PROCESSTUKKEN

MUBAREK C.S.

tegen

BALKENENDE C.S.

DEEL II

(IN MEERVOUD)

GERECHTSHOF TE AMSTERDAM
29 januari 2004
rolnr. 03/1576

MEMORIE VAN ANTWOORD TEVENS ANTWOORD WIJZIGING EIS

inzake

1. **Jan Pieter Balkenende**, wonende te Capelle aan den IJssel,
2. **Wouter Jacob Bos**, wonende te Amsterdam,
3. **De Staat der Nederlanden** (Ministerie van Algemene Zaken, Ministerie van Defensie, Ministerie van Buitenlandse Zaken), waarvan de zetel is gevestigd te 's-Gravenhage,

geïntimeerde,
procureur: mr. L.P. Broekveldt
advocaat: mr. G.J.H. Houtzagers
te Den Haag

tegen

Abdalwahab Mubarek en 17 anderen,
appellanten,
procureur: mr. T.L. Tan
advocaat: mr. N.M.P. Steijnen te Zeist

Geïntimeerden doen eerbiedig zeggen voor antwoord:

1 Inleiding

1.1 Op 10 maart 2003 hebben appellanten tijdig hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de Voorzieningenrechter in de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam van 28 februari 2003. De Voorzieningenrechter heeft de vorderingen van – thans – appellanten bij dit vonnis afgewezen.

1.2 De Voorzieningenrechter heeft in de eerste plaats geoordeeld dat de vorderingen van – toen – eisers jegens geïntimeerden sub 1 en 2 dienen te worden afgewezen, nu zij de bevoegdheid missen de aan hen verweten gedragingen als privé-persoon uit te voeren. In de tweede plaats heeft de Voorzieningenrechter geoordeeld dat van dreigend onrechtmatig handelen van geïntimeerde sub 3 (hierna: de Staat) in de zin dat de Staat voornemens is in strijd te handelen met het krachtens internationale verdragen geldende geweldsverbod geen sprake is. Voorts heeft de Voorzieningenrechter geoordeeld dat van feiten en omstandigheden die het handelen van de Staat bij de toenmalige stand van zaken in het conflict onrechtmatig (namelijk in strijd met geschreven of ongeschreven internationaal recht) zouden maken niet (voldoende) is gesteld of gebleken. Ten aanzien van de subsidiaire vordering van – toen – eisers heeft de Voorzieningenrechter geoordeeld dat deze dient te worden afgewezen, nu deze is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat Nederlandse militairen onder Amerikaans oppercommando niet gebonden zouden zijn aan de regels van het Eerste Protocol bij de Verdragen van Genève en het Verdrag van Ottawa.

1.3 Appellanten voeren tegen het vonnis van 28 februari 2003 elf grieven aan. Op die grieven zal in deze memorie worden ingegaan. Hetgeen de Staat in dit verband aanvoert strekt mede tot verweer namens geïntimeerden sub 1 en 2, voor zover dit verweer mede op hen van toepassing is.

1.4 Alvorens tot een bespreking van de grieven over te gaan, zal de Staat ingaan op de rechterlijke toetsing die bij vorderingen als de onderhavige aan de orde is (§ 2). Verder hebben appellanten in hoger beroep hun eis gewijzigd. De Staat zal in § 4 een standpunt innemen ten aanzien van de gewijzigde vorderingen. Daartoe zal de Staat allereerst uiteenzetten welke ontwikkelingen zich in het Irak-conflict sinds het vonnis van de Voorzieningenrechter van 28 februari 2003 hebben voorgedaan (§ 3).

1.5 De Staat verzoekt hetgeen in eerste aanleg door hem bij pleidooi is gesteld als hier herhaald en ingelast te beschouwen. De Staat handhaaft ook de in eerste aanleg gevoerde verweren. De Staat ontkent hetgeen door appellanten in eerste aanleg en in appèl wordt gesteld, behalve voor zover een en ander uitdrukkelijk is of wordt erkend.

1.6 Volledigheidshalve merkt de Staat op dat – toen – eisers in kort geding – thans - geïntimeerden tevens hebben gedagvaard om te verschijnen ter zitting van de

Voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag. De vorderingen in die procedure zijn vrijwel gelijkluidend als de vorderingen in de onderhavige procedure. De Voorzieningenrechter in de Rechtbank Den Haag heeft die vorderingen afgewezen bij vonnis van 31 maart 2003 (KG 03/331) (**prod. 1**). Appellanten hebben tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld, dat thans aanhangig is bij het Gerechtshof te Den Haag (rolnr. 03/1405).

2 Rechterlijke toetsing

2.1 Appellanten hebben in eerste aanleg – kort samengevat – gevorderd dat geïntimeerden worden veroordeeld zich te onthouden van iedere politieke, diplomatieke en militaire steun aan (dreiging met) oorlogsgeweld tegen Irak, zolang de Veiligheidsgraad niet met een nadere resolutie uitdrukkelijk en ondubbelzinnig heeft ingestemd met militair geweld tegen Irak. De vorderingen van – thans – appellanten hebben betrekking op het buitenlands beleid van de Staat, op welk gebied de Staat van oudsher een ruime beleidsvrijheid toekomt.

Zie:
- Van Maanen/De Lange, Onrechtmatige overheidsdaad (Studiepockets privaatrecht nr. 28, 2000), p. 67 e.v.
- Asser-Hartkamp II (1998), nr. 290b e.v.

2.2 Dit betekent dat op dit gebied aan de Staat een ruime vrijheid moet worden gelaten om een belangenafweging te maken. Daar komt nog bij dat de belangenafweging in aanzienlijke mate een politiek karakter draagt. Gelet hierop dient de rechter zich in deze zaak naar het oordeel van de Staat uiterst terughoudend op te stellen. De Staat verwijst naar hetgeen de Hoge Raad overwoog in zijn arrest van 29 november 2002, NJ 2003, 35 (prod. 3 zijdens de Staat in eerste aanleg):

> "Bij de beoordeling van deze middelen heeft voorts als uitgangspunt te gelden dat in de in het onderhavige geding ingestelde vorderingen betrekking hebben op vragen betreffende het beleid van de Staat op het gebied van buitenlandse politiek en defensie, welk beleid in sterke mate zal afhangen van politieke afwegingen in verband met de omstandigheden van het geval. Dit betekent dat de burgerlijke rechter, zeker indien het gaat om een kort geding, een grote mate van terughoudendheid aan de dag zal moeten leggen bij de beoordeling van vorderingen, als in het onderhavige geding ingesteld, die ertoe strekken handelingen ter uitvoering van politieke besluitvorming op het gebied van buitenlands beleid en defensie als onrechtmatig en derhalve als verboden aan te merken. Het is immers niet aan de burgerlijke rechter om deze politieke afwegingen te maken." (rov. 3.3).
>
> Zie ook HR 21 december 2001, NJ 2003, 217 m.nt. TK rov. 3.3 sub C (prod. 3 zijdens de Staat in eerste aanleg).

2.3 Nog daargelaten dat voor toewijzing van de vorderingen van appellanten elke juridische grondslag ontbreekt, zou de Staat door de toewijzing van de vorderingen van appellanten op ontoelaatbare wijze in zijn beleidsvrijheid op het gebied van het buitenlands beleid worden beperkt. Naar de Staat meent, dienen de vorderingen van appellanten reeds op grond hiervan te stranden.

3 Ontwikkelingen sinds 28 februari 2003

3.1 Op 20 maart 2003 is een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten (hierna: de VS) – na het verlopen van een ultimatum van 48 uur van de VS aan Irak – begonnen met een militair offensief tegen Irak om de naleving van Veiligheidsraadresolutie 1441 af te dwingen.

> Zie de brief van 26 maart 2003 van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, TK 2002-2003, 23 432, nr. 103, p. 1 (**prod. 2**).

3.2 Nederland heeft aan dit militaire offensief geen eigen actieve militaire bijdrage geleverd. Het besluit daartoe is reeds bij brief van 18 maart 2003 ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. Bij brief van 18 maart 2003 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken mede namens de Minister-President en de Minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over de Nederlandse opvatting ten aanzien van de laatste ontwikkelingen omtrent Irak in de VN-Veiligheidsraad.

> "Gisteren is de Veiligheidsraad ernstig verdeeld gebleken tussen landen die menen dat Irak de 'laatste kans' van 1441 niet gegrepen heeft, landen die menen dat de met militaire druk afgedwongen inspecties resultaat beginnen op te leveren en dus meer tijd moeten krijgen, en landen die (al dan niet uitdrukkelijk) menen dat militair optreden sowieso niet gerechtvaardigd is, maar inzetten op een vorm van 'containment' van Irak.
> (...)
> Wat betekent dat voor de opstelling van Nederland? De regering heeft de afgelopen maanden, gesteund door de Tweede Kamer, consequent het standpunt ingenomen dat
> - het bezit van massavernietigingswapens door Irak een ernstige zaak is;
> - de aanpak daarvan in de allereerste plaats een verantwoordelijkheid van de VN gezamenlijk, in casu de Veiligheidsraad, is;
> - de Veiligheidsraad begin 1991 Irak verplicht heeft te ontwapenen en sindsdien herhaaldelijk maatregelen heeft genomen tegen Irak's voortdurende pogingen aan deze verplichtingen te ontkomen;
> - de Veiligheidsraad nu ook gehouden is zijn eigen besluiten serieus te nemen, en in het bijzonder die vastgelegd in de unaniem aanvaarde resolutie 1441;
> - dreiging met geweld om naleving af te dwingen een aanvaardbaar instrument is, en derhalve het gebruik daarvan in laatste instantie niet uit te sluiten valt;
> - een nieuwe VR-machtiging om zonodig geweld te gebruiken zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk is;
> - de Nederlandse regering zelf uiteindelijk een eigen beoordeling zou moeten geven over de mate waarin Irak zijn verplichtingen om te ontwapenen nakomt.
> (...)
> Alles afwegende komt de regering tot de slotsom dat er, gelet op de onvoldoende medewerking door Irak, sprake is van "further material breach". Zij constateert dat de VS en het VK op grond van eenzelfde redenering de hoop op een vreedzame oplossing vrijwel hebben opgegeven en bereid zijn tot militair optreden. De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten. De regering realiseert zich daarbij ten volle dat de inzet van militaire middelen ernstige gevolgen kan hebben, bij voorbeeld in de vorm van verder lijden van de burgerbevolking, die reeds jarenlang het slachtoffer is van het Iraakse regime. Als dit conflict niet met andere middelen kan worden opgelost, ligt de schuld daarvoor zonder enig twijfel in Bagdad.

Nederland heeft wel bijgedragen aan het opvoeren van de militaire druk op Irak, onder meer door het openstellen van het luchtruim, havens en luchthavens voor

de transit van militair materieel en personeel. Daarnaast werden in bondgenootschappelijk verband Patriot luchtverdedigingssystemen naar Turkije uitgezonden en participeert Nederlands personeel in de AWACS-vliegtuigen. Voorts levert Nederland belangrijke bijdragen aan de operatie Enduring Freedom. Het uitblijven van een nadere VR-uitspraak heeft echter ook gevolgen voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid. *Op die grond concludeert de regering dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak.*[cursivering GJHH]

Uitgaande van een militair optreden zal de regering zich concentreren op de aanpak van problemen in de fase daarna. Het gaat hierbij allereerst om humanitaire hulp en wederopbouw, maar ook om zaken als het bestuur van Irak en het verzekeren van stabiliteit en veiligheid. In dit verband kan ook de wenselijkheid van een militaire bijdrage worden overwogen. De Verenigde Naties zullen in deze vervolgfase een centrale rol moeten spelen, idealiter op basis van een mandatering van de Veiligheidsraad. De Europese Unie en haar lidstaten zullen tezamen en afzonderlijk daaraan een bijdrage moeten leveren. De regering ziet in deze activiteiten ten gunste van de toekomst van de bevolking van Irak tevens een mogelijkheid om de eensgezindheid in multilaterale organisatie als de VN en de EU te herstellen."

Zie TK 2002-2003, 23 432, nr. 94, p. 1-2 en 4 (**prod. 3**).

3.3 Bij brief van 11 april 2003 hebben de Minister van Buitenlandse zaken en de Minister van Defensie het parlement geïnformeerd over het voornemen van de regering de wenselijkheid en de mogelijkheid van Nederlandse deelneming aan een stabilisatiemacht in Irak na beëindiging van het conflict te onderzoeken (TK 2002-2003, 23 432, nr. 105, **prod. 4**). Op 16 mei 2003 heeft de Ministerraad besloten een verkenningsmissie naar Irak te zenden. Dit besluit is schriftelijk meegedeeld aan de Tweede Kamer. Op 6 juni 2003 heeft de regering besloten tot een bijdrage van een bataljon mariniers, en de daarbij behorende ondersteunende eenheden aan een multinationale stabilisatiemacht voor Irak. VN-Veiligheidsraadresolutie 1483 (**prod. 5**) vormt de politieke en juridische basis voor de deelneming aan de stabilisatiemacht die onder gezag van de Autoriteit in Irak zal optreden.

Zie TK 2002-2003, 23 432, nr. 16, p. 2 (**prod. 6**).

Zie ook p. 7-8:

"De grondslag voor het uitzenden van Nederlandse troepen naar Irak is gelegen in Resolutie 1483 van de VN-Veiligheidsraad. De Regering is van oordeel dat de bepalingen van deze resolutie voorzien in een dergelijke grondslag. De resolutie is expliciet gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest, en roept in haar eerste paragraaf lidstaten en organisaties op «to assist the people of Iraq in their efforts to reform their institutions and rebuild their country, and to contribute to conditions of stability and security in Iraq in accordance with this resolution». Het verslag van de bijeenkomst van de Veiligheidsraad waarbij deze resolutie werd aangenomen maakt duidelijk dat brede overeenstemming bestond over het uitgangspunt dat met deze resolutie een grondslag wordt gegeven voor het zenden van troepen door lidstaten naar Irak, binnen het aangegeven kader van de resolutie.

De resolutie maakt in haar preambule duidelijk dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk die in de hoedanigheid van bezettende mogendheid actief zijn in Irak, en staten die niet die hoedanigheid hebben. Deze vaststelling door de Veiligheidsraad in een resolutie aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest moet worden opgevat als

een gezaghebbend oordeel over de status van de deelnemende staten, een oordeel dat verplichtend is voor de VN lidstaten.

Paragraaf 5 van de resolutie doet een duidelijke oproep («calls upon») aan alle betrokken landen (inclusief de landen die niet als bezetter aanwezig zijn) «to comply fully with their obligations under international law including in particular the Geneva Conventions of 1949 and the Hague Regulations of 1907». Nederland zal aan deze oproep gehoor geven."

3.4 Inmiddels is ook een besluit tot verlenging van de militaire bijdrage genomen voor de duur van in beginsel zes maanden (van medio januari 2004 tot en met medio juli 2004). Dit besluit is genomen binnen de bestaande parameters, met name VN-Veiligheidsraadresoluties 1483 en 1511 (**prod. 7**).

Zie de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking van 28 november 2003, TK 2003-2004, 23 432, nr. 134 (**prod. 8**):

"VN-Veiligheidsraadsresolutie 1483 blijft de politieke en juridische basis voor de Nederlandse deelneming aan de multinationale stabilisatiemacht. De unanieme aanvaarding van resolutie 1511 door de VN-Veiligheidsraad op 16 oktober jl. heeft het mandaat van de internationale militaire presentie in Irak versterkt." (p. 2)

"VN-Veiligheidsraadresolutie 1483, die een beroep doet op lidstaten bij te dragen aan de stabiliteit en veiligheid in Irak, vormt nog steeds de politieke en juridische basis voor de Nederlandse deelneming aan de stabilisatiemacht. De unanieme aanvaarding van resolutie 1511 door de VN-Veiligheidsraad brengt geen wijziging in de bestaande structuren in Irak, de wijze van bestuur of de rol van de Autoriteit. Deze blijven bepaald door de eerdere resolutie 1483. Wel machtigt («authorises») de VN-Veiligheidsraad in resolutie 1511 expliciet de aanwezigheid van een multinationale troepenmacht onder verenigd bevel, die alle militaire eenheden omvat afkomstig van zowel de bezettende mogendheden als van andere landen." (p. 7)

4 Eiswijziging in appel

4.1 Appellanten hebben hun vorderingen in appèl gewijzigd in die zin dat zij in de eerste plaats, zakelijk weergegeven, vorderen dat geïntimeerden sub 1 en 2 in hun hoedanigheid van "person who is in a position of exercising control or capable of directing political/military action in his State" wordt bevolen zich te onthouden van gedragingen gericht op het verlenen van politieke, diplomatieke en militaire steun door de Staat aan de Amerikaans/Britse bezetting van Irak. In de tweede plaats vorderen appellanten een bevel aan de Staat om de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (hierna: de CAVV) op te dragen te rapporteren omtrent de volkenrechtelijke rechtmatigheid van de Nederlandse militaire aanwezigheid in de republiek Irak en de uitkomst van deze rapportage in de openbaarheid te brengen.

4.2 De vordering jegens geïntimeerden sub 1 en 2 dient te worden afgewezen. Vooropgesteld zij dat deze vordering stoelt op de onjuiste veronderstelling dat de verweten gedragingen onrechtmatig zijn. De opstelling van de regering is erop gericht geweest de druk op Irak op te voeren om resolutie 1441 en de daaraan voorafgaande resoluties van de

Veiligheidsraad na te leven. Aan het militair offensief van de VS en het VK tegen Irak heeft de Staat niet deelgenomen. De rechtmatigheid in volkenrechtelijke zin daarvan kan derhalve buiten beschouwing blijven. Dat de Staat de doorvoer van Amerikaans materieel heeft gefaciliteerd overeenkomstig de daarvoor geldende afspraken in het kader van "host nation support" staat hier los van.

Zie ook pleitnota mr. G.J.H. Houtzagers van 21 februari 2003, p. 11.

4.3 Eerst na de aanvaarding van resolutie 1483 (2003), welke een politieke en juridische basis vormt voor de deelneming aan een multinationale stabilisatiemacht, heeft Nederland besloten tot het leveren van een eigen actieve militaire bijdrage aan de stabilisatiemacht van een bataljon mariniers. Het mandaat van de internationale militaire presentie in Irak is versterkt door de aanvaarding van resolutie 1511 (2003). Van enige onrechtmatige steun door de Staat aan de Amerikaans/Britse bezetting van Irak is dan ook geen sprake (geweest). Reeds op grond daarvan ontbreekt elke grond voor toewijzing van de vorderingen jegens geïntimeerden sub 1 en 2.

4.4 De vordering jegens geïntimeerde sub 2 is bovendien gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat deze – thans - kan worden aangemerkt als "a person who is in a position of exercising control or capable of directing political/military action in his State". Het enkele feit dat geïntimeerde sub 2 aan de politieke besluitvorming kan deelnemen door zijn lidmaatschap van de Tweede Kamer is daartoe in elk geval onvoldoende, evenals het feit dat geïntimeerde sub 2 politiek leider van een grote politieke partij is.

4.5 Appellanten vorderen voorts een bevel aan de Staat om de CAVV of enige andere commissie van experts inzake aangelegenheden van internationaal (humanitair)rechtelijke aard (hierna kortheidshalve aangeduid als de CAVV) in te schakelen. Deze vordering komt evenmin voor toewijzing in aanmerking. De CAVV is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges (hierna: Kaderwet). Op grond van artikel 18 Kaderwet kan een adviescollege de Minister uit eigen beweging adviseren. Daarnaast volgt uit artikel 17 Kaderwet dat de Minister of een van beide Kamers der Staten-Generaal een adviescollege schriftelijk kan verzoeken advies uit te brengen. De beoordeling van de vraag of een adviescollege wordt verzocht advies uit te brengen en, zo ja, waarover, is derhalve ter discretie van de Minister of van een van beide Kamers der Staten-Generaal.

> Vergelijk de Memorie van Toelichting bij de Kaderwet adviescolleges, TK 1995-1996, 24 503, nr. 3, p. 5: "Advisering waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, betreft de advisering op rijksniveau door organen die door de rijksoverheid zijn ingesteld, samengesteld en worden onderhouden. Een adviescollege is aldus een orgaan van en ten behoeve van de overheid."

De Staat stelt zich op het standpunt dat de vordering van appellanten inbreuk maakt op de ruimte die de daartoe geroepen organen van de Staat moet worden gelaten voor het maken van de politieke afweging om al dan niet de CAVV in te schakelen, temeer daar de door appellanten beoogde vraagstelling betrekking heeft op vragen van buitenlands beleid en defensie (zie ook § 2 van deze memorie). Niet valt in te zien op grond waarvan moet worden aangenomen dat appellanten er jegens de Staat aanspraak op kunnen maken dat

deze de CAVV inschakelt. Nog los daarvan ziet de Staat niet in welk belang appellanten bij toewijzing van hun vordering zouden hebben, nu er geen grond is voor het oordeel dat de Staat aan het door appellanten beoogde advies gebonden zou zijn.

5 Bespreking van de grieven

5.1 Grief I is gericht tegen de kostenveroordeling die in eerste aanleg jegens – toen – eisers is uitgesproken. Appellanten betogen daartoe dat de vorderingen van – toen – eisers ten onrechte zijn afgewezen. De grief mist zelfstandige betekenis. Uit de bespreking van grief II tot en met XI volgt dat de Voorzieningenrechter de vorderingen van – toen – eisers terecht heeft afgewezen, zodat ook grief I faalt.

5.2 Grief II richt zich in al zijn onderdelen tegen de feitenvaststelling door de Voorzieningenrechter in rov. 1a tot en met 1f. Die feitenvaststelling zou niet objectief zijn en ingegeven door een privé-opvatting van de Voorzieningenrechter, welke in strijd zou zijn met het recht. Appellanten miskennen dat het de taak van de rechter is om op basis van hetgeen partijen naar voren hebben gebracht vast te stellen welke feiten en omstandigheden van belang zijn voor de beantwoording van de voorliggende vraag. Die taak brengt mee dat de rechter een selectie maakt van de ten processe gestelde feiten en omstandigheden. De Staat kan appellanten niet volgen in hun stelling dat deze weergave selectief en manipulatief zou zijn. De Voorzieningenrechter heeft de aangehaalde passages terecht van belang geacht voor de beoordeling van het geschil. Daarmee is geenszins gezegd dat de Voorzieningenrechter geen acht heeft geslagen op de (overige) inhoud van de (overige) stukken. Anders dan appellanten betogen, geeft de feitenvaststelling door de Voorzieningenrechter geen blijk van de door appellanten gesuggereerde (privé-) opvattingen in strijd met het recht. Dat de feitenvaststelling onjuist zou zijn valt gelet op hetgeen in eerste aanleg door partijen is aangevoerd evenmin in te zien. Grief II treft geen doel.

5.3 Grief III is gericht tegen het oordeel van de Voorzieningenrechter in rov. 6 dat geïntimeerden sub 1 en 2 als privé persoon niet in staat zijn om, anders dan door een bijdrage te leveren aan de opinievorming en het publieke debat, de aan hen verweten gedragingen uit te voeren. Appellanten verwijten geïntimeerden sub 1 en 2 blijkens de toelichting op de grief dat zij, als persoon en als leider van respectievelijk het CDA en de PvdA, doorlopend kenbaar hebben gemaakt zich te vereenzelvigen met de opvatting van de Staat dat toepassing van geweld tegen Irak ook zonder nadere resolutie van de Veiligheidsraad niet uitgesloten wordt.

5.4 Vooropgesteld zij dat de Staat het oordeel van de Voorzieningenrechter, zoals gegeven in rov. 6, juist acht. Daarbij dient bedacht te worden dat geïntimeerden sub 1 en 2 niet in hun hoedanigheid (deel uitmakend) van een staatsorgaan zijn gedagvaard, maar als privé-personen. Het feit dat geïntimeerden sub 1 en 2 de politieke leiders van de twee grootste partijen zijn, doet daaraan niet af. Voor de beoordeling van de vorderingen van

appellanten jegens geïntimeerden sub 1 en 2 naar de huidige stand van zaken zij verwezen naar § 4 van deze memorie.

5.5 Los van het vorenstaande merkt de Staat nog op dat van enig (dreigend) onrechtmatig handelen van de zijde van de Staat geen sprake was (noch is), zodat reeds daarom van onrechtmatige gedragingen van geïntimeerden sub 1 en 2 geen sprake kan zijn. In de tweede plaats valt niet in te zien hoe een standpunt van een natuurlijk persoon, niet zijnde een orgaan van de Staat, over de opstelling van de Staat met betrekking tot enig mogelijk militair geweld van een andere staat jegens een derde staat, onrechtmatig kan zijn. Ten tijde van het kort geding in eerste aanleg waren geïntimeerden sub 1 en 2 lid van de Tweede Kamer. Als zodanig dienen zij standpunten in te nemen in het politieke debat over onder andere de Nederlandse opstelling met betrekking tot een eventueel militair optreden van derden jegens Irak. Toewijzing van de vorderingen zou een onaanvaardbare inbreuk opleveren op hun recht op vrijheid van meningsuiting. Daardoor zou een goed functioneren van de parlementaire democratie belet worden, zo niet onmogelijk gemaakt. Een ingrijpen zou bovendien rechtstreeks in strijd zijn met de parlementaire onschendbaarheid van kamerleden, zoals neergelegd in artikel 71 Grondwet.

Zie ook pleitnota mr. G.J.H. Houtzagers van 21 februari 2003, p. 9-10.

5.6 Grief IV is gericht tegen rov. 7, waarin de Voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat er geen sprake is van dreigend onrechtmatig optreden van de Staat. Appellanten klagen dat de Voorzieningenrechter hun "noodkreet tot hulp" niet kan afdoen als vraag betreffende het beleid van de Staat op het gebied van buitenlandse politiek en defensie ten aanzien waarvan de rechter een grote mate van terughoudendheid dient te betrachten. Zij stellen dat een dergelijke rechterlijke benadering blijk geeft van minachting voor appellanten en suggereren dat de Nederlandse rechter geen rechtsbescherming zou bieden aan buitenlandse slachtoffers van daden van agressie en oorlogsmisdrijven.

5.7 Aan de grief ligt de veronderstelling ten grondslag dat de vorderingen van appellanten voor toewijzing in aanmerking komen. Zoals uit de bespreking van de overige grieven volgt, is deze veronderstelling onjuist. Overigens heeft de Voorzieningenrechter terecht tot uitgangspunt genomen dat een grote mate van terughoudendheid geboden is bij de beoordeling van de ingestelde vorderingen, nu deze betrekking hebben op vragen betreffende het beleid van de Staat op het gebied van buitenlandse politiek en defensie. Dit uitgangspunt volgt uit vaste jurisprudentie (zie ook § 2 van deze memorie). Verweerder kan appellanten dan ook geenszins volgen in hun interpretatie van het oordeel van de Voorzieningenrechter, zoals uiteengezet in de toelichting op grief IV.

5.8 Grief V is gericht tegen het oordeel van de Voorzieningenrechter in rov. 7 en 8, waarin deze, voor zover hier van belang, heeft geoordeeld dat het enkele dreigen met (oorlogs)geweld valt onder de in resolutie 1441 (2002) aangekondigde 'serious consequences'. Appellanten stellen dat ook dreigen met militair geweld onrechtmatig is, zolang een Veiligheidsraadresolutie die bepaaldelijk tot het gebruik van geweld machtigt ontbreekt. Appellanten doen daartoe een beroep op artikel 2 lid 4 Handvest van de Verenigde Naties (hierna: Handvest), dat niet alleen het gebruik van geweld verbiedt,

maar ook bedreiging met geweld. De grief kan niet tot vernietiging van het bestreden vonnis leiden, nu appellanten zich niet op een schending van het volkenrechtelijke agressieverbod kunnen beroepen. Dit verbod richt zich uitsluitend tot staten en uitsluitend staten kunnen de naleving van dit verbod inroepen.

> Zie HR 29 november 2002, NJ 2003, 35, rov. 3.5 en de conclusie van A-G Strikwerda achter 29 (prod. 3 zijdens de Staat in eerste aanleg).
>
> Zie ook pleitnota mr. G.J.H. Houtzagers van 21 februari 2003, p. 6-7.

De grief faalt derhalve. Overigens was van dreigend optreden van de Staat in strijd met het geweldsverbod geen sprake, zoals de Voorzieningenrechter in rov. 7 terecht overweegt. Het feit dat doorvoer van troepen en materieel van andere landen over Nederlands grondgebied heeft plaatsgevonden en de enkele aanwezigheid van Nederlandse oorlogsmiddelen in het Golfgebied, maken dit niet anders.

5.9 In grief VI klagen appellanten dat de Voorzieningenrechter in rov. 7 en 8 ten onrechte tot uitgangspunt neemt dat is gebleken dat de Staat zich bewust is van de ernst van de situatie en van de verdragsrechtelijke verplichtingen en dat de Staat beoogt zich in te spannen, met gebruikmaking van alle rechtmatige middelen, om zonder daadwerkelijk oorlogsgeweld een einde te maken aan de Irak-crisis. Appellanten betogen dat de Voorzieningenrechter in deze overwegingen een politieke privé-opvatting tot rechtsfeit verheft en dat de Voorzieningenrechter onmogelijk de 'goede bedoelingen' van de Staat centraal heeft kunnen stellen. Anders dan appellanten suggereren, vindt hetgeen de Voorzieningenrechter tot uitgangspunt neemt steun in de stukken die in eerste aanleg zijn aangehaald en overgelegd.

> Zie pleitnota mr. G.J.H. Houtzagers van 21 februari 2003, p. 2-5.

De Staat acht het bestreden oordeel van de Voorzieningenrechter dan ook juist. Voor zover appellanten stellen dat de geschiedenis heeft bewezen dat de oorlogsdreiging en de opbouw van een strijdmacht geenszins gericht waren op het voorkomen van oorlog, maar op militaire verovering en bezetting van Irak, zij opgemerkt dat de Staat aan het militair offensief van de VS en het VK geen militaire bijdrage heeft geleverd. Tot het leveren van een militaire bijdrage aan een multinationale stabilisatiemacht is eerst besloten na de aanvaarding van resolutie 1483 (2003) (zie ook § 3 van deze memorie). Ook grief VI faalt derhalve.

5.10 De Staat begrijpt grief VII aldus dat appellanten klagen dat de Voorzieningenrechter het door hen gevraagde bevel aan de Staat had kunnen en moeten toewijzen (om aan de Amerikaanse en Britse administratie kenbaar te maken dat een oorlog tegen Irak zonder een uitdrukkelijk mandaat van de Veiligheidsraad naar internationaal recht een serieuze schending van de internationale rechtsorde zou betekenen). Een dergelijk bevel zou immers, aldus appellanten, geen belemmering vormen voor enige vorm van politiek overleg, politieke meningsvorming of politieke besluitvorming op welk niveau dan ook. Appellanten miskennen met hun grief dat het gevraagde bevel bij uitstek een inbreuk zou opleveren op het buitenlands beleid van de Staat, zodat, mede gegeven de terughoudende

beoordeling door de rechter van een dergelijke vordering (zie ook § 2 van deze memorie), voor toewijzing daarvan geen ruimte is. Verder zien appellanten er kennelijk aan voorbij dat het bij de beoordeling van de vraag of de vordering dient te worden toegewezen in de eerste plaats aankomt op de vraag of er – in positieve zin – voldoende grond is voor toewijzing daarvan en niet op de vraag of er – in negatieve zin – belemmeringen bestaan. Nu niet in te zien valt op grond waarvan de Staat de rechtsplicht zou hebben het door appellanten beoogde standpunt in te nemen en kenbaar te maken, valt ook niet in te zien dat het gevraagde bevel kon worden toegewezen. De grief faalt.

5.11 In grief VIII betogen appellanten dat rov. 9, waarin de Voorzieningenrechter het onder 3b, 3d en 3e gevorderde afwijst, niet in stand kan blijven, omdat ook rov. 7 en 8 niet deugen. Het betoog van appellanten berust op de veronderstelling dat hen een rechtstreeks beroep op het agressieverbod toekomt. Zoals hiervoor onder 5.8. uiteengezet, is dit niet juist. Los daarvan acht de Staat het oordeel van de Voorzieningenrechter juist dat niet vaststaat dat Nederlandse oorlogsmiddelen, voor zover aanwezig in het Golfgebied, ook zullen worden ingezet zonder nadere resolutie, nu de meningsvorming door de Staat en de VN hierover nog niet is afgerond. De hiervoor onder 5.9 aangehaalde kamerstukken, alsmede de in § 3 van deze memorie weergegeven ontwikkelingen, maken duidelijk dat de besluitvorming op dit punt op zeer zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Van een militaire bijdrage aan een onrechtmatige agressieoorlog is dan ook geen sprake (geweest).

5.12 In grief IX en X betogen appellanten - kort gezegd - dat de Voorzieningenrechter alle vorderingen, en niet alleen de vordering onder 3a, aan artikel 90 Grondwet had moeten toetsen, welke bepaling een grondslag biedt voor toewijzing van die vorderingen. Vooropgesteld zij dat artikel 90 Grondwet een algemeen uitgangspunt geeft waaraan het buitenlands beleid van de Staat steeds moet worden getoetst. Door het opvoeren van de druk om resolutie 1441 (2002) en de daaraan voorafgaande resoluties na te leven is door de regering nu juist de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevorderd. Van enige schending van deze bepaling is dan ook geen sprake. Overigens meent de Staat dat de overwegingen van de Voorzieningenrechter duidelijk maken dat artikel 90 Grondwet voor geen van de door appellanten ingestelde vorderingen een grondslag biedt. In zoverre is van een motiveringsgebrek geen sprake.

5.13 Grief XI klaagt dat het door de Voorzieningenrechter gegeven oordeel dat niet vaststaat dat de in het Golfgebied aanwezige Nederlandse oorlogsmiddelen zullen worden ingezet tegen Irak zonder een nadere resolutie van de Veiligheidsraad, blijk geeft van een onjuist criterium. Appellanten stellen dat het juiste criterium is of er een rechtens relevante dreiging aanwezig is dat dit zal gebeuren. Met de bestreden overweging heeft de Voorzieningenrechter kennelijk bedoeld te oordelen dat er geen sprake is van een dergelijke (rechtens relevante) dreiging, zodat onderdeel 1 van de grief geen doel treft. In onderdeel 2 van de grief klagen appellanten dat de Voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat de subsidiaire vordering is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat Nederlandse militairen onder commando van de VS niet gebonden zouden zijn aan de regels van het Eerste Protocol bij de Verdragen van Genève en het Verdrag van Ottawa. Appellanten betogen vervolgens dat elke betrokkenheid van Nederlandse strijdmachten

naar verwachting zou plaatsvinden onder commando van de VS en dat de Staat volkenrechtelijk mede-aansprakelijk zou zijn voor de schendingen van het oorlogsrecht die - naar verwachting - door de VS zouden worden begaan. De toelichting op dit onderdeel van de grief maakt duidelijk dat appellanten inderdaad, zoals de Voorzieningenrechter overweegt, veronderstellen dat militaire betrokkenheid onder commando van de VS per definitie zou betekenen dat Nederlandse militairen zich schuldig zouden maken aan oorlogsmisdrijven. De Voorzieningenrechter heeft terecht geoordeeld dat deze veronderstelling onjuist is. Ook indien Nederlandse militairen onder bevel van de VS opereren, zijn zij gebonden aan de regels van het Eerste Protocol bij de Verdragen van Genève en het Verdrag van Ottawa.

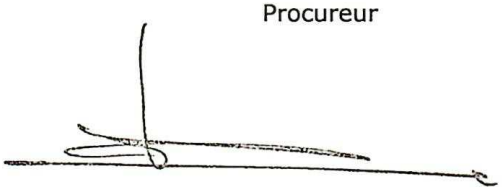
> Zie ook de brief van 6 juni 2003 van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Tweede Kamer (TK 2002-2003, 23 432 nr. 16, p. 8) (prod. 6).

Ten tijde van de behandeling van het kort geding in eerste aanleg was overigens geheel onduidelijk of er een conflict in Irak zou ontstaan en of Nederland daaraan zou bijdragen met inzet van militaire eenheden. Op de vraag binnen welke bevelsstructuur eventuele Nederlandse militaire eenheden zouden opereren, viel tegen die achtergrond evenmin vooruit te lopen. Ook grief XI faalt.

Met conclusie:

Dat het Uw Hof moge behagen het hoger beroep van appellanten te verwerpen, zo nodig met aanvulling en/of verbetering van de gronden van het vonnis in eerste aanleg en met veroordeling van appellanten in de kosten van dit geding.

Procureur



behandeld door	G.J.H. Houtzagers en W.I. Wisman
correspondentie	postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	070-5153969
fax	070-5153135
e-mail	wi.wisman@prdf.nl
zaaknummer	10003032

PRODUCTIE 1

IN NAAM DER KONINGIN!

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE
sector civiel recht - voorzieningenrechter

Vonnis in kort geding van 31 maart 2003,
gewezen in de zaak met rolnummer KG 03/331 van:

1. **Muwafak Hatem Lafteh,**
2. **Abdalamir Naji,**
3. **Munther Abbas,**
4. **Shakir Farhood Brisem,**
5. **Rafid Abdalamir,**
6. **Muhamed Tarik Jaseen,**
7. **Haider Aswad Alabaiji,**
8. **Fagri Naji,**
9. **Ahmed Abdalrazaq Alsawami,**
10. **Ali Abbas Ali,**
11. **Sabah Abd Saleh,**
12. **Muhamed Kadum Muhamed,**
13. **Riad Ali Brisem,**
14. **Zaki Amin,**
15. **Abdalrazaq Mubarek,**
16. **Ali Hussein,**
17. **Abdalwahab Mubarek,**

allen wonende te Irak,

18. **de Vereniging van Anti-fascistische Oud-verzetsstrijders Nederland; Bond van Anti-fascisten,**

gevestigd te Hoenderloo,
eisers,
procureur mr. A.B.B. Beelaard,
advocaat mr. N.M.P. Steijnen te Zeist,

tegen:

1. **Jan Pieter Balkenende,**

wonende te Capelle aan den IJssel,

2. **Wouter Jacob Bos,**

wonende te Amsterdam,

3. **de Staat der Nederlanden** (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie),

zetelende te 's-Gravenhage,
gedaagden,
procureur mr. G.J.H. Houtzagers.

1. Het verloop van de procedure

Eisers hebben gedaagden bij exploot van 21 maart 2003 doen dagvaarden om te verschijnen ter zitting van de voorzieningenrechter van 24 maart 2003. Gedaagde sub 3 is ter zitting verschenen bij haar procureur. De advocaat van eisers heeft de vorderingen tegen de gedaagden sub 1 en sub 2 ter zitting ingetrokken. Vervolgens hebben de advocaat van eisers en de procureur van gedaagde sub 3 (verder: gedaagde) de zaak mondeling toegelicht aan de hand van producties en pleitnotities. Het vonnis is bepaald op heden.

2. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting van 24 maart 2003 wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

2.1. Eisers sub 1 tot en met sub 17 behoren tot de burgerbevolking van (Centraal-)Irak.

2.2. Eiseres sub 18 stelt zich blijkens haar statuten ten doel "te strijden voor vrede en vriendschap tussen volkeren".

2.3. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties heeft op 8 november 2002 resolutie 1441 (2002) unaniem aangenomen. In deze resolutie is vastgesteld dat het Iraakse regime de in eerdere resoluties (met de nummers 678 en 687) van de Veiligheidsraad neergelegde verplichtingen tot het geven van volledige openheid van zaken aangaande het bezit van massavernietigingswapens en tot medewerking met wapeninspecteurs bij de vernietiging van die wapens niet nakomt en wordt van het Iraakse regime alsnog volledige en onvoorwaardelijke nakoming van die verplichtingen geëist. In resolutie 1441 is voorts neergelegd dat, indien het Iraakse regime voornoemde verplichtingen blijft schenden, "serious consequences" dreigen.

2.4. Vervolgens is er binnen de Veiligheidsraad discussie ontstaan over de vraag of het Iraakse regime zich schuldig maakt aan "further material breach" van de verplichtingen zoals neergelegd in resolutie 1441 en over de vraag of militair moet worden ingegrepen. De Verenigde Staten, daarbij gesteund door het Verenigd Koninkrijk en Spanje, hebben zich uitgesproken vóór militair ingrijpen. Andere landen (waaronder Frankrijk, Duitsland, de Russische Federatie en China) hebben gepleit voor méér tijd voor de wapeninspecteurs en weer andere landen waren van oordeel dat militair ingrijpen in geen geval gerechtvaardigd is. De Veiligheidsraad heeft op dit punt geen overeenstemming kunnen bereiken.

2.5. In een brief van 18 maart 2003 van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 23 432, nr. 94) wordt – onder meer – het volgende vermeld:

"(...)Alles afwegende komt de regering tot de slotsom dat er, gelet op de onvoldoende medewerking door Irak, sprake is van "further material breach". Zij constateert dat de VS en het VK op grond van eenzelfde redenering de hoop op een vreedzame oplossing vrijwel hebben opgegeven en bereid zijn tot militair optreden. De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten. De regering realiseert zich daarbij ten volle dat de inzet van militaire middelen ernstige gevolgen kan hebben, bij voorbeeld in de vorm van verder lijden van de burgerbevolking, die reeds jarenlang het slachtoffer is van het Iraakse regime. Als dit conflict niet met andere middelen kan worden opgelost, ligt de schuld daarvoor zonder enige twijfel in Bagdad.

Nederland heeft wel bijgedragen aan het opvoeren van de militaire druk op Irak, onder meer door het openstellen van het luchtruim, havens en luchthavens voor de transit van militair materieel en personeel. Daarnaast werden in bondgenootschappelijk verband Patriot luchtverdedigingssystemen naar Turkije uitgezonden en participeert Nederlands personeel in de AWACS-vliegtuigen. Voorts levert Nederland belangrijke bijdragen aan de operatie Enduring Freedom. Het uitblijven van een nadere VR-uitspraak heeft echter ook gevolgen voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid. Op die grond concludeert de regering dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak (...)."

2.6. In de nacht van 19 op 20 maart 2003 zijn de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië (hierna tezamen aan te duiden als de VS c.s.) een militaire actie begonnen tegen het regime van Saddam Hoessein.

2.7. Op 20 maart 2003 heeft de minister-president een verklaring afgelegd over het begin van het gewapend conflict in Irak. In deze verklaring wordt – onder meer – het volgende vermeld:

"(...) We hebben er alles aan gedaan om een oplossing te vinden via de weg van de Verenigde Naties. Maar die weg is – na 12 jaar gezamenlijk optrekken – deze week doodgelopen.

Velen hebben de afgelopen dagen gewezen op het belang van de internationale rechtsorde.

Terecht. Maar tot het verdedigen van die rechtsorde behoort óók dat degenen die het recht sinds jaar en dag brutaal schenden, uiteindelijk niet vrijuit mogen gaan.

Nederland geeft daarom politieke steun aan de ingezette acties tegen Saddam Hussein. Vrijheid en veiligheid – ook voor de inwoners van Irak zelf – is daarbij het hoogste doel (...)".

2.8. De militaire actie in Irak is thans nog gaande.

3. De vordering, de gronden daarvoor en het verweer

Eisers vorderen na vermindering van eis, zakelijk weergegeven:

- gedaagde, zolang de Veiligheidsraad niet door een nadere resolutie uitdrukkelijk en ondubbelzinnig heeft ingestemd met mogelijk militair geweld tegen Irak, te verbieden:
  a. oorlogsgeweld jegens Irak (nog langer), in welke vorm dan ook, politiek en diplomatiek te steunen;
  b. in enigerlei fase van de Amerikaans/Britse aanvalsoorlog tegen Irak over te gaan tot militaire steunverlening, in welke vorm dan ook, aan het oorlogsgeweld tegen Irak;
- gedaagde te bevelen:
  a. de Amerikaanse en Britse regering terstond kenbaar te maken dat elke vorm van politieke, diplomatieke, militaire of anderszins materiële steun aan oorlogsgeweld jegens Irak met onmiddellijke ingang wordt beëindigd;
  b. de Amerikaanse en Britse regering terstond kenbaar te maken dat de aanvalsoorlog tegen Irak, zolang een resolutie van de Veiligheidsraad die uitdrukkelijk tot het gebruik van geweld machtigt ontbreekt, volkenrechtelijk onrechtmatig is en dat de Amerikaanse en Britse politiek en militair verantwoordelijkheden voor het onderhavige onrechtmatige oorlogsgeweld het risico lopen om voor het Internationale Strafhof te Den Haag te worden gebracht;
  c. naar de verantwoordelijke Amerikaanse en Britse politieke en militaire leiders, op verdenking van het samenspannen tot en het uitvoeren van een onrechtmatige aanvalsoorlog tegen Irak, onmiddellijk een strafrechtelijk onderzoek te entameren.

Daartoe voeren eisers het volgende aan.
Door de uitvoering van hun militaire actie tegen Irak – ondanks het ontbreken van een aanval op hen en een resolutie van de Veiligheidsraad die bepaaldelijk tot het gebruik van geweld machtigt – handelen de VS c.s. in strijd met internationale verdragen en het internationaal gewoonterecht en meer in het bijzonder met het daarin verankerde gewelds- of agressieverbod. Door het verlenen van politieke, diplomatieke en militaire steun aan de militaire actie tegen Irak maakt gedaagde zich medeplichtig aan dit handelen. Bovendien handelt gedaagde daarmee in strijd met artikel 90 van de Grondwet. Een en ander is onrechtmatig jegens eisers sub 1 tot en met sub 17 persoonlijk, nu het (aldus door gedaagde gesteunde) handelen van de VS c.s. een (dreigende) inbreuk vormt op hun subjectieve rechten op – onder meer – leven, gezondheid, ongestoord genot van eigendom, gezondheidszorg en onderwijs. De handelwijze van gedaagde is, gelet op de doelstellingen van eiseres sub 18, ook onrechtmatig jegens deze eiseres. Gedaagde dient iedere vorm van politieke, diplomatieke en militaire steun aan het oorlogsgeweld jegens Irak dan ook te staken. Het staken van die steun en de mogelijke gevolgen daarvan dient zij voorts aan de VS c.s. kenbaar te maken.

Gedaagde voert gemotiveerd verweer, dat hierna, voorzover nodig, zal worden besproken.

4. De beoordeling van het geschil

4.1. Gedaagde heeft, blijkens herhaalde uitingen van de Nederlandse regering, het standpunt ingenomen dat Nederland alleen politieke steun verleent aan de militaire actie van de VS c.s., en dus géén militaire of materiële steun. In dit kort geding zijn geen feiten aannemelijk geworden die de conclusie rechtvaardigen dat gedaagde zich niet in overeenstemming met dit standpunt gedraagt of zal gedragen. De voorbeelden die eisers op dit punt hebben genoemd (de uitzending van Patriot luchtverdedigingssystemen naar Turkije, de bijdrage aan de operatie *Enduring Freedom* en de aanwezigheid van een Nederlandse militair op een persconferentie van VS-zijde over de actie in Irak) betreffen geen van alle een vorm van militaire steun als hier bedoeld. Daarbij moet het immers gaan om feitelijke militaire handelingen die in rechtstreeks verband staan met de bedoelde actie van de VS c.s.

4.2. Hieruit volgt dat de vorderingen in elk geval niet toewijsbaar zijn voorzover zij tot uitgangspunt nemen dat gedaagde thans (ook) militaire steun verleent aan die actie. De vorderingen zijn prematuur – en dus evenmin toewijsbaar – voorzover zij zich richten tegen mogelijke toekomstige militaire of materiële steun. Er zijn immers geen aanwijzingen voor een verandering van betekenis in het hier bedoelde standpunt van gedaagde.

4.3. De vorderingen betreffen voor het overige in hoofdzaak vormen van politieke of diplomatieke steun. Eisers hebben niet toegelicht wat zij precies bedoelen met het begrip "diplomatieke steun". Aangenomen wordt dat zij hiermee het oog hebben op diplomatieke acties die voortvloeien uit het (politieke) standpunt van de regering (en, naar tussen partijen vaststaat, van de meerderheid van de Tweede Kamer). In het navolgende zal deze vorm van steunverlening worden begrepen onder het begrip "politieke steun".

4.4. Het verlenen van politieke steun is, in de hier gegeven context, op te vatten als het innemen en uitdragen – al dan niet langs diplomatieke weg – van een politiek standpunt, in dit geval op de gebieden van het buitenlands beleid en de defensie. Dit behoort bij uitstek tot het domein van de politiek en de politieke besluitvorming, waarbij het zwaartepunt ligt bij het samenspel tussen regering en volksvertegenwoordiging. De burgerlijke rechter moet, zeker in kort geding, een grote mate van terughoudendheid aan de dag leggen bij de beoordeling van vorderingen zoals in deze zaak, die ertoe strekken dat aan (organen van) de Staat de mogelijkheid wordt onthouden een bepaald politiek standpunt inzake buitenlands beleid en defensie in te nemen en uit te dragen, dan wel wordt opgedragen een standpunt uit te dragen dat (het hunne of) het zijne niet is. Het is niet aan de burgerlijke rechter om deze politieke afweging te maken. Aan een en ander doet niet af dat het verlenen van politieke steun in deze kwestie, ook als het niet gepaard gaat met feitelijke (militaire) handelingen, van belang kan zijn voor het draagvlak van militaire acties van derden, in dit geval de VS c.s., in de internationale verhoudingen.

4.5. Voor rechterlijk ingrijpen in dit kort geding is onder meer vereist dat *tussen de hierbij betrokken partijen* kan worden vastgesteld dat de politieke steun in kwestie betrekking heeft op handelingen van derden die – gelet op het zeer terughoudende karakter van de rechterlijke toets – als onmiskenbaar onrechtmatig zijn te beoordelen.

4.6. Aan deze voorwaarde is niet voldaan. Een kernpunt in het betoog van eisers wordt gevormd door de stelling dat de VS c.s. zich schuldig maken aan schending van geschreven en ongeschreven volkenrechtelijke geweldsverboden, waaraan gedaagde volgens hen medeplichtig is. Volgens algemeen aanvaarde opvattingen

kunnen eisers zich echter niet beroepen op een schending van dergelijke regels. Het volkenrechtelijke agressieverbod, zoals vastgelegd in artikel 2 lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties, richt zich uitsluitend tot staten. Alleen staten kunnen dus de naleving van dit verbod inroepen. Hieruit volgt dat het ook niet gaat om voorschriften die "een ieder (...) verbinden" in de zin van artikel 93 van de Grondwet. Het standpunt van gedaagde is – gegeven de vrijheid die ook in dit opzicht aan de politieke besluitvormende organen toekomt – niet te kwalificeren als strijdig met het voorschrift van artikel 90 van de Grondwet, dat bepaalt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert.

4.7. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het eerste (was: tweede) onderdeel van de vordering alsook het tweede (was: derde) onderdeel onder de letters a en b moeten worden afgewezen. Het tweede onderdeel onder de letter c, dat is gericht op het entameren van een strafrechtelijk onderzoek naar de verantwoordelijke Amerikaanse en Britse politieke en militaire leiders, slaagt evenmin. De Nederlandse rechter heeft daarvoor geen rechtsmacht.

4.8. Eisers zullen, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

5. De beslissing

De voorzieningenrechter:

Verstaat dat de vorderingen tegen de gedaagden sub 1 en sub 2 niet zijn gehandhaafd.

Wijst de vordering tegen gedaagde sub 3 af.

Veroordeelt eisers in de kosten van dit geding, tot dusverre aan de zijde van gedaagde sub 3 begroot op € 908,--, waarvan € 205,-- aan griffierecht.

Dit vonnis is gewezen door mr. H.F.M. Hofhuis en uitgesproken ter openbare zitting van 31 maart 2003 in tegenwoordigheid van de griffier.

JB

RECHTBANK 's-GRAVENHAGE

Op heden uitgegeven voor grosse aan:
MR S.M.H. Houtzagers
voornoemd, door mij, griffier van de
rechtbank 's-Gravenhage 31-3-'03

PRODUCTIE 2

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2003

Graag bied ik u hierbij, mede namens de minister van Defensie, de reactie aan op het verzoek van de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 25 maart 2003, om de Kamer te informeren over de laatste ontwikkelingen met betrekking tot Irak in het algemeen, de positie van Turkije, het Irakese deel van de Europese Raad en de NAVO-raad van vorige week.

Politiek

Op 20 maart jl. is een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten – na het verlopen van een ultimatum van 48 uur van de Verenigde Staten aan Irak – begonnen met een militair offensief tegen Irak om de naleving van VR-resolutie 1441 af te dwingen. Onmiddellijk na aanvang van deze militaire operatie heeft President Bush in een toespraak vanuit de Oval Office het Amerikaanse volk voorbereid op een campagne die hard zal zijn, langer en misschien moeilijker dan sommigen voorspellen.
Minister van Defensie Rumsfeld gaf op 21 maart doelstellingen van de operatie in Irak aan, waaronder het opsporen van massavernietigingswapens, de arrestatie van terroristen en de beëindiging van het regime van Saddam Hoessein. Andere doelstellingen zijn het beëindigen van de sancties tegen Irak en het leveren van humanitaire hulp, het veiligstellen van olievelden en steun bieden bij de overgang naar een representatieve Iraakse regering. In dit kader is aan het Congres een budgetvoorstel voorgelegd van 75 miljard USD voor een periode van zes maanden, waarvan een deel is gereserveerd voor humanitaire hulp en korte-termijn wederopbouw in Irak.
Op 20 maart jl. heeft Premier Blair de Britse troepen toegesproken en gedefinieerd wat hun missie is: de ontwapening Irak. Hij benadrukte daarbij dat de dreiging die uitgaat van het bezit van massavernietigingswapens door het regime van Saddam Hoessein, evenals de weigering van dit regime om tot ontwapening over te gaan, met zich meebrengt dat dit regime uiteindelijk het veld zal moeten ruimen. Op 24 maart is een machtswisseling dan ook door Blair als formele doelstelling genoemd.

KST67290
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

Frankrijk, Rusland, China evenals Duitsland hebben aangegeven «ongerust» te zijn over de militaire actie en de hoop uitgesproken dat deze van korte duur zal zijn.

De Europese Raad van 20 maart stond uiteraard stil bij de nieuwe situatie met betrekking tot Irak. Hierover heb ik reeds gedetailleerd bericht in mijn verslag van de Europese Raad aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart jl.. Centraal in de discussie stonden niet de bekende meningsverschillen maar de noodzaak vooruit te kijken en te streven naar herstel van gemeenschappelijkheid. Daartoe kwam de Europese Raad een aantal gezamenlijke uitgangspunten overeen, die zijn vastgelegd in de Conclusies en in de bovengenoemde brief zijn toegelicht. De Raad heeft zich onder andere over de territoriale integriteit en de stabiliteit van Irak uitgesproken en heeft benadrukt dat de VN een centrale rol ten aanzien van Irak dient te spelen, onder andere door middel van een nieuwe Veiligheidsraadresolutie die de coördinerende rol van de VN in de post-conflictfase vastlegt. De regering verwelkomt de aanvaarding van deze gemeenschappelijke uitgangspunten en hoopt dat, nu een begin van overeenstemming inzake deze toekomst gerichte vraagstukken – ondanks blijvende onenigheden – is bereikt, verder ontwikkeld zullen worden.

De meeste Arabische landen hebben zich kritisch geuit over de militaire acties in Irak. De Arabische Liga is op 24 maart jl. in Kairo bijeengekomen. De Iraakse minister van Buitenlandse Zaken, Sabri, was hierbij aanwezig. De Liga heeft in een verklaring de «agressie» tegen Irak veroordeeld en de coalitie opgeroepen zich onmiddellijk terug te trekken. Daarnaast hebben leden van de Arabische Liga hun ambassadeurs bij de Verenigde Naties in New York geïnstrueerd om een spoedzitting van de Veiligheidsraad aan te vragen. Evenals in het Westen hebben in vele Arabische hoofdsteden demonstraties tegen de militaire operatie in Irak plaatsgevonden, waarbij meerdere duizenden mensen betrokken waren. Over het algemeen zijn de demonstraties ondanks enige schermutselingen tussen politie en demonstranten relatief vreedzaam verlopen. Echter, in de Jemenitische hoofdstad Sana'a zijn op 21 maart jl. vier doden gevallen en enkele tientallen demonstranten gewond geraakt.

Op 20 maart heeft het Turkse parlement ingestemd met een motie die buitenlandse mogendheden («air elements of foreign armed forces») gedurende zes maanden toestemming geeft om gebruik te maken van het Turkse luchtruim. Tegelijkertijd heeft het parlement de Turkse strijdkrachten de toestemming gegeven Noord-Irak binnen te trekken indien de noodzaak daartoe met het oog op de «nationale veiligheid» zou bestaan. Nederland is bezorgd over de mogelijkheid dat Turkije additionele troepen zou kunnen stationeren in Noord-Irak. Verschillende media berichtten op 21 maart over het vermeende binnentrekken van circa Turkse 1500 militairen in Noord-Irak. De Nederlandse ambassadeur in Ankara heeft op 22 maart jl. gedemarcheerd om opheldering te vragen over de bovengenoemde berichten. Zoals op 25 maart is gemeld in antwoorden op schriftelijke vragen van de leden Van Bommel en Karimi (2020309330), is bij die gelegenheid door de Turkse autoriteiten aangegeven dat deze persberichten niet juist zijn. Wel is sprake van een beperkte Turkse militaire presentie in het grensgebied, maar dat is al geruime tijd het geval. Diverse andere bronnen, waaronder het Pentagon, hebben dit beeld bevestigd. Ook heeft de VS bij monde van President Bush en minister van Buitenlandse Zaken Powell aan Turkije laten weten ernstig gekant te zijn tegen Turks militair optreden in Noord-Irak en alles te zullen blijven doen om te voorkomen dat additionele Turkse troepen in Noord-Irak worden gestationeerd. Voorts heeft, op last van de secretaris-generaal van de Navo, de voorzitter van het Militaire Comité contact opgenomen met de Turkse chef

Defensiestaf, die hem verzekerde dat Turkije niet voornemens is troepen te stationeren in Noord-Irak.

Militair

Het militair optreden, waaraan met name ook het Verenigd Koninkrijk en Australië actief deelnemen, bestaat uit een combinatie van luchtaanvallen met precisie-munitie en het binnentrekken van grond-eenheden van de coalitie in Irak. Dit grondoffensief was er in eerste instantie gericht op het toegankelijk maken van de haven van Umm Qasr voor humanitaire hulp aan Irak. In de daarop volgende dagen heeft het grondoffensief zich gericht op Bagdad. Inmiddels zijn coalitie-eenheden de Iraakse hoofdstad op minder dan honderd kilometer genaderd, terwijl luchtaanvallen op militaire objecten in stedelijke centra in Irak (ondermeer Bagdad, Basra, Kirkuk, Mosul) doorgaan. Irak biedt in reactie op het offensief lokaal hevig weerstand en heeft bovendien raketten op Koeweit afgevuurd. Deze raketten hebben tot dusver weinig schade aangericht.

Tijdens de ingelaste NAVO-Raad van 20 maart hebben de VS en het VK verklaringen afgelegd over het begin van de aanval op Irak. In de reacties van bondgenoten werd algemeen diepe teleurstelling uitgesproken over het feit dat pogingen om tot een vreedzame oplossing te komen waren mislukt. Tevens werd de bondgenootschappelijke solidariteit jegens Turkije herbevestigd. Op 24 dezer heeft ook Frankrijk aangegeven bereid te zijn in de bijdrage van de NAVO aan de bescherming van Turkije te participeren.

In zijn interventie tijdens de NAVO-Raad heeft de Nederlandse ambassadeur het Nederlands standpunt toegelicht, zoals uiteengezet in de brief aan Uw Kamer van 18 maart jl. (23 432, nr. 94). Daarnaast sprak hij de verwachting uit dat de situatie in Irak en de betrokkenheid van de NAVO bij de verdediging van Turkije voorwerp zal blijven van voortdurende consultatie in NAVO-verband.

Humanitair/wederopbouw

Op dit moment is in Irak geen sprake van grote stromen ontheemden of vluchtelingen. Wel is sprake van een beperkte maar ononderbroken trek van de steden naar het platteland (vaak naar familieleden) en zijn ontheemden vanuit Centraal-Irak naar het noorden van Irak uitgeweken. De schatting van het aantal ontheemden in Noord-Irak ligt rond de 500 000 mensen, die zich volgens Koerdische vertegenwoordigers vrijwel allemaal in de dorpen bevinden. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, de heer R. Lubbers, heeft op 25 maart aangedrongen op een Europese regeling voor de opvang van vluchtelingen vanuit Irak. Nederland steunt dit pleidooi en zal zich hiervoor inzetten in EU verband.

Tot op heden lijkt de zelfredzaamheid van de bevolking afdoende om grote humanitaire nood te voorkomen. De distributie van voedselrantsoenen voor de komende drie maanden via het Olie voor Voedsel programma lijkt daaraan te hebben bijgedragen. Stopzetting van dit programma kan echter op termijn grote humanitaire gevolgen hebben. Zestig procent van de bevolking is afhankelijk van de voedselvoorziening via dit programma. Derhalve wordt momenteel in de Veiligheidsraad over de toekomst van het programma onderhandeld. In een brief aan de Veiligheidsraad heeft secretaris-generaal van de VN Annan op 19 maart jl. voorgesteld om zo snel mogelijk het programma aan te passen. Zijn voorstel behelst dat financiering van de humanitaire inspanningen uit het Olie voor Voedsel programma mogelijk gemaakt wordt doordat de secretaris-generaal de bevoegdheid krijgt om lopende contracten tegen het licht te

houden en te prioriseren. Zo zouden fondsen voor dringende humanitaire noden vrijgemaakt kunnen worden.

In sommige gebieden is echter reeds sprake van humanitaire problemen. In Basra is door stroomuitval de drinkwater voorziening tijdelijk gestopt. Inmiddels heeft het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) de toevoer van water in 40 procent van de stad hersteld. In Noord-Irak maken ICRC teams dagelijks een beoordeling van de leefomstandigheden van de ontheemden in de regio. ICRC distribueert noodhulp aan de meest kwetsbaren onder hen. In Bagdad worden de belangrijkste ziekenhuizen door het ICRC bezocht. Waar mogelijk levert de organisatie noodvoorraden drinkwater.

Amerikaanse en Britse militairen zullen in de post-conflict fase zo spoedig mogelijk een eerste «needs assessment» uitvoeren en waar nodig humanitaire hulp verlenen. De militairen worden hiertoe bijgestaan door humanitaire experts van USAID en het Britse Department for Foreign and International Development. De VS en het VK hebben in beperkte mate voedselvoorraden en zogenaamde non-food items naar de regio vervoerd om aan de humanitaire behoefte te kunnen voldoen. Tot op heden zijn beide landen nog niet aan hulpverlening toegekomen daar de noodzakelijke veiligheid hiertoe ontbreekt. Laatste berichten wijzen erop dat deze situatie met name in en rondom Umm Qasr snel zou kunnen veranderen.

Nederland heeft inmiddels een bijdrage van € 4 miljoen aan het ICRC toegekend. Dit bedrag zal worden besteed aan ondersteuning van ziekenhuizen, noodreparaties aan water en sanitatiesystemen, voedselhulp aan de meest kwetsbaren en bescherming van krijgsgevangenen. Het totale appeal van het ICRC bedraagt € 74 miljoen. Het ICRC biedt op dit moment waar mogelijk de meest noodzakelijke humanitaire hulp. Artsen Zonder Grenzen (AZG) België is sinds begin januari in Bagdad aanwezig met een team van zes uitgezonden medewerkers, die overigens nog maar beperkt operationeel zijn. AZG concentreert zich voorlopig op de ondersteuning van één ziekenhuis in Bagdad en inventariseert de aldaar ontstane noden. Berichten wijzen op het snel teruglopen van medicijnvoorraden.

Humanitaire voorbereidingen van de VN en andere internationale organisaties zijn in volle gang. Het *Consolidated Interagency Appeal,* waarbij een gezamenlijk appeal door alle VN organisaties wordt gepresenteerd, zal waarschijnlijk eind deze week of begin volgende week worden gelanceerd. Zodra het definitieve *appeal* van de VN uitkomt zal Nederland daarop reageren. Pas daarna zal overwogen worden hoe op korte termijn een afweging kan worden gemaakt met betrekking tot NGO financiering. Overigens zijn momenteel weinig (Nederlandse) NGO's actief in Irak.

De Europese Commissie heeft aan het Europese Parlement voorgesteld om op korte termijn € 79 miljoen extra vrij te maken ten behoeve van noodhulp via ECHO voor Irak. ECHO, de dienst voor humanitaire hulp van de Commissie, heeft eerder reeds € 21 miljoen toegewezen voor hulpverlening in Irak.

De internationale discussie over de maatregelen die nodig zijn voor de wederopbouw van Irak concentreert zich rond een aantal thema's. Het gaat daarbij om de rol van de VN, de snelheid waarmee een Irakees Interim Bestuur tot stand zou kunnen komen en om de onderlinge verhoudingen tussen de coalitie, de VN en het Interim Bestuur. De discussie wordt vooral gevoerd tussen het VK en de VS en in mindere mate met de VN. Tussen VN, VK en VS zal binnenkort een overleg over deze onderwerpen plaatsvinden. Nederland heeft, na overleg met het Voorzitter-

schap, tijdens de Europese Raad deze discussie in Europees verband geagendeerd.

De regering zet zich in voor een centrale rol voor de VN in de post-conflict periode en een zo kort mogelijke interim fase onder militair bestuur. De Nederlandse inzet behelst eveneens een maximale en tijdige betrokkenheid van de Irakezen zelf, dat om redenen van ownership van groot belang is. Hiertoe bepleit de regering de aanvaarding van een veiligheidsraadresolutie als basis voor een interim bestuursstructuur en indien besloten zou worden tot het formeren van een stabiliteitsmacht, van een resolutie terzake.

Nederlanders in de regio

In de aanloop naar de crisis heeft de regering zich ook actief ingezet om de veiligheid van de Nederlanders in het Midden Oosten zo goed als mogelijk te waarborgen. In dat verband zijn regelmatig reisadviezen opgesteld en aangepast. Daarnaast zijn bij wijze van voorzorg in een aantal landen verschillende fasen van zogenaamde civiele evacuatieplannen in werking gesteld. Zo is de Nederlanders in Syrië, Iran, Libanon, Amman, de Verenigde Arabische Emiraten en Turkije geadviseerd verhoogde waakzaamheid te betrachten en zich te laten registreren bij de ambassade ter plaatse. Aan de Nederlanders in Irak, Koeweit, Bahrein, Qatar, Saoedi Arabië, de Palestijnse gebieden, Israël, Jordanië en Jemen, wier aanwezigheid niet noodzakelijk was, is het formele advies gegeven te vertrekken. Tenslotte is op 19 maart jl. bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken een speciale telefoonlijn geopend, waar bellers terecht kunnen met vragen over reizen naar het Midden Oosten en Nederlanders in de regio. Van deze faciliteit is de afgelopen dagen druk gebruik gemaakt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

PRODUCTIE 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2003

Graag informeer ik u hierbij, mede namens de Minister-President en de Minister van Defensie en conform het verzoek van de voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, over de Nederlandse opvatting ten aanzien van de laatste ontwikkelingen omtrent Irak in de VN-Veiligheidsraad.

Zoals ik reeds aan de Kamer heb bericht in mijn brief van 17 maart jl., is maandag duidelijk geworden dat de Veiligheidsraad geen overeenstemming heeft weten te bereiken over een uitspraak over de mate van medewerking van Saddam Hoessein aan resolutie 1441. In deze unaniem aanvaarde resolutie werd vastgesteld dat Irak zijn ontwapeningsverplichtingen heeft geschonden maar een laatste kans krijgt alsnog tot ontwapening over te gaan. Gisteren is de Veiligheidsraad ernstig verdeeld gebleken tussen landen die menen dat Irak de «laatste kans» van 1441 niet gegrepen heeft, landen die menen dat de met militaire druk afgedwongen inspecties resultaat beginnen op te leveren en dus meer tijd moeten krijgen, en landen die (al dan niet uitdrukkelijk) menen dat militair optreden sowieso niet gerechtvaardigd is, maar inzetten op een vorm van «containment» van Irak.

Wat betekent dat voor de opstelling van Nederland? De regering heeft de afgelopen maanden, gesteund door de Tweede Kamer, consequent het standpunt ingenomen dat

- het bezit van massavernietigingswapens door Irak een ernstige zaak is;
- de aanpak daarvan in de allereerste plaats een verantwoordelijkheid van de VN gezamenlijk, in casu de Veiligheidsraad, is;
- de Veiligheidsraad begin 1991 Irak verplicht heeft te ontwapenen en sindsdien herhaaldelijk maatregelen heeft genomen tegen Irak's voortdurende pogingen aan deze verplichtingen te ontkomen;
- de Veiligheidsraad nu ook gehouden is zijn eigen besluiten serieus te nemen, en in het bijzonder die vastgelegd in de unaniem aanvaarde resolutie 1441;
- dreiging met geweld om naleving af te dwingen een aanvaardbaar

KST67125
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

instrument is, en derhalve het gebruik daarvan in laatste instantie niet uit te sluiten valt;
- een nieuwe VR-machtiging om zonodig geweld te gebruiken zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk is;
- de Nederlandse regering zelf uiteindelijk een eigen beoordeling zou moeten geven over de mate waarin Irak zijn verplichting om te ontwapenen nakomt.

Dat moment is nu aangebroken.

De beoordeling van de mate waarin Irak zijn verplichting om te ontwapenen nakomt, moet rekening houden met het gegeven dat het hier gaat om een regime dat nu al twaalf jaar kans ziet zich te onttrekken aan uitspraken van de Veiligheidsraad. Saddam Hoessein is een recidivist wiens optreden over een reeks van jaren volstrekt consistent is. Duidelijk is dat, zonder grote militaire druk, besluiten van de Veiligheidsraad op hem geen enkele indruk maken. Terecht legt resolutie 1441 de lat dan ook hoog. De «laatste kans» die resolutie 1441 Saddam Hoessein geeft, is tegen die achtergrond echt een laatste kans.

Behalve Syrië is geen enkel lid van de VR van mening dat Irak voldoende meewerkt. Er is echter verschil van mening over de consequenties die dat zou moeten hebben.

Het valt te betreuren dat de Veiligheidsraad er niet in is geslaagd tot een uitspraak te komen. De regering betreurt het dat daardoor een situatie is ontstaan waarin thans de VS en het VK genoopt voelen om zonder nadere VR-resolutie tot militaire actie over te gaan. Alle bij de besluitvorming in de VR betrokken landen dragen daarvoor een verantwoordelijkheid. De ernstige verdeeldheid binnen de Raad tast in de eerste plaats zijn gezag aan. Voor een geloofwaardige druk op Irak om langs vreedzame weg tot ontwapening over te gaan is nodig dat alle betrokken landen een eensgezinde opstelling innemen. Gebrek aan eensgezindheid leidt tot een verkeerd signaal aan Saddam Hoessein. Het onvermogen om tot een besluit te komen vormt bovendien een verkeerde boodschap aan andere landen die de internationale rechtsorde zouden willen ondermijnen.

Het achterwege blijven van een uitspraak plaatst de internationale gemeenschap, en dus ook Nederland, voor een moeilijke keuze. De verdeeldheid van de Veiligheidsraad heeft naar het oordeel van de regering het internationale draagvlak voor militair optreden aangetast. In het geval Irak is dit overigens niet de eerste keer. Ook in 1998 bestond er in de Veiligheidsraad geen overeenstemming over militair optreden tegen Irak. Toen heeft Nederland dat militair optreden als onontkoombaar omschreven en heeft de Nederlandse regering – gesteund door de Tweede Kamer – de stelling ingenomen dat de sinds 1990 door de VR aangenomen resoluties op zich voldoende rechtsbasis vormden voor militair optreden.

De vraag die Nederland nu wederom heeft te beantwoorden is, simpel gezegd, niet zozeer of militair optreden mag, maar of het moet. Immers, de stelling dat de VR zich alsnog (dat wil zeggen na aanvaarding van resolutie 1441) zou moeten uitspreken, impliceert dat gegeven het gebrek aan overeenstemming niet zou kunnen worden opgetreden. Resolutie 1441 veronderstelt daarentegen dat, gelet op de verwijzing naar «ernstige gevolgen», militair optreden niet wordt uitgesloten. Vandaar de steeds uitgedragen opvatting van de regering dat een tweede resolutie wel wenselijk, maar niet noodzakelijk is.

Zelfs onder grote druk heeft Irak nog steeds niet begrepen dat het nu echt ontwapenen moet, zoals geëist in resolutie 1441.

Zo zijn de inspecteurs alleen onder dreiging van militair optreden toegelaten, was de in december verstrekte opgave in feite een gecompliceerde manier om bezit van massavernietigingswapens te ontkennen en blijken openhartige interviews met wetenschappers onmogelijk.

Daarnaast is tot op heden nog geen enkel openstaand vraagstuk uit de UNSCOM-periode (1991–1998) en de periode sindsdien opgelost. In zijn werkdocument van 6 maart heeft UNMOVIC 128 van dergelijke vragen geïdentificeerd. Het betreft o.a. vragen over 21 000 liter biologische en chemische middelen, waaronder 10 000 liter anthrax, rakettechnologie, vliegtuigbommen met een biologische en/of chemische lading en informatie over onbemande vliegtuigen.

Het werkdocument versterkt het beeld dat Irak nog op veel punten geen of onvoldoende opheldering heeft willen geven. Zo heeft Irak – laat – zeer gedetailleerde lijsten geproduceerd met namen van wetenschappers die bij de unilaterale vernietiging van verboden wapens zouden zijn betrokken, maar is het niet in staat, ondanks een zo hoogwaardig administratief systeem, de gevraagde bewijzen van vernietiging van verboden wapens te leveren. Uit het feit dat Irak na al die tijd nog op geen enkele van de openstaande vragen afdoende antwoord heeft gegeven, kan slechts de conclusie worden getrokken dat Irak niet wenst mee te werken aan zijn eigen ontwapening.

Kortom, Irak heeft de «laatste mogelijkheid» die resolutie 1441 biedt niet gegrepen.

Zijn er dan alternatieven denkbaar voor militair optreden? Is een systeem van voortgezette inspecties, in combinatie met de geldende sanctiemaatregelen (d.w.z. toezicht op het gebruik door Irak van zijn olieinkomsten) in staat te beletten dat Irak op enig moment zijn MVW-programma weer hervat? De inspecteurs hebben vastgesteld dat, alleen als Irak volledig meewerkt aan de ontwapening, zij hun werk op zinvolle wijze kunnen blijven doen en zekerheid kunnen verschaffen over de beëindiging van Irak's potentieel op het gebied van massavernietigingswapens. Dat vereist derhalve tenminste langdurige voortzetting van het huidige niveau van dreiging met militair optreden.

Naar het oordeel van de regering is dit uiteindelijk geen begaanbare weg. Alles wijst erop dat Irak nog steeds de intentie heeft zijn MVW-capaciteit te behouden, en bovendien die op een geschikt moment verder uit te bouwen. Nu het zo evident de kans laat lopen duidelijk te maken dat het die opzet niet langer heeft, moet worden aangenomen dat Irak bereid en in staat is de internationale gemeenschap bij voortduring om de tuin te leiden. Met financiële sancties en inspecties alleen kan die intentie niet afgestopt worden.

De regering betrekt bij dat oordeel ook een aantal andere factoren.
De door met name Frankrijk, Rusland en China bepleite voortzetting van het inspectiesysteem is niet overtuigend omdat inspecties alleen onder voortdurende dreiging van militair optreden tot stand zijn gekomen. Genoemde landen hebben aan die druk op geen enkele manier een bijdrage geleverd. Hun pleidooi zou overtuigender zijn als zij ook bereid zouden zijn Irak daadwerkelijk onder druk te zetten.
Daarnaast is de VS-administratie er toe overgegaan de kwestie-Irak neer te leggen daar waar die thuishoort: in de Veiligheidsraad. Samen met de Britse regering en anderen is herhaaldelijk getracht de leden van de Raad

te wijzen op de langetermijngevolgen voor het gezag en de effectiviteit van de Veiligheidsraad wanneer deze verzuimt zijn verantwoordelijkheden te nemen en, in dit geval, de naleving van zijn eigen besluiten zonodig met geweld af te dwingen.

Wat Irak de laatste tijd aan beweging heeft laten zien, is uitsluitend en alleen het gevolg van dreiging met militair optreden door de VS en het VK. Die dreiging kan niet onbeperkt worden voortgezet. Op zeker moment verdwijnt immers het effect van de enkele aanwezigheid van militaire eenheden.

Alles afwegende komt de regering tot de slotsom dat er, gelet op de onvoldoende medewerking door Irak, sprake is van «further material breach». Zij constateert dat de VS en het VK op grond van eenzelfde redenering de hoop op een vreedzame oplossing vrijwel hebben opgegeven en bereid zijn tot militair optreden. De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten. De regering realiseert zich daarbij ten volle dat de inzet van militaire middelen ernstige gevolgen kan hebben, bij voorbeeld in de vorm van verder lijden van de burgerbevolking, die reeds jarenlang het slachtoffer is van het Iraakse regime. Als dit conflict niet met andere middelen kan worden opgelost, ligt de schuld daarvoor zonder enige twijfel in Bagdad.

Nederland heeft wel bijgedragen aan het opvoeren van de militaire druk op Irak, onder meer door het openstellen van het luchtruim, havens en luchthavens voor de transit van militair materieel en personeel. Daarnaast werden in bondgenootschappelijk verband Patriot luchtverdigingssystemen naar Turkije uitgezonden en participeert Nederlands personeel in de AWACS-vliegtuigen. Voorts levert Nederland belangrijke bijdragen aan de operatie Enduring Freedom. Het uitblijven van een nadere VR-uitspraak heeft echter ook gevolgen voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid. Op die grond concludeert de regering dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak.

Uitgaande van een militair optreden zal de regering zich concentreren op de aanpak van problemen in de fase daarna. Het gaat hierbij allereerst om humanitaire hulp en wederopbouw, maar ook om zaken als het bestuur van Irak en het verzekeren van stabiliteit en veiligheid. In dit verband kan ook de wenselijkheid van een militaire bijdrage worden overwogen. De Verenigde Naties zullen in deze vervolgfase een centrale rol moeten spelen, idealiter op basis van een mandatering van de Veiligheidsraad. De Europese Unie en haar lidstaten zullen tezamen en afzonderlijk daaraan een bijdrage moeten leveren. De regering ziet in deze activiteiten ten gunste van de toekomst van de bevolking van Irak tevens een mogelijkheid om de eensgezindheid in multilaterale organisaties als de VN en de EU te herstellen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

Bijlage

Feitenrelaas Irak

Op 2 augustus 1990 bezette Irak zijn buurland Koeweit en ging vervolgens over tot annexatie ervan als 19e provincie van Irak. Dezelfde dag veroordeelde de VN Veiligheidsraad deze invasie als schending van de internationale vrede en veiligheid en eiste onmiddellijke terugtrekking van de Irakese troepen (VR-resolutie 660). Op 6 augustus stelde de VR economische maatregelen in tegen Irak. Deze maatregelen behelsden een importverbod voor alle staten betreffende alle goederen (hoofdzakelijk olie) afkomstig uit Irak alsmede een exportverbod van alle goederen, met name inclusief wapens en militair materieel, naar Irak.

Op 29 november 1990 werd door de Veiligheidsraad, ex Hoofdstuk VII van het VN Handvest resolutie 678[1] aangenomen, waarbij de lidstaten van de VN werden gemachtigd «all necessary means» te gebruiken om naleving door Irak van resolutie 660 af te dwingen – alsmede van «all subsequent relevant resolutions» – en «to restore international peace and security in the area». Hiermede kwam de machtiging voor het gebruik van geweld voor het afdwingen van VR-resoluties m.b.t. Irak tot stand.

Nadat een internationale coalitie onder leiding van de VS d.m.v. de operatie Desert Storm de naleving van VR-resolutie 660 had afgedwongen door Koeweit te ontzetten kwam op 3 april 1991 VR-resolutie 687[1] tot stand. Deze resolutie ziet onder meer op de ontmanteling van het Irakese arsenaal aan massavernietigingswapens en ballistische raketten en verklaarde dat, nadat Irak zijn aanvaarding van alle bepalingen van deze resolutie aan de SG VN zou hebben bericht, een formeel staakt-het-vuren van kracht zou zijn tussen Irak en Koeweit alsmede met de Lidstaten die met Koeweit samenwerken. Door de daarop volgende verklaring van Irak kwam dit staakt-het-vuren tot stand, waarmee de vijandelijkheden, gebaseerd op de machtiging vervat in VR-resolutie 678, werden opgeschort.

Reeds resolutie 687 legde de «burden of proof» inzake ontwapening op Irak zelf, door de eis van volledige opening van zaken betreffende zijn massavernietigingswapens en van medewerking met internationale wapeninspecteurs – UNSCOM en IAEA – bij de vernietiging ervan.

De door Saddam Hussein indertijd afgelegde verklaring ontkende het bezit van biologische wapens en gaf slechts sporadische informatie inzake chemische wapens. In 1995 liep een schoonzoon van Saddam Hussein over, die een belangrijke rol had gespeeld bij de programma's tot verwerving van massavernietigingswapens. Hierdoor werd Irak gedwongen verdere opening van zaken te geven. Uitgaande van de eerst toen door Irak verstrekte informatie, die zonder meer de onvolledigheid en onjuistheid van de eerdere verklaring aantoonde, ontdekten de wapeninspecteurs dat Irak over schrikwekkende hoeveelheden biologische wapens beschikte (met name voor gebruik als wapens geschikt gemaakte Anthrax en Botulismebacteriën, vide bijlage)[1] alsmede een zorgelijk ver gevorderd programma voor het ontwikkelen van atoomwapens.

De inspecteurs slaagden erin het bestaan van zekere hoeveelheden verboden wapens, van wapensystemen en wapenprogramma's aan het licht te brengen en over te gaan tot de ontmanteling ervan c.q. de verificatie van door Irak beweerde zelfstandige vernietiging. Tezelfdertijd ging evenwel het regime door alles te doen om hun werkzaamheden te frustreren. Het ging daarbij voornamelijk om het ontzeggen van toegang tot verdachte «sites» – met als hoogtepunt het tot verboden gebied verklaren van het zeer grote aantal zogenaamde «presidentiële paleizen» (het gaat hierbij om enorme, uit vele gebouwen bestaande complexen met oppervlaktes van verscheidene vierkante kilometers) – maar ook om het onder

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

druk zetten van de inspectieteams. Dit leidde eind 1998 tot het terugtrekken van die teams. De VS en het VK reageerden hierop met militaire acties in de vorm van luchtaanvallen, waarvoor overigens geen specifieke mandaterende VR-resolutie tot stand werd gebracht. De Nederlandse regering stelde zich destijds op het standpunt, met haar brief aan de Tweede Kamer van 17 december 1998, dat dit militair optreden werd gelegitimeerd door het geheel aan resoluties van de veiligheidsraad vanaf 1991 inzake Irak (m.n. VR-resolutie 678 in combinatie met 687).

Aangezien het gebruikte geweld niet leidde tot terugkeer van de inspecteurs stelde de internationale gemeenschap zich tevreden met het voortzetten van het stelsel van economische maatregelen, waarbinnen de uitgeoefende controle over de olie-inkomsten van Irak een belangrijk element was, als enig drukmiddel. Daarnaast bestonden de zogenaamde «no fly zones» in Noord- en Zuid-Irak, afgedwongen door de luchtmachten van VS en het VK, gericht op bescherming van de Irakese bevolking van die gebieden, die tijdens Operatie Desert Storm in opstand was gekomen.

Deze economische maatregelen leidden tot grote ellende voor de bevolking van Irak, die met een ernstige verslechtering van haar levensomstandigheden werd geconfronteerd. Anders dan de leden van het regime, die aan de smokkel ter ontduiking ervan goed verdienden. Uiteindelijk werden het stelsel in 2002 verfijnd door i.p.v. de invoer van Irak in den brede aan toestemming door het in 1991 ingestelde sanctiecomité te onderwerpen, te gaan werken met een verboden lijst van zogenaamde «dual use»-goederen. In feite kwam dit neer op een beleid van «containment» van de dreiging die uitgaat van het bezit en de ontwikkeling door Irak van massavernietigingswapens, door het instellen van een non-proliferatie regime voor één land.

Op 17 december 1999 werd door de VR – onder Nederlands voorzitterschap – resolutie 1284[1] aangenomen, die zag op terugkeer van de wapeninspecteurs – UNSCOM zou worden opgevolgd door UNMOVIC – waarbij in geval van «compliance» door Irak uitzicht werd gegeven op opschorting van de sancties. VR-resolutie 1284 zag in feite op het wederinstellen van een UNSCOM-achtig inspectieregime, met de bewijslast bij Irak, uitlopend op monitoring van de Irakese capaciteiten, nadat alle feitelijke wapensystemen zouden zijn ontmanteld. Frankrijk, in gezelschap van de Russische Federatie en China, onthield zich van stemming. In feite omdat de aan Irak geboden «wortel» in de visie van deze permanente leden van de VR niet aantrekkelijk genoeg was. Irak vond dat ook, want dit land bleef de terugkeer van de wapeninspecteurs weigeren.

Bij het aantreden van de regering Bush veranderde het internationale klimaat. Zeker na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 nam de bereidheid tot inzet van militaire middelen toe, zoals bleek uit de acties in Afghanistan onder artikel 51 van het VN-Handvest (het recht op zelfverdediging). Bovendien stelde president Bush in zijn rede inzake «the state of the union» in 2002 Irak voorop binnen de «Axis of evil» (samen met Iran en Noord-Korea), gevormd door landen waarvan een dreiging uitging door het bezit van massavernietigingswapens, die door onverantwoordelijk regimes in handen van terroristen zouden kunnen worden gespeeld.

Doordat de VS uitging van het onverantwoordelijke karakter van de regimes van de betrokken landen, werd met name in het geval van Irak door de VS aanvankelijk het doel van «regime change» vooropgesteld. De VS was voornemens dit met een «coalition of the willing» tot stand te brengen. Onder invloed van andere landen, met name het VK, maar ook Nederland, koos de VS ervoor een oplossing via de VN te zoeken. Dit

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

versterkt de internationale legitimiteit van eventueel militair optreden, dat deze en andere potentiële bondgenoten expliciet niet wilden uitsluiten. Als doel werd de ontwapening van Irak vooropgesteld. In september 2002 hield president Bush een rede voor de Algemene Vergadering van de VN, waarbij hij aangaf de VN – en met name de Veiligheidsraad – in staat te willen stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen, door Irak alsnog tot ontwapening te brengen. Ook SG Koffi Annan benadrukte dit aspect in zijn eigen rede.

Onder druk van de realistisch geworden dreiging met militair geweld bewoog Saddam Hussein. In zijn brief van 1 augustus 2002 aan de SG VN deelde de minister van Buitenlandse Zaken van Irak mede bereid te zijn tot «technische gesprekken» met de heer Hans Blix, de uitvoerend directeur van het onder VR-resolutie 1284 als opvolger van Unscom ingestelde wapeninspectieteam UNMOVIC, over hervatting van de inspecties.

De VS nam evenwel geen genoegen met wat gezien werd als slechts een zoveelste tactische concessie van Saddam Hussein, een hervatting van de inspecties naar het voorbeeld van UNSCOM, waarbij hij alle gelegenheid zou krijgen voor herhaling van het kat-en-muis spel van vóór 1998. Met grote moeite werd door de VS met (vooral) Frankrijk de tekst van VR-resolutie 1441[1] uitonderhandeld. Frankrijk wilde uitgaan van twee resoluties. De eerste om het inspectieregime aan te scherpen en een tweede om eventueel naleving van de eerste door Irak af te dwingen. Van deze Franse wens bleef in VR-resolutie 1441 slechts over dat bij vaststelling van «further material breach» de VR opnieuw zou beraadslagen.

Door de recapitulatie door 1441 van alle vorige resoluties – met name 678 (geweldsmandatering) en 687 (massavernietigingswapens) – werd de sinds 1991 bestaande machtiging tot geweld herbevestigd. Resolutie 1441 stelt – anders dan 678 – niet dat in geval van niet-naleving «all necessary means» gerechtvaardigd zijn; in plaats daarvan spreekt de unaniem aangenomen VR-resolutie 1441 van «serious consequences». Ook in de visie van de Nederlandse regering (brief van premier Balkenende aan de voorzitter van de Europese Raad, premier Simitis) komt dit neer op militair ingrijpen.

Resolutie 1441 is zeer expliciet over wat van Irak in het kader van naleving van met name ontwapening geëist wordt. Nog zwaarder dan in resolutie 687 wordt de «burden of proof» op Irak gelegd. Van dit land wordt actieve medewerking geëist om zelf zijn ontwapening tot stand te brengen. Niet de inspecteurs hoeven met lantaarntjes te zoeken wat ze kunnen vinden, maar Saddam Hussein dient het licht aan te doen. Een centrale plaats hierbij is toegedacht aan de initiële verklaring die Irak bij het begin van de inspecties heeft moeten doen.

Die verklaring is in ieders ogen – ook die van de wapeninspecteurs – niet afdoend en niet geloofwaardig gebleken. Het kwam er wederom op neer dat Irak verklaarde geen verboden wapens en wapenprogramma's te bezitten en het aan de internationale gemeenschap overliet het tegendeel aan te tonen. Dit is in strijd met letter en geest van VR-resolutie 1441. Het feit dat de wapeninspecteurs tot dusver geen «smoking gun» hebben kunnen vinden betekent dan ook niet dat Irak kan menen aan zijn ontwapeningsverplichtingen te hebben voldaan. In de visie van de VS, daarin gesteund door het VK, is Irak nu dan ook in «further material breach» in de termen van VR-resolutie 1441 – dus nog bovenop de al vaststaande «material breach» in het licht van eerdere relevante VR-resoluties – en is het tijd voor de door VR-resolutie 1441 aangekondigde «serious consequences», lees militair ingrijpen. Het VK heeft inmiddels, mede namens de VS en Spanje, een daartoe strekkende «tweede

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

resolutie» ingediend. Inmiddels is sprake van bereidheid aan Britse kant om Irak nog een beperkte tijd te geven om alsnog tot de door VR-resolutie 1441 geiste «actieve medewerking» te komen. Dit vermoedelijk om tegemoet te komen aan de opvattingen van landen als Frankrijk en Duitsland.

Duitsland heeft vanaf het begin militair optreden – ook met specifiek VR-mandaat – uitgesloten. Frankrijk (gesteund door andere permanente leden van de VR, de Russische Federatie en China) heeft zich in zoverre aan Duitse kant geschaard, dat het meent dat in elk geval thans de tijd daarvoor nog niet gekomen is. Volgens deze landen gaan de inspecties in Irak goed en dienen de inspecteurs de tijd te krijgen – en eventueel extra middelen – om hun werk af te maken. Frankrijk verwerpt in feite de Brits-Amerikaanse visie op het Irakese probleem van de massavernietigingswapens, die stoelt op VR-resolutie 1441 en lijkt zich te bewegen in de richting van het instellen van een inspectieregime conform VR-resolutie 1284. Dat de concessies die Irak thans heeft gedaan alleen tot stand kwamen onder nog niet eerder opgebouwde zware militaire druk, wordt door Frankrijk en Duitsland (alsmede Rusland en China) buiten beschouwing gelaten.

Premier Blair heeft op 25 februari jl. benadrukt dat het alternatieve voorstel, dat in de vorm van het memorandum van Frankrijk, Duitsland en de Russische Federatie aan de VR voorligt, zonder meer vraagt om meer tijd voor de inspecteurs. Dit nadat de internationale gemeenschap al 12 jaar geduld heeft gehad met een regime dat slechts onder grote druk kleine tactische concessies doet. Ook de jongste «onthullingen» en het stukje bij beetje ontmantelen van verboden raketten zijn daarvan voorbeelden, die tegelijk de onbetrouwbaarheid van de initiële verklaring van Irak – opnieuw – aantonen.

Op 28 februari heeft de heer Blix zijn jongste rapportage inzake het verloop van de inspecties aan de VR aangeboden, die hij in een briefing op 7 maart as. zal toelichten. In zijn rapportage toont hij zich kritisch over de inhoudelijke medewerking van Irak. Blix benadrukt dat voor verifieerbare ontwapening onmiddellijke, onvoorwaardelijke en actieve medewerking van Irak noodzakelijk is. Impliciet geeft hij hiermee aan – evenals bij eerdere rapportage en briefings aan de VR – dat het daaraan nog steeds ontbreekt. Het is ook volgens Blix Irak's taak – niet de taak van de inspecteurs – om verboden wapens te presenteren. De resultaten in termen van ontwapening zijn, aldus Blix, tot dusver zeer beperkt geweest.

Wat betreft de inhoudelijke medewerking zegt Blix nog niet ronduit dat Irak in gebreke is. Wel stelt hij onder andere dat «It is hard to understand why a number of the measures which are now being taken, could not have been initiated earlier.»

PRODUCTIE 4

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

23 432 **De situatie in het Midden-Oosten**

Nr. 105

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 april 2003

Momenteel vindt in diverse fora een discussie plaats over de toekomst van Irak na afloop van het conflict. Een stabilisatiemacht is een van de onderwerpen die daarbij aan de orde is.

Op 18 maart jl. is uw Kamer meegedeeld dat de regering de wenselijkheid van een militaire bijdrage na beëindiging van het conflict zal overwegen (kamerstuk 23 432, nr. 94). Zowel het Verenigd Koninkrijk als de Verenigde Staten hebben Nederland inmiddels gepolst over de bereidheid tot een dergelijke bijdrage. In overeenstemming met het Toetsingskader informeren wij u hierbij dat het kabinet heden heeft besloten de wenselijkheid en de mogelijkheid van een Nederlandse militaire bijdrage aan een stabilisatiemacht in Irak te onderzoeken.

Zodra het onderzoek daartoe aanleiding geeft zullen wij u nader informeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

KST67605
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

PRODUCTIE 5

United Nations S/RES/1483 (2003)

Security Council

Distr.: General
22 May 2003

Resolution 1483 (2003)

Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions,

Reaffirming the sovereignty and territorial integrity of Iraq,

Reaffirming also the importance of the disarmament of Iraqi weapons of mass destruction and of eventual confirmation of the disarmament of Iraq,

Stressing the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources, *welcoming* the commitment of all parties concerned to support the creation of an environment in which they may do so as soon as possible, and *expressing* resolve that the day when Iraqis govern themselves must come quickly,

Encouraging efforts by the people of Iraq to form a representative government based on the rule of law that affords equal rights and justice to all Iraqi citizens without regard to ethnicity, religion, or gender, and, in this connection, *recalls* resolution 1325 (2000) of 31 October 2000,

Welcoming the first steps of the Iraqi people in this regard, and *noting* in this connection the 15 April 2003 Nasiriyah statement and the 28 April 2003 Baghdad statement,

Resolved that the United Nations should play a vital role in humanitarian relief, the reconstruction of Iraq, and the restoration and establishment of national and local institutions for representative governance,

Noting the statement of 12 April 2003 by the Ministers of Finance and Central Bank Governors of the Group of Seven Industrialized Nations in which the members recognized the need for a multilateral effort to help rebuild and develop Iraq and for the need for assistance from the International Monetary Fund and the World Bank in these efforts,

Welcoming also the resumption of humanitarian assistance and the continuing efforts of the Secretary-General and the specialized agencies to provide food and medicine to the people of Iraq,

Welcoming the appointment by the Secretary-General of his Special Adviser on Iraq,

03-36853 (E)
0336853

Affirming the need for accountability for crimes and atrocities committed by the previous Iraqi regime,

Stressing the need for respect for the archaeological, historical, cultural, and religious heritage of Iraq, and for the continued protection of archaeological, historical, cultural, and religious sites, museums, libraries, and monuments,

Noting the letter of 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the President of the Security Council (S/2003/538) and recognizing the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of these states as occupying powers under unified command (the "Authority"),

Noting further that other States that are not occupying powers are working now or in the future may work under the Authority,

Welcoming further the willingness of Member States to contribute to stability and security in Iraq by contributing personnel, equipment, and other resources under the Authority,

Concerned that many Kuwaitis and Third-State Nationals still are not accounted for since 2 August 1990,

Determining that the situation in Iraq, although improved, continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Appeals* to Member States and concerned organizations to assist the people of Iraq in their efforts to reform their institutions and rebuild their country, and to contribute to conditions of stability and security in Iraq in accordance with this resolution;

2. *Calls upon* all Member States in a position to do so to respond immediately to the humanitarian appeals of the United Nations and other international organizations for Iraq and to help meet the humanitarian and other needs of the Iraqi people by providing food, medical supplies, and resources necessary for reconstruction and rehabilitation of Iraq's economic infrastructure;

3. *Appeals* to Member States to deny safe haven to those members of the previous Iraqi regime who are alleged to be responsible for crimes and atrocities and to support actions to bring them to justice;

4. *Calls upon* the Authority, consistent with the Charter of the United Nations and other relevant international law, to promote the welfare of the Iraqi people through the effective administration of the territory, including in particular working towards the restoration of conditions of security and stability and the creation of conditions in which the Iraqi people can freely determine their own political future;

5. *Calls upon* all concerned to comply fully with their obligations under international law including in particular the Geneva Conventions of 1949 and the Hague Regulations of 1907;

6. *Calls upon* the Authority and relevant organizations and individuals to continue efforts to locate, identify, and repatriate all Kuwaiti and Third-State Nationals or the remains of those present in Iraq on or after 2 August 1990, as well as the Kuwaiti archives, that the previous Iraqi regime failed to undertake, and, in this regard, *directs* the High-Level Coordinator, in consultation with the

International Committee of the Red Cross and the Tripartite Commission and with the appropriate support of the people of Iraq and in coordination with the Authority, to take steps to fulfil his mandate with respect to the fate of Kuwaiti and Third-State National missing persons and property;

7. *Decides* that all Member States shall take appropriate steps to facilitate the safe return to Iraqi institutions of Iraqi cultural property and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, and religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library, and other locations in Iraq since the adoption of resolution 661 (1990) of 6 August 1990, including by establishing a prohibition on trade in or transfer of such items and items with respect to which reasonable suspicion exists that they have been illegally removed, and *calls upon* the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Interpol, and other international organizations, as appropriate, to assist in the implementation of this paragraph;

8. *Requests* the Secretary-General to appoint a Special Representative for Iraq whose independent responsibilities shall involve reporting regularly to the Council on his activities under this resolution, coordinating activities of the United Nations in post-conflict processes in Iraq, coordinating among United Nations and international agencies engaged in humanitarian assistance and reconstruction activities in Iraq, and, in coordination with the Authority, assisting the people of Iraq through:

(a) coordinating humanitarian and reconstruction assistance by United Nations agencies and between United Nations agencies and non-governmental organizations;

(b) promoting the safe, orderly, and voluntary return of refugees and displaced persons;

(c) working intensively with the Authority, the people of Iraq, and others concerned to advance efforts to restore and establish national and local institutions for representative governance, including by working together to facilitate a process leading to an internationally recognized, representative government of Iraq;

(d) facilitating the reconstruction of key infrastructure, in cooperation with other international organizations;

(e) promoting economic reconstruction and the conditions for sustainable development, including through coordination with national and regional organizations, as appropriate, civil society, donors, and the international financial institutions;

(f) encouraging international efforts to contribute to basic civilian administration functions;

(g) promoting the protection of human rights;

(h) encouraging international efforts to rebuild the capacity of the Iraqi civilian police force; and

(i) encouraging international efforts to promote legal and judicial reform;

9. *Supports* the formation, by the people of Iraq with the help of the Authority and working with the Special Representative, of an Iraqi interim administration as a transitional administration run by Iraqis, until an internationally

recognized, representative government is established by the people of Iraq and assumes the responsibilities of the Authority;

10. *Decides* that, with the exception of prohibitions related to the sale or supply to Iraq of arms and related materiel other than those arms and related materiel required by the Authority to serve the purposes of this and other related resolutions, all prohibitions related to trade with Iraq and the provision of financial or economic resources to Iraq established by resolution 661 (1990) and subsequent relevant resolutions, including resolution 778 (1992) of 2 October 1992, shall no longer apply;

11. *Reaffirms* that Iraq must meet its disarmament obligations, *encourages* the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to keep the Council informed of their activities in this regard, and *underlines* the intention of the Council to revisit the mandates of the United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission and the International Atomic Energy Agency as set forth in resolutions 687 (1991) of 3 April 1991, 1284 (1999) of 17 December 1999, and 1441 (2002) of 8 November 2002;

12. *Notes* the establishment of a Development Fund for Iraq to be held by the Central Bank of Iraq and to be audited by independent public accountants approved by the International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq and looks forward to the early meeting of that International Advisory and Monitoring Board, whose members shall include duly qualified representatives of the Secretary-General, of the Managing Director of the International Monetary Fund, of the Director-General of the Arab Fund for Social and Economic Development, and of the President of the World Bank;

13. *Notes further* that the funds in the Development Fund for Iraq shall be disbursed at the direction of the Authority, in consultation with the Iraqi interim administration, for the purposes set out in paragraph 14 below;

14. *Underlines* that the Development Fund for Iraq shall be used in a transparent manner to meet the humanitarian needs of the Iraqi people, for the economic reconstruction and repair of Iraq's infrastructure, for the continued disarmament of Iraq, and for the costs of Iraqi civilian administration, and for other purposes benefiting the people of Iraq;

15. *Calls upon* the international financial institutions to assist the people of Iraq in the reconstruction and development of their economy and to facilitate assistance by the broader donor community, and *welcomes* the readiness of creditors, including those of the Paris Club, to seek a solution to Iraq's sovereign debt problems;

16. *Requests* also that the Secretary-General, in coordination with the Authority, continue the exercise of his responsibilities under Security Council resolution 1472 (2003) of 28 March 2003 and 1476 (2003) of 24 April 2003, for a period of six months following the adoption of this resolution, and terminate within this time period, in the most cost effective manner, the ongoing operations of the "Oil-for-Food" Programme (the "Programme"), both at headquarters level and in the field, transferring responsibility for the administration of any remaining activity under the Programme to the Authority, including by taking the following necessary measures:

(a) to facilitate as soon as possible the shipment and authenticated delivery of priority civilian goods as identified by the Secretary-General and representatives

designated by him, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, under approved and funded contracts previously concluded by the previous Government of Iraq, for the humanitarian relief of the people of Iraq, including, as necessary, negotiating adjustments in the terms or conditions of these contracts and respective letters of credit as set forth in paragraph 4 (d) of resolution 1472 (2003);

(b) to review, in light of changed circumstances, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, the relative utility of each approved and funded contract with a view to determining whether such contracts contain items required to meet the needs of the people of Iraq both now and during reconstruction, and to postpone action on those contracts determined to be of questionable utility and the respective letters of credit until an internationally recognized, representative government of Iraq is in a position to make its own determination as to whether such contracts shall be fulfilled;

(c) to provide the Security Council within 21 days following the adoption of this resolution, for the Security Council's review and consideration, an estimated operating budget based on funds already set aside in the account established pursuant to paragraph 8 (d) of resolution 986 (1995) of 14 April 1995, identifying:

(i) all known and projected costs to the United Nations required to ensure the continued functioning of the activities associated with implementation of the present resolution, including operating and administrative expenses associated with the relevant United Nations agencies and programmes responsible for the implementation of the Programme both at Headquarters and in the field;

(ii) all known and projected costs associated with termination of the Programme;

(iii) all known and projected costs associated with restoring Government of Iraq funds that were provided by Member States to the Secretary-General as requested in paragraph 1 of resolution 778 (1992); and

(iv) all known and projected costs associated with the Special Representative and the qualified representative of the Secretary-General identified to serve on the International Advisory and Monitoring Board, for the six month time period defined above, following which these costs shall be borne by the United Nations;

(d) to consolidate into a single fund the accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995);

(e) to fulfil all remaining obligations related to the termination of the Programme, including negotiating, in the most cost effective manner, any necessary settlement payments, which shall be made from the escrow accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995), with those parties that previously have entered into contractual obligations with the Secretary-General under the Programme, and to determine, in coordination with the Authority and the Iraqi interim administration, the future status of contracts undertaken by the United Nations and related United Nations agencies under the accounts established pursuant to paragraphs 8 (b) and 8 (d) of resolution 986 (1995);

(f) to provide the Security Council, 30 days prior to the termination of the Programme, with a comprehensive strategy developed in close coordination with the Authority and the Iraqi interim administration that would lead to the delivery of all

relevant documentation and the transfer of all operational responsibility of the Programme to the Authority;

17. *Requests further* that the Secretary-General transfer as soon as possible to the Development Fund for Iraq 1 billion United States dollars from unencumbered funds in the accounts established pursuant to paragraphs 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995), restore Government of Iraq funds that were provided by Member States to the Secretary-General as requested in paragraph 1 of resolution 778 (1992), and *decides* that, after deducting all relevant United Nations expenses associated with the shipment of authorized contracts and costs to the Programme outlined in paragraph 16 (c) above, including residual obligations, all surplus funds in the escrow accounts established pursuant to paragraphs 8 (a), 8 (b), 8 (d), and 8 (f) of resolution 986 (1995) shall be transferred at the earliest possible time to the Development Fund for Iraq;

18. *Decides* to terminate effective on the adoption of this resolution the functions related to the observation and monitoring activities undertaken by the Secretary-General under the Programme, including the monitoring of the export of petroleum and petroleum products from Iraq;

19. *Decides* to terminate the Committee established pursuant to paragraph 6 of resolution 661 (1990) at the conclusion of the six month period called for in paragraph 16 above and *further decides* that the Committee shall identify individuals and entities referred to in paragraph 23 below;

20. *Decides* that all export sales of petroleum, petroleum products, and natural gas from Iraq following the date of the adoption of this resolution shall be made consistent with prevailing international market best practices, to be audited by independent public accountants reporting to the International Advisory and Monitoring Board referred to in paragraph 12 above in order to ensure transparency, and *decides further* that, except as provided in paragraph 21 below, all proceeds from such sales shall be deposited into the Development Fund for Iraq until such time as an internationally recognized, representative government of Iraq is properly constituted;

21. *Decides further* that 5 per cent of the proceeds referred to in paragraph 20 above shall be deposited into the Compensation Fund established in accordance with resolution 687 (1991) and subsequent relevant resolutions and that, unless an internationally recognized, representative government of Iraq and the Governing Council of the United Nations Compensation Commission, in the exercise of its authority over methods of ensuring that payments are made into the Compensation Fund, decide otherwise, this requirement shall be binding on a properly constituted, internationally recognized, representative government of Iraq and any successor thereto;

22. *Noting* the relevance of the establishment of an internationally recognized, representative government of Iraq and the desirability of prompt completion of the restructuring of Iraq's debt as referred to in paragraph 15 above, further *decides* that, until December 31, 2007, unless the Council decides otherwise, petroleum, petroleum products, and natural gas originating in Iraq shall be immune, until title passes to the initial purchaser from legal proceedings against them and not be subject to any form of attachment, garnishment, or execution, and that all States shall take any steps that may be necessary under their respective domestic legal systems to assure this protection, and that proceeds and obligations arising from sales thereof, as well as the Development Fund for Iraq, shall enjoy privileges and

immunities equivalent to those enjoyed by the United Nations except that the above-mentioned privileges and immunities will not apply with respect to any legal proceeding in which recourse to such proceeds or obligations is necessary to satisfy liability for damages assessed in connection with an ecological accident, including an oil spill, that occurs after the date of adoption of this resolution;

23. *Decides* that all Member States in which there are:

(a) funds or other financial assets or economic resources of the previous Government of Iraq or its state bodies, corporations, or agencies, located outside Iraq as of the date of this resolution, or

(b) funds or other financial assets or economic resources that have been removed from Iraq, or acquired, by Saddam Hussein or other senior officials of the former Iraqi regime and their immediate family members, including entities owned or controlled, directly or indirectly, by them or by persons acting on their behalf or at their direction,

shall freeze without delay those funds or other financial assets or economic resources and, unless these funds or other financial assets or economic resources are themselves the subject of a prior judicial, administrative, or arbitral lien or judgement, immediately shall cause their transfer to the Development Fund for Iraq, it being understood that, unless otherwise addressed, claims made by private individuals or non-government entities on those transferred funds or other financial assets may be presented to the internationally recognized, representative government of Iraq; and *decides further* that all such funds or other financial assets or economic resources shall enjoy the same privileges, immunities, and protections as provided under paragraph 22;

24. *Requests* the Secretary-General to report to the Council at regular intervals on the work of the Special Representative with respect to the implementation of this resolution and on the work of the International Advisory and Monitoring Board and *encourages* the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to inform the Council at regular intervals of their efforts under this resolution;

25. *Decides* to review the implementation of this resolution within twelve months of adoption and to consider further steps that might be necessary;

26. *Calls upon* Member States and international and regional organizations to contribute to the implementation of this resolution;

27. *Decides* to remain seized of this matter.

PRODUCTIE 6

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 juni 2003

Op 11 april jl. hebben de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie het parlement geïnformeerd over het voornemen van de regering de wenselijkheid en de mogelijkheid van Nederlandse deelneming aan een stabilisatiemacht in Irak na beëindiging van het conflict te onderzoeken (23 432, nr. 105). Op 16 mei jl. heeft de Ministerraad besloten een verkenningsmissie naar Irak te zenden. Dit besluit is schriftelijk meegedeeld aan de Tweede Kamer. Mede met het oog op nader overleg met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie informeren wij u hierbij, mede namens de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, conform artikel 100 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader 2001, over het besluit van de regering van 6 juni jl. tot een bijdrage van een bataljon mariniers, en de daarbij behorende ondersteunende eenheden aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak.

Kern van het besluit

Het kabinet heeft tijdens de vergadering van de Ministerraad van 6 juni jl. besloten met een bataljon mariniers en de daarbij benodigde ondersteunende eenheden bij te dragen aan een multinationale stabilisatiemacht voor Irak voor de duur van zes maanden, met de mogelijkheid tot verlenging. Verlenging van de Nederlandse bijdrage, naar het zich laat aanzien wederom voor een periode van zes maanden, vergt een nieuw besluit. De Nederlandse eenheden zullen, op verzoek van de Britten, worden ingezet in het zuiden van Irak, in de provincie Al-Muthanna (zie bijgevoegd kaartje)[1]. Deze provincie valt onder de verantwoordelijkheid van een Britse divisie. De operationele commandolijn loopt derhalve via het Britse divisie-hoofdkwartier en vervolgens via het Amerikaanse hoofdkwartier in Bagdad naar het Amerikaanse Central Command (CENTCOM), dat de militaire aansturing coördineert.

In deze brief wordt nader ingegaan op de aandachtspunten die in het Toetsingskader zijn opgenomen.

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KST68593
0203tkkst23432-116
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

Gronden voor deelneming

De Nederlandse opvatting ten aanzien van het conflict in Irak is op 18 maart jl. verwoord in een brief aan de Kamer. In deze brief stelde de regering onder meer dat zij zich zou concentreren op de aanpak van problemen in de fase na het conflict. Een militaire bijdrage zou in dit geval overwogen worden.

In de situatie die in Irak is ontstaan na het door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk geleide militaire optreden, en het verdwijnen van het regime van Saddam Hoessein, zal vergaande internationale betrokkenheid – ook op militair vlak – vereist zijn. Mede met het oog op de stabiliteit in de regio zijn het behoud van de territoriale integriteit van Irak evenals binnenlandse veiligheid en stabiliteit van groot belang. Veiligheid en stabiliteit zijn ook voorwaarden voor humanitaire hulpverlening en de wederopbouw van het land. Mede hierdoor zal het Iraakse volk zo snel mogelijk in staat kunnen worden gesteld te beslissen over zijn eigen politieke toekomst en zullen verantwoordelijkheden zo snel mogelijk kunnen worden teruggegeven aan de daartoe geëigende Iraakse instellingen. Niet alleen in de onmiddellijke nasleep van de militaire campagne, maar ook in de periode tot aan de installatie van een volledig bevoegde, representatieve Iraakse regering, is de presentie van een multinationale stabilisatiemacht in Irak een vereiste.

Mede als gevolg van intensieve Nederlandse contacten met leden van de Veiligheidsraad bevat de op 22 mei jl. in de Veiligheidsraad aangenomen resolutie bepalingen over bijdragen van lidstaten aan de stabiliteit en veiligheid in Irak. Zo wordt in de preambule van de resolutie de bereidheid van lidstaten verwelkomd «bij te dragen aan de stabiliteit en veiligheid in Irak door het ter beschikkingstellen van personeel, materieel en andere middelen onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijnde «de Autoriteit». De resolutie stipuleert dat landen die een dergelijke bijdrage leveren niet worden aangemerkt als bezettende mogendheid. Tevens wordt een beroep gedaan op alle lidstaten en betrokken organisaties om het volk van Irak bij te staan bij de wederopbouw van het land, de hervorming van de overheidsinstanties en het creëren van stabiliteit en veiligheid in overeenstemming met de resolutie.

VN-Veiligheidsraadresolutie 1483 vormt daarmee naar het oordeel van de regering de politieke en juridische basis voor de deelneming aan de stabilisatiemacht die onder gezag van de Autoriteit in Irak zal optreden.

Politieke aspecten

Politieke ontwikkelingen

Onder het Ba'ath regime van Saddam Hoessein was in Irak alle macht geconcentreerd in de handen van de president en een kleine kring trouwe, grotendeels soennitische aanhangers. Door het systeem van onderdrukking en omkoping werd de macht van de centrale overheid gehandhaafd. De in vrijwel alle geledingen van de maatschappij doorgedrongen Ba'athpartij speelde hierbij een cruciale rol. Na vierentwintig jaren van absolute Ba'ath dictatuur onder het bewind van Saddam Hoessein is met de val van zijn regime en de ontmanteling van zijn machtstructuur in Irak een vacuüm ontstaan, zowel voor wat betreft de gestructureerde uitoefening van politieke macht als de handhaving van de openbare orde en veiligheid.
De Autoriteit zet zich in om een politiek proces onder de Irakezen aan te moedigen, met het oog op de spoedige vorming van een «Iraqi interim

administration». Deze zal geleidelijk aan steeds meer taken moeten krijgen en het land moeten voorbereiden op verkiezingen, die op hun beurt moeten leiden tot een volledig bevoegde, representatieve Iraakse regering. Ook al hebben oppositiepartijen in ballingschap zich maanden voorbereid op een terugkeer naar Irak, zij moeten nog draagvlak winnen onder de Iraakse bevolking, die deze «vluchtelingen» deels met argwaan benadert. Daarbij is van belang dat het grootste deel van de Iraakse bevolking niet gewend is eigen politieke initiatieven te ontplooien of zich te organiseren.

Na de val van het oude regime zijn spontaan nieuwe groepen en partijen ontstaan, die de diversiteit van de Iraakse bevolking weerspiegelen Deze nieuwe organisaties beschikken echter over weinig bestuurlijke capaciteit. Dit kan er toe leiden dat voor de verwezenlijking van politieke wensen de weg van het geweld wordt gekozen. Bij afwezigheid van volwaardige instellingen om de openbare orde en veiligheid in het hele land voortdurend te waarborgen is de huidige situatie fragiel en potentieel explosief.

De bestuurlijke rol die de Autoriteit in deze situatie op zich heeft genomen is weliswaar noodzakelijk, maar slechts van tijdelijke aard. Het doel is zo snel mogelijk het bestuur over Irak weer aan de Irakezen zelf over te dragen. Om dit te bereiken zijn nieuwe politieke structuren en instellingen noodzakelijk die representatief dienen te zijn, met andere woorden die rekening houden met de diversiteit en complexiteit van de Iraakse samenleving. De Autoriteit is zowel op nationaal als op lokaal (provinciaal) niveau verantwoordelijk voor de politieke en bestuurlijke wederopbouw van Irak. Met deze wederopbouw is door de Irakezen in samenwerking met de Amerikanen een begin gemaakt. Op 15 en 28 april jl. hebben respectievelijk in Nasiriyah en Bagdad bijeenkomsten plaatsgevonden waarvan de meeste deelnemers behoorden tot partijen die tot voor kort uitsluitend buiten Irak actief waren. Deze bijeenkomsten leveren een bijdrage aan een politiek proces dat moet leiden tot de formatie van een federale, representatieve, democratische staatsvorm. De shi'itische groepering «Supreme Council of the Islamic Revolution Iraq» (SCIRI) – die jarenlang zijn hoofdkwartier in Teheran had – had uit protest tegen de Amerikaanse aanwezigheid geweigerd aan de eerste bijeenkomst in Nasiriyah deel te nemen. Bij de tweede bijeenkomst was zij wel aanwezig. Een derde bijeenkomst, die was voorzien voor begin juni, is geannuleerd. Tevens heeft de Autoriteit besloten om de vorming van een «Iraqi interim administration» tot juli a.s. uit te stellen.

De shi'ieten – die met ongeveer 55–60 procent de meerderheid van de Iraakse bevolking vormen – hebben in het verleden relatief weinig politieke invloed kunnen uitoefenen. In hoeverre ruimte wordt geboden aan de aspiraties van dit deel van de bevolking is potentieel een van de belangrijkste bronnen factoren voor de toekomstige stabiliteit van het land.

Bij de inspanningen om spoedig een Iraaks bestuur op te zetten moet met name rekening worden gehouden met de diversiteit van de Iraakse bevolking. In grote lijnen moet hierbij gedacht worden aan de volgende etnische en religieuze onderscheidende factoren: die tussen Arabieren, Koerden, Turkmenen en de verschillende christelijke groepen, waaronder Assyriërs en Chaldeeërs. Naar religie worden in Irak binnen de islam soennitische en shi'itische moslims onderscheiden. Daarnaast kent de christelijke minderheid verschillende denominaties en linguïstische groepen, en zijn er ook kleine minderheden van Mandeeën en Yezidi's. Voor veel Irakezen, met name buiten de grote steden, spelen ook stamverbanden en regionale herkomst een rol.

Geen van deze onderscheiden kan als een absolute scheidslijn worden opgevat, al was het maar omdat politiek-ideologische overtuigingen en sociale verbanden en belangen Irakezen over de verschillen tussen deze groeperingen heen aan elkaar kunnen verbinden.
De Koerden vormen ongeveer 20 procent van de totale Iraakse bevolking. Centraal-Irak is Arabisch en overwegend soennitisch en Zuid-Irak is overwegend shi'itisch. Langdurige afwezigheid van centraal gezag zou ertoe kunnen leiden dat de verschillende groeperingen in bepaalde gebieden naar de macht zullen streven. Dit zou, mede gezien de strijd die vermoedelijk hiermee gepaard zal gaan, vergaande gevolgen hebben voor de gehele regio.

Turkije vreest wegens de eigen Koerdische problematiek voor separatistische ontwikkelingen in Noord-Irak. Voor Iran is de strategische machtsverschuiving een belangrijke veiligheidszorg. Iran heeft een intensieve band met de Iraakse SCIRI en heeft een goede relatie met de Iraakse Koerdische partij, de Patriottische Unie Koerdistan (PUK). Saoedi-Arabië houdt rekening met Iraanse invloed op de shi'itische bevolking in zijn buurland. Daarnaast zijn alle Arabische landen om Arabisch-nationalistische redenen hevig gekant tegen Turkse en/of Iraanse expansie in Irak. Zij zijn tevens gekant tegen een lange Amerikaanse aanwezigheid in Irak.

Veiligheidssituatie

De bestaande Iraakse veiligheidsstructuren zijn formeel opgeheven en grotendeels uiteengevallen. Een deel daarvan, met name de veiligheidsdiensten, heeft zich volledig gediskwalificeerd. De meeste veiligheidsstructuren zullen derhalve weer van de grond af moeten worden opgebouwd. Op sommige locaties heeft de plaatselijke politie weer enkele taken opgepakt.

De huidige veiligheidssituatie in Irak als geheel is nog niet stabiel. Er is echter sprake van verbetering en het dagelijks leven toont in sommige plaatsen inmiddels weer tekenen van normalisering. Daarbij zijn er verschillen tussen de regio's. In de zuidelijke en noordelijke provincies is de situatie thans duidelijk beter dan in centraal Irak. De situatie in Bagdad en omgeving is op dit moment het meest onzeker, getuige de aanhoudende plunderingen, beschietingen en overvallen ondanks de Amerikaanse presentie in de hoofdstad. Zuid-Irak kent op dit moment een relatief rustiger veiligheidssituatie (zie verder onder «militaire aspecten»). Ook Noord-Irak lijkt relatief rustig, ondanks enige spanning tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat daar waar relatieve rust bestaat de situatie onverwacht kan verslechteren.

Rol VS, VK en VN

In VN-Veiligheidsraadresolutie 1483 worden de bijzondere bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de bezettingsmachten erkend. De Autoriteit wordt opgeroepen het welzijn van het Iraakse volk te bevorderen door effectief bestuur van het grondgebied, in het bijzonder door herstel van veiligheid en stabiliteit en het scheppen van voorwaarden waardoor het Iraakse volk in vrijheid de eigen politieke toekomst kan bepalen. Hiertoe zal een «Iraqi interim administration» worden opgericht, die in samenwerking met de Autoriteit en de VN de weg vrij moet maken voor een nieuw representatief Iraaks bestuur.
De resolutie verzoekt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) Kofi Annan een Speciale Vertegenwoordiger voor Irak te benoemen. Inmiddels heeft de SGVN de Braziliaan Sergio Vieira de Mello, die eerder betrokken was bij de wederopbouw van Kosovo en Oost-Timor,

als Speciale Vertegenwoordiger voor Irak benoemd. De benoeming geldt voor vier maanden. De Mello verwacht zeer spoedig naar Irak af te reizen en blijft tegelijkertijd zijn huidige functie als Hoge Commissaris voor de Mensenrechten vervullen. De Mello dient gecoördineerd met de Autoriteit taken te vervullen op het gebied van onder meer humanitaire hulp, reconstructie, het bevorderen van mensenrechten en justitiële hervorming. Daarnaast werkt hij mee aan het totstandkomingsproces van een internationaal erkende Iraakse regering.

Na het beëindigen van het conflict hebben de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de «Office of Reconstruction and Humanitarian Aid» (ORHA) ingesteld, inmiddels omgedoopt in «Coalition Provisional Authority» (CPA). De CPA heeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor Irak en zal, via CENTCOM en de divisiecommandanten de militaire eenheden in het land aanspreken op hun taken en verantwoordelijkheden. Indien de CPA bij de ontplooiing van de Nederlandse eenheden onvoldoende vertegenwoordigd is in de provincie, zal het Verenigd Koninkrijk de bestuurlijke verantwoordelijkheid namens de Autoriteit op zich nemen.

Rol van de militaire operatie in het politieke proces

De stabilisatiemacht zal een noodzakelijke ondersteunende rol moeten vervullen voor het politieke proces, door zich in te zetten voor de veiligheid en de binnenlandse stabiliteit in Irak die beide een voorwaarde zijn voor het wederopbouwproces. De stabilisatiemacht wordt geleid door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk en operationeel aangestuurd door de commandant van het Amerikaanse hoofdkwartier «Central Command» (CENTCOM) in Tampa. De landen die deel uit maken van de stabilisatiemacht zullen hun werkzaamheden uitvoeren onder de Autoriteit, zoals is vastgelegd in resolutie 1483. De Autoriteit streeft er naar deze taken zo snel mogelijk over te dragen aan de te vormen overgangsregering die op haar beurt zal moeten worden opgevolgd door een vrij verkozen, representatieve Iraakse regering.

Economische ontwikkelingen

De economie van Irak verkeert in een deplorabele toestand na decennia van economisch wanbeleid. Echter, met een van de belangrijkste olie-reserves in de wereld, een relatief goed opgeleide beroepsbevolking en vruchtbare landbouwgronden heeft Irak de potentie zich betrekkelijk snel economisch te herstellen. Belemmering hierbij kan de overgang naar een vrije markt zijn, vooral op het gebied van de voedselvoorziening. Voor het conflict was 60 procent van de bevolking volledig afhankelijk van voedseldistributie door middel van het systeem dat in het kader van het Olie-voor-Voedsel programma is opgezet. Ongeveer 90 procent was gedeeltelijk afhankelijk van deze voedselsteun.

Op 3 juni is de huidige regeling van het Olie-voor-Voedsel programma afgelopen. In resolutie 1483 is echter geregeld dat het Olie-voor-Voedsel programma op soortgelijke wijze wordt voortgezet tot 22 november van dit jaar en dan zal worden beëindigd. Dertig dagen voor het einde van deze periode zal de SGVN verslag uitbrengen waarin ook alle maatregelen worden voorgesteld voor de definitieve afsluiting en overdracht van de resterende verantwoordelijkheden aan de Autoriteit. De verlenging maakt de voortzetting van onderdelen van het programma mogelijk en draagt bij aan de verlichting van humanitaire noden en aan wederopbouw-activiteiten.

De verkoop van olie valt ook in de nieuwe resolutie niet binnen het Olie voor Voedsel programma. De export van olie en het besteden van de

inkomsten zijn op andere wijze geregeld. Omdat de sancties in de nieuwe resolutie grotendeels worden opgeheven kan export van olie met onmiddellijke ingang starten. De opbrengsten daarvan worden gestort in een wederopbouwfonds («Development Fund for Iraq»).

Humanitaire ontwikkelingen, vluchtelingen en wederopbouw

De humanitaire situatie in Irak is al geruime tijd over de hele linie zorgwekkend. Van een grootschalige humanitaire ramp in Irak is weliswaar geen sprake, maar deze kan onder de huidige omstandigheden nog steeds ontstaan. De primaire publieke voorzieningen zoals het gezondheidssysteem, de toevoer van water en elektriciteit en de vuilophaal zijn nog steeds grotendeels buiten gebruik of verkeren in zeer slechte staat, waardoor grote delen van de bevolking in een precaire situatie verkeren. Als gevolg van het ontbreken van de toevoer van schoon water, lijden in het zuiden veel kinderen aan diarree en zijn er enkele gevallen van cholera geconstateerd. Herstel van orde en stabiliteit is een eerste noodzaak om de hulpverlening in het gehele land op gang te brengen. Waterzuiveringsinstallaties, riolering, elektriciteitscentrales en ziekenhuizen moeten bovendien permanent worden beschermd tegen plunderingen en vernielingen. Transport van noodhulpgoederen ondervindt over de weg nog problemen vanwege de onvoorspelbare veiligheidssituatie. Momenteel vinden regelmatig humanitaire vluchten plaats tussen Larnaka (Cyprus), Amman (Jordanië) naar Basra en Bagdad in Irak ten behoeve van de humanitaire hulpverlening.

Als gevolg van het militair ingrijpen in Irak zocht een aantal burgers, vooral vanuit de grote steden, toevlucht tot onderdak elders in het land. In Centraal- en Zuid-Irak zijn de opgezette kampen voor ontheemden thans echter bijna leeg. Definitieve sluiting van de locaties lijkt slechts een kwestie van tijd. Tijdens en na het militair ingrijpen in Irak is geen sprake geweest van grote aantallen vluchtelingen. Aan de Jordaans-Iraakse grens bevinden zich zo'n tweeduizend vluchtelingen, voornamelijk Iraniërs en Palestijnen, en in de buurlanden Syrië en Jordanië bevinden zich slechts enkele tientallen vluchtelingen in de daarvoor door UNHCR ingerichte opvangkampen.

In Irak bestaat na het regime van Saddam Hoessein, twaalf jaar sancties en het recente gewapende conflict, grote noodzaak aan wederopbouw van de economie, (sociale) infrastructuur en overheidsstructuren. Een veilige omgeving is de belangrijkste voorwaarde voor duurzame wederopbouw. Dit is niet alleen zo omdat hulpverleners hun werk alleen kunnen doen wanneer de veiligheid is gegarandeerd, maar ook omdat vertrouwen in blijvende stabiliteit leidt tot particulier initiatief en investeringen van binnen- en buitenland aantrekt.

De wederopbouw van Irak staat nog in de kinderschoenen. Er is door een aantal landen en uit restfondsen van het Olie-voor-Voedsel programma geld beschikbaar gesteld voor wederopbouw. De Verenigde Staten heeft tot nu toe de grootste bijdrage geleverd. Die fondsen worden via «United States Agency for International Development» (USAID) besteed. USAID heeft daarvoor reeds een aantal contracten gesloten met bedrijven op het terrein van watervoorziening en gezondheidszorg. Nederlandse bedrijven dingen mee om als onderaannemer deel te nemen. In Irak is een begin gemaakt met de herstart van de olieproductie, tot 22 mei jl. alleen voor binnenlands gebruik. Nu de sancties zijn opgeheven kan de olie ook naar het buitenland worden verhandeld. De opbrengsten daarvan gaan dienen als financiële bron voor de reconstructie middels het genoemde «Development Fund for Iraq». De controle hierop zal worden uitgevoerd door onafhankelijke accountants, met advisering en monitoren door een onaf-

hankelijke internationale raad van vertegenwoordigers van de SGVN, de President van de Wereldbank, de Algemeen Directeur van het «Arab Fund for Social and Economic Development» en de Directeur van het IMF.

Op 29 april jl. is in Washington door de bewindvoerders besloten dat het management van de Wereldbank mag besluiten op welk moment zij wil starten met de «needs assessment» in Irak. Daarmee is voor de Wereldbank de weg vrij om te beginnen met een inventarisatie van noodzakelijke wederopbouwactiviteiten en met het opstellen van een wederopbouwplan voor Irak. Hieraan zal door de Speciale Gezant van de SGVN, in samenwerking met de Autoriteit en vervolgens de te vormen overgangsregering, uitvoering moeten worden gegeven. Ook het IMF is betrokken bij de wederopbouw. Zijn betrokkenheid betreft onder meer advisering over monetaire aangelegenheden en de inventarisatie van de schuldenlast van Irak. Om de doorstart van Irak mogelijk te maken bepleitte Nederland een tijdige discussie over Iraks' enorme schuldenprobleem, allereerst in Club van Parijs-verband over de bilaterale schulden van het land. Op de bijeenkomst van 24 april jl. van de Club van Parijs werd deze lijn ingezet doordat werd besloten dat, als eerste aanzet, een «comprehensive assesment» zal worden gemaakt van de Iraakse schuldensituatie ten aanzien van Club van Parijs-crediteuren.

Overigens bepleiten enkele landen dat er, gekoppeld aan internationale overeenstemming over de schulden van Irak, een regeling komt voor de bestaande, door de regering van Saddam Hoessein afgesloten, contracten. Omdat zowel met betaling van schulden als met de genoemde contracten grote belangen zijn gemoeid, bestaat de kans dat dit in de toekomst tot spanningen rond de wederopbouw leidt.

In Nederland bestaat een speciale «Task Force» Irak waarin het Nederlands bedrijfsleven is georganiseerd en waarvan het VNO-NCW en het Nederlands Centrum Handelsbevordering het secretariaat voeren. Deze «Task Force» bundelt bedrijven die een rol willen spelen in de wederopbouw van Irak. Het ministerie van Economische Zaken heeft voor ondersteuning van dit laatste drie miljoen Euro gereserveerd. Inmiddels is de Nederlandse ambassade in Bagdad gereactiveerd.

Om wederopbouw mogelijk te maken is behalve stabiliteit en veiligheid ook herstructurering van de juridische sector van belang. Nederland overweegt om met name op dat vlak een bijdrage leveren door expertise beschikbaar te stellen op het gebied van minderhedenbeleid en de verankering daarvan in een nieuw op te stellen grondwet. Via de EU wordt ook een inzet in politie en justitie sectoren bepleit.

Mandaat / Juridische grondslag

De grondslag voor het uitzenden van Nederlandse troepen naar Irak is gelegen in Resolutie 1483 van de VN-Veiligheidsraad. De Regering is van oordeel dat de bepalingen van deze resolutie voorzien in een dergelijke grondslag. De resolutie is expliciet gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest, en roept in haar eerste paragraaf lidstaten en organisaties op «to assist the people of Iraq in their efforts to reform their institutions and rebuild their country, and to contribute to conditions of stability and security in Iraq in accordance with this resolution». Meer in het algemeen roept de voorlaatste operationele paragraaf van Resolutie 1483 lidstaten alsmede internationale en regionale organisaties op «to contribute to the implementation of this resolution». Het verslag van de bijeenkomst van de Veiligheidsraad waarbij deze resolutie werd aangenomen maakt duidelijk dat brede overeenstemming bestond over het uitgangspunt dat met deze

resolutie een grondslag wordt gegeven voor het zenden van troepen door lidstaten naar Irak, binnen het aangegeven kader van de resolutie.

De resolutie maakt in haar preambule duidelijk dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de Verenigde Staten en het Verenigde Koninkrijk die in de hoedanigheid van bezettende mogendheid actief zijn in Irak, en staten die niet die hoedanigheid hebben. Deze vaststelling door de Veiligheidsraad in een resolutie aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest moet worden opgevat als een gezaghebbend oordeel over de status van de deelnemende staten, een oordeel dat verplichtend is voor de VN lidstaten.

Paragraaf 5 van de resolutie doet een duidelijke oproep («calls upon») aan alle betrokken landen (inclusief de landen die niet als bezetter aanwezig zijn) «to comply fully with their obligations under international law including in particular the Geneva Conventions of 1949 and the Hague Regulations of 1907». Nederland zal aan deze oproep gehoor geven.

Deelnemende landen

Het leeuwendeel van de stabilisatiemacht voor Irak zal door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden geleverd. Australië heeft besloten wegens lopende verplichtingen in Oost-Timor niet ook deel te zullen nemen aan de stabilisatiemacht. Hierbij volgt een overzicht van de bijdragen die andere landen overwegen of reeds daartoe besloten hebben:

- Denemarken: verkenners/ medisch 380 man
- Italië: 3 000 man
- Polen: 1 500 man
- Portugal: 120 man militaire politie
- Spanje: bataljon plus helikopters (maximaal 1350 man)
- Slowakije: geniecompagnie (80 man)
- Tsjechië: hospitaalploeg en transporthelikopters
- Roemenië 700 man,
- Noorwegen: 100 man genie eenheid
- Hongarije 300 man
- Oekraïne brigade

Voorts hebben Bulgarije, Slovenië, Albanië, Estland, Thailand, Filippijnen, Letland, Litouwen, Honduras, Dominicaanse Republiek, Fiji eilanden toegezegd interesse te hebben in het leveren van een bijdrage aan de stabilisatiemacht.

Polen zal binnen de stabilisatiemacht de leiding krijgen over een sector binnen Irak. De Noord Atlantische Raad stemde op 21 mei jl. in met ondersteuning van Polen hierbij, en heeft zijn militaire autoriteiten de opdracht gegeven ter zake concrete voorstellen uit te werken. Uitdrukkelijk gesteld is dat de missie in Irak geen NAVO vlag draagt.

Invloed

De stabilisatiemacht bestaat uit een coalitie van deelnemende landen die wordt aangevoerd door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het is van belang dat de overige troepenleverende landen voldoende betrokken zijn bij de algemene politiek-militaire beleidsbepaling van de veiligheidsmacht en de informatie-uitwisseling. Daartoe zal door het Verenigd Koninkrijk voor wat betreft de Britse sector een «Committee of Contributors» in het leven worden geroepen, die een nauwe consultatie tussen vertegenwoordigers van regeringen mogelijk zal maken, analoog

aan de procedure die door de Britten is opgezet voor ISAF en thans ook door Nederland en Duitsland wordt gevolgd voor ISAF. Troepenleverende landen zullen via nationale vertegenwoordigers in het operationele hoofdkwartier betrokken zijn bij de militaire commandovoering.

Militaire aspecten

Tijdens het planningsproces ter voorbereiding van een mogelijke Nederlandse bijdrage is zo veel mogelijk rekening gehouden met de ervaringen van eerdere operaties. Gelet op overeenkomsten in samenstelling met de Nederlandse bijdrage aan United Nations Mission in Ethiopië and Eritrea (2000–2001), is met name aandacht besteed aan de geleerde lessen van deze operatie. Conform de richtlijnen van de Chef Defensiestaf zal na beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan de stabilisatiemacht in Irak een evaluatierapport worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

Haalbaarheid

Opstelling van de partijen

Er is in Irak sprake van etnische en religieuze verschillen en van sociale verschillen tussen de stedelijke en de plattelandsbevolking en tussen de verschillende stammen. In de provincie Al-Muthanna is de bevolking shi'itisch (zoals praktisch overal in Zuid-Irak) en grotendeels geconcentreerd langs de Eufraat. Binnen de shi'itische bevolkingsgroep bestaan diverse stromingen. Hun politieke activiteiten in de provincie Al-Muthanna zijn tot nu toe beperkt. Op de achtergrond speelt de shi'itische bevolkingsgroep wel een actieve rol bij de benoeming van overheidsfunctionarissen en bij de organisatie van lokale stemmingen.

Thans wordt gewerkt met tijdelijk aangestelde lokale bestuurders. De huidige – tijdelijke – regionale leider, sjeik Sammi, komt voort uit een gerespecteerde stam en wordt gesteund door de Verenigde Staten. Hij is onlangs uit ballingschap naar Irak teruggekeerd. Overige lokale leiders komen zowel voort uit de stammen als uit de religieuze groeperingen.

De stadsbevolking is in het algemeen de best ontwikkelde bevolkingsgroep, maar zij is ondervertegenwoordigd in de lokale besturen. Er bestaat onder de inwoners van de steden steun voor de Autoriteit. Voor het behoud hiervan is echter de zichtbare verbetering van de levensomstandigheden cruciaal.

Weer en terrein

In een groot deel van Irak heerst een woestijnklimaat met hitte en droogte en koude winternachten. Vrijwel alle neerslag valt in de wintertijd, terwijl de zomers kurkdroog zijn. Tussen april en september loopt de gemiddelde temperatuur overdag op naar 30 tot 40 graden Celsius. Plaatselijk kunnen beduidend hogere temperaturen voorkomen 50–60 graden Celsius. In juli en augustus schijnt de zon constant en is de gemiddelde temperatuur 43 graden. Er komen zandstormen voor waardoor het zicht terugloopt tot minder dan 50 meter. Doordat het stof tot enkele kilometers hoogte kan komen, ondervindt ook het vliegverkeer soms hinder.

De provincie Al-Muthanna bestaat klimatologisch gezien uit twee delen. Tachtig procent van de provincie is woestijn, terwijl het noordelijke deel van de provincie in het stroomgebied van de Eufraat ligt. Hier liggen ook de voornaamste steden. Het inwoneraantal wordt geschat op 450 000 mensen, met de kanttekening dat de aantallen moeilijk te bepalen zijn. In de hoofdstad As-Samawah wonen ongeveer 130 000.

De klimatologische omstandigheden stellen hoge eisen aan mens en materiaal. Naast de acclimatiseringperiode voor de troepen, dient op medisch en materieel vlak rekening te worden gehouden met de hitte. Het basispakket en de aanvullende medicatie en preventieve maatregelen zijn voldoende om de gezondheidsrisico's te minimaliseren. Door de grote afstanden vergt de operatie ook in logistiek opzicht een aanzienlijke inspanning. Hier staat tegenover dat het wegennet in goede staat verkeert.

Militaire opdracht

De militaire opdracht berust op de VR-resolutie 1483 en het «concept of operations» van het Verenigd Koninkrijk. De doelstelling van de operatie is te assisteren bij de wederopbouw van Irak door het creëren van een veilige en stabiele omgeving. De Nederlandse bijdrage is gericht op de ondersteuning van de navolgende specifieke taken waarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid berust bij de Autoriteit.

- Het herstel en de handhaving van de veiligheid en de stabiliteit;
- Het mogelijk maken van activiteiten van humanitaire organisaties;
- Het mogelijk maken van de leveranties van essentiële openbare nutsvoorzieningen en de infrastructuur die noodzakelijk zijn voor politiek en economisch herstel;
- Het ondersteunen van coalitieactiviteiten voor de beveiliging en de ontmanteling van alle locaties die verband houden met massavernietigingswapens;
- De verwijdering van restanten van het regime van Saddam Hoessein;
- De handhaving van de openbare orde;
- De beveiliging en de opslag van militaire uitrusting;
- Het beveiligen van politiebureaus, en financiële en culturele instellingen;
- Het mogelijk maken van betalingen aan lokale werknemers in de nutsvoorzieningen met fondsen van het «Office of Reconstruction and Humanitarian Aid» (ORHA), inmiddels omgedoopt in «Coalition Provisional Authority» (CPA).

Het Nederlandse bataljon ressorteert onder de Autoriteit. Dit resulteert in taken op het gebied van openbare orde en veiligheid en minimum leefomstandigheden. Om aan deze taken te kunnen voldoen wordt civiel-militaire samenwerkingscapaciteit (CIMIC-capaciteit) in de organisatie van het bataljon opgenomen.

Wijze van optreden

De operatie is gericht op een snelle overdracht van verantwoordelijkheden aan de Iraakse bevolking; de stabilisatiemacht is er ter ondersteuning en niet ter vervanging van Iraakse structuren. Gekozen is voor pro-actief optreden, wat wil zeggen dat zo min mogelijk met checkpoints en patrouilles wordt gewerkt en dat vooral inlichtingen en informatie de basis vormen voor het optreden. Het streven is om niet de nadruk te leggen op de militaire aanwezigheid.

Vereist militair vermogen

De Britse divisiesterkte zal worden verminderd van in totaal 43 000 man tijdens fase III (gevechtsoperaties) naar 15 000 in fase IV (stabilisatiefase). Het Britse vak bestaat uit vier provincies. Twee provincies zijn bestemd voor een Britse brigade, één voor een Italiaanse brigade en één voor het Nederlandse bataljon. Op divisieniveau blijft een Brits bataljon als reserve-eenheid met volledige gevechtscapaciteiten gehandhaafd.

De Britten achten een versterkt infanteriebataljon met specialistische ondersteuning nodig voor het uitvoeren van de taken in de provincie Al-Muthanna. De inventarisatie en de verkenningsmissie die Nederland hebben uitgevoerd, hebben dit bevestigd. De Nederlandse eenheden zullen vanuit drie locaties opereren, voorts zullen twee locaties worden ingericht voor ondersteuningsactiviteiten.

Voor de ontplooiing van de Nederlandse eenheden wordt in eerste instantie een vliegveld en een haven in Koeweit gebruikt, waarna via Basrah de logistieke verbinding naar de provincie Al-Muthanna wordt gelegd. Het streven is op korte termijn het vliegveld in Basrah in gebruik te nemen voor de instandhouding.

Geweldsinstructie (Rules of Engagement)

«Rules of Engagement» (ROE) zijn opdrachten aan militaire eenheden die vermelden onder welke omstandigheden, voorwaarden, gradatie en wijze, geweld mag worden gebruikt. De inhoud hiervan wordt niet openbaar gemaakt. De ROE worden opgesteld op basis van militair-operationele en juridische overwegingen. Humanitair-oorlogsrechtelijke, en politieke/diplomatieke overwegingen worden hier tevens onder geschaard. Dit geschiedt aan de hand van een NAVO document waarin de richtlijnen voor ROE worden gegeven.

Conform de praktijk in andere vredesoperaties is voorzien dat Nederland de ROE overneemt van de «lead nation», in dit geval het Verenigd Koninkrijk. Nederland kan wijzigingen in de geweldsinstructie aanbrengen op grond van nationale richtlijnen en overwegingen. Hoewel de ROE nog niet definitief zijn vastgesteld, streeft de regering ernaar dat deze robuust zullen zijn, hetgeen onder meer betekent dat er ruime bevoegdheden zijn voor «force protection» en het creëren van een veilige en stabiele omgeving. Op basis hiervan gaat de regering ervan uit dat de ROE voldoende mogelijkheden bieden om ook in geval van vijandelijkheden of ongeregeldheden de taken uit te voeren.

Bevelstructuur

De gehele operatie in Irak staat onder commando van US CENTCOM, waarbij een Coalition Forces Land Component Commander (CFLCC) vanuit Bagdad de operatie aanstuurt. Daartoe is Irak opgedeeld in vier sectoren. De sectoren in Noord-Irak en rondom Bagdad worden geleid door de Verenigde Staten. Polen heeft de leiding over een sector en het Verenigd Koninkrijk heeft de leiding over het zuiden van Irak. Het Nederlandse bataljon zal als zelfstandige eenheid onder operationale controle staan van de Britse divisie. In het kader van de NAVO-steun aan Polen is op Pools verzoek besloten enkele Nederlandse militairen in het Poolse hoofdkwartier te plaatsen. Bovendien grenst het Poolse vak aan het Amerikaanse vak en maakt de aanwezigheid van Nederlandse militairen een betere algehele coördinatie mogelijk.

Nederland behoudt overigens te allen tijde het «full command» over de Nederlandse militairen. Via de contingentscommandant ter plaatse zal de Chef Defensiestaf het mandaat en de militaire opdracht van de Nederlandse militairen bewaken. Indien nodig zal hij, namens de minister van Defensie, nadere aanwijzingen geven.

Risico's

De Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) heeft op grond van een scala aan informatie, onder meer uit contacten met zusterdiensten, de risico's in kaart gebracht. Vanzelfsprekend zal het risicobeeld voortdurend worden geactualiseerd.

De militaire situatie in Irak

De veiligheidssituatie in het zuiden van Irak kan als redelijk stabiel worden gekenschetst, zeker vergeleken met de situatie in Bagdad en het centrale deel van het land. De hoofdstad van Al-Muthanna, As-Samawah, kent de nodige criminaliteit, voornamelijk in de vorm van kleinschalige beroving en, autodiefstal en wapenhandel. In de loop van de maand mei is de criminaliteit afgenomen.De criminele bendes die in de provincie Al-Muthanna opereren, houden zich thans vrij rustig en vormen geen echte bedreiging voor de coalitietroepen. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat daar waar relatieve rust bestaat de situatie onverwacht kan verslechteren.

Het Iraakse leger bestaat niet meer, maar personeel, materieel en infrastructuur zijn nog wel in het land aanwezig. Naar westerse maatstaven is het materieel niet bruikbaar voor de opbouw van een nieuw Irakees leger. Het zou evenwel door andere partijen voor eigen doeleinden gebruikt kunnen worden. Voor zover bekend zijn in de provincie Al-Muthanna voor de aanvang van de militaire interventie geen elementen van de Iraakse strijdkrachten ontplooid. Tijdens het afgelopen conflict is er in dit gebied nauwelijks gevochten. Thans is een begin gemaakt met de opbouw van een nieuwe Iraakse krijgsmacht.

Factoren die van invloed zullen zijn op de veiligheid van de stabilisatiemacht

De houding van de bevolking ten opzichte van de stabilisatiemacht wordt in het algemeen als positief beoordeeld. De manier waarop en het tempo waarin het centrale en lokale gezag wordt hersteld en vooral basisnutsvoorzieningen als water, elektriciteit en veiligheid, zullen daarop echter van grote invloed zijn. Ontevredenheid over het herstel van dergelijke basisnutsvoorzieningen zal niet bevorderlijk zijn voor de steun onder de bevolking. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de voorzieningen reeds tot het niveau van voor het conflict zijn hersteld.

Voorts moet rekening worden gehouden met restanten van het oude regime. Verschillende groepen, zoals de Fedayeen Saddam, Ba'th partijmilitie, leden van inlichtingen- en voorlichtingsdiensten en andere elementen die verbonden zijn met het oude regime, kunnen pogingen ondernemen een rol te spelen in het post-Saddam tijdperk. Naar alle waarschijnlijkheid vormen zij in het zuiden van het land een minder grote bedreiging dan in Bagdad en andere delen van centraal Irak.

Een andere factor van invloed op de veiligheid van de stabilisatiemacht is de manier waarop de verschillende politieke en religieuze groeperingen met elkaar omgaan. Rivaliteit en machtsstrijd kunnen uitmonden in het gebruik van geweld. In het zuiden van Irak proberen groeperingen hun claims kracht bij te zetten door geweld te gebruiken. In de provincie Al-Muthanna wonen behalve diverse bedoeïenstammen ook gevestigde shi'itische bevolkingsgroepen. De niet nadrukkelijke aanwezigheid van de veiligheidsmacht, in combinatie met de voortdurende druk van de internationale gemeenschap, kan wellicht eventuele onenigheden tussen rivalen beperken.

Vroegtijdige beëindiging van de missie

Vroegtijdig beëindigen van de stabilisatieoperatie kan noodzakelijk zijn wanneer het politieke proces zodanig wordt verstoord dat de vorming van een Iraakse regering onmogelijk wordt. Gezien de algehele militaire presentie van de coalitie is beëindiging van de missie om militaire redenen onwaarschijnlijk. De verantwoordelijkheid voor «extraction» (Brits doctrine begrip) wordt genomen door het VK en uitgevoerd door de Britse divisie.

Geschiktheid en beschikbaarheid

De Nederlandse krijgsmacht heeft eenheden die zowel geschikt als beschikbaar zijn voor deelneming aan deze operatie. Op grond van de resultaten van de verkenningsmissie bestaat er in elk geval behoefte aan:
- een mariniersbataljon;
- een geniecompagnie;
- drie Chinook transporthelikopters;
- een logistiek ondersteuningselement;
- een veldhospitaal met chirurgische capaciteit en beperkte verpleegcapaciteiten (Field Dressing Station);
- een contingentscommando;
- militaire politie;
- een liaison element bij het Britse hoofdkwartier;
- stafofficieren bij het hoofdkwartier in Bagdad, bij het Britse divisiehoofdkwartier in Basrah en bij het Poolse divisiehoofdkwartier
- CIMIC-capaciteit
- 50 genisten voor de opbouw van de operatie.

In totaal gaat het om ongeveer 1100 militairen. Bezien wordt nog of andere landen op bepaalde terreinen een ondersteunende bijdrage kunnen leveren. Gezien de soms snel veranderende omstandigheden kan het nodig zijn gedurende de missie de organisatie aan te passen.

Duur van deelneming

De duur van de operatie wordt vooralsnog op twaalf maanden gesteld. De Nederlandse deelneming geldt voor een periode van zes maanden. Verlenging, opnieuw voor een periode van zes maanden, vergt een apart besluit van de Ministerraad en hernieuwde consultaties met de Kamer. De samenstelling en de omvang van de Nederlandse bijdrage kunnen op dat moment, al naar gelang de behoefte, worden herzien.

Financiën

De raming van de additionele uitgaven voor Nederland op grond van de in deze brief omschreven eenheden kan op dit moment nog slechts een algemeen en voorlopig karakter hebben. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de verdere uitwerking van de logistieke aspecten en hiermee samenhangende financiële gevolgen.

De voorlopige raming berust op een aantal aannames, zoals een uitzendduur van zes maanden van ongeveer 1100 militairen, strategische verplaatsing van personeel door de lucht en transport van materieel over zee. Beide vormen van transport worden commercieel ingekocht op een rustige markt. Huisvesting geschiedt op «low comfort basis» buiten de bestaande infrastructuur op verscheidene locaties. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande defensiemiddelen. Voor logistieke ondersteuning wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van defensiemiddelen en waar mogelijk teruggevallen op capaciteit van de Britse

Divisie. Financiële middelen voor CIMIC-activiteiten zijn niet in deze begroting opgenomen. Pas na een inventarisatie van de behoeften op CIMIC-gebied worden de financiële gevolgen duidelijk. Rekening houdend met deze uitgangspunten worden de totale kosten geraamd op ongeveer 65 miljoen euro.

De additionele uitgaven zullen ten laste komen van het artikel vredesoperaties van de HGIS-begroting. Waarschijnlijk zal tweederde van deze additionele uitgaven in 2003 tot realisatie komen en éénderde in 2004. Omdat er in 2003 niet voldoende middelen beschikbaar zijn op de post «additionele kosten vredesoperaties» zullen deze binnen de HGIS worden vrijgemaakt om deze post op te hogen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

PRODUCTIE 7

United Nations S/RES/1511 (2003)

Security Council

Distr.: General
16 October 2003

Resolution 1511 (2003)

Adopted by the Security Council at its 4844th meeting, on 16 October 2003

The Security Council,

Reaffirming its previous resolutions on Iraq, including resolution 1483 (2003) of 22 May 2003 and 1500 (2003) of 14 August 2003, and on threats to peace and security caused by terrorist acts, including resolution 1373 (2001) of 28 September 2001, and other relevant resolutions,

Underscoring that the sovereignty of Iraq resides in the State of Iraq, *reaffirming* the right of the Iraqi people freely to determine their own political future and control their own natural resources, *reiterating* its resolve that the day when Iraqis govern themselves must come quickly, and *recognizing* the importance of international support, particularly that of countries in the region, Iraq's neighbours, and regional organizations, in taking forward this process expeditiously,

Recognizing that international support for restoration of conditions of stability and security is essential to the well-being of the people of Iraq as well as to the ability of all concerned to carry out their work on behalf of the people of Iraq, and *welcoming* Member State contributions in this regard under resolution 1483 (2003),

Welcoming the decision of the Governing Council of Iraq to form a preparatory constitutional committee to prepare for a constitutional conference that will draft a constitution to embody the aspirations of the Iraqi people, and *urging* it to complete this process quickly,

Affirming that the terrorist bombings of the Embassy of Jordan on 7 August 2003, of the United Nations headquarters in Baghdad on 19 August 2003, of the Imam Ali Mosque in Najaf on 29 August 2003, and of the Embassy of Turkey on 14 October 2003, and the murder of a Spanish diplomat on 9 October 2003 are attacks on the people of Iraq, the United Nations, and the international community, and *deploring* the assassination of Dr. Akila al-Hashimi, who died on 25 September 2003, as an attack directed against the future of Iraq,

In that context, *recalling* and *reaffirming* the statement of its President of 20 August 2003 (S/PRST/2003/13) and resolution 1502 (2003) of 26 August 2003,

Determining that the situation in Iraq, although improved, continues to constitute a threat to international peace and security,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Reaffirms* the sovereignty and territorial integrity of Iraq, and *underscores*, in that context, the temporary nature of the exercise by the Coalition Provisional Authority (Authority) of the specific responsibilities, authorities, and obligations under applicable international law recognized and set forth in resolution 1483 (2003), which will cease when an internationally recognized, representative government established by the people of Iraq is sworn in and assumes the responsibilities of the Authority, inter alia through steps envisaged in paragraphs 4 through 7 and 10 below;

2. *Welcomes* the positive response of the international community, in fora such as the Arab League, the Organization of the Islamic Conference, the United Nations General Assembly, and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, to the establishment of the broadly representative Governing Council as an important step towards an internationally recognized, representative government;

3. *Supports* the Governing Council's efforts to mobilize the people of Iraq, including by the appointment of a cabinet of ministers and a preparatory constitutional committee to lead a process in which the Iraqi people will progressively take control of their own affairs;

4. *Determines* that the Governing Council and its ministers are the principal bodies of the Iraqi interim administration, which, without prejudice to its further evolution, embodies the sovereignty of the State of Iraq during the transitional period until an internationally recognized, representative government is established and assumes the responsibilities of the Authority;

5. *Affirms* that the administration of Iraq will be progressively undertaken by the evolving structures of the Iraqi interim administration;

6. *Calls upon* the Authority, in this context, to return governing responsibilities and authorities to the people of Iraq as soon as practicable and *requests* the Authority, in cooperation as appropriate with the Governing Council and the Secretary-General, to report to the Council on the progress being made;

7. *Invites* the Governing Council to provide to the Security Council, for its review, no later than 15 December 2003, in cooperation with the Authority and, as circumstances permit, the Special Representative of the Secretary-General, a timetable and a programme for the drafting of a new constitution for Iraq and for the holding of democratic elections under that constitution;

8. *Resolves* that the United Nations, acting through the Secretary-General, his Special Representative, and the United Nations Assistance Mission in Iraq, should strengthen its vital role in Iraq, including by providing humanitarian relief, promoting the economic reconstruction of and conditions for sustainable development in Iraq, and advancing efforts to restore and establish national and local institutions for representative government;

9. *Requests* that, as circumstances permit, the Secretary-General pursue the course of action outlined in paragraphs 98 and 99 of the report of the Secretary-General of 17 July 2003 (S/2003/715);

10. *Takes note* of the intention of the Governing Council to hold a constitutional conference and, recognizing that the convening of the conference will be a milestone in the movement to the full exercise of sovereignty, *calls for* its preparation through national dialogue and consensus-building as soon as practicable and *requests* the Special Representative of the Secretary-General, at the time of the convening of the conference or, as circumstances permit, to lend the unique expertise of the United Nations to the Iraqi people in this process of political transition, including the establishment of electoral processes;

11. *Requests* the Secretary-General to ensure that the resources of the United Nations and associated organizations are available, if requested by the Iraqi Governing Council and, as circumstances permit, to assist in furtherance of the programme provided by the Governing Council in paragraph 7 above, and encourages other organizations with expertise in this area to support the Iraqi Governing Council, if requested;

12. *Requests* the Secretary-General to report to the Security Council on his responsibilities under this resolution and the development and implementation of a timetable and programme under paragraph 7 above;

13. *Determines* that the provision of security and stability is essential to the successful completion of the political process as outlined in paragraph 7 above and to the ability of the United Nations to contribute effectively to that process and the implementation of resolution 1483 (2003), and *authorizes* a multinational force under unified command to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq, including for the purpose of ensuring necessary conditions for the implementation of the timetable and programme as well as to contribute to the security of the United Nations Assistance Mission for Iraq, the Governing Council of Iraq and other institutions of the Iraqi interim administration, and key humanitarian and economic infrastructure;

14. *Urges* Member States to contribute assistance under this United Nations mandate, including military forces, to the multinational force referred to in paragraph 13 above;

15. *Decides* that the Council shall review the requirements and mission of the multinational force referred to in paragraph 13 above not later than one year from the date of this resolution, and that in any case the mandate of the force shall expire upon the completion of the political process as described in paragraphs 4 through 7 and 10 above, and *expresses* readiness to consider on that occasion any future need for the continuation of the multinational force, taking into account the views of an internationally recognized, representative government of Iraq;

16. *Emphasizes* the importance of establishing effective Iraqi police and security forces in maintaining law, order, and security and combating terrorism consistent with paragraph 4 of resolution 1483 (2003), and *calls upon* Member States and international and regional organizations to contribute to the training and equipping of Iraqi police and security forces;

17. *Expresses* deep sympathy and condolences for the personal losses suffered by the Iraqi people and by the United Nations and the families of those United Nations personnel and other innocent victims who were killed or injured in these tragic attacks;

18. *Unequivocally condemns* the terrorist bombings of the Embassy of Jordan on 7 August 2003, of the United Nations headquarters in Baghdad on 19 August 2003, and of the Imam Ali Mosque in Najaf on 29 August 2003, and of the Embassy of Turkey on 14 October 2003, the murder of a Spanish diplomat on 9 October 2003, and the assassination of Dr. Akila al-Hashimi, who died on 25 September 2003, and *emphasizes* that those responsible must be brought to justice;

19. *Calls upon* Member States to prevent the transit of terrorists to Iraq, arms for terrorists, and financing that would support terrorists, and *emphasizes* the importance of strengthening the cooperation of the countries of the region, particularly neighbours of Iraq, in this regard;

20. *Appeals* to Member States and the international financial institutions to strengthen their efforts to assist the people of Iraq in the reconstruction and development of their economy, and *urges* those institutions to take immediate steps to provide their full range of loans and other financial assistance to Iraq, working with the Governing Council and appropriate Iraqi ministries;

21. *Urges* Member States and international and regional organizations to support the Iraq reconstruction effort initiated at the 24 June 2003 United Nations Technical Consultations, including through substantial pledges at the 23-24 October 2003 International Donors Conference in Madrid;

22. *Calls upon* Member States and concerned organizations to help meet the needs of the Iraqi people by providing resources necessary for the rehabilitation and reconstruction of Iraq's economic infrastructure;

23. *Emphasizes* that the International Advisory and Monitoring Board (IAMB) referred to in paragraph 12 of resolution 1483 (2003) should be established as a priority, and *reiterates* that the Development Fund for Iraq shall be used in a transparent manner as set out in paragraph 14 of resolution 1483 (2003);

24. *Reminds* all Member States of their obligations under paragraphs 19 and 23 of resolution 1483 (2003) in particular the obligation to immediately cause the transfer of funds, other financial assets and economic resources to the Development Fund for Iraq for the benefit of the Iraqi people;

25. *Requests* that the United States, on behalf of the multinational force as outlined in paragraph 13 above, report to the Security Council on the efforts and progress of this force as appropriate and not less than every six months;

26. *Decides* to remain seized of the matter.

PRODUCTIE 8

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2003–2004

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 november 2003

Ten vervolge op eerdere brieven aan Uw Kamer over de ontwikkelingen in Irak en de Nederlandse deelneming aan de stabilisatiemacht voor Irak informeren wij u hierbij, mede met het oog op nader overleg met de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie, conform artikel 100 lid 1 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader 2001, over het besluit van de regering van 28 november jl. tot verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage aan SFIR, de multinationale stabilisatiemacht voor Irak, voor de duur van zes maanden. Tevens wordt in deze brief antwoord gegeven op het verzoek van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken van 7 november jl. over terroristische infiltraties aan de grenzen van Irak (kenmerk 03-BuZa-73).

Zoals bekend draagt Nederland sinds 1 augustus jl. bij aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak. Het Nederlandse mariniersbataljon en de daarbij benodigde ondersteunende eenheden zijn ontplooid in de zuidelijke provincie Al-Muthanna en dragen aldaar bij aan de veiligheid en stabiliteit. Op advies van de Chef Defensiestaf en na overleg met de Britten wordt deze Nederlandse bijdrage tijdelijk versterkt met een extra capaciteit ten behoeve van het vergaren van informatie in het zuidelijke gedeelte van Al-Muthanna. In dit kader is besloten tot inzet van een extra verkenningseenheid. De eenheid bestaat uit ongeveer 70 militairen van het Korps Commandotroepen en is een integraal onderdeel van het Nederlandse bataljon. De eenheid zal zo snel mogelijk worden ingezet. Daarnaast wordt ter versterking van de mobiliteit van het bataljon een vierde Chinook helikopter ingezet. De additionele kosten van deze tijdelijke inzet bedragen ongeveer 1,5 miljoen euro.

In de brief aan Uw Kamer van 6 juni jl., waarin u werd geïnformeerd over het kabinetsbesluit tot deelneming aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak, heeft de regering de mogelijkheid tot verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage, na afloop van de eerste zes maanden, reeds aangegeven.

KST72663
0304tkkst23432-134
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

Kern van het besluit

Het kabinet heeft tijdens de vergadering van de Ministerraad van heden besloten tot verlenging van de huidige Nederlandse militaire bijdrage aan de multinationale stabilisatiemacht voor Irak, voor de duur van in beginsel zes maanden (van medio januari 2004 tot en met medio juli 2004). Dit besluit wordt genomen binnen de bestaande parameters, met name VN Veiligheidsraadresoluties 1483 en 1511. De omvang van het Nederlandse detachement, in totaal ongeveer 1125 militairen, zal niet worden gewijzigd.

Het Nederlandse detachement zal op basis van het eerdere verzoek van het Verenigd Koninkrijk ingezet blijven in het zuiden van Irak, hoofdzakelijk in de provincie Al-Muthanna. Deze provincie valt onder de verantwoordelijkheid van de Brits geleide Multinational Division South East (MND SE). Derhalve loopt de operationele commandolijn via dit multinationale divisiehoofdkwartier in Basra en vervolgens via het Amerikaanse hoofdkwartier in Bagdad (CJTF-7) naar het Amerikaanse Central Command (CENTCOM), dat de militaire operatie aanstuurt.

In deze brief wordt nader ingegaan op de aandachtspunten die in het Toetsingskader 2001 zijn opgenomen.

Gronden voor voortzetting van de deelneming

In de brief aan Uw Kamer van 6 juni jl. inzake Nederlandse deelneming aan de stabilisatiemacht voor Irak werd gesteld dat internationale betrokkenheid in Irak zowel op civiel als op militair gebied vereist is. Het creëren van veiligheid en stabiliteit in Irak is en blijft een voorwaarde voor humanitaire hulpverlening en het politieke en economische wederopbouwproces, en is van groot belang voor de stabiliteit in de regio.

Vanaf 1 augustus jl. draagt het Nederlandse detachement in Al-Muthanna bij aan het creëren van veiligheid en stabiliteit in deze zuidelijke provincie. Het detachement schept op die manier een voorwaarde voor het politieke en economische wederopbouwproces van dit deel van Irak. Dit politieke en economische wederopbouwproces staat op dit moment onder leiding van de *Coalition Provisional Authority* (CPA). In de provincie Al-Muthanna zijn op dit terrein goede vorderingen gemaakt. Om dit proces tot een goed einde te brengen blijft het versterken en waarborgen van veiligheid en stabiliteit evenwel essentieel. Om die reden dient de bevolking in Al-Muthanna, ook in de komende periode Nederlandse militaire steun te krijgen. Het Nederlandse detachement voert gezamenlijk met Irakezen patrouilles uit, leidt Iraakse politie op, traint deze en ondersteunt de lokale nieuwe politieke structuren. Daarmee bevordert het Nederlandse detachement de mogelijkheid tot een snelle overdracht van bevoegdheden aan de Iraakse bevolking.

VN-Veiligheidsraadsresolutie 1483 blijft de politieke en juridische basis voor de Nederlandse deelneming aan de multinationale stabilisatiemacht. De unanieme aanvaarding van resolutie 1511 door de VN-Veiligheidsraad op 16 oktober jl. heeft het mandaat van de internationale militaire presentie in Irak versterkt.

Politieke aspecten

Politieke ontwikkelingen

Op politiek vlak is het fundament gelegd waarop de komende maanden de volgende politieke wederopbouwfases zullen rusten. Over deze politieke

ontwikkelingen in Irak heeft de regering het parlement sinds de ontplooiing van de Nederlandse bijdrage aan de stabilisatiemacht diverse malen schriftelijk en mondeling geïnformeerd.

Op 13 juli werd de *Iraqi Governing Council* (IGC) in het leven geroepen, die op zijn beurt een in september aangetreden ministerploeg heeft benoemd. De IGC en de ministers geven inmiddels hun werkzaamheden vorm, in nauwe samenwerking met de CPA. Alle 25 opgerichte Iraakse ministeries zijn inmiddels operationeel.

Zoals verzocht in Veiligheidsraadresolutie 1511 heeft de IGC een tijdpad en een programma voor het politieke wederopbouwproces aan de VN-Veiligheidsraad voorgelegd. Dit tijdpad en programma is gebaseerd op de «Agreement on political process» tussen IGC en CPA d.d. 15 november 2003. De volgende data worden hierin vastgelegd:

- Uiterlijk op 28 februari 2004 zullen IGC en CPA een zogenaamde «Fundamental Law» (interim-grondwet) aanvaarden die het juridische kader waarbinnen de Iraakse overgangsregering zal opereren, vast zal leggen. Deze interim-grondwet zal de beginselen van de Iraakse staat vastleggen (o.a. democratie, rule of law, civiele controle over veiligheidsstructuren);
- Uiterlijk eind maart 2004 zullen IGC en CPA een veiligheids-overeenkomst sluiten die de status en de rol van Coalitietroepen bepaalt. Naar verwachting zullen de Coalitietroepen een belangrijke rol moeten blijven spelen in het creëren van een stabiele en veilige omgeving in Irak;
- Uiterlijk 31 mei 2004 zullen in alle achttien provincies vertegenwoordigers worden geselecteerd die zitting zullen nemen in een overgangsparlement. Dit overgangsparlement zal vervolgens bijeenkomen om de ministers van een overgangsregering te kiezen. Met de verkiezing van het overgangsparlement wordt de IGC ontbonden;
- De gekozen overgangsregering zal op 30 juni 2004 door de CPA worden erkend. Op 1 juli 2004 zullen de IGC en de CPA opgeheven worden en zal de overgangsregering alle bestuursverantwoordelijkheden overnemen;
- In juli of augustus 2004 zal de verantwoordelijkheid voor de Iraakse veiligheidsstructuren volledig aan de Iraakse ministeries worden overgedragen;
- Uiterlijk 15 maart 2005 zullen nationale verkiezingen voor een Constitutionele Conventie worden gehouden. Deze direct gekozen Constitutionele Conventie zal een ontwerp-grondwet opstellen. Hierover zal een maatschappijbrede discussie plaatsvinden;
- In de tweede helft van 2005 zal een referendum worden gehouden over de nieuwe grondwet;
- Uiterlijk 31 december 2005 zullen, op basis van de nieuwe grondwet, verkiezingen voor een nieuwe regering worden gehouden. De overgangsregering en het overgangsparlement houden dan op te bestaan.

De helderheid over het politieke proces die op 15 november jl. is ontstaan en die een spoedige overdracht van de bestuurmacht aan de Irakezen mogelijk maakt, geeft een positief signaal af aan de Iraakse bevolking. Het is echter momenteel de vraag of de verslechterde veiligheidssituatie en de verdeeldheid binnen de IGC of van Iraakse politieke groeperingen gevolgen zal hebben voor het op gang brengen en voltooien van dit proces. Hierdoor zal Irak in de komende maanden de steun van de Coalitietroepen en de internationale stabilisatiemacht dringend nodig hebben, in ieder geval totdat overdracht van verantwoordelijkheden voor de Iraakse veiligheidsstructuren aan Iraakse ministeries zal hebben plaatsgevonden (voorzien voor juli of augustus 2004).

Over het algemeen is in Irak en door de internationale gemeenschap positief gereageerd op de aankondiging van dit nieuwe plan. In Irak hebben de meeste leden van de IGC waaronder de Koerdische leider Jalal Talabani, die op dit moment tevens voorzitter van de IGC is, en een aantal leiders van de Shi'ietische meerderheid het plan verwelkomd. Secretaris-generaal van de VN Annan heeft het nieuwe plan «bemoedigend» genoemd. Hij heeft aangegeven dat de VN nog geen besluit heeft genomen over de rol die de organisatie in dit proces op zich zou willen nemen. Een ondersteunende en adviserende rol bij het politieke proces dat volgens het plan in juli 2004 onder leiding van de nieuwe Iraakse interim regering van start zou moeten gaan, is volgens de VN wenselijk, mede omdat de VN over veel ervaring terzake beschikt. De VN beraadt zich daarnaast over de terugkeer van de internationale VN staf naar Irak. Duidelijk is dat de VN vooralsnog op korte termijn geen substantiële aanwezigheid in Irak voorziet.

Frankrijk, Duitsland en Rusland hebben in beginsel positief gereageerd op het plan van Bremer, maar pleiten voor een substantiële rol voor de VN in het proces. Frankrijk heeft laten weten dat overdracht van bestuursmacht sneller plaats zou moeten vinden dan het plan voorziet.

Over de noodzaak en de wenselijkheid van een nieuwe Veiligheidsraad-resolutie om de steun van de Veiligheidsraad voor het nieuwe plan vast te leggen, wordt op dit moment gediscussieerd. De Verenigde Staten zijn van mening dat dit niet noodzakelijk is.

Internationaal heeft de IGC de afgelopen maanden aan erkenning gewonnen. De aanvaarding van Veiligheidsraadresolutie 1511 heeft hier sterk aan bijgedragen. In deze resolutie wordt gesteld dat de IGC in de transitieperiode de soevereiniteit van de staat Irak belichaamt. De resolutie heeft voorts de territoriale integriteit van Irak opnieuw benadrukt en vastgesteld. Buurlanden van Irak, en in algemenere zin Arabische en Islamitische landen, hebben in verschillende fora de IGC als officiële vertegenwoordiger van Irak aanvaard. In deze hoedanigheid heeft de IGC deelgenomen aan bijeenkomsten van de Arabische Liga, van de OPEC en van de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC).

De verhoudingen tussen Irak en zijn buurlanden vertonen geen bijzondere problemen, maar zijn nog altijd zeer gevoelig. Zo ontstond in Irak de afgelopen weken commotie naar aanleiding van de Turkse bereidheid om troepen bij te dragen aan de stabilisatiemacht. De IGC, en met name de Koerdische leden van de IGC, reageerde in eerste instantie afwijzend. Na overleg met CPA verklaarde de IGC zich bereid de eventuele komst van Turkse troepen bespreekbaar te maken. Mede naar aanleiding van de Iraakse reserves heeft Turkije op 7 november jl. besloten geen troepen naar Irak te zenden.

Rol multinationale troepenmacht in het politieke proces

Veiligheidsraadresolutie 1511 bepaalt dat het de taak is van de multinationale macht om veiligheid en stabiliteit, de voorwaarden voor het voltooien van het politieke en economische wederopbouwproces, te waarborgen. De multinationale macht wordt opgeroepen om bij te dragen aan het scheppen van voorwaarden waardoor het Iraakse volk in vrijheid een tijdpad en programma voor het politieke wederopbouwproces, en aldus zijn eigen toekomst, kan bepalen. Daarnaast zal SFIR voor de veiligheid van personeel van de «United Nations Assistance Mission for Iraq» (UNAMI), van de IGC en van andere Iraakse overheidsinstellingen zorgdragen. Om dit te bewerkstelligen is SFIR geautoriseerd om alle noodzakelijke maatregelen te treffen.

De Veiligheidsraad heeft verder bepaald dat het mandaat van SFIR automatisch zal vervallen op het moment dat het politieke proces, zoals het in resolutie 1511 wordt beschreven, is voltooid. Indien dit proces niet binnen een jaar, dat wil zeggen na juli 2004, zal zijn afgerond, zal de Veiligheidsraad op de missie van SFIR terugkomen. Verder is de Verenigde Staten gevraagd om, mede namens de aan SFIR deelnemende landen, de Veiligheidsraad minimaal eens in de zes maanden verslag uit te brengen over de verrichtingen van SFIR.

Economische ontwikkelingen

Zoals reeds vermeld in de brief van de regering d.d. 6 juni jl. verkeert de economie van Irak in een deplorabele toestand na decennia van economisch wanbeleid, oorlogen en sancties. Ook al is reeds een begin gemaakt met de economische wederopbouw, de huidige situatie, zeven maanden na de val van het regime van Saddam Hoessein, is nog verre van bevredigend. Er zal nog veel moeten gebeuren om het economische tij ten goede te doen keren. Dankzij het feit dat Irak beschikt over één van de grootste oliereserves ter wereld, een relatief goed opgeleide beroepsbevolking en vruchtbare landbouwgronden kan dit betrekkelijk snel gaan. Daartoe is evenwel noodzakelijk dat de veiligheidssituatie verbetert.

De eerste stappen voor een overgang naar de vrije markt zijn reeds gezet. Op 22 en 23 september jl. heeft de Iraakse minister van Financiën Kamel al-Kilane tijdens een IMF bijeenkomst in Dubai vergaande economische hervormingen aangekondigd. Deze hervormingen zijn erop gericht een vrije markteconomie in Irak in te voeren en liberalisering van diverse sectoren, onder andere buitenlandse investeringen, het bankwezen, belastingen en tarieven, te bevorderen.

Overgang naar een vrije markt op het gebied van voedselvoorziening zal de volgende moeilijke etappe zijn. Vóór het conflict was zestig procent van de bevolking volledig afhankelijk van voedseldistributie door middel van het zogenaamde *«Public Distribution System»* (PDS) van het Olie-voor-Voedsel programma van de Verenigde Naties. Met het oog op de invoering van een vrije markt voor voedsel is in Veiligheidsraadresolutie 1483, aanvaard op 22 mei 2003, vastgesteld dat dit programma op 21 november zou worden beëindigd. Dit is inmiddels relatief probleemloos verlopen. Het PDS, evenals de andere verantwoordelijkheden die aan het programma verbonden zijn, zijn grotendeels aan de CPA en de IGC overgedragen. Aangezien deze beide instellingen nog weinig ervaring hebben met het PDS blijft het «World Food Program», dat tot nog toe verantwoordelijk was voor het Olie-voor-Voedsel programma, betrokken bij de uitvoering van het programma.

Ook de verkoop van olie werd in resolutie 1483 aangepast aan de nieuwe situatie in Irak. Export van olie en het besteden van de inkomsten hieruit staan sinds mei jl. onder controle van de CPA en de IGC. De oliesector is overigens uitgezonderd van bovengenoemde economische hervormingen. Deze sector zal derhalve vooralsnog onder staatscontrole blijven.

Humanitaire situatie

Na de aanslag op het VN-hoofdkwartier in Bagdad op 19 augustus jl. heeft UNHCR zijn werkzaamheden inzake het faciliteren van de terugkeer van Irakezen vanuit buurlanden opgeschort. Vanuit West-Europa vindt op kleine schaal vrijwillige terugkeer van vluchtelingen plaats. Via het programma voor vrijwillige terugkeer van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn de laatste maanden vanuit Nederland enkele

tientallen vluchtelingen naar Irak, en onder meer naar de provincie Al-Muthanna, teruggekeerd.

Hoewel er geen sprake is geweest van een grootschalige humanitaire catastrofe zijn er wel degelijk humanitaire noden. Deze noden zijn grotendeels het gevolg van een combinatie van kwesties voorafgaand aan het militair optreden door de coalitie (sancties, slecht beheer van opbrengsten van de fossiele brandstoffen) en de plunderingen en anarchie die ontstonden na het optreden door de coalitie. Om deze reden is door de regering tijdens de conferentie in Madrid 5 miljoen Euro toegezegd voor leniging van humanitaire noden in 2004.

De huidige problemen in Irak worden grotendeels veroorzaakt door het gebrek aan veiligheid. De verslechterde veiligheidsituatie heeft onder meer geresulteerd in de gedeeltelijke terugtrekking van medewerkers van de Verenigde Naties en enkele NGO's. Ook humanitaire werkers zelf zijn nu doelwit geworden in een reeks van bloedige incidenten. Naast de bekende aanslagen op het VN kantoor en het hoofdkantoor van het ICRC in Bagdad zijn twee medewerkers van de door Nederland gefinancierde NGO Mine Action Group (MAG) recent om het leven gekomen, evenals twee ICRC medewerkers elders in Irak. Het ICRC heeft naar aanleiding van de aanslag op het hoofdkantoor van 27 oktober jl. een deel van haar buitenlandse staf teruggetrokken. Een volledige terugtrekking van het ICRC uit Irak is evenwel vooralsnog niet aan de orde. Een aantal NGO's heeft het voorbeeld van ICRC inmiddels gevolgd, en (een groot deel van) de buitenlandse staf teruggetrokken (veelal naar Amman). Veel achtergebleven organisaties «beschermen» zich door herkenningstekens als naamborden en logo's van auto's en gebouwen te verwijderen, maar zetten werkzaamheden voort; een toenemend aantal organisaties heeft Irak inmiddels om redenen van onveiligheid geheel verlaten. De VN heeft aangegeven dat, ondanks de reductie in internationale stafleden, voldoende nationale staf actief is in Irak om essentiële humanitaire taken te kunnen uitvoeren, maar deze situatie kan natuurlijk niet eindeloos voortduren.

De veiligheidsproblematiek heeft overigens al tot gevolg dat particuliere en multilaterale organisaties grote moeite hebben om beschikbare fondsen voor humanitaire hulp te besteden. Beveiliging van humanitaire organisaties is een complexe aangelegenheid, met name omdat veel van deze organisaties hun neutraliteit van zeer groot belang achten en van mening zijn dat deze zich niet laat rijmen met bewapende bescherming door de stabilisatiemacht.

De VN gaat er vooralsnog van uit dat aan het einde van 2003 kan worden begonnen met het geleidelijk uitfaseren van humanitaire hulp, dankzij de gunstige prognoses voor de graanproductie (dit jaar tweeëntwintig procent meer opbrengst dan in 2002) en de opheffing van de economische sancties. Gezien het grillige verloop van de ontwikkelingen moet worden afgewacht of de VN in dit opzicht gelijk zal krijgen. Een voedselcrisis is weliswaar op korte termijn afgewend, maar een groot deel van de bevolking blijft voorlopig afhankelijk van hulp. Het World Food Programme (WFP) heeft tijdens onderhandelingen over een kleine driehonderd contracten 2,2 miljoen ton voedsel met een waarde van ruim 900 miljoen dollar veiliggesteld. Deze voorraad is voldoende om tot juni 2004 voedsel te distribueren.

Wederopbouw

De prioriteiten voor Irak verschuiven nu merkbaar van eerstelijns humanitaire hulp naar wederopbouw. Een goede coördinatie van het

wederopbouwproces is van groot belang, waarbij Irakezen een leidende rol zouden moeten spelen. Het wederopbouwproces komt inmiddels langzaam op gang en een aantal resultaten is reeds geboekt. Voorzieningen op het gebied van elektriciteit, water, gezondheidszorg, onderwijs en telecommunicatie zijn in vergelijking met enkele maanden geleden aanmerkelijk verbeterd. Daarnaast zijn in de meeste Iraakse plaatsen stadsbesturen en gemeenteraden geïnstalleerd.

Er moet echter nog veel gebeuren. De VN en Wereldbank hebben de wederopbouwnoden van Irak geraamd op 36 miljard dollar voor de periode 2004 tot en met 2007. Daarnaast komt de CPA tot een bedrag van 20 miljard dollar voor sectoren die niet verwerkt zijn in de analyse van VN en Wereldbank, zoals veiligheid en olie. In totaal 61 landen hebben bij de donorconferentie voor Irak, die op 23 en 24 oktober in Madrid heeft plaatsgevonden hun bereidheid uitgesproken de nieuwe Iraakse regering en de wederopbouw van het land financieel of op een andere wijze te steunen. Van de 56 miljard dollar die genoemd werden in de zogenaamde «needs assessment» van de Wereldbank en de VN is 33 miljard dollar aan schenkingen en leningen toegezegd. Alhoewel dit bedrag niet de totale behoefte dekt, kan met de toegezegde middelen een begin met de wederopbouw worden gemaakt. VN en Wereldbank geven aan dat mettertijd investeringen steeds meer gedekt zullen worden door overheidsinkomsten of de particuliere sector. Daarmee zal de behoefte aan donorondersteuning afnemen Nederland heeft tijdens deze conferentie een bedrag van 13 miljoen euro ter beschikking gesteld. Te betreuren valt dat Frankrijk, Rusland en Duitsland geen financiële steun hebben toegezegd.

Wederopbouw is echter niet mogelijk zonder verbetering van de veiligheidssituatie. Zoals ook het geval is bij de humanitaire hulpverlening hebben de minimale bezetting en de voortdurende onveiligheid gevolgen voor de uitvoering van de wederopbouwactiviteiten. Tijdens de conferentie gaven VN en Wereldbank nogmaals te kennen dat ook voor uitvoering van activiteiten vanuit de nieuwe *International Reconstruction Fund Facility for Iraq* de veiligheidssituatie cruciaal is. Donoren benadrukken dat deze faciliteit snel in werking moet treden. Gezien de minimale aanwezigheid van VN en Wereldbank, die de faciliteit zullen beheren, is het echter de vraag wanneer deze in werking zal kunnen treden.

Mandaat SFIR

VN-Veiligheidsraadresolutie 1483, die een beroep doet op lidstaten bij te dragen aan de stabiliteit en veiligheid in Irak, vormt nog steeds de politieke en juridische basis voor de Nederlandse deelneming aan de stabilisatiemacht. De unanieme aanvaarding van resolutie 1511 door de VN-Veiligheidsraad brengt geen wijziging in de bestaande structuren in Irak, de wijze van bestuur of de rol van de Autoriteit. Deze blijven bepaald door de eerdere resolutie 1483. Wel machtigt («authorises») de VN-Veiligheidsraad in resolutie 1511 expliciet de aanwezigheid van een multinationale troepenmacht onder verenigd bevel, die alle militaire eenheden omvat afkomstig van zowel de bezettende mogendheden als van andere landen.

Invloed op besluitvorming

De stabilisatiemacht bestaat uit een coalitie van deelnemende landen die wordt aangevoerd door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het is van belang dat naast de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de overige troepenleverende landen voldoende betrokken zijn bij de algemene politiek-militaire beleidsbepaling van de stabilisatiemacht en de informatie-uitwisseling. Daartoe organiseert de Verenigde Staten twee-

wekelijks een coalitieoverleg in Washington waarin met troepenleverende landen gesproken wordt over onder meer de politieke en economische ontwikkelingen in Irak, de humanitaire situatie en de veiligheidsituatie. Er wordt overleg gevoerd met het Verenigd Koninkrijk en de deelnemende landen in de Britse divisie. Op Nederlands initiatief wordt dit geformaliseerd in het «Committee of Contributors» voor troepenleverende landen aan de Britse divisie in Zuid-Irak. Voorts zijn troepenleverende landen via nationale vertegenwoordigers in het operationele Amerikaanse hoofdkwartier in Bagdad betrokken bij de militaire commandovoering. Ook heeft Nederland een politieke liaison geplaatst op het Britse divisiehoofdkwartier in Basra.

Deelnemende landen

Aan de door het Verenigd Koninkrijk geleide divisie in Zuid-Irak nemen naast Britse en Nederlandse eenheden tevens Italiaanse, Deense, Litouwse, Noorse, Roemeense, Portugese, Nieuw-Zeelandse en Tsjechische eenheden deel. In de overige divisies van de stabilisatiemacht nemen troepen deel uit een dertigtal landen, waaronder naast de Verenigde Staten, Australië, Polen, Oekraïne, Spanje, Hongarije, Bulgarije, Dominicaanse Republiek, de Filippijnen, Honduras, Kazakstan, Zuid-Korea, Letland, Macedonië, Moldavië, Nicaragua, El Salvador, Slowakije en Thailand.

Militaire aspecten

Taakuitvoering Nederlands detachement

Ondanks het goede werk dat de Amerikaanse mariniers in Al-Muthanna verricht hebben en de vele projecten die zij hebben opgestart, trof het Nederlandse detachement in Irak aan het begin van de uitzending een zwaar verwaarloosde provincie aan, waar bovendien kort na de oorlog veel geplunderd was. Als deelnemer aan de stabilisatiemacht voor Irak stelt Nederland zich tot doel om bij te dragen aan een veilig en stabiel Al-Muthanna, hetgeen uiteraard afhankelijk is van een reeks factoren. Primair heeft het detachement zich gericht op het verbeteren van de stabiliteit en de orde. Het accent van het optreden lag daarbij op intensieve patrouillegang bij dag en nacht en het inrichten van controlepunten. Daarnaast is veel aandacht besteed aan de begeleiding van konvooien, onder andere om de brandstofvoorziening voor de lokale bevolking zeker te stellen. Deze activiteiten worden waar mogelijk en naarmate de tijd verstrijkt in toenemende mate in nauwe samenwerking met de lokale politie uitgevoerd.

De CIMIC-eenheid van het detachement heeft kort na aankomst een analyse van de lokale problemen gemaakt. Als doel werd gesteld om per 15 november 2003 de vooroorlogse situatie te hebben hersteld en, bij nader te bepalen prioriteiten, een verbetering te bewerkstelligen. Per maand werd een hoofdthema geselecteerd. De eerste maand kregen de eerste levensbehoeften bijzondere aandacht: elektriciteit, water en brandstofvoorzieningen. De tweede maand lag de nadruk op openbare veiligheid, gezondheidszorg en justitie. De derde maand werd toegespitst op het aspect irrigatie in de landbouw, opbouw lokale economie, infrastructuur en telecommunicatie. In deze laatste maand voor de rotatie richt de CIMIC-eenheid zich vooral op onderwijs, welzijn, riolering en publieke welzijnsvoorzieningen. Recent is goedkeuring verleend voor de financiering van een additioneel CIMIC-project ter waarde van 60 000 euro ter verbetering van het sanitair van een vijftiental scholen en een CIMIC-project ter waarde van 38 000 euro gericht op de renovatie van een post van de Iraakse grenspolitie. Uit het Vredesfonds van het Ministerie van

Buitenlandse Zaken is een bedrag van 833 000 euro beschikbaar gesteld voor het uitrusten van de Iraakse politie in Al-Muthanna met onder andere transport- en verbindingsmiddelen.

Bij uitvoering van de Nederlandse werkzaamheden zijn de gestelde doelen grosso modo gehaald. Dit heeft stellig bijgedragen aan een veiliger en stabieler Al-Muthanna. Op het gebied van brandstofvoorziening, openbare veiligheid, industrie en onderwijs zijn de gestelde doelen zelfs flink overtroffen. Mede door de opleidingsactiviteiten van het Nederlandse detachement is er steeds meer politie op straat. Momenteel wordt in voldoende mate in de eerste levensbehoeften voorzien en zijn meer goederen verkrijgbaar.

Alle CIMIC-activiteiten vonden plaats in het kader van het zogenaamde beleidskader «civiel-militaire samenwerking». De activiteiten werden gedeeltelijk gefinancierd met door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking beschikbaar gestelde middelen, en gedeeltelijk door gebruikmaking van middelen uit het zogenaamde Commanders Emergency Relief Fund. Dit zijn gelden die door de Verenigde Staten (Coalition Joint Task Force 7) en de CPA via de Brits geleide divisie ter beschikking worden gesteld aan militaire eenheden – waaronder het Nederlandse detachement – om in het kader van de missie een veilige en stabiele omgeving te bewerkstelligen.

Sinds het begin van de uitzending van het Nederlandse detachement naar Irak is in de provincie Al-Muthanna verder veel gedaan aan de wederopbouw van het openbaar bestuur. Naast de enorme infrastructurele schade ten gevolge van langdurige verwaarlozing en oorlog werd met name ook een bestuurlijk vacuüm aangetroffen. Gemeenteraden en provincieraad waren niet aanwezig. Van enige controle op het voor een deel corrupte ambtenarenapparaat was geen sprake. Nederland heeft ter ondersteuning van de activiteiten van de CPA advies geleverd over het opzetten van gemeenteraden en een provincieraad. De politieke verantwoordelijkheid voor dit proces lag uiteraard bij de CPA. Overigens is het functioneren van de CPA zowel op nationaal als op provinciaal niveau nog steeds voor verbetering vatbaar.

In oktober hebben getrapte verkiezingen plaatsgevonden voor een nieuwe Gouverneur – eveneens onder verantwoordelijkheid van CPA. De eerdere Gouverneur, sjeik Sami, was op tijdelijke basis door de Amerikanen aangesteld en thans minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; de nieuwe Gouverneur in Al-Muthanna daarentegen is de eerste – min of meer – democratisch verkozen Gouverneur in Irak. Tevens zijn er door CPA – wederom met Nederlandse steun – zogenaamde Terms of Reference geschreven op het gebied van lokaal bestuur. In dit CPA-document is vastgelegd wat de verantwoordelijkheden zijn van het lokaal bestuur, hoe de verschillende lokale bestuursorganen als gemeenteraden, provincieraad en Gouverneur met elkaar verband houden, en op welke wijze deze organen toezicht kunnen houden op het ambtenarenapparaat en de uitvoering van het beleid. Het in Al-Muthanna gekozen bestuursmodel alsmede de reeds genoemde «Terms of Reference» worden inmiddels elders in Irak gekopieerd.

Veiligheidssituatie

Algemeen

De veiligheidssituatie in Irak verschilt per regio. De meeste aanslagen worden nog steeds gepleegd in centraal Irak. In dit gebied is sprake van een stijging van het aantal incidenten. De in oktober gepleegde aanslagen

in Bagdad bevestigen de huidige trend, waarin zogenaamde «soft targets» in toenemende mate doel zijn van aanslagen. Ook de infrastructuur, in de vorm van olie-installaties en watervoorzieningen, blijft een doelwit.

De laatste weken is sprake van een verslechtering van de veiligheidssituatie. In met name de steden in de Soennitische driehoek en Basra is het aantal aanslagen toegenomen. De coalitietroepen zijn het voornaamste doelwit van de aanslagen. Een aanzienlijk deel van deze aanslagen is een reactie op operaties van de coalitietroepen die gericht zijn op het opsporen van leden van het voormalige regime van Saddam Hoessein door middel van huiszoekingen en invallen. Geweld tegen politiebureaus, functionarissen en burgers is toegenomen. De aanslagen lijken bedoeld om te onderstrepen dat de Amerikaanse troepen niet in staat zijn de veiligheid te garanderen en het land op te bouwen.

In verschillende regio's van Irak neemt de georganiseerde criminaliteit toe. Het gaat vooral om roofovervallen, gewelddadige autodiefstal en drugs-, wapen-, en veesmokkel. Dit werkt belemmerend voor de wederopbouw van Irak en toont het belang de nu nog onvoldoende functionerende veiligheidsorganisaties in Irak op te bouwen tot organisaties die de criminaliteit kunnen bestrijden. De Iraakse veiligheidsorganisatie zal uit vijf verschillende bestanddelen bestaan: politie, leger, grensbewaking, bewaking van essentiële infrastructuur en een civiel verdedigingscorps. Deze zijn beschreven in de brief aan de Kamer van 22 oktober jl. De CPA streeft naar een multi-etnische en multireligieuze samenstelling van deze organisaties. Hoewel in toenemende mate nieuwe politieagenten en andere beveiligingsbeambten worden ingezet, zijn deze nog niet in staat zelfstandig de openbare orde en veiligheid te handhaven. Op 4 augustus jl. is een aanvang gemaakt met het trainen van de eerste zevenhonderd Iraakse rekruten voor het nieuwe Iraakse leger. Het eerste bataljon is op 4 oktober paraat gesteld en valt onder Amerikaans bevel. De tweede groep van duizend rekruten begint na de Ramadan met de opleiding.

Na de bomaanslag in Najaf op 29 augustus jl., waarbij Ayatollah Mohammed Baqr al Hakim om het leven kwam, hebben diverse shi'ietische politieke partijen en stammen besloten zelf een bijdrage te leveren aan de openbare veiligheid. Op lange termijn kan dit leiden tot een grotere invloed in het wederopbouwproces, inclusief de ontwikkeling van een nieuwe politieke machtstructuur. Essentieel is echter de controle op deze paramilitaire groepen te behouden.

Zuid-Irak

De aanslag van 12 november jl. op de Italiaanse basis te An Nasiriyah geeft reden tot zorg. Voor het eerst heeft een goed voorbereide aanslag plaatsgevonden buiten de reeds bekende brandhaarden en voor het eerst was een aanslag op deze schaal gericht tegen niet-Britse of Amerikaanse eenheden. Sinds augustus is het aantal aanslagen in het zuiden van Irak gestegen, onder meer in en nabij de stad Basra. Deze bestaan voornamelijk uit het leggen van hinderlagen tegen patrouilles en kleinschalige beschietingen, alsmede aanslagen met behulp van «Improvised Explosive Devices» (IED). Ruim vijfenzeventig procent van het totaal aantal incidenten in Zuid-Irak concentreert zich in de provincie Basra, de overige vijfentwintig procent vindt voornamelijk plaats in de provincie Maysan nabij de Iraanse grens.

In met name de regio Najaf neemt de politiek-religieuze rivaliteit onder de shi'itische bevolking toe. Deze rivaliteit vormt een veiligheidsrisico. Daarnaast kan onvrede over de voortgang van het politieke wederopbouw-

proces en de onzekere sociaal-economische ontwikkelingen de instabiele veiligheidssituatie verder verslechteren.

Al-Muthanna

Er zijn onbevestigde berichten dat evenals in de andere provincies ook in de provincie Al-Muthanna voorbereidingen voor aanslagen zouden worden getroffen. Hiervoor zijn echter geen concrete aanwijzingen. De dreigingsanalyse op het gebied van aanslagen en terrorisme is van laag naar middelhoog bijgesteld. Onderstaande overwegingen lagen ten grondslag aan deze bijstelling.

1. Uit een groot aantal onbevestigde berichten blijkt dat radicale islamitische elementen van elders in toenemende mate Irak proberen binnen te komen c.q. reeds in Irak aanwezig zijn. Al-Muthanna heeft goede verbindingswegen met andere delen van Irak. Radicale elementen zouden hiervan gebruik kunnen maken. In de provincie lopen van oudsher smokkelroutes en het toezicht op de nomadenstammen in de uitgestrekte woestijn is schier onmogelijk. Dat zich onder de passanten terroristen bevinden is niet uit te sluiten. De resultaten van de verkenningsactiviteiten van de coalitie en van door Nederlandse militairen gehouden controles wijzen vooralsnog niet op een verhoogde activiteit van ongewenste elementen in het grensgebied van de provincie Al-Muthanna.
2. Er is sprake van een weliswaar nog gering, maar wel geleidelijk aan toenemend, aantal onbevestigde berichten dat anticoalitie elementen inlichtingen vergaren, plannen zouden beramen, en zouden ronselen onder de lokale bevolking om aanslagen te plegen. Nadere gegevens over daders en specifieke plannen ontbreken op dit moment.
3. Grotere inspanningen van coalitietroepen bij het opsporen van anticoalitie groeperingen en het tegengaan van infiltratie van buitenlandse radicale islamitische elementen kunnen directe repercussies hebben voor de situatie in Al-Muthanna.
4. Er is sprake van een geleidelijke uitbreiding van de gebieden waarin sprake is van (kleinschalige) aanslagen. Naast aanslagen in Bagdad en omgeving, zijn ook Britse troepen in Basra al meerdere keren het doelwit van een aanslag geweest. Hoewel de aanslagen zich tot dusverre met name richten op Amerikaanse en Britse militairen in de Sunnitische driehoek en Basra, alsmede op Iraakse functionarissen die in de ogen van anti-Coalitie groeperingen zouden «heulen» met de nieuwe regering en de «bezetters,» is het niet uitgesloten dat de provincie Al-Muthanna hier de komende maanden geleidelijk aan intensiever bij betrokken raakt. De aanslag van 12 november jl. op de Italiaanse basis te An Nasiriyah kan worden gekenmerkt als een trendbreuk.
5. Hoewel de eerste signalen bij het herstel van een lokale structuur voor de ordehandhaving positief zijn, is de kans groot dat het opzetten van een effectief functionerend apparaat in de hele provincie nog enige tijd op zich zal laten wachten. Daardoor kan een klimaat ontstaan dat niet alleen meer criminaliteit en sabotage in de hand werkt, maar ook gunstig is voor het voorbereiden en uitvoeren van terroristische aanslagen.

De gekozen stadsraden en de onlangs ingestelde provincieraad functioneren naar behoren. De politieke ontwikkelingen zijn voor de lokale bevolking een teken dat serieus wordt omgegaan met het politieke wederopbouwproces, waardoor het vertrouwen alsmede de geloofwaardigheid van de besturen worden gesterkt. Een werkelijk effectief bestuur in de hele provincie zal echter nog enige tijd op zich laten wachten.

De veiligheidssituatie in Irak is verslechterd. Reeds vanaf de aanvang van de Nederlandse bijdrage aan SFIR is rekening gehouden met de mogelijkheid van aanslagen. Aanslagen op Nederlandse eenheden waren en zijn niet uit te sluiten. Aan de hand van ervaringen bij aanslagen elders in Irak worden de Nederlandse veiligheidsmaatregelen voortdurend getoetst met het oog op mogelijke verbeteringen. Daardoor worden de veiligheidsrisico's voor de Nederlandse militairen zo beperkt mogelijk gehouden en binnen de huidige omstandigheden aanvaardbaar geacht.

Het Verenigd Koninkrijk heeft voor verkenningsactiviteiten op strategisch niveau voldoende middelen zoals helikopters, bemande en onbemande verkenningsvliegtuigen tot zijn beschikking. De regering is ervan overtuigd dat de Coalitie alle voor Nederland relevante inlichtingen met haar deelt; tot dusverre zijn de verzoeken van de Nederlandse bataljonscommandant om luchtverkenningen gehonoreerd. In de beantwoording van de kamervragen van de leden Wilders, Eurlings en Koenders van 5 november jongstleden (kenmerk 2030402390) wordt ingegaan op inlichtingen en verkenning.

Militaire opdracht

De militaire opdracht van het Nederlandse bataljon berust, naast Veiligheidsraadresoluties 1483 en 1511, op de missie zoals verwoord in het «Memorandum of Understanding» dat is gesloten tussen het Verenigd Koninkrijk en de participerende landen in het Brits geleide divisievak. De doelstelling van de operatie is te assisteren bij de wederopbouw van Irak door het creëren van een veilige en stabiele omgeving. De Nederlandse bijdrage is gericht op de ondersteuning van de volgende specifieke taken waarvoor de verantwoordelijkheid berust bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

- Het herstel en de handhaving van de veiligheid en de stabiliteit;
- Het mogelijk maken van activiteiten van humanitaire organisaties;
- Het laten functioneren van de essentiële openbare nutsvoorzieningen en de infrastructuur die noodzakelijk zijn voor politiek en economisch herstel;
- Het ondersteunen van coalitieactiviteiten voor de beveiliging en de ontmanteling van alle locaties die verband houden met massavernietigingswapens;
- De verwijdering van restanten van het regime van Saddam Hoessein;
- De beveiliging en de opslag van militaire uitrusting;
- Het beveiligen van politiebureaus en financiële en culturele instellingen;
- Het mogelijk maken van betalingen aan lokale werknemers in de nutsvoorzieningen met fondsen van de CPA.

Het Nederlandse detachement ressorteert onder de Autoriteit. Dit resulteert in taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. Om een daadwerkelijke bijdrage aan de wederopbouw te leveren en de acceptatiegraad van het detachement bij de bevolking te verhogen, worden projecten in de sfeer van civiel-militaire samenwerking (CIMIC) uitgevoerd. Daartoe is de organisatie van het detachement op dit punt versterkt.

Wijze van optreden

De operatie is gericht op het creëren van veiligheid en stabiliteit in de provincie Al-Muthanna en om een snelle overdracht van verantwoordelijkheden aan de Iraakse bevolking te bevorderen. Om dit proces te ondersteunen wordt zoveel mogelijk gezamenlijk met de Iraakse politie opgetreden, zowel bij controlepunten als tijdens patrouilles. De gehele operatie

wordt mede uitgevoerd op basis van inlichtingen en informatie, die voor een steeds groter deel vrijwillig door de Iraakse bevolking worden aangedragen. Aan de hand van inlichtingen vinden gerichte acties plaats. Het militaire optreden is mede gericht op het voorkomen van criminele activiteiten zoals het stelen van auto's, het illegaal aftappen van water en brandstof uit pijpleidingen en smokkel van wapens, drugs en vee. Criminele activiteiten worden ook door de lokale bevolking als een probleem gezien. Door het resolute optreden tegen criminelen in samenwerking met de lokale politie heeft het Nederlandse contingent het vertrouwen van de bevolking gewonnen hetgeen resulteert in een toenemende bereidheid van de bevolking informatie over anti-coalitie en criminele elementen in de samenleving te verstrekken. Criminelen die worden aangehouden, worden overgedragen aan de lokale politie. Het Nederlandse optreden heeft ook bijgedragen aan de beschikbaarheid van brandstof. Hierdoor is een bron van onrust onder de bevolking weggenomen en is er sprake van relatieve rust en orde in Al-Muthanna.

Lokaal wordt nauw samengewerkt met de vertegenwoordiger van de CPA. De politiek adviseur van het detachement en het CIMIC-team werken vanuit dezelfde locatie als de CPA-vertegenwoordiger in As-Samawah. De CPA-vertegenwoordiger in Al-Muthanna en de Nederlandse detachementscommandant geven wekelijks een presentatie aan de lokale media. De detachementscommandant en zijn ondercommandanten voeren regelmatig overleg met de lokale autoriteiten.

Vereist militair vermogen

Het verantwoordelijkheidsgebied van de Britse divisie, de «Multinational Division South-East» (MND SE) omvat de provincies Basra, Maysan, Dhi Qar en Al-Muthanna. Een Italiaanse brigade is gevestigd in de provincie Dhi Qar. De provincies Basra en Maysan vallen onder Brits gezag met een beperkte Deense en Litouwse bijdrage.

Het grootste deel van het Nederlandse detachement opereert vanuit de hoofdlocatie in As-Samawah en de twee compagnieslocaties in Ar-Rumaythah en Al-Khidr. Het helikopterdetachement is in Tallil gevestigd en het Contingentscommando en een deel van de logistieke ondersteuning zijn gesitueerd in Shaibah, nabij Basra. De divisie heeft een reserve-eenheid beschikbaar. De Nederlandse commandant kan indien hij dat noodzakelijk acht een verzoek tot luchtsteun doen aan de aanwezige luchtstrijdkrachten van de Coalitie. Op het vliegveld van Basra en op de locaties Shaibah en As-Samawah zijn logistieke steunpunten ingericht.

Geweldsinstructie (Rules of Engagement)

Er hebben zich de afgelopen periode geen problemen noch ontwikkelingen voorgedaan inzake de geweldsinstructie. De huidige geweldsinstructie is helder en werkbaar. Nederland heeft de geweldsinstructie overgenomen van de «lead nation», in dit geval het Verenigd Koninkrijk. Deze is robuust. Dit betekent dat er ruime bevoegdheden zijn voor «force protection» en het creëren van een veilige en stabiele omgeving. De ROE bieden voldoende mogelijkheden om ook in geval van eventuele vijandelijkheden of ongeregeldheden de taken uit te voeren.

Bevelstructuur

De militaire operatie in Irak staat onder leiding van de Verenigde Staten. De commandant van de Coalition Joint Task Force-7 (CJTF-7) leidt vanuit Bagdad de operaties in Irak. Op dit moment vervullen zeven Nederlandse militairen functies op dit hoofdkwartier. Irak is opgedeeld in vier sectoren.

Het Brits geleide divisievak, MND SE, waarvan het Nederlandse detachement deel uit maakt, is de meest zuidelijke sector. Nederland heeft thans zes militairen en een politieke liaison geplaatst in het Britse hoofdkwartier in Basra. Om invulling te geven aan de Britse wens tot verdergaande internationale samenstelling van dit hoofdkwartier zal de Nederlandse bijdrage worden verhoogd tot 22. In het hoofdkwartier van de Pools geleide divisie, ten noorden van de Brits geleide divisie, is Nederland met zes militairen vertegenwoordigd. Hierdoor blijft Nederland op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het naastgelegen divisievak en op het hoofdkwartier te Bagdad. De overige sectoren, waaronder de stad Bagdad, vallen onder Amerikaans bevel.

Het Nederlandse detachement valt rechtstreeks onder de Brits geleide divisie. Het operationele commando over het Nederlandse detachement is overgedragen aan de Britse divisiecommandant. Nederland behoudt echter zelf het oppergezag («full command») over de uitgezonden troepen. De Chef Defensiestaf ziet via de Contingentscommandant te Shaibah toe op een correcte toepassing van de gegeven opdrachten binnen de grenzen van het Nederlandse mandaat. Indien nodig zal de Chef Defensiestaf namens de minister van Defensie nadere richtlijnen uitvaardigen.

Geschiktheid en beschikbaarheid

De Nederlandse krijgsmacht beschikt over eenheden die geschikt en beschikbaarheid zijn voor de voortzetting van de operatie. Op 15 november jl. is het commando over het detachement overgedragen aan SFIR II. De kern van deze rotatie bestaat uit het tweede mariniersbataljon. Deze rotatie zal na vier maanden worden afgelost door een eenheid die grotendeels door de Koninklijke Landmacht zal worden geleverd.

Het Nederlandse detachement telt ongeveer 1125 militairen en bestaat uit de volgende elementen:
- Een infanteriebataljon;
- Een versterkt geniepeloton;
- Een helikopterdetachement met drie helikopters;
- Een veldhospitaal;
- Een detachement van de Koninklijke Marechaussee;
- Een logistieke ondersteuningseenheid;
- Een CIMIC-eenheid, deels afkomstig van de CIMIC Group North;
- Een contingentscommando;
- Militairen werkzaam op de hoofdkwartieren van CJTF-7 te Bagdad, de Pools geleide Multinationale Divisie Central-South te Al-Hillah en de Multinationale Divisie South East te Basra.

Militair advies

Het oordeel van de Chef Defensiestaf is dat verlenging van de operatie in Irak haalbaar en verantwoord is.

Financiële aspecten

De uiteindelijke kosten voor de eerste 6 maanden SFIR zullen naar verwachting lager uitvallen dan geraamd. Op basis van de huidige gegevens wordt uitgegaan van een realisatie tussen de 55 en 60 miljoen euro in plaats van de oorspronkelijk begrote 65 miljoen euro. Reden hiervoor is onder meer dat meer gebruik is gemaakt van eigen transportcapaciteit dan waarmee rekening werd gehouden, waardoor minder inhuur hoefde plaats te vinden. Daarnaast was de inhuur van transportmiddelen minder duur dan geraamd.

Met de verlenging van de operatie met een half jaar zijn aanmerkelijk minder kosten gemoeid – ongeveer 30 miljoen euro – dan het eerste halve jaar omdat de investeringen in met name het opzetten van de benodigde infrastructurele voorzieningen al zijn verricht. De totale uitgaven voor een geheel jaar uitzending zullen naar verwachting tussen de 85 en 90 miljoen euro bedragen.

De thans voorziene vrije ruimte op de HGIS-voorziening voor additionele uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties in 2004 is voldoende groot om de verlenging van de operatie SFIR te kunnen financieren.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-Van der Hoeven