Desalniettemin lukte het in 1974 de RvM om toch een opzet te maken van een resolutie tegen ‘internationaal terrorisme.’¹⁶ Hierin werd duidelijk gemaakt dat de RvM een groeiende zorg had over het steeds groter wordende aantal aanslagen. Bovendien gaf de resolutie een aantal aanbevelingen voor de nationale lidstaten die zich moesten laten leiden

¹¹ Nationaal Archief, 2.05.278, Verslag van de gebeurtenissen rond de gijzeling van 11 personen in de Franse ambassade te 's-Gravenhage, aan PV Raad van Europa, 27 september 1974, 22-23.

¹² Anna van der Vleuten (red.), *De Bestuurskaart van Europa: Instellingen, Besluitvorming en Beleid* (Bussum 2007) 25.

¹³ Nationaal Archief, 2.05.278, Codebrief P.V. Straatsburg aan ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 april 1973.

¹⁴ Nationaal Archief, 2.05.278, Telexbericht P.V. Straatsburg aan ministerie Buitenlandse Zaken, 22 januari 1974.

¹⁵ A.P. Schmidt, ‘the response problem as a definition problem’, in: *Terrorism and Political Violence* 4:4 (2007) 7-13.

¹⁶ Nationaal Archief, 2.05.278, Council of Europe - Committee of ministers, Draft resolution on international terrorism, 22 januari 1974.

door bepaalde principes. Zo werd het principe van uitlevering van terroristen behandeld binnen de lidstaten. Niettemin betekende dit niet dat het een regel was die werd geïmplementeerd op de lidstaten, maar kon worden opgevat als een advisering. Italië en Duitsland bevestigden beiden dat de grondwet van hun land internationaal terrorisme niet als definitie handhaafden.¹⁷

Het Trevi initiatief

Opvallend is dat het Verenigd Koninkrijk die initiatiefnemer was op het gebied van veiligheid en criminaliteit. In 1975 werd een voorstel gedaan om nauwer te gaan samenwerken om onder ander terrorisme te bestrijden. Gezien de context waarin het zich afspeelde, was dit niet geheel onlogisch. De Britten hadden te kampen met een crisissituatie in Noord-Ierland die ook in Engeland zelf slachtoffers eiste. Bovendien zaten de gebeurtenissen bij de Olympische Spelen van München nog vers in het geheugen van de Europeanen. In 1975 kwam er, tijdens een bijeenkomst van de Raad van Ministers in Rome, een aanvraag voor het opzetten van nauwere samenwerking op het gebied van contraterrorisme beleid.¹⁸ Hieraan werd gehoor gegeven en een jaar later werd de Trevi-groep een onderdeel van die samenwerking. Dit initiatief, samen met andere ad hoc samenwerkingsverbanden, zijn in het geheim opgezet door de ministeries van Binnenlandse Zaken, polities, douanes en andere aanverwante organisaties.¹⁹ De Trevi-groep was een forum dat het uitwisselen van informatie tussen EG-lidstaten als voornaamste doel had. Politiediensten uit de lidstaten konden nu samenwerken om veiligheidsproblemen een betere oplossing te bieden. Het uitwisselen van informatie over problemen, zoals de dreiging van terrorisme, zou daarbij kunnen helpen om meer veiligheid te bieden binnen de EG lidstaten. Vooral het steeds verder vervagen van de interne grenzen, zorgden voor een toename in risico's. Drugsmokkel en georganiseerde criminaliteit, maar ook terrorisme, hadden nu minder obstakels om internationaal te werk te gaan. Het Trevi initiatief was één van de ad hoc maatregelen die werd genomen om intergouvernementele samenwerking tussen de EG lidstaten te bevorderen. Trevi was er voor om terrorisme tegen te

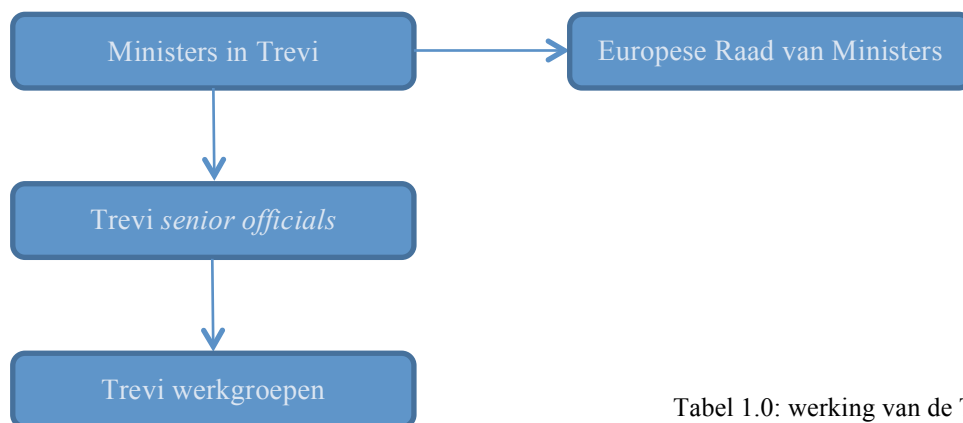
¹⁷ Raad van Europa database, restricted DPC/CEPC (73), Council of Europe: Reply from the government of Italy to the questionnaire concerning the legal aspects of the problems raised by international terrorism, 13 augustus 1975. en: DPC/CEPC (73) 24 preliminary remark: Duitse reactie.

¹⁸ De literatuur over wie het initiatief nam op het verbeteren van samenwerking d.m.v. de Trevi groep is niet eenstemmig. Terwijl Tony Bunyan het wijst op Brits initiatief, noemt Johannes Peek Trevi een Nederlands initiatief. Trevi zou, weer volgens andere bronnen, wellicht een vertaling zijn van de initiatiefnemer Minister Fonteyn. Rond deze periode was het De Gaay-Fortman die de zetel van Minister van Binnenlandse Zaken bekleedde, en dat komt dus niet overeen met de feiten dat Fonteyn een initiatief deed. Bovendien lijken de bronnen meer te wijzen naar Brits initiatief. Hierdoor ga ik uit van het standpunt van Bunyan dat het Trevi een Brits initiatief was. Gezien de situatie van de Britten is dit ook niet geheel onlogisch.

¹⁹ T. Bunyan, *Key Text on Justice and home affairs in the European Union: Volume 1: From Trevi to Maastricht (1976-1993)* (London 1997) 9.

gaan en om het coördineren van polities binnen de EG te bevorderen.

Voordat Trevi bestond waren er al meerdere bijeenkomsten over terrorisme in de jaren 1971 en 1972, maar pas in 1975 legde minister van Buitenlandse Zaken James Callaghan het idee voor om een speciale werkgroep voor terrorisme in te schakelen. Uiteindelijk waren het twaalf EG lidstaten binnen de Europese Politieke Samenwerking (EPS) die in de Trevi groep samenwerkten. Door middel van vergaderingen die ieder half jaar gehouden werden door ministers van Binnenlandse Zaken werd er informatie uitgewisseld die essentieel kon zijn voor de lidstaten. Dit is het ministeriële niveau (zie tabel 1.0). Vervolgens werden er vijf werkgroepen opgezet die aan de *Trevi Senior Officials* verslag uitbrachten over de bevindingen die zij deden. Deze *Senior officials* vormden het tweede samenwerkingsniveau die ook weer iedere zes maanden bij elkaar kwamen. Vervolgens vormden de werkgroepen zelf het derde niveau van samenwerking. Bovendien bestond er dan ook nog een Trevi ‘troika’ die bestond uit drie *senior officials*, namelijk het huidige EG-voorzitterschap, de vorige voorzitterschap en de komende voorzitterschap. Deze troika was er om het huidige voorzitterschap te ondersteunen en te informeren. De Trevi gaf op zijn beurt weer adviezen aan de Raad van Ministers door.



Tabel 1.0: werking van de Trevi groep

Taken op Europees niveau

Vijf Trevi-werkgroepen werden in het leven geroepen, waarvan de eerste twee werkgroepen het meest actief waren. In tabel 1.1 in de appendix staan de taken van deze werkgroepen beschreven. Aangezien alleen de eerste werkgroep, Trevi 1, zich specifiek richtte op het voorkomen en bestrijden van terrorisme, is deze het meest van belang voor dit onderzoek.²⁰

²⁰ T. Bunyan (ed.), *Statewatching the new Europe: a handbook on the European state* (Nottingham 1993) 16.

Vanwege de geheime bijeenkomsten en de geheime samenwerking tussen de EG lidstaten is het echter problematisch om te onderzoeken wat de Trevi exact deed en in hoeverre de werkgroep alleen en onafhankelijk opereerde van de Raad van Ministers. Er zijn nooit notulen gemaakt van de bijeenkomsten van ministers in de eerste jaren. Verslagen en verdragen kwamen pas vanaf 1985 op.²¹ Gebaseerd op die informatie is het bekend hoe Trevi ongeveer werkte. Trevi 1 had als enige werkgroep een operationele rol en had als voornaamste taak om analyses te maken van de dreiging van terrorisme binnen en buiten de Europese Gemeenschap, waarbij er een overzicht gegeven werd van strategie en tactieken om terroristische groepen tegen te gaan door internationaal te opereren.

Interessant om te noemen is dat het opvallend genoeg Britse voorstellen waren om de samenwerking te versterken. Het Verenigd Koninkrijk was altijd al een eurosceptisch land, en samenwerking liep niet altijd gemakkelijk. Toch toonde het land wat betreft terrorismebestrijding genoeg initiatief. Bij een spoedbijeenkomst, van de Trevi ministers van Binnenlandse Zaken in september 1986 in Londen, werd er nogmaals benadrukt dat informatie uitgewisseld moest worden. Aanleiding hiervoor was een aantal terroristische aanslagen in Frankrijk, Karachi en Istanbul. Er kwam een nieuw fax systeem binnen de Trevi-landen om informatie met elkaar uit te wisselen. Ook hier namen de Britten de overhand door het nieuwe fax systeem te baseren op de *European Liaison Section* (ELS) van de *Metropolitan Police Special Branch*. Dit faxstelsel werd een integraal onderdeel van de Britse Trevi machine.²² Deze ELS bestond al voordat de werkgroepen werden opgericht en had eigen connecties binnen de EG. Ook informatie-uitwisseling was voor de ELS een belangrijk doel om het CT-beleid te laten werken. Het waren dus weer de Britten die het voor elkaar kregen het leiderschap te pakken als het ging om terrorismebestrijding. Bovendien was het het Verenigd Koninkrijk die in 1992 een aantal seminars organiseerde over inlichtingen over terroristische incidenten en *bomb scene management*.²³ Met als gevolg dat de werkgroep terrorismebestrijding nog betere richtlijnen kreeg om het probleem aan te pakken. Volgens de auteur Tony Bunyan verging echter de communicatie tussen de Trevi-beambten in de twaalf lidstaten niet zonder problemen. Het beveiligde faxstelsel (TREVI Secure Fax Network) dat eerder al was opgezet ondervond problemen door de overbelasting aan de informatie-uitwisseling.

²¹ Volgens Bunyan zijn er drie documenten die de resultaten tonen van het werk wat Trevi deed: het Palma document (1989), de Verklaring van de Trevi groep ministers (1990) en de *Programma of Action* (1990).

²² Bunyan, *Statewatching the New Europe*, 22.

²³ *Ibidem* 18.

Intergouvernementeel of supranationaal

De werkgroepen van Trevi werkten op basis van intergouvernementele samenwerking, waar de Europese Commissie en het Europees Parlement dus buiten stonden.²⁴ Trevi was een intergouvernementeel initiatief dat dus viel onder de verantwoordelijkheid van de Raad van Ministers.²⁵ Dit klaart ook waarom de Britten juist zo blij waren met de samenwerking binnen Trevi. De Britten waren, en zijn nog steeds, alles behalve voorstander van supranationale samenwerking waarbij maatregelen een eigen leven zouden leiden en regels implementeren op de lidstaten. Bemoeienis vanuit Brussel was simpelweg niet gewenst. Via intergouvernementele samenwerking bleef de lidstaat veel dichterbij het samenwerkingsproces en de regelgeving staan. Binnen Trevi kwamen immers de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie bij elkaar om te praten en samenwerking te verstevigen.

Informatie uitwisseling was dus de basis. Dit verliep via een informele route, waardoor er ook geen vergaderingen genotuleerd werden. In de archieven zijn hier dus ook geen of nauwelijks documenten van te vinden en conclusies trekken over de uitkomsten van de vergaderingen is dus (nog) niet mogelijk.²⁶ Pas na 1986 beginnen de vergaderingen een meer formelere vorm te krijgen. Het was voor de ministers van Binnenlandse Zaken de taak het terrorismebeleid op orde te hebben in hun eigen lidstaat. De Britse minister van Binnenlandse Zaken omschreef Trevi als volgt:

*'It does not need any safeguards. You have to remember what Trevi is. Trevi is merely a gathering together of Ministers of the Interior of the EC countries to give, hopefully, political impetus to various plans or closer policing co-operation. That is all it is. It is not an executive body. Therefore, accountability is from the individual ministers of Interior to their own governments, and there is no need for the body as a whole to be thought of as responsible to any other organization.'*²⁷

Ondanks de informele aard van de werkgroepen en de intergouvernementele samenwerking, heeft Trevi toch op Europees niveau substantieve samenwerking bewerkstelligd. Het zorgde

²⁴ Ibidem 16.

²⁵ J. Peek, 'International Police Cooperation within justified political and juridical frameworks: five theses on Trevi', in: J. Monar en R. Morgan (ed.), *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the fields of justice and home affairs* (Brussel 1994) 201-208, 202.

²⁶ Archieven over de Europese samenwerking op terrorismebestrijding van 1975-1984 worden pas in 2015 openbaar en kunnen wellicht meer informatie geven over de eerste jaren van Trevi.

²⁷ Bunyan, *Statewatching the New Europe*, 23.

voor operationele coördinatie, door een contactenbestand op te bouwen, informatie uit te wisselen en een veilig en degelijk communicatiesysteem op te bouwen.²⁸

Draagvlak lidstaten

Aangezien de totstandkoming van de Trevi groep geheim en informeel is gebleven, is het lastig om te achterhalen wat precies het draagvlak van de lidstaten is geweest. Wel is het bekend dat alle negen lidstaten zich voegde bij het overleg. Informatie werd uitgewisseld en de overbelasting op het Trevi *Secure Fax Network* zou kunnen wijzen dat de uitwisseling groot was. Bovendien kan er ook geconcludeerd worden dat het vooral de Britten waren die voorstanders waren van dit soort samenwerkingsverbanden. Bij meerdere maatregelen was het vaak het Verenigd Koninkrijk dat het enthousiast was.²⁹

Daarnaast is het opvallend op dat er steeds draagvlak was voor samenwerking, nadat er aanslagen gepleegd werden. Meerdere bronnen onthullen welwillendheid uit verschillende lidstaten om samenwerking op CT-beleid aan te gaan. In 1972 was het België die riep voor een definitie van internationaal terrorisme binnen de VN.³⁰ De minister van Buitenlandse Zaken van Bondrepubliek Duitsland (BRD) wees ook al op de noodzakelijkheid van een conventie tegen terrorisme. In een verklaring van de Italiaanse overheid kan bovendien geconcludeerd worden dat deze ook op intergouvernementeel niveau samenwerking tussen EG-lidstaten zag zitten. Gezien de achtergrond van de BRD en Italië niet geheel onlogisch dat daar een draagvlak voor was.³¹ Beide lidstaten werden geteisterd door terroristisch geweld. Een toename van het onveiligheidsgevoel leidde tot meer welwillendheid om krachten te bundelen. Een vergroting in bewustzijn in onveiligheid leek te worden ingeschakeld na een incident. Bijvoorbeeld, na de gijzeling op de Franse ambassade in Den Haag, werden er verklaringen gegeven om tot betere resoluties en samenwerking te komen.³²

Er kwam echter pas een belangrijk Europees verdrag tot stand in 1977. Het Europees Verdrag Tot Bestrijding Van Terrorismen werd op 27 januari 1977 ondertekend in Straatsburg.³³ De lidstaten kwamen onder ander overeen dat er een grotere eenheid gecreëerd moest worden tussen de lidstaten en hiermee effectieve maatregelen tegen terrorisme te

²⁸ G. Edwards en C.O. Meyer, 'Introduction: Charting a contested transformation', in: *Journal of Common Markets* 46 (2008), 1-25, 9.

²⁹ T. Bunyan, *Key Text on Justice and home affairs in the European Union: Volume 1: From Trevi to Maastricht (1976-1993)* 10.

³⁰ Raad van Europa database, OM (72) 187 revised, Committee of Ministers on International Terrorism, 15 november 1972.

³¹ Raad van Europa database, CM/Del/Concl. (73) 224 Item V, Recommendation 703, juli 1973.

³² Nationaal Archief, 2.05.278, Verzonden telexbericht door PV Straatsburg aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1974.

³³ Nationaal Archief, 2.05.262, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1977, no. 63. *European Convention on the Suppression of Terrorism*, 27 januari 1977.

bewerkstelligen. De uitlevering van verdachten van terroristische aanslagen tussen lidstaten werd hier in geregeld. Zo konden lidstaten weigeren een verdachte uit te leveren wanneer hij of zij een ‘politieke overtreding’ had begaan.³⁴ Dit maakte de uitlevering van terroristen of verdachten van terroristische aanslagen dus erg ambivalent, want wat werd er dan precies verstaan onder een politieke overtreding? Dit was voor iedere lidstaat weer anders. Bovendien werd de Conventie niet geratificeerd vóór 1986 door de originele EG-lidstaten, namelijk Frankrijk, Italië en België. Het draagvlak voor deze Conventie was dus duidelijk niet groot, ondanks dat het als een belangrijk akkoord gezien werd.³⁵ In tegenstelling tot de BRD en Italië, zag Frankrijk een nauwere samenwerking niet altijd goed zitten. Minister van Justitie Alain Peyrefitte was niet van plan het verdrag goed te keuren. Het zou voor Frankrijk een te grote concessie zijn geweest. Uitgangspunten van de Franse voorstellen moesten aanvaard worden, wilde Frankrijk de Conventie ook ondertekenen.³⁶ Bovendien vertrouwde de Franse regering de capaciteiten van de Raad van Ministers omtrent veiligheid niet. Frankrijk was bang de nationale soevereiniteit te verliezen aan Brussel. Deze angst was ook reëel bij andere lidstaten, wat uiteindelijk deze conventie moeilijk ratificeerbaar maakte.³⁷

Definitiebepaling van het woord terrorisme kan in verband gebracht worden met de moeilijkheden van de totstandkoming tot eenduidige conventies en afspraken. Een eenduidige definitie van internationaal terrorisme zou bijdragen aan een goed beleid tegen dit probleem. Wanneer deze niet geboden werd, was het lastig concreet op te treden. De definitie van terrorisme is tot op de dag van vandaag nog omstrede en ook toentertijd waren er veel verschillende definities van het woord terrorisme. In een memo aan het minister van Buitenlandse Zaken, liet de permanente vertegenwoordiger voor Nederland al weten het niet eens te zullen zijn met de laatste paragraaf van de resolutie die werd opgesteld.³⁸ Ook de permanente vertegenwoordiger van Italië liet weten dat ze ‘serieuze twijfels’ te hebben bij het overeenkomen tot een gemeenschappelijke definitie van internationaal terrorisme.³⁹ In 1974 bleken echter alle lidstaten wel het agendapunt te steunen dat er een oplossing geboden moest worden voor dit internationale probleem.⁴⁰ Onveiligheidsgevoelens leken dus wel een trigger

³⁴ Nationaal Archief, 2.05.262, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1977, no. 63. *European Convention on the Suppression of Terrorism*, p4.

³⁵ R. Bossong, *The Evolution of EU Counter-terrorism* (Oxon 2013) 27.

³⁶ Historici.nl, S02987, BuZa, blok 4, 1975-1984, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Brief van de minister van justitie aan minister van Buitenlandse Zaken, 2 november 1978.

³⁷ Bossong, *The Evolution of EU Counter-terrorism*, 27.

³⁸ Nationaal Archief, 2.05.278, Telexbericht P.V. Straatsburg aan ministerie BuZa, 22 januari 1974.

³⁹ Raad van Europa database, CM/Del/Concl. (73) 224 Item V, Recommendation 703, juli 1973.

⁴⁰ Nationaal Archief, 2.05.278, Ontvangen codebericht van de PV in New York, 14 maart 1974.

te zijn om samen te werken op Europees niveau, maar de vorm of invulling van deze samenwerking was alles behalve duidelijk.

Totstandkoming interne markt

De EG-lidstaten zagen wel in dat er iets gedaan moest worden aan de negatieve gevolgen van de vervaging van interne grenzen door de totstandkoming van de interne markt en de beveiliging daarvan. Wanneer er vanaf de ondertekening van de Europese Akte toegewerkt werd naar een interne markt die op 1 januari 1993 met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 moest worden voltrokken, kwamen er meerdere onderwerpen aan bod waaraan de EG-lidstaten verder moesten werken. Een aanwijzing daarvoor zijn de verdragen en afspraken die tot stand kwamen binnen het kader van Trevi. In 1992 werd Trevi namelijk niet opgeheven met de oprichting van de Europese Unie, maar werden de maatregelen die hun oorsprong vonden in de jaren zeventig permanent in de Derde Pijler ingekapseld. Voor deze nieuwe structuur werd speciaal de Trevi 92 werkgroep opgericht om de overgang naar nieuwe structuren, ofwel overgang van EG naar EU, soepel te laten verlopen voor de Trevi werkgroepen. De vervaging van interne grenzen bracht problemen met zich mee die met maatregelen in gareel gehouden moesten worden. In de Verklaring van de ministers van de Trevi groep in december 1989 in Parijs werd dit ook bevestigd. *‘The Ministers responsible for police and security in the twelve EEC Member states having met in Paris on 15 December 1989, being aware of the new requirements for cooperation arising out of the European construction and of the creation of an European area without internal frontiers, within which the free movement of people is assured within the terms of the Single European Act.’*⁴¹

Onder de lidstaten werd er bezorgdheid getoond voor de toenemende mate waarin criminaliteit (waar ook terrorisme onder genoemd werd) transnationaal van karakter werd. De ministers van Binnenlandse Zaken zagen in dat tegelijk met deze doelen een vooruitgang in samenwerking tussen overheden nodig was om het terrorisme, internationale misdaad en drugsmokkel te voorkomen. Dit werd ondersteunt door alle lidstaten. Terrorisme werd dus breder getrokken en andere vlakken van criminaliteit werden daarnaast dus ook aangepakt. Zo werd er in gezien dat de vervaging van interne grenzen zou leiden tot meerdere problemen die opgelost of voorkomen moesten worden.⁴² Het *Programme of Action* van Trevi 92 kwam tot stand om de overgang tot de interne markt soepel te laten verlopen. Hierover was dus een algemene consensus binnen de RvM dat dit programma aangenomen moest worden. In de

⁴¹ Declaration of ministers of the TREVI group, Parijs 15 December 1989, T. Bunyan ed. *Key texts on justice and home affairs in the European Union*, volume1: 1976-1993 (London 1997).

⁴² ‘Europese leiders praten over vrij verkeer’, *Nederlandsch dagblad*, 15 december 1989, 1.

werkgroep nam de Europese Commissie ook deel, waardoor het op Europees niveau toch meer draagvlak zou krijgen.⁴³

Wanneer in 1992 het Verdrag van Maastricht werden de bestaande structuren van Binnenlandse Zaken (waarop Trevi was gebaseerd) en wetgeving dus onderdeel van de Derde Pijler van het Verdrag van Europese Unie. De *Trevi Acquis* werd de basis voor maatregelen die genomen werden voor samenwerking op het gebied van contraterrorisme beleid vóór 1992. Zo werd het Europees Verdrag tot Bestrijding van Terrorisme uit 1977 ook opgenomen in deze *Acquis*. Uiteindelijk werd dit ook een deel van het *Acquis Communautaire* en daarmee dus een integraal onderdeel van de Europese Unie.⁴⁴ In het Verdrag van Maastricht werd de samenwerking op het gebied van CT opgenomen in Paragraaf VI waar de samenwerking op het gebied van wetgeving en Binnenlandse Zaken werden geregeld. Hier werd geregeld dat over zaken als terrorisme overlegd werd binnen de Raad van Ministers.⁴⁵ Terrorisme werd gezet naast andere interne EU-problemen en werd niet meer als een grote dreiging gezien, volgens Monica den Boer, bijzonder hoogleraar in vergelijkende bestuurskunde.⁴⁶ Het bleef dus een zaak van intergouvernementele samenwerking, maar werd wel zo serieus genomen dat het een integraal onderdeel werd van de pijlerstructuur waarop de EU gebaseerd is.

De vervaging van de interne grenzen en daarbij de toenemende risico's betreft onveiligheid op het gebied van terrorisme en criminaliteit vroegen om een permanente samenwerking om dit te bestrijden. Risico's die verder gingen dan de capaciteiten van de lidstaten om dit te kunnen voorkomen. Er waren dus instrumenten, instituties en systemen op transnationaal niveau nodig om dit soort criminaliteit te kunnen bestrijden en voorkomen.⁴⁷ In 1993 poogde het Belgische voorzitterschap echter wel deze zaken binnen dezelfde structuren te brengen als andere onderwerpen van het EU-beleid, door de Europese Commissie er ook bij te betrekken. Hierop kwam veel verweer en het bleef dus een samenwerking op basis van intergouvernementele overleggen.⁴⁸

⁴³ Bunyan (ed.), *Statewatching the new Europe*, 20.

⁴⁴ De 'Trevi acquis', 2 november 1993, T. Bunyan ed. *Key texts on justice and home affairs in the European Union*, volume 1: 1976-1993 (London 1997), 25.

⁴⁵ Title VI of the Maastricht Treaty: Cooperation in the fields of Justice and Home Affairs, Treaty on European Union 1992, T. Bunyan ed. *Key texts on justice and home affairs in the European Union*, volume 1: 1976-1993 (London 1997), 23.

⁴⁶ M. den Boer, *9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment (2003)* 1.

⁴⁷ J. Monar & R. Morgan (eds.), *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the fields of justice and home affairs* (Brussel 1994) 15.

⁴⁸ Monar & R. Morgan (ed.), *The Third Pillar of the European Union*, 14.

Deelconclusie

De jaren zeventig werden getypeerd door veel terroristische activiteiten in meerdere Europese landen binnen de Europese Gemeenschap. Als gevolg hiervan ontstond er een roep om samenwerking om dit internationale veiligheidsprobleem een tegenwicht te bieden. Zo waren het de Britten die vooraanstaand initiatiefnemers waren met als gevolg dat de Trevi groep werd opgericht. Samenwerking, maar vooral een vraag naar samenwerking op Europees niveau, ontstond dus wel degelijk. Internationaal terrorisme moest internationaal opgelost worden een eenduidige aanpak was daarbij dus gediend. Bovendien ontstonden er ook een aantal verdragen en conventies die het fenomeen wat meer zwart of wit zette. Bronnen tonen een welwillendheid van de lidstaten, aangezien er meerdere lidstaten, met name het Verenigd Koninkrijk, initiatief toonden.

De samenwerking die ontstond, valt te verklaren vanuit de structuur van de EG toentertijd. Samenwerking op Europees niveau bestond toen nog over het algemeen op intergouvernementele basis en het is dan ook niet zo gek dat ook het CT-beleid op deze structuren is gebaseerd. Hierdoor waren de maatregelen die genomen werden en de initiatieven die getoond werden, niet altijd even effectief. Zodra er een terroristisch incident was geweest, leek de welwillendheid voor samenwerking groot en leek er consensus te ontstaan tussen de lidstaten. Dit zou verklaard kunnen worden uit het versterkte gevoel van onveiligheid. Met de implementatie van de maatregelen die genomen werden, waren er echter problemen. Uiteindelijk waren niet alle lidstaten het eens met de definitiebepaling van terrorisme of werd de conventie die de uitlevering van terroristen regelde niet geïmplementeerd door de belangrijkste lidstaten. Bovendien bleef de samenwerking binnen Trevi erg informeel en geheim. Door de intergouvernementele aard van de samenwerking en de structuur van de EG, bleef de lidstaat uiteindelijk de eindverantwoordelijke voor het CT-beleid. Welwillendheid van samenwerking op Europees niveau was er, al bleef dat op intergouvernementele basis, de implementatie van die samenwerking was echter problematisch.

Welwillendheid voor samenwerking kan gevonden worden in de totstandkoming van de Europese Unie. Pas wanneer de Europese Akte werd ondertekend en daarmee een overeenkomst werd gesloten om tot een interne markt te komen, leek er sprake van een *spillover* aan maatregelen op Europees niveau. De interne markt bracht automatisch problemen met zich mee die de veiligheid van iedere lidstaat zou kunnen bedreigen. Georganiseerde criminaliteit en terrorisme moesten tegen gehouden worden. Een tal van oplossingen en regels waren het gevolg hiervan. De welwillendheid was dus zo groot dat

uiteindelijk de samenwerking die in de loop der jaren was ontstaan, een permanente plaats kregen binnen de nieuwe pijlerstructuur van de EU. Het bleef echter wel beperkt tot intergouvernementele samenwerking.

2. Contraterrorisme na 9/11

Historische context

Na de aanslagen door Al Qaida in New York en Washington van 11 september 2001 begon er een nieuwe golf van terroristische activiteiten die niet alleen Europa, maar ook de rest van de wereld, in hun greep hield. Aanslagen van die omvang waren nieuw. Er werd nu een groot aantal slachtoffers gemaakt met één aanslag.⁴⁹ Bovendien werd West-Europa op 11 maart 2004 ook geconfronteerd met jihadistisch terrorisme in de Spaanse stad Madrid. Links terrorisme, zoals in de jaren zeventig, maakte plaats voor extremistisch Islamitische organisaties, zoals Al Qaida. Nog meer dan toen werden grenzen een minder grote obstakel voor deze terroristische organisaties om zich internationaal te kunnen bewegen.

Ondertussen bestond de Europese Unie al bijna tien jaar toen dit nieuw soort terrorisme opkwam. Met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in 1992 werd de Unie en daarmee de interne markt een feit. Daarbij zagen we dat er in de jaren tachtig al hard gewerkt werd om deze interne markt zonder problemen tot stand te laten komen. Met het vrij verkeer van personen en goederen kwamen de nodige veiligheidsproblemen opzetten. De maatregelen en werkgroepen zoals Trevi werden opgenomen in de Derde Pijler (de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) van de Unie om deze problemen permanent tegen te gaan.⁵⁰ Terrorisme werd gerelateerd aan andere internationale problemen als druksmokkel, illegale immigratie en andere soorten georganiseerde criminaliteit die in context stonden met de vervaging van de interne grenzen. Met de komst van een nieuw soort terrorisme na 9/11 werd Europa weer voor een dilemma gezet dat moeilijk aan te pakken was. Terrorisme was meer dan ooit internationaal van aard.⁵¹ Nieuwe methodes, zoals een grotere kans op het gebruik van massavernietigingswapens en chemische wapens brachten terrorisme in een geheel nieuwe context.⁵² Daarnaast was de EU groter dan de EG in de jaren zeventig en waren de interne grenzen meer dan ooit vervaagd. Reizen van het ene EU land naar de ander was nu heel makkelijk binnen Schengenakkoorden.⁵³ Hoe reageerde de Europese Unie op de

⁴⁹ Terrorism in Europe: How does the Union of 25 respond to this phenomenon?, 7 oktober 2004, D.C. Lovelace Jr., *Terrorism: documents of international and local control*, Serie 1 Volume 89 (2008) 187-191.

⁵⁰ Zimmerman, 'Reappraising EU counterterrorism', 126.

⁵¹ Communication from the Commission of the European communities to the European Parliament and the Council, 6 november 2007, D.C. Lovelace Jr., *Terrorism: documents of international and local control*, Serie 1 Volume 89 (2008), 51.

⁵² Communication from the Commission of the European communities to the European Parliament and the Council, 6 november 2007.

⁵³ Burgess, 'There is No European Security, Only European Securities', 311.

toenemende dreiging van terrorisme sinds de jaren zeventig nu de interne markt tot stand was gekomen?

Overvloed aan maatregelen

De aanslagen in de Verenigde Staten lieten Europa ook niet ongemoeid. In een speciaal bijeengekomen Europese Raad op 21 september 2001 werden er tal van beslissingen gedaan om de inspanning van de EU tegen het terrorisme en solidariteit met de Amerikanen te tonen.⁵⁴ Er leken op het eerste gezicht een tal van maatregelen in het leven geroepen worden die de strijd tegen het terrorisme moesten gaan versterken. Zelfs auteurs als D. Zimmerman en Oldrich Bures, beide bekend voor hun sceptische visie op de werking van het Europees CT-beleid, lijken het eens te zijn dat de EU alles poogde te doen om samenwerking verder tot stand te laten komen. Volgens Bures heeft het incident in New York en Washington ervoor gezorgd dat de EU opstond als consistent actor tegen terrorisme.⁵⁵ Het is echter onmogelijk om alle maatregelen aan de orde te brengen in dit onderzoek, en daarom zullen de voornaamste maatregelen benoemd worden.

In deze bijeenkomst van de Europese Raad werd vergaderd ‘[i]n order to analyse the international situation following the terrorist attacks in the United States and to impart the necessary impetus to the actions of the European Union.’⁵⁶ Lidstaten zagen de kans om nu iets terug te kunnen doen voor hun bondgenoot de Verenigde Staten door zich welwillend op te stellen voor samenwerking met dit land. Bovendien zag de Europese Raad in dat de strijd tegen het terrorisme een geprioriteerd doel was voor de EU. Als gevolg van deze speciale bijeenkomst werden er een tal van nieuwe, maar ook minder nieuwe, maatregelen genomen omtrent het CT-beleid op Europees niveau.

Zo ontstond het Actieplan waarin samenwerking op contraterrorisme beleid verbeterd en versterkt moest worden. Dit plan zou ieder half jaar geactualiseerd worden. Allereerst had het Actieplan als doel dat politie- en rechtelijke samenwerking verbeterd moest worden. Daarbij werd het *European Arrest Warrant* (EAW) en een definitie van terrorisme aangenomen. Deze uitleveringsmaatregel werd een dag eerder al geaccepteerd door de Raad van Ministers voor Justitie en Binnenlandse Zaken.⁵⁷ Het huidige systeem voor uitlevering

⁵⁴ Europa.eu, SN 140/01, Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting, 21 September 2001.

⁵⁵ O. Bures, ‘EU counterterrorism policy: A paper tiger?’, in: *Terrorism and Political Violence* 18:1 (2006) 57-78, 60.

⁵⁶ Europa.eu, SN 140/01, Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting, 21 September 2001.

⁵⁷ R. Bossong, ‘The Action Plan on Combating Terrorism: A flawed instrument of EU security governance’, in: *JCMS* 46:1 (2008) 27-48, 36.

tussen lidstaten, dat al vanaf de jaren zeventig bestond, zou plaats maken voor de EAW. Dit zou de uitlevering moeten gaan versnellen. Ten tweede moesten er meer ontwikkelingen komen voor internationaal rechtelijke instrumenten om zo snel mogelijk conventies tegen terrorisme internationaal aan te nemen via bestaande organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN). Ten derde moest er een einde komen aan het financieren van terrorisme. Als vierde doel had het Actieplan dat veiligheid van vliegverkeer versterkt moest worden en als laatste doel moest de EU mondiale handelingen beter coördineren. Dat wilde zeggen dat de Raad van Algemene Zaken een grotere consistentie en coördinatie tussen alle beleidsvoeringen van de Unie moest bereiken.⁵⁸

De beslissingen die genomen werden, waren niet allemaal nieuw en sommige maatregelen waren al besproken in eerdere bijeenkomsten van de Europese Raad en Raad van Ministers in 1999 en 2000. Het Actieplan gaf niet meer dan een ‘groen licht’ voor deze initiatieven.⁵⁹ Deze plannen werden echter pas daadwerkelijk aangenomen nadat de terroristische aanslagen van 9/11 de wereld deden opschrikken. Ook werden bestaande instituties zoals Europol en Eurojust versterkt om de samenwerking op Europees niveau te versterken en te behouden. Europol kan gezien worden als de opvolger van de vroegere Trevi-groep die ook als taak had informatie te verzamelen wat betreft terroristische dreiging. Als ware werd de informatie-uitwisseling voortgezet en zelfs versterkt.

Volgens de Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), die binnen de Derde Pijler van de Unie werkzaam was, had de situatie in de Verenigde Staten ervoor gezorgd dat een noodzakelijke beslissing nodig was.⁶⁰ De Europese Commissie had zich in de voorgaande jaren ook al hard gemaakt voor het CT-beleid op Europees niveau.⁶¹ Zo vormde de Commissie eerder al het *Framework Decision on terrorism* die door de Raad van Ministers werd geaccepteerd en aangenomen.⁶² Dit initiatief hield onder ander in dat het concept van terrorisme verbreed zou worden, waarbij ook protesten en ‘stedelijk geweld’ toegevoegd zouden worden.⁶³ Als dat nog niet genoeg was, werd er ook een *Anti-terrorism Roadmap* aangenomen door de Raad van JBZ om bepaalde punten van het eerdergenoemde

⁵⁸ Conclusion and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting, 21 september 2001, p1-4.

⁵⁹ Bossong, ‘The Action Plan on Combating Terrorism: A flawed instrument of Eu security governance’, 35.

⁶⁰ Europa.eu, 12019/01 (Presse 327) (OR. Fr), Extraordinary Council Meeting Justice, Home affairs and civil protection, 20 september 2001.

⁶¹ Statewatch.org, COM(2001)521 final 2001/0217 (CNS), Proposal for a Council Framework Decision on Combatting Terrorism, 19 september 2001.

⁶² Europa.eu, 12019/01 (Presse 327) (OR. Fr), Extraordinary Council Meeting Justice, Home affairs and civil protection, 20 september 2001, p5.

⁶³ ‘The Conclusions of the special Justice and Home Affairs council’, in: *Statewatch post analyses* 1 (20 september 2001), 1-13.

Actieplan, dat werd aangenomen door de Europese Raad, in kaart te brengen. Deze betroffen Europese maatregelen waarin overzichtelijk werd weergegeven welke partijen verantwoordelijk waren voor de implementatie van deze initiatieven.⁶⁴ Er lijkt dus op het eerste gezicht grote welwillendheid en initiatiefneming te zijn voor het integreren van CT-beleid op Europees niveau vanaf 2001.

Op het moment dat Europa zelf ook opgeschrikt werd door de terroristische aanslagen op een aantal treinen in Madrid in maart 2004, werden er opnieuw een aantal maatregelen in het leven geroepen. Het terrorisme kwam nu echt dichtbij. Ook hierbij zijn een aantal initiatieven aan te wijzen die duiden op welwillendheid tot Europese terrorismebestrijding en daarbij een versterking van Europese veiligheid. De Europese Raad kwam wederom met een reactie in de *Declaration on Combating Terrorism* direct na de aanslagen. Een terroristische aanslag werd gezien als een aanslag op de internationale gemeenschap, dus ook op de EU zelf.⁶⁵ Er werd een oproep gedaan voor solidariteit onder de lidstaten om met elkaar tegen terrorisme op te treden binnen de Solidariteitsclausule van de constitutie van de EU. Daarnaast werden lidstaten opgeroepen om nog sneller bepaalde maatregelen te nemen en te versterken die door de EU al eerder waren aangenomen, zoals het *Framework* en de EAW. Bovendien werd er ook nadruk gelegd op de roep om informatie-uitwisseling tussen lidstaten. Dit werd aangenomen in het Den Haag Programma, waarin voor vijf jaar de werkwijze van de JBZ werd bepaald met de inachtneming van de vrijheid en veiligheid van de Europese burger.⁶⁶ Het was wederom voornamelijk gericht op de informatie-uitwisseling tussen lidstaten.

Daarnaast werd het Actieplan voor terrorismebestrijding herzien en bekrachtigd, echter wel met een paar onopgeloste zaken voor een aantal lidstaten.⁶⁷ Bovendien werd het Actieplan wederom aangepast, echter niet nieuw voor de situatie. Deze was en is constant aan verandering onderhevig. Wat wel nieuw was, was dat er een Coördinator voor Terrorismebestrijding werd aangesteld. Deze Coördinator moest tekortkomingen in de organisatie van het contraterrorisme beleid van de EU verbeteren en in kaart brengen.⁶⁸ Ook na deze gebeurtenis in Madrid, na een bedreiging en aantasting van de veiligheid in Europa, lijken de lidstaten overeengekomen te zijn samen te werken tegen de onveiligheid bewerkstelligd door terrorisme.

⁶⁴ Statewatch.org, SN 4019/01 (OR.Fr) , Anti-terrorism Roadmap, 26 september 2001, 1.

⁶⁵ Europa.eu, Declaration on combating of Terrorism, 25 maart 2004, 1.

⁶⁶ Europa.eu, Kaderbesluit 2008/19/JBZ van de Raad, 28 november 2008.

⁶⁷ De Raad van de Europese Unie, communicatie van de secretaris-generaal van de Raad aan het Coreper, 18 oktober 2014 (Brussel) (14814/04).

⁶⁸ Bures, 'EU Counterterrorism Policy: A paper tiger?', 70.

Taken op Europees niveau

Zoals in de vorige paragraaf werd uitgelegd, waren de maatregelen die door de EU werden genomen niet op een hand te tellen. Zowel na de aanslagen in 2001 en als in 2004, ontstonden er nog meer maatregelen gebaseerd op de huidige structuren van de Europese Unie. Betekende dit dat de taken ook daadwerkelijk op Europees niveau werden uitgevoerd, of bleven lidstaten de overhand houden in het uitvoeren van hun CT-beleid?

Opmerkelijk is dat een *spillover*-effect leek ontstaan. De Europese CT-instituten zijn sinds de totstandkoming van de EU een permanent onderdeel geworden van de Unie. Van intergouvernementele samenwerking binnen de EPS in de jaren zeventig, naar een interne markt in de Verdragen van de Europese Unie waar nieuwe permanente structuren voor in de plaats kwamen binnen de Derde Pijler, naar een hogere onveiligheidsgevoel waardoor binnen die Verdragen verdere integratie welwillendheid ontstaat om samen te werken. Trevi werd onderdeel van de Derde Pijler binnen JBZ, en uiteindelijk produceerde deze weer vele maatregelen na 9/11 om Europese veiligheid te versterken. Er werd een reden gevonden voor meer maatregelen om de veiligheid te verbeteren. Ook Monica den Boer merkt dit op in haar onderzoek. *'[t]here is a spill-over from terrorism to other security or mobility-related issues.'*⁶⁹ De *spillover* lijkt bovendien gezorgd te hebben voor niet alleen meer samenwerking binnen de Raad van JBZ, maar ook binnen andere instituten die zich ontfermden over de Europese regelgeving tegen terrorisme. Niet langer was een werkgroep verantwoordelijk van het in kaart brengen van de terrorisme dreigingen, maar nu waren het Europol en Eurojust die daarbij hielpen. Daarnaast waren het ook de Europese Commissie en de Europese Raad die zich bemoeiden met dit internationaal fenomeen. Unie-breed werd terrorisme gezien als een probleem dat aangepakt moest worden.

Dat betekende echter niet dat al deze beslissingen zonder problemen geïmplementeerd werden. Een goed voorbeeld daarvan was Europol. Niet alle lidstaten zagen de samenwerking met Europol zitten. Europol had als enige een operationele rol gekregen, maar dit ging niet geheel zonder problemen. In de Raad van JBZ was er een duidelijke toewijding aan Europol. De Raad wilde deze namelijk plaatsen als middelpunt van het Europese contraterrore programma.⁷⁰ Nationale politie-eenheden werden nu verplicht om samen te werken met

⁶⁹ M. den Boer, '9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism policy: a critical assessment.', in: *Policy Papers* 6 (September 2003) 16.

⁷⁰ The Conclusions of the special Justice and Home Affairs council', in: *Statewatch post analyses* 1 (20 september 2001) 2.

Europol en moesten bepaalde punten van informatie communiceren naar Europol, zoals data over de identiteit van een persoon, groep of entiteit. Nationale overheden waren toch achterdochtig in het geven van deze informatie. De auteur Bures citeert dan ook een Europese diplomaat die de vinger op de zere plek legde: *'everybody says they are in favor of co-ordination but nobody is in favor of being co-coordinated, the reflex of interior ministers is to jealously protect their powers on the national level even though the fight against terrorism in a global one.'*⁷¹ Ondanks de operationele rol van Europol, waren het uiteindelijk toch weer de lidstaten die uitmaken of ze de informatie wilden uitwisselen. Een van de redenen daarvoor die gegeven werd, is dat lidstaten bilaterale samenwerking nog steeds als meest functionele samenwerking zagen vanuit hun inlichtingendiensten gezien.⁷²

Bovendien zorgde de EAW voor de nodige aarzelingen bij lidstaten. De EAW zorgde voor een Europees regel over de formele uitleveringsprocedures. Hierbij zou er wederzijdse erkenning van elkaars juridische beslissingen zijn ontstaan die voorgaande uitleveringsprotocollen verving. Dit kon echter pas gaan werken als alle lidstaten deze woord voor woord in de binnenlandse wetgeving overgenomen had.⁷³

Wanneer de *Roadmap* onder de loep wordt genomen, dan zien we dat er nog steeds veel maatregelen op nationaal niveau uiteindelijk geïmplementeerd moesten worden. Zo citeert het dat de *European Arrest Warrant* en de definitie van terrorisme op Europees niveau inwerking werd getreden, waarvoor de Raad van JBZ verantwoordelijk was. Het waren echter de lidstaten die uiteindelijk de verantwoordelijke waren om samenwerkingsteams in te schakelen en internationale conventies tegen terrorisme aan te nemen. Dit werd dan wel Europees opgeschreven, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid en toepassing lag bij de nationale lidstaat.⁷⁴ Om het overzicht van al deze maatregelen en instrumenten te houden, was de Coördinator voor Terrorismebestrijding aangenomen. Deze persoon moest de samenwerking in kaart brengen in goede banen leiden en lijkt dus ook de spil te zijn geweest in het bij elkaar houden van deze overvloed aan maatregelen. Problematisch was dat, ondanks deze maatregelen op Europees niveau, het in de praktijk lastiger uit te voeren was. De afwezigheid van een robuust uitvoerend mandaat voor de EU zorgde ervoor dat het onmogelijk was voor de EU om de strijd te leiden.⁷⁵ De Coördinator die was aangesteld na

⁷¹ O. Bures, 'EU Counterterrorism Policy: A paper tiger?', 63.

⁷² Ibidem 63.

⁷³ M. den Boer, '9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism policy: a critical assessment.', 6.

⁷⁴ Statewatch.org, SN 4019/01 (OR.Fr) , Anti-terrorism roadmap, 29 september 2001.

⁷⁵ Zimmermann, 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', 124.

2004 veranderde hier weinig aan. Zimmermann lijkt terecht te stellen dat de Europese Unie niet het juiste instrument is om multilateraal te strijden tegen terrorisme.

Intergouvernementeel of supranationaal

Een van de redenen voor de problematische toepassing van de maatregelen op CT-beleid, was de aard van de samenwerking. De Coördinator en andere coördinerende organen van de EU waren, net als in de jaren zeventig, voornamelijk intergouvernementeel.⁷⁶ Monica den Boer onderstreept dit ook als een van de problemen voor de Europese terrorismebestrijding. Internationaal terrorisme vroeg wel om een gemeenschappelijk optreden, vooral gezien de interne markt en de vervaging van interne grenzen binnen de EU.⁷⁷

De eerste EU-Coördinator terrorismebestrijding Gijs de Vries gaf in een interview aan dat er op drie manieren te werk gegaan werd om de strijd tegen het terrorisme aan te gaan. Allereerst waren het nog steeds de nationale lidstaten die de strijd moesten aan gaan. Deze bleven volledige controle behouden over hun politie, veiligheid- en inlichtingendiensten en hun juridische instituties. Ten tweede gaf De Vries aan dat deze nationale lidstaten interstatelijk moesten samenwerken.⁷⁸ Dit kan worden gezien als een logisch gevolg van de totstandkoming van de interne markt vanaf 1993. Grenzen binnen de EU waren vanaf deze periode makkelijk te passeren. Ook voor eventuele verdachte personen. Daarbij moesten de externe grenzen steeds beter door middel van samenwerking beveiligd worden. Om de samenwerking te kunnen bewerkstelligen was er een heel pakket aan maatregelen in het leven geroepen. Zoals eerder in dit hoofdstuk al getoond werd, waren deze niet op één hand te tellen. Europol en Eurojust zijn daarbij een belangrijke spil in de samenwerking. De samenwerking was dus, zoals in de vorige casus, op basis van informatie-uitwisseling tussen lidstaten. Oftewel het was gebaseerd op intergouvernementeel samenwerking. Als laatste noemde hij ook nog de samenwerking met andere landen buiten de EU.⁷⁹ Echter vergat De Vries dat het nog steeds bij de lidstaten lag om de informatie door te spelen aan Europol en zoals eerder opgemerkt, waren lidstaten niet altijd even enthousiast over de coördinerende rol van Europol. Hij gaf wel aan dat er beperkingen waren op de hoeveelheid informatie die uitgewisseld kon worden. Zolang de lidstaten bepaalde maatregelen wilden implementeren op nationaal niveau, was er geen probleem. Het probleem was wel dat dit dus niet altijd

⁷⁶ Zimmermann, 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', 124.

⁷⁷ M. den Boer, '9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism policy: a critical assessment.', 6.

⁷⁸ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Interview met Gijs de Vries, EU-Coördinator voor Terrorismebestrijding, in : *Nato Review* 3 (2005) 1-5, 1.

⁷⁹ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Interview met Gijs de Vries, EU-Coördinator voor Terrorismebestrijding, in : *Nato Review* 3 (2005) 1-5, 2.

gebeurde.⁸⁰

Omdat de Europese samenwerking nu veel verder ging dan informele werkgroepen, zoals de Europese Commissie die zich ook ging bemoeien met het probleem, kan er echter niet gezegd worden dat het alleen op basis was van intergouvernementele samenwerking. Op een aantal punten zien we namelijk wel supranationale elementen in de samenwerking. De definitiebepaling was er een van een meer supranationale aard die Europees werd aanvaard. Sommige lidstaten hadden voor 9/11 nog geen definitie aangenomen, maar de tragische gebeurtenis in New York en Washington bracht daar verandering in. De aanslagen van 9/11 kunnen dus gezien worden als katalysator voor implementatie van maatregelen tegen terrorisme en andere soorten criminaliteit die zich internationaal bewogen.⁸¹ Daarnaast was er sprake van pijleroverstijgende samenwerking. Niet langer ontfermde zich alleen de Raad van JBZ zich over terrorismebestrijding, maar ook de Europese Commissie hield zich nu bezig met dit internationale probleem door het recht om problemen op de agenda van de EU te zetten. Voor al die maatregelen was er één aanspraakpunt en Coördinator die communiceerde tussen de verschillende instituties van de Europese Unie.

Draagvlak lidstaten

Dat de Coördinator voor Terrorismebestrijding niet meer kon doen dan een overzicht bewaren van de overvloed aan maatregelen, moge nu duidelijk zijn. Het te kort aan een mandaat voor zowel de Coördinator als de Unie zelf, zorgde ervoor dat het niet meer was dan een coördinerende rol op Europese samenwerking. Of er ook steun onder de lidstaten leek te zijn voor de Europese maatregelen om een oplossing te bieden voor de dreiging van terrorisme, een dreiging voor de grenzen van de EU lidstaten, is daarom nog maar de vraag. Volgens Zimmermann ontbrak en ontbreekt het de Coördinator en de EU aan een essentiële legitimering om als een collectieve veiligheidsorganisatie op te treden. Om echt goed te werk te kunnen gaan, zou de Coördinator dezelfde rechten moeten krijgen als de ministers van Binnenlandse Zaken in de lidstaten.⁸² Een reden die hiervoor gegeven kan worden, was het draagvlak van de lidstaten om de maatregelen te implementeren op nationaal niveau, maar ook het draagvlak binnen de Europese instituties. Het ontbrak de EU aan supranationale middelen om meer te eisen van de lidstaten. Eisen die echter wel nodig zouden zijn volgens

⁸⁰ 'Den Haag is strenger dan Brussel: nationale wetgeving beperkt privacy meer dan Europese regels', *NRC Handelsblad*, 9 april 2003, 2.

⁸¹ 'Den Haag is strenger dan Brussel: nationale wetgeving beperkt privacy meer dan Europese regels', 2.

⁸² Zimmermann, 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', 133.

de Europese Commissie om de interne markt veilig te stellen.⁸³

Na de aanslagen in de Verenigde Staten en in Madrid was er sprake van een hoge solidariteit onder de lidstaten om gezamenlijk het probleem van terrorisme en andere gerelateerde problemen aan te pakken om de (grenzen van de) EU veilig te stellen. Vóór 9/11 waren er wel degelijk maatregelen omtrent terrorismebestrijding zoals de eerste casus al liet blijken, maar de implementatie door de lidstaten was echter wel een probleem.⁸⁴ Eerder was er al geconcludeerd dat er een *spillover* ontstond aan maatregelen binnen het kader van het Verdrag van Maastricht, de basis van de Unie. Het hoge onveiligheidsgevoel onder de lidstaten zorgde er dus voor dat de lidstaten solidair waren om het probleem gezamenlijk aan te pakken en daarmee een *window of opportunity* voor de Europese instituties om een Europees CT-beleid te versterken.⁸⁵ Wanneer de aangenomen oplossingen echter geïmplementeerd moesten worden, leek er toch een terughoudendheid van Europese lidstaten te zijn. De informatie-uitwisseling aan Europol waar de samenwerking voornamelijk omging bleek niet van harte te gaan. Doelstellingen binnen het *Framework* (of Kaderbesluit) bleken te hoog gegrepen en werden vaak niet snel genoeg geïmplementeerd door de lidstaten.⁸⁶ Twee lidstaten waren alleen instaat om specifieke wetgeving op terrorisme aan te nemen binnen de deadline gegeven voor de Europese Raad. Het was uiteindelijk aan de lidstaat zelf om bepaalde maatregelen over te nemen in de nationale wetgeving. Een aantal lidstaten voelden zich niet strikt gebonden aan het *Framework* en ontwikkelde hun eigen bilaterale relaties of maakten gebruik van informele werkgroepen.⁸⁷ Het waren vooral de landen die al een sterk CT-beleid en inlichtingendienst hadden die het idee van een sterk hoofd voor terrorismebestrijding te hebben of een pan-Europese inlichtingendienst.⁸⁸ Bovendien waren lidstaten erg terughoudend om de EAW woord voor woord over te nemen binnen de nationale wetgeving.

Daarentegen leek er toch ook wel sprake van welwillendheid om CT-beleid aan te sterken. Nederland was erg welwillend om de antiterrorwetgeving aan te scherpen waarbij het dichterbij de wetgeving in Brussel kwam te staan. Identificatieplicht was een maatregel

⁸³ Communication from the Commission of the European communities to the European Parliament and the Council, 6 november 2007, D.C. Lovelace Jr., *Terrorism: documents of international and local control*, Serie 1 Volume 89 (2008), 59.

⁸⁴ O. Bures, 'EU Counterterrorism policy: a paper tiger?', 60.

⁸⁵ Dit wordt ook ondersteund door Monica Den Boer, in: '9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism policy: a critical assessment.' (2003).

⁸⁶ Europe.eu, 2002/475/JBZ, Kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding, Besluiten aangenomen krachtens titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, 13 juni 2002, 2.

⁸⁷ Bossong, 'The Action Plan on Combating Terrorism: A flawed instrument of Eu security governance', 40.

⁸⁸ Zimmermann, 'The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', 134.

dat zelfs volgens meerdere lidstaten te ver ging en toch werd dit een maatregel dat actief werd binnen de Nederlandse wet.⁸⁹ De lidstaat was dus als laatste aan zet. Voelde de lidstaat niet voor bepaalde regels, dan kwam er ook niets van terecht. Nederland leek daarin echter wel welwillend in te staan, volgens *NRC Handelsblad*.

Wederom was ook Engeland, net als in de jaren zeventig, een van de vooraanstaande lidstaten die de kans schoon zag om het CT-beleid in eigen land aan te scherpen door de steun vanuit Brussel. Daar gingen maatregelen nog veel verder waarbij er zelfs een aantasting van het recht op privacy zou zijn bewerkstelligd. Het Brits Hogerhuis liet ook blijken in een rapport dat het Verenigd Koninkrijk een van de meest welwillende lidstaten was om informatie aan Europol te verschaffen.⁹⁰ In een gesprek met de EU-Coördinator De Vries werd dit door hem benoemd. Het Verenigd Koninkrijk speelde nog steeds een grote rol binnen het CT-beleid van de Europese Unie.

Deelconclusie

Internationaal terrorisme vormde een dreiging voor de interne markt van de EU. Nu de interne markt tot stand gekomen was en daarbij ook een constitutie waarop de EU was gebaseerd. Na 9/11 was het niet meer een werkgroep zoals Trevi of de Raad van Ministers die informeel bijeen kwam om het probleem te bespreken, maar meerdere spelers poogden een oplossing te bieden voor het probleem. Zowel de Europese Commissie als de Raad van JBZ en de Europese Raad kwamen met verklaringen naar buiten dat er Europees opgestaan moest worden tegen terrorisme. Het gevoel van onveiligheid was dus groot. Om de interne markt veilig te stellen, werd er voort gebouwd op de samenwerking binnen de huidige structuren van de EU. Een *spillover* van maatregelen waren hiervan het gevolg. Brussel zag dit als noodzaak om de interne markt en de lidstaten veilig te stellen. Vanwege de nasleep en impact van 9/11 en de aanslag in Madrid in 2004 wisten de lidstaten ook een welwillendheid te vinden voor samenwerking. Dit zorgde voor een *window of opportunity* en op het eerste gezicht het nodige draakvlak voor de roep op samenwerking door de Europese Commissie en Europese Raad.

Desondanks bleven er beperkingen in zicht die veel maatregelen van te weinig slagkracht voorzagen. Lidstaten bleken toch niet staan te trappelen om hun soevereiniteit op te geven. Afspraken met de EU werden niet altijd nagekomen en deadlines werden gemist. Samenwerking was simpelweg nog steeds intergouvernementeel en zelfs daar leken er genoeg problemen te zijn, zoals bij de informatieverstrekking aan Europol.

⁸⁹ ‘Den Haag is strenger dan Brussel: nationale wetgeving beperkt privacy meer dan Europese regels’, 2.

⁹⁰ British Parliament, House of Lords European Union Committee, *After Madrid: The EU's response to Terrorism: 5th report of session 2004-05* (2005), 13.

Afgezien van de *window of opportunity* van de Europese Commissie om terrorisme (en andere problemen gerelateerd aan misdaad) weer hoog op de agenda te zetten, mislukte de implementatie van de maatregelen grotendeels. Gezien de basis van de interne markt (Verdrag van Maastricht) had de Europese Commissie een goede argumentatie om dit op de agenda te zetten. De interne markt zorgde voor de nodige gevoeligheid voor internationaal terrorisme. Problematisch was echter daarbij dat de EU niet meer bleef dan vooral intergouvernementele samenwerking en dat dit lidstaten hun CT-beleid en daarmee hun soevereiniteit liever niet overgaven aan Brussel. De Europese Unie en de basis daarvan had simpelweg een ander idee van samenwerking dan de lidstaten. Uiteindelijk blijft het de lidstaat die het laatste woord heeft. Een groter gevoel van onveiligheid veranderde daar echter niets aan. De maatregelen werden dan wel op papier gezet, geïmplementeerd worden door de nationale lidstaat bleek weer een heel ander verhaal te zijn.

3. Conclusie

De Europese Unie heeft de nodige ervaring opgedaan wat betreft terroristisch geweld aan het einde van de 20^e en begin 21^{ste} eeuw. Meer dan ooit is terrorisme transnationaal geworden en zijn grenzen niet langer een obstakel voor terroristische organisaties, zoals Al Qaida. Voor de interne markt van de EU is dit alleen maar een zwakker punt geworden. De vervaging van de interne grenzen werd een gevoelige snaar die makkelijker geraakt kon worden. Leidde dit dan ook tot meer Europese samenwerking op CT-beleid?

Met zijn oorsprong in de jaren zeventig werd het eerste Europese CT-beleid binnen de structuren van de EG gevormd. Vooral vlak na terroristische aanslagen leek de welwillendheid voor samenwerking het grootst. Vanwege de aard van de EG was samenwerking vooral intergouvernementeel, informeel en vaak ad hoc. De lidstaat had uiteindelijk het laatste woord. Iedere lidstaat had een bepaalde visie die niet altijd overeen kwam met die van andere lidstaten, waardoor het lastig was om tot een consensus te komen. Wanneer dit vergeleken wordt met de periode na 11 september 2001, na de totstandkoming van de interne markt van de EU, dan zijn er overeenkomsten te vinden. Ook na dit incident (en de aanslagen in Madrid in 2004) was er solidariteit en bereidheid onder de lidstaten te vinden om Europees de strijd tegen terrorisme aan te gaan. Daarentegen werd het CT-beleid dit keer wel breder getrokken door middel van pijleroverstijgende samenwerking en ging de Europese Commissie zich voortaan ook bemoeien met de veiligheidsproblemen omtrent terrorisme. Voor het eerst werd er gepoogd de lidstaten supranationale regels op te leggen, zoals de *European Arrest Warrant* en de definitie van terrorisme.

Desalniettemin waren erg struikelblokken die deze samenwerking bemoeilijkte en waardoor de verantwoordelijkheid van het CT-beleid vooral bij de nationale lidstaat bleef te liggen. De definitiebepaling bleek altijd al een probleem te zijn geweest om overeenstemming te vinden binnen de lidstaten. Wat valt er onder de definitie en wat niet? Niet alleen lidstaten, maar zelfs academici blijken hierop geen eenduidig antwoord te geven. Om terrorisme goed te willen bestrijden, is er simpelweg wel een definitie nodig. Ten tweede, was de welwillendheid van samenwerking niet groot genoeg als de afspraken tot samenwerking eenmaal gemaakt werden. Inspraak bleef voor de lidstaat toch te belangrijk om op te geven en Brussel werd dan ook zoveel mogelijk buiten de deur gehouden. Zo werd de *European Arrest Warrant* vaak maar moeilijk geratificeerd door lidstaten. Bovendien stonden nationale inlichtingendiensten niet te springen om het verschaffen van informatie aan Europol. De samenwerking bleek niet meer dan een *spillover* van Europese instituties te zijn, en werden veel deadlines door de

lidstaten om deze maatregelen te implementeren en ratificeren niet behaald. Lidstaten hielden het toch uiteindelijk het liefst bij intergouvernementele overleggen en samenwerking, zowel vóór als na de totstandkoming van de interne markt.

Burgess en Europese veiligheid

Het antwoord op de vraag of de vorming van de interne markt en daarmee de verhoging van onveiligheidsgevoel ook leidde tot een Europees CT-beleid kan daarom ook niet eenduidig zijn. De verhoging van het onveiligheidsgevoel leidde wel degelijk tot een welwillendheid en eensgezindheid onder de lidstaten en leidde daarmee tot een *window of opportunity* voor de Europese Commissie om een tal van initiatieven in te dienen. Vanuit het Verdrag van de Europese Unie moest er iets gebeuren om de interne markt te beschermen en als gevolg hierop werden er CT-maatregelen gevormd. Daar zagen lidstaten na terroristische incidenten het nut ook van in. Wanneer het er echter op aankwam om de regels te implementeren op nationaal niveau, waren de lidstaten terughoudend om Brussel te laten uitmaken wat er moest gebeuren. De macht van de lidstaat bleef belangrijker.

De discussie over EU-terrorismebestrijding is groot en uiteenlopend. De hypothesis van Burgess over de afwezigheid van een Europese veiligheid door de uiteenlopende waarden van iedere lidstaat, is dus aan de hand van dit onderzoek niet volledig te weerleggen. De aanwijzingen over dat er steun te vinden was binnen de Europese Raad en RvM tonen wel dat de lidstaten zich allen onveilig voelden na een terroristisch incident zoals 9/11 of de aanslag in Madrid, maar ook in de jaren zeventig. Dit lijkt ook logisch gezien het feit dat er toch levens op het spel staan. Als kanttekening moet wel geplaatst worden dat de waarden of onveiligheidsgevoel van lidstaten lastig of nauwelijks te meten vallen. Deze liggen toch in meerdere aspecten van de cultuur van een land. Daarmee maakt Burgess zijn hypothesis dus ook gevoeliger voor kritiek. In dit onderzoek was het dus ook niet mogelijk om de waarden van een lidstaat te meten. Daarmee kan de argumentatie van lidstaten en de EU om tot samenwerking over te gaan wel helpen bij het verklaren van de totstandkoming en het mislukken van Europese terrorismebestrijding.

De Commissie zag een Europees contraterrorisme beleid als essentieel voor het behoud van de interne markt. Internationaal terrorisme was sterker dan ooit, en de vervaging van interne grenzen maakte het voor de EU alleen maar noodzakelijker om een Europees CT-beleid te hebben. Vanuit dat perspectief is dat niet geheel onlogisch. Europol kreeg meer bevoegdheden en supranationaal werd er gepoogd terrorisme te bestrijden. Er kwam zelfs een

Coördinator voor Terrorismebestrijding die Europees alles moest aansturen. De afwezigheid van een Europese veiligheid kan daarom met dit onderzoek niet volledig ondersteund worden en er moet plaats gemaakt worden voor nuances in de theorie van Burgess. De verwachting, die gegeven werd in de inleiding, dat de overvloed aan maatregelen een teken van samenwerking kon zijn, is daarom niet misplaatst. Lidstaten hielden als het erop aankwam Brussel enigszins buiten de deur. Intergouvernementele informatie-uitwisseling was voornamelijk de basis van Europese samenwerking. Er ontstond dus een toename van Europees CT-beleid maatregelen, maar die bleken vooral op papier te werken. Europol werd met argusogen door de lidstaten aangekeken en het CT-beleid bleef veelal een verantwoording voor de lidstaat zelf. Daar is na de vervaging van grenzen en toename van onveiligheid niet veel aan veranderd. Het enige dat veranderde was de argumentatie van de EU zelf en de basis waarop het rustte. Van een puur intergouvernementele Europese Gemeenschap naar een totstandkoming van een gemeenschappelijk markt van de Europese Unie. De interne markt bracht automatisch een hoop problemen met zich mee en daar moest een oplossing op gevonden worden.

Wetenschappelijk debat

Het onderzoek bleek daarom ook steun te vinden bij de theorieën die eerder in het onderzoek genoemd zijn. Monica Den Boer stelt in haar papers ook vast dat er een *spillover* ontstond vanuit de Europese instituties die zich steeds verder uitbreidde. Na een incident kreeg Brussel een *window of opportunity* om regels in het leven te roepen om de strijd tegen het terrorisme aan te gaan. Dit werd geconcludeerd in beide casestudy's. Na de aanslagen in München van 1972 leken lidstaten welwillend om iets te doen aan het probleem. Na 9/11 was dit niet heel erg anders. De mogelijkheid werd dan wel weer gecreëerd door het onveiligheidsgevoel van de lidstaten zelf.

Desondanks bleek de EU beperkt te zijn in het uiteindelijk implementeren van deze regels op de lidstaat. De EU bestaat uit de lidstaten en wat zij uiteindelijk niet willen, gebeurt gewoonweg niet. Zoals Zimmermann constateert heeft de EU simpelweg een verkeerde basis heeft om als instrument multilateraal op te treden tegen het terrorisme. Dat is dan ook wel te zien aan de initiatieven genoemd zijn beide casestudy's. De lidstaat bleek uiteindelijk de eindverantwoordelijke om informatie uit te wisselen aan Trevi of Europol. De EU-Coördinator had niet meer rechten dan het coördineren van de enorme hoeveelheid maatregelen en papierwerk.

Beperkingen en toekomstig onderzoek

Tijdens het onderzoek kwamen de nodige strubbelingen naar voren die het vormen van een antwoord op de onderzoeksvraag niet makkelijker maakte. Bronnen over Trevi bleken schaars te zijn vanwege de informele aard van deze groep. Secundaire literatuur was, wellicht vanwege deze reden, niet groot. De bronnen uit de literatuur hebben echter wel goed kunnen bijdragen aan het vormen van een beeld van deze organisatie. Archieven die nu nog gesloten zijn tot 2015 vanwege Europese regelgeving, kunnen wellicht nog meer inzichten geven op Europese samenwerking in de jaren zeventig. Daarbij zouden er verdere inzichten vergaard kunnen worden en dit onderzoek roept daarom ook op voor verdere bestudering van deze periode in de geschiedenis van Europese integratie. Bovendien bestaan de interne markt en de Europese Unie nog niet heel lang en wat betreft de interne markt zijn er veel ontwikkelingen die in het achterhoofd gehouden moeten worden. In Nederland staat de terrorismebedreiging op substantieel en worden de Nederlandse jongeren die naar Syrië gingen bijvoorbeeld als een groot potentieel probleem gezien. Ook op Europees niveau. Hoe Europese terrorismebestrijding zich in de toekomst ontwikkelt, vraagt om verder onderzoek.

Bibliografie

Archieven

Het Nationaal Archief, Den Haag

Gepubliceerde primaire bronnen

Het Brits parlement <http://www.parliament.uk>

Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe <http://cvce.com>

Historici <http://historici.nl/onderzoek/projecten/europaeenwording>

Statewatch <http://www.statewatch.org>

Concilium Europe.eu <http://www.consilium.europa.eu/>

Council of Europe / Raad van Europa database <http://www.europa.eu/>

Bunyan, T., *Key Text on Justice and home affairs in the European Union: Volume 1: From Trevi to Maastricht (1976-1993)*(London 1997).

Lovelace Jr. D.C., *Terrorism: documents of international and local control*, Series 1, Volume 89 (2008).

Mediabronnen

'Den Haag is strenger dan Brussel: nationale wetgeving beperkt privacy meer dan Europese regels', *NRC Handelsblad*, 9 april 2003.

'Europese leiders praten over vrij verkeer', *Nederlandsch dagblad*, 15 december 1989.

'8 miljoen volgden drama München op tv en radio', *De tijd : dagblad voor Nederland*, 18 september 1972.

Literatuur

Baker-Beall, C., 'Writing the Threat of terrorism in Western Europe and the European Union', in: M. Bevir, O. Daddow & I. Hall (ed.), *Intepreting Global Security* (London 2013) 313-346.

Boer, M. den, '9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism policy: A critical Assessment', in: *Policy Papers* 76 (2003) 1-24.

Boer, M. den en J. Monar, 'Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor', in: *JCMS* 40 (2002), 11-28.

Bossong, R., 'The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance', in: *JCMS* 46:1 (2008), 27-48.

Bossong, R., *The Evolution of EU Counter-terrorism: European Security Policy after 9/11* (Oxon 2013).

Bunyan, T. (ed.), *Statewatching the new Europe: a handbook on the European state* (Nottingham 1993).

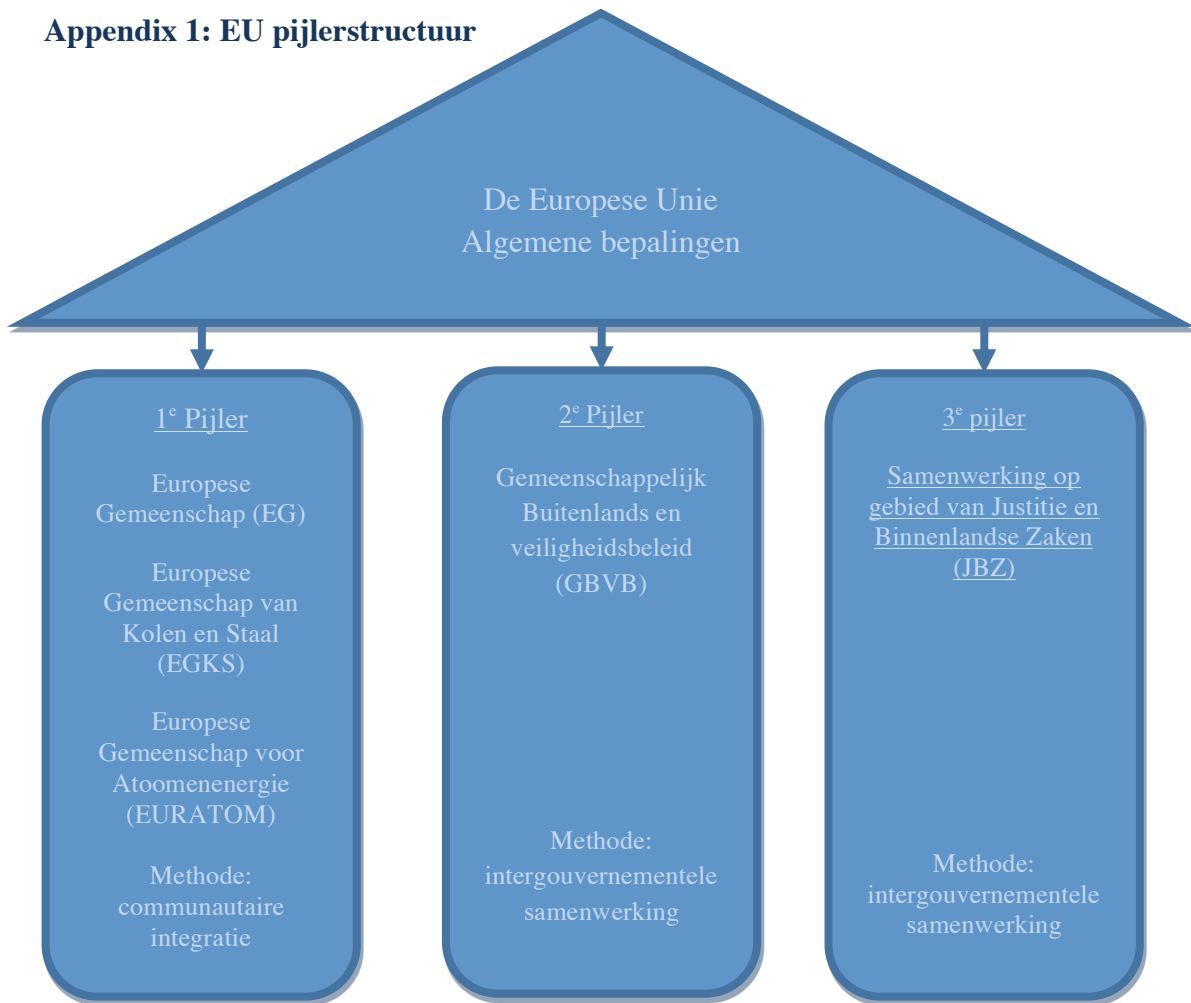
Burgess, J.P., 'There is no European Security, Only European Securities.', in: *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 44:3 (2009), 309-328.

Burges, O., 'EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?', in: *Terrorism and Political Violence* 18:1 (2006) 57-78.

- Edwards, G., 'Introduction: Charing a contested Transformation.', in: *JCMS* 46:1 (2008) 1-25.
- Kaunert, C. en S. Leonard, *European Security, Terrorism and Intelligence: Tackling New Security Challenges in Europe* (New York 2013).
- Martin, G., *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues* (London 2010).
- Monar, J. en R. Morgan (ed.), *The Third Pillar of the European Union: Cooperation in the fields of justice and home affairs* (Brussel 1994).
- Rapoort, D., 'The Four Waves of Rebel Terror and September 11', in: *Anthropoetics* 8:1 (2002).
- Schmidt, A.P., 'The Response Problem as a Definition Problem', in: *Terrorism and Political Violence* 4:4 (2007), 7-13.
- Vleuten, A. van der (red.), *De Bestuurlijke Kaart van Europa: Instelling, besluitvorming en beleid* (Bussum 2007).
- Zimmerman, D., 'The European Union and the Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal', in: *Studies in Conflict and Terrorism* 29:2 (2006) 123-145.

Appendix

Appendix 1: EU pijlerstructuur



Tabel 1.1: Trevi werkgroepen

Werkgroep:	Taakomschrijving:
<p>Werkgroep 1 / Trevi 1: enige werkgroep met operationele rol</p>	<p>Terrorisme en contraterrorisme:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regelmatige analyses van terrorisme dreiging vanuit en buiten de EG - Overzicht verschaffen van strategieën en tactieken om internationale terroristische organisaties tegen te gaan. - Zorgen dat lidstaten hiermee elkaars aandacht konden vragen over die dreigingen waar samenwerking genoodzaakt was. - <i>European Liaison Section (ELS)</i>

Werkgroep 2 / Trevi 2:	<p>Politiesamenwerking en uitwisseling informatie over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politie uitrusting, inclusief computers en communicatiesystemen - Openbare orde en voetbal hooliganisme - Politietraining, taaltraining - Forensisch onderzoek, inclusief oprichten van centrale databases met informatie over drugs, explosieven, vingerafdrukken en Arabische documenten. - Andere wetenschappelijke en technische onderwerpen.
Werkgroep 3 / Trevi 3 (vanaf 1985 actief):	<p>Serius georganiseerd internationale criminaliteit, focus op drugssmokkel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gewapende overvallen, gestolen voertuigen, bescherming getuigen, illegale geldstromen, beveiligen van cultureel erfgoed en trainingen om gewelddadig georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. <p>Tot 1992 ook bezig met immigratie (werd overgenomen door Trevi 92)</p>
Werkgroep 4 / Trevi 4 (niet actief):	Veiligheid en beveiliging van nucleaire installaties en transport
Werkgroep 5 / Trevi 5 (niet actief):	Planning van om te gaan met noodgevallen (rampen, brandpreventie en brandbestrijding).
Trevi 92 (vanaf 1989)	<p>Opstellen van <i>Programma of Action</i> (aangenomen door de Raad van Ministers) waarin maatregelen worden overwogen die nog verder werden onderzocht door trevi werkgroepen. Dit betroffen maatregelen tegen ‘terrorisme en andere vormen van organiseerde misdaad.’⁹¹ Hierin werd een verdere multilaterale samenwerking aangegaan op gebied van politiesamenwerking en veiligheidsdiensten. Dit met zicht op de totstandkoming van de interne markt op 1 januari 1993.</p>

⁹¹ Programme of Action relating to the reinforcement of police co-operation and the endeavours to combat terrorism or other forms of organized crime (1990).

Lijst met afkortingen

BRD	Bondsrepubliek Duitsland
CT	Contraterrorisme
EAW	<i>European Arrest Warrant</i>
EC	Europese Commissie
EG	Europese Gemeenschap
ELS	<i>European Liaison Section</i>
EPS	Europese Politieke Samenwerking
EU	Europese Unie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
MVW	Massavernietigingswapens
RvM	Raad van Ministers
Trevi*	<i>Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale</i>
TEU	Verdragen van de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties

* dit is niet per se een afkorting, maar verwijst ook naar de vernoeming naar het Trevi fontein.

Peer-review

Een review over de conceptversie van de BA Thesis van Louise van Gend door Joke Hahn.

1. Interne consistentie van de BA-thesis

Er worden duidelijke claims gemaakt, wat interessant is. Echter, de onderbouwing van sommige claims lijkt niet altijd kloppend. Op blz. 24 wordt bijvoorbeeld beweerd dat er geen sprake was van enkel intergouvernementele samenwerking, maar in de rest van de alinea worden alleen maar voorbeelden van intergouvernementele samenwerking gegeven. Pas in de volgende alinea worden wat supranationale elementen genoemd. Dit zou wellicht omgedraaid kunnen worden. Als dat niet kan, zou het gebruik van signaalwoorden kunnen helpen de tekst te verhelderen. Door woorden als ‘echter’ of ‘daarentegen’ te gebruiken, geef je als auteur aan dat er nu een tegenargument zal komen op de gemaakte claim.

De inleiding besteedt veel aandacht aan de waarde-geladenheid van het begrip veiligheid, maar in de conclusie wordt gesteld dat dit om meerdere redenen niet echt onderzocht kon worden. Het lijkt in de inleiding alsof dit een belangrijke plaats in het onderzoek zal innemen, wat dus niet zo blijkt te zijn. Daarom zou het wellicht goed zijn om in de inleiding kort aan te geven dat de waarde-geladenheid in dit onderzoek niet onderzocht kan/zal worden. Verder blijkt uit de casussen dat intergouvernementalisme en supranationalisme belangrijke begrippen zijn, deze worden echter nergens toegelicht. Het zou handig zijn om in de inleiding in een alinea deze twee begrippen kort toe te lichten, zeker omdat ze ook in de conclusie naar voren worden gebracht. De conclusies in dit onderzoek zijn erg helder, maar er worden soms beweringen gemaakt die in de casussen zelf niet naar voren worden gebracht. Let er daarom op dat er in de conclusies geen nieuwe beweringen gemaakt worden; de conclusies moeten een logische opvolging zijn van de ondervindingen uit de casussen.

2. Externe consistentie van de BA-thesis

Er wordt een aantal keer verwezen naar auteurs die als autoriteiten op dit gebied worden aangenomen, zoals Burgess en De Boer, wat het onderzoek meer gewicht geeft. Licht echter bij de belangrijkste auteurs wel toe waarom ze aangehaald worden; de lezer kent deze auteurs wellicht niet. Het zou van waarde zijn om een extra alinea toe te voegen aan de inleiding (bij operationalisering) waarin verteld wordt welke bronnen gebruikt worden en waarom deze relevant zijn. In diezelfde alinea zouden de gebruikte primaire bronnen ook kort toegelicht kunnen worden. Daarnaast is het soms onduidelijk of de aangehaalde auteur iets beweert, of

de schrijver van deze scriptie zelf. Dit is bijvoorbeeld in de eerste alinea's van de inleiding, in het stuk over Burgess, niet altijd even helder.

3. Specifieke vragen en opmerkingen

In de inleiding wordt erg veel aandacht aan Burgess besteed, terwijl in de conclusie met name wordt gesteld dat zijn idee over waarde-geladenheid niet echt onderzocht is. Is Burgess' onderzoek een integraal onderdeel of dient het meer ter illustratie of als aanleiding?

Naar mijn inziens is de tweede casus erg helder en worden de claims daar logisch onderbouwd. De eerste casus zorgt echter af en toe voor wat verwarring door onduidelijke verwijzingen of niet helder onderbouwde claims en verdient naar mijn idee nog wat aandacht.

4. Eventuele tips/advies ter verbetering

Pas op met verwijswaarden als 'deze, dit, dat, hij, zij' etc. Het is niet altijd duidelijk voor de lezer waarnaar of naar wie verwezen wordt, wat soms voor verwarring zorgt bij de lezer.

Naast dit review-rapport is de thesis, inclusief aantekeningen en opmerkingen in Word, naar Louise gemaild. Op deze manier konden spel-, stijl- en taalfouten duidelijk aangegeven worden, zodat deze verbeterd kunnen worden voor de definitieve versie.