

3

VOORGESCHIEDENIS: DE PERIODE 1990-2001

3.1 Inleiding

Voor een historisch overzicht van de Irakcrisis en de Nederlandse betrokkenheid daarbij moeten wij teruggaan tot het jaar 1990. Op 2 augustus van dat jaar voerde Irak een militaire invasie uit in het aangrenzende Koeweit. In één dag werd het olierijke emiraat onder de voet gelopen en vervolgens door Irak geannexeerd. Het besluit tot deze invasie ging uit van de Iraakse president en 'sterke man' Saddam Hoessein (1937-2006). Toen deze in 1979 aan de macht was gekomen, hield hij zijn land in een ijzeren dictatoriale greep. Oppositieleiders en andere elementen die een gevaar werden geacht voor het zittende regime, werden zonder pardon onschadelijk gemaakt, ook vaak zonder vorm van proces geëxecuteerd, voor zover zij hun land al niet uit eigen beweging waren ontvlucht. Vanwege een grensgeschil besloot Saddam Hoessein in 1980 tot een oorlog tegen het buurland Iran. In dit uitermate bloedige conflict, waarin naar schatting aan beide zijden in totaal één miljoen doden viel, leek aanvankelijk Irak te zullen winnen. Na verloop van tijd kregen de Iraanse legers echter de overhand. In de strijd, die tot 1988 duurde en die in een militaire patstelling langs de oorspronkelijke grens tussen beide landen eindigde, werden door Irak gifgassen en andere chemische wapens ingezet. Dat gebeurde ook, onder meer op 16 maart 1988, tegen Koerdische opstandelingen bij de stad Halabja, een centrum van die belangrijke separatistische minderheid in het noorden van Irak. Ten minste vijfduizend inwoners zouden bij deze aanvallen uit de lucht met mosterdgas en andere giftige gassen om het leven zijn gekomen.¹

3.2 Reacties op de invasie van Koeweit

De invasie van Saddam Hoessein in Koeweit lokte heftige internationale reacties uit. Koeweit was immers een soevereine staat en lid van de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad veroordeelde nog op de dag van de invasie zelf in resolutie 660 vrijwel eensgezind de Iraakse agressie als een schending van de internationale vrede en veiligheid en eiste een onmiddellijk terugtrekken van de invasiemacht. In een vervolgresolutie 661 van 6 augustus 1990 kondigde de Veiligheidsraad financiële en economische sancties, alsmede een handels-, wapen- en luchtembargo tegen Irak af (zie verder resoluties 665 van 25 augustus en 670 van 25 september 1990). Ook werd een sanctiecommissie ingesteld om op de naleving van de sancties toezicht te houden. Hierbij zij aangetekend dat deze en vergelijkbare resoluties waren aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest en daarmee, in tegenstelling tot de aanbevelingen onder hoofdstuk VI, verbindende kracht bezaten voor de lidstaten van de Verenigde Naties.

Toen Irak weigerde zich terug te trekken, stelde de Veiligheidsraad in zijn op 29 november 1990 met algemene stemmen aangenomen resolutie 678 het land een ultimatum.

¹ De Nederlandse zakenman Van Anraat werd op 9 mei 2007 in verband met deze gebeurtenissen door het gerechtshof te 's-Gravenhage in hoger beroep tot zeventien jaar gevangenisstraf veroordeeld voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven vanwege het leveren van grondstoffen voor de aanmaak van gifgassen aan de machthebbers in Irak. Het door de verdachte tegen deze uitspraak ingestelde beroep in cassatie werd door de Hoge Raad bij arrest van 30 juni 2009, LJN: BG 4822, verworpen, met dien verstande dat de straf werd verminderd tot zestien jaar en zes maanden. Zie over dit proces Nico Schrijver, 'Kroniek Volkenrecht', *Nederlands Juristen Blad* 81 (2006), p. 527-538.

Dit ultimatum liep af op 15 januari 1991. Na die datum waren de lidstaten van de VN gemachtigd tot het gebruik van *all necessary means* (alle noodzakelijke middelen) – dit kon ook het gebruik van geweld inhouden – om de naleving af te dwingen van resolutie 660 en alle volgende relevante besluiten van de Veiligheidsraad ('all subsequent relevant resolutions') om de internationale vrede en veiligheid in de regio te herstellen ('to restore international peace and security in the area').

Onder leiding van de Verenigde Staten en met mandaat van de Verenigde Naties werd na de invasie van Koeweit een grote internationale coalitie gevormd, waarbij 34 landen zich aansloten. Nederland was een van deze landen. Al in het NAVO-overleg van 10 augustus 1990 aarzelde Nederland niet om naast de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een militaire bijdrage in het vooruitzicht te stellen. Op 13 augustus besloot ons land twee fregatten naar de Perzische Golf te sturen om mee te werken aan het afdwingen van het handelsembargo.² Een aanbod om ook een squadron F-16 gevechtsvliegtuigen in Turkije of de Golfregio te stationeren werd door de betrokken landen afgeslagen. In het kader van de belading en verscheping in Rotterdam en de Eemshaven van Amerikaanse legereenheden ter sterkte van een legerkorps leverde Nederland vanaf 18 november 1990 gedurende ongeveer zes weken *Host Nation Support*. Hierbij waren 500 tot 700 Nederlandse militairen betrokken. Nederlandse grondtroepen werden niet naar het conflictgebied gezonden. Er was ook niet om gevraagd.³

3.3 Golfoorlog (17 januari-28 februari 1991)

Saddam Hoessein weigerde zich onvoorwaardelijk terug te trekken, waarna in de nacht van 16 op 17 januari 1991 de militaire operatie *Desert Storm* begon met een groot luchtoffensief tegen Irak. Naast de Verenigde Staten had zowel het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk een belangrijk aandeel in deze operatie. De bombardementen zouden zeven weken duren. Op 18 januari en in de dagen daarna schoot Irak een tiental langeafstandsraketten (Scudraketten) op Tel Aviv en Haifa af in een mislukte poging om Israël in de oorlog te betrekken. Nederland bood Israël aan Patriotraketten in dat land te installeren, een geavanceerd luchtverdedigingswapensysteem. Na aanvankelijke Israëlische aarzeling en overleg tussen de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek en de Amerikaanse minister van Defensie Cheney werden begin februari 1991 inderdaad acht lanceerinrichtingen voor Patriotraketten met ongeveer zeventig man begeleidend Nederlands militair personeel rond beide Israëlische steden geplaatst. Eerder was Nederland met Turkije overeengekomen ook Patriotraketten te plaatsen bij de stad Diyarbakir in het zuidoostelijk grensgebied met Irak.⁴ De militaire steun aan de coalitie kreeg de instemming van vrijwel alle politieke partijen in de Tweede Kamer. Een motie waarbij de Nederlandse deelname aan de aanstaande oorlog werd afgekeurd, verwierf op 11 januari 1991 alleen de steun van GroenLinks.⁵

2 Een aan het Midden-Oosten conflict gewijde reeks Tweede Kamerstukken onder nummer 21 664 vangt aan op 13 augustus 1990. Zie in het bijzonder *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 664, nr. 1 en 5 (p. 13) voor de Nederlandse bereidheid tot het leveren van een militaire bijdrage. Verantwoordelijk voor de gang van zaken was het kabinet Lubbers III (7 november 1989- 22 augustus 1994), een coalitiekabinet van CDA en PvdA.

3 *Kamerstukken II*, 1989/90 en 1990/91, 21 664, nr. 1, 18 (onder 1) en 21 (p. 3).

4 Zie brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van 11 januari 1991, *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 27. Er was sprake van een tiental lanceerinrichtingen met 150 tot 200 man personeel.

5 *Handelingen II*, 1990/91, 11 januari 1991, p. 2673; *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 31 (motie-Beckers-De Bruijn). Ook één lid van de PvdA en één lid van D66 stemden voor deze motie.

Op 24 februari begon de grondoorlog. Deze (eerste) Golfoorlog eindigde met een totale militaire nederlaag van Irak, dat murw was gemaakt door de onophoudelijke lucht-aanvallen op de stellingen van de Iraakse troepen en op installaties in het hele land, waaronder Bagdad. Koeweitstad werd op 27 februari bevrijd, waarna Irak de strijd opgaf en verklaarde alle vr-resoluties over de terugtrekking van zijn troepen uit het emiraat te zullen aanvaarden.

De Amerikaanse president Bush zag af van een opmars naar Bagdad, ook al werd Irak militair vrijwel verslagen geacht. Hij was zich ervan bewust dat de resoluties van de Veiligheidsraad, die tot doel hadden Koeweit in zijn soevereiniteit en territoriale onschendbaarheid te herstellen, niet een voldoende volkenrechtelijke basis boden om Irak te bezetten, zeker niet nadat het land deze besluiten had aanvaard. Ook viel te verwachten dat de tegen Saddam Hoessein gevormde coalitie, waarvan Arabische landen mede deel uitmaakten, uiteen zou vallen wanneer de oorlog werd voortgezet nadat het oorlogsdoel, de bevrijding van Koeweit, was bereikt. Bush' probleem was verder dat zich voor de verslagen Iraakse dictator geen geschikte alternatieve regeringsleider aanbood ten gevolge van de etnische en religieuze verdeeldheid van het land.

Het bewind van Saddam Hoessein steunde op de tamelijk modernistische, niet-fundamentalistische, soennitische bevolkingsgroep in Centraal-Irak. Op een bevolking van (naar recente schattingen) 26 miljoen Irakezen waren er echter maar 5 miljoen soennieten tegenover 5 miljoen Koerden in het noorden en 16 miljoen sjiieten in Centraal- en Zuid-Irak.⁶ De sjiieten konden rekenen op de steun van hun geloofsgenoten in het fel anti-Amerikaanse en fundamenteel islamitische Iran. Hierin lag ook een verklaring voor de steun die de Verenigde Staten in de Iraaks-Iraanse oorlog lange tijd aan Saddam Hoessein hadden gegeven. De vervanging van zijn bewind door een pro-Iraans regime was uiteraard het laatste wat de Amerikanen wensten. Hun hoop was dat Saddam Hoessein na zijn eclatante nederlaag in 'de moeder van alle oorlogen' zich niet lang meer als president zou kunnen handhaven en door een pro-Amerikaanse opvolger uit eigen – soennitische – kring terzijde zou worden geschoven.

3.4 Resoluties 686 en 687

Saddam Hoessein bleef aan het bewind, waarna de Veiligheidsraad verschillende resoluties aannam die tot doel hadden de Iraakse wapenproductie aan banden te leggen. Het stelsel van economische sancties om Irak daartoe te dwingen bleef voorlopig gehandhaafd. In resolutie 686 van 2 maart 1991 werden alle vroegere (dertien) Veiligheidsraad-resoluties inzake het geschil tussen Irak en Koeweit bevestigd. Van groot belang was verder de op 3 april 1991 aangenomen resolutie 687. Deze resolutie beoogde de ontmanteling en vernietiging van het Iraakse arsenaal aan massavernietigingswapens en langeafstands-raketten met een reikwijdte van meer dan 150 kilometer. Tot dat doel moest Irak volledig opening van zaken geven betreffende zijn potentieel aan nucleaire, radiologische, chemische en biologische wapens⁷ en medewerking verlenen aan het uitoefenen van toezicht door internationale wapeninspecteurs. Saddam Hoessein diende verder onvoorwaardelijk akkoord te gaan met de vernietiging onder internationaal toezicht van

6 Vgl. Patrick Cockburn, *The Occupation. War and Resistance in Iraq* (Londen/New York 2007), p. 13.

7 Zie bijlage G.

al zijn chemische en biologische wapens, langeafstandsraketten, enzovoort. Ook moest Irak afzien van het bezit en de ontwikkeling van nucleaire wapens en al zijn nucleair materiaal onder internationaal toezicht plaatsen. Alleen door een uitdrukkelijke verklaring van Irak dat het resolutie 687 aanvaardde, zou een formeel staakt-het-vuren tussen de strijdende partijen van kracht worden. Irak legde de gevraagde verklaring inderdaad af, waarmee aan de vijandelijkheden een formeel einde kwam (daadwerkelijk waren deze al op 28 februari 1991 gestaakt).

In feite werd door deze resolutie de bewijslast, de 'burden of proof', dat hij deze zogenoemde NBC-wapens niet (meer) bezat, bij Saddam Hoessein gelegd. Zo moest het land binnen vijftien dagen na aanvaarding van de resolutie verslag doen van alle bewaarplaatsen, hoeveelheden en typen van de chemische, biologische en daaraan gerelateerde wapens waarover het beschikte.⁸

Irak toonde zich weinig coöperatief bij de uitvoering van de aangegeven verplichtingen. Spoedig werd het land dan ook door de Veiligheidsraad in gebreke gesteld. Bij resolutie 707 van 15 augustus 1991 sommeerde de raad Irak om onverwijld volledige en definitieve opening van zaken te geven over zijn verboden wapens en wapenprogramma's.

De bij Veiligheidsraadresolutie van 11 oktober 1991 (715) vastgestelde nadere uitwerking van de inspectieplannen verlangde onder meer dat Irak onvoorwaardelijk zou voldoen aan al zijn verplichtingen, zoals die in deze plannen waren omschreven. Zo diende het toegang te verlenen tot alle relevante onderzoeks- en industriële faciliteiten, gebouwen, terreinen, enzovoort. Verder moest het volledig samenwerken met de internationale inspectie-instanties. Irak stemde slechts met aarzeling en na veel vertraging met deze nadere uitwerking in. Het rapporteerde pas in mei en juni 1992 over de biologische en chemische massavernietigingswapens waarover het beschikte. Deze rapporten werden door van de Veiligheidsraad onbetrouwbaar en verre van volledig bevonden.⁹

3.5 Instelling van UNSCOM

De wapeninspecties werden voor het nucleaire gedeelte toevertrouwd aan het *International Atomic Energy Agency* (IAEA) en voor de overige wapens aan de ingevolge VR-resolutie 687 van 3 april 1991 daartoe speciaal in het leven geroepen *United Nations Special Commission* (UNSCOM). IAEA ging voortvarend aan de slag. Van mei 1991 tot het einde van dat jaar vonden acht inspecties in Irak plaats. Begin oktober 1991 onthulde de directeur-generaal van deze organisatie, de Zweedse diplomaat Blix, dat overtuigend bewijsmateriaal was gevonden van het bestaan van een programma voor de ontwikkeling van kernwapens en dat het land internationaal actief was (geweest) bij de aanschaf van de daarvoor benodigde grondstoffen en hulpmiddelen, terwijl Irak dit niet, zoals voorgeschreven in resolutie 687, aan de VN had gemeld. Volgens de Nederlandse regering, in een brief aan de

8 Vgl. de overweging in de bekende Veiligheidsraadresolutie 1441 van 8 november 2002, waarin werd betreurd dat 'Iraq has not provided an accurate, full, final and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction', enz. NBC(R) staat voor nucleair, biologisch, chemisch en radiologisch.

9 Raymond A., Zilinskas, 'UNSCOM and the UNSCOM Experience in Iraq', *Politics and the Life Sciences*, dl. 14, nr. 2 (Aug. 1995), p. 230.

Tweede Kamer van 1 oktober 1991, werd in VN-verband ‘het mogelijke gedaan om Irak, vooralsnog langs vreedzame weg, tot medewerking te bewegen’. De Nederlandse regering achtte het ‘aannemelijk’ dat Irak bezig was – ‘en wellicht nog is’ – met een kernwapenprogramma.¹⁰ Naar de mening van minister Van den Broek stond resolutie 687 ‘elke maatregel toe als het gebruikte middel maar in redelijke verhouding staat tot het gestelde doel’. Dat betekende bijvoorbeeld, aldus de bewindsman, dat niet het gehele land behoefde te worden veroverd om bepaalde nucleaire gegevens op te diepen.¹¹

Minder voorspoedig verging het de inspecties van de UNSCOM die zich zouden richten op de aanwezigheid van biologische en chemische wapens. Deze speciale commissie was krachtens resolutie 687 gemachtigd onderzoek te doen op alle daartoe in aanmerking komende plaatsen (‘to carry out immediate on-site inspection of Iraq’s biological, chemical and missile capabilities’). De wapeninspecties riepen bij de Iraakse autoriteiten voortdurend veel tegenwerking op, ook door hun aanvankelijke weigering resolutie 715 te aanvaarden. Zo maakten zij bezwaar tegen inspecties uit de lucht met UNSCOM-vliegtuigen of helikopters en verleenden zij geen toegang tot bepaalde plaatsen of gebouwencomplexen. Pas na een – zo dadelijk ter sprake komend – militair ingrijpen in het begin van 1993 begon deze tegenwerking af te nemen.

Het hoofdkwartier van UNSCOM bevond zich in New York; het uitvoerend werk werd gecoördineerd in Bagdad en Bahrein. De nationale regeringen, voor zover actief bij het UNSCOM-werk betrokken, rekruteerden en betaalden zelf de wapeninspecteurs, die ter plaatse onderzoek zouden doen naar het Iraakse potentieel aan chemische en biologische wapens en die op de vernietiging daarvan moesten toezien. Onder hen bevonden zich enkele Nederlanders. Ooms, voormalig directeur van het Prins Maurits Laboratorium (TNO), was lid van de overkoepelende speciale commissie, die in New York werkzaam was. Een van de (biologische) wapeninspecteurs was de immunoloog Rozing, eveneens bij TNO en in universitair verband werkzaam. Twee medewerkers van Defensie maakten deel uit van de *Chemical Destruction Group*. Van Iraakse zijde werd de niet geheel ongefundeerde beschuldiging geuit dat onder de Amerikaanse wapeninspecteurs nogal wat CIA-ambtenaren en medewerkers van inlichtingendiensten schuilgingen.¹²

3.6 No-flyzones en operatie *Provide Comfort*

Zowel in het zuiden als het noorden van het land kwamen sjiiitische en Koerdische bevolkingsgroepen na de nederlaag van Saddam Hoessein in maart 1991 in opstand. Hun verzet werd echter door de Republikeinse Garde en andere aan het regime trouw gebleven legeronderdelen bloedig neergeslagen. Dit wekte in de westerse landen veel beroering. De brute onderdrukking van de sjiieten en Koerden werd door de Veiligheidsraad in resolutie 688 van 5 april 1991 veroordeeld, nauwelijks een week nadat Irak resolutie 686 had aanvaard en het staakt-het-vuren formeel van kracht was geworden.

10 *Kamerstukken II*, 1991/92, 21 664, nr. 78, p. 1, 2.

11 *Kamerstukken II*, 1991/92, 21 664, nr. 80, p. 6.

12 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de opzet van UNSCOM, de uitgevoerde inspecties en de Iraakse reacties daarop de twee (eind)rapporten die het hoofd van UNSCOM, Richard Butler, op 25 januari 1999 aan de Veiligheidsraad deed toekomen. Voor het Nederlandse aandeel in UNSCOM, zie *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 88. Verder Rozing, 1 september 2009, en, over UNMOVIC en IAEA, Blix, 2 september 2009.

Zo werd de legitimatie van mogelijk nieuw militair ingrijpen tegen Irak ook onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken lichtte Van den Broek de situatie in Irak eerst schriftelijk en later mondeling toe.¹³ De leniging van de schrijnendste humanitaire nood had volgens de bewindsman de hoogste prioriteit. Diverse Kamerleden vroegen naar de mogelijkheid van militair optreden bij voortdurende verhandeling door Irak van de noodhulp. Minister Van den Broek gaf aan dat militair ingrijpen zonder een besluit van de Veiligheidsraad een nieuw precedent zou opleveren, maar dat hij die discussie op dat moment niet opportuun vond.¹⁴

Om een betere bescherming van Koerden en sjiieten te verzekeren stelden de drie grote westelijke mogendheden, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, vervolgens twee zogeheten no-flyzones in. De ene lag in Noord-Irak ten noorden van de zesendertigste breedtegraad en werd in april 1991 ingesteld. De ander lag in Zuid-Irak ten zuiden van de tweeëndertigste (vanaf september 1996 de drieëndertigste) breedtegraad en dateerde van augustus 1992. Beide zones werden tot verboden gebied verklaard voor de Iraakse luchtmacht. Voor de instelling van de zones is nadien wel een beroep gedaan op resolutie 688, waarin Irak werd opgeroepen de onderdrukking van zijn Koerdische bevolking te staken. Een uitdrukkelijk mandaat tot het instellen van no-flyzones, laat staan een machtiging tot het gebruik van geweld bij de handhaving van deze zones, was in de resolutie echter niet te vinden. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en tot 1998 ook Frankrijk hielden door middel van patrouillevluchten toezicht op de naleving van dit verbod.¹⁵ Irak erkende de zones niet, maar respecteerde ze in de praktijk wel. Nederland was niet betrokken bij de instelling en handhaving van deze no-flyzones.

Wel nam ons land een actief aandeel in de humanitaire hulpactie die door de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onder de naam *Operation Provide Comfort* in de loop van 1991 werd uitgevoerd. Doel van de actie was om de naar Turkije en onherbergzame gebieden in het grensgebied van Irak gevluchte Koerdische minderheden in beschermde tentenkampen te huisvesten en onder militair geleide naar hun oorspronkelijke woonplaatsen terug te brengen. Half april 1991 besloot het kabinet met ongeveer duizend Nederlandse militairen aan de operatie bij te dragen. Detachementen van het Korps Mariniers en van de Koninklijke Landmacht werkten tussen april en september 1991 mee aan deze succesvol verlopen operatie.¹⁶

Minister van Defensie Ter Beek zei hierover dat de aanwezigheid van de geallieerde militairen in Noord-Irak legitiem was en dat resolutie 688 daartoe een toereikende juridische grondslag bood.¹⁷ Op 26 juni 1991 erkende minister Van den Broek dat de operatie wel wat onorthodox was. Hij voegde hieraan toe:

(...) wanneer men zou willen overschakelen naar een VN-macht in meer traditionele zin dan is dat volgens de opvatting van de Nederlandse regering niet gemakkelijk te doen zonder een nieuwe Veiligheidsraadresolutie.¹⁸

13 *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 58 en nr. 64.

14 *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 64, p. 6.

15 Zie over deze no-flyzones de brief van de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 14 maart 2001, *Kamerstukken II*, 2000/2001, 21 664, nr. 113.

16 *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 60 (brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 19 april 1991). Zie over het Nederlandse aandeel in deze operatie: D.C.L. Schoonoord, *Mariniers in Irak en Turkije 1991. Humanitaire hulpverlening door militairen aan Koerden* (Mechelen 1992).

17 *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 70, p. 1.

18 *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 76, p. 3.

3.7 Nieuwe bombardementen

De Iraakse weigering om in de zuidelijke no-flyzone geplaatste luchtafweerinstallaties weg te halen leidde op 7 januari 1993 tot een geallieerd ultimatum. De Veiligheidsraad gaf vier dagen na dit ultimatum een verklaring uit. Daarin werd Irak beschuldigd van voortgaande schending van de wapenstilstandsovereenkomsten. Het land werd gewaarschuwd voor de gevolgen hiervan.¹⁹ Toen een en ander geen aanwijsbaar effect sorteerde, voerden vliegtuigen van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tussen 13 en 18 januari 1993 aanvallen uit op Iraakse luchtverdedigingsinstallaties. Ook lanceerden de Verenigde Staten op 17 januari 1993 een aanval met kruisvluchtwapens op een nucleaire productiefaciliteit bij Bagdad. Minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans, die Van den Broek tussentijds was opgevolgd, stelde hierover:

Het Iraakse optreden kan moeilijk anders worden opgevat dan als een uitdaging aan de internationale gemeenschap, belichaamd in de Verenigde Naties. De noodzaak deed zich derhalve voor een duidelijk teken te geven dat een dergelijke uitdaging niet kan worden getolereerd.²⁰

In de Tweede Kamer leidde dit 'afscheidssalvo' van president Bush sr. vervolgens tot een vinnig debat over de vraag of de resoluties van de Veiligheidsraad een dergelijk gebruik van geweld wel toelieten. Het kamerlid van GroenLinks, Sipkes, diende een motie in die stelde dat de bombardementen niet werden gelegitimeerd door de resoluties. Zij trok in twijfel of resolutie 678, die als enige in het gebruik van geweld voorzag, nog wel van toepassing was. Was dit besluit niet uitgewerkt na de terugtrekking van Irak uit Koeweit? Minister Kooijmans was het hier niet mee eens. Resolutie 678 stelde immers dat Irak 'resolutie 660 en alle navolgende resoluties' diende na te leven. Deze resolutie, aldus de minister, richtte zich niet alleen op de terugtrekking uit Koeweit, maar ook op het herstel van vrede en veiligheid in de regio en die situatie was nog steeds niet verwezenlijkt. Er bestond daarom volgens de minister 'een directe causale relatie' tussen resolutie 678 en andere resoluties, zoals 687, die dit herstel eveneens nastreefden. Hij wilde overigens wel toegeven dat het beter ware geweest, indien (na februari 1991) een nieuwe expliciete resolutie tot stand was gekomen, waarin bij niet-naleving van eerdere of latere resoluties tot het gebruik van geweld werd gemachtigd. Het was echter de vraag of zo'n resolutie in de Veiligheidsraad ook zou zijn aangenomen. 'Wij leven nu eenmaal in een zeer onvolmaakte wereld.' De motie-Sipkes, die daarop in stemming werd gebracht, kreeg alleen de steun van haar eigen partij.²¹

Een op zichzelf staand incident was een Amerikaanse raketaanval eind juni 1993 op gebouwen van de Iraakse inlichtingendienst in Bagdad, nadat plannen aan het licht waren gekomen om oud-president Bush tijdens een bezoek aan Koeweit te vermoorden. Bij deze raketaanval vielen ook onschuldige slachtoffers. De Verenigde Staten beschouwden de poging om het voormalige staatshoofd te liquideren als een directe aanval en deden een beroep op het recht tot zelfverdediging in artikel 51 van het VN-Handvest. De Veiligheidsraad bleek

19 *Note by the president of the Security Council*, 11 januari 1993, nr. S/25091.

20 *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 86, p. 2.

21 *Handelingen II*, 20 januari 1993, 3089/91. Op diezelfde dag had te Washington de inauguratie van president Clinton plaats.

verdeeld over de raketaanval. De Nederlandse regering achtte de aanval 'begrijpelijk', hetgeen naar haar zeggen nog niet inhield 'gerechtvaardigd'. Er was een daad van geweld gepleegd zonder dat was voldaan aan de criteria voor het recht op zelfverdediging.²²

3.8 Olie-voor-voedselprogramma

Een andere bron van potentiële conflicten tussen het regime van Saddam Hoessein, de Verenigde Naties en de grote westerse mogendheden was de voortzetting van het (economische) sanctieregime tegen Irak. Voorkomen moest immers worden dat Irak zich met de opbrengst van zijn grote olievoorraden opnieuw zou bewapenen. Onvermijdelijk had de handhaving van de sancties echter ernstige gevolgen voor het welzijn van de Iraakse bevolking. De humanitaire toestand was ernstig. Deze laatste overweging leidde in 1995 tot de instelling van het olie-voor-voedselprogramma als uitvloeisel van resolutie 986 van de Veiligheidsraad. Twee eerdere Veiligheidsraadresoluties (706 en 712) uit 1991, die hetzelfde doel beoogden en waardoor de Iraakse bevolking veel ellende zou zijn bespaard, waren op een weigering van Saddam Hoessein gestuit, omdat zij de Iraakse soevereiniteit te veel zouden inperken. Export van olieproducten werd onder het eind 1996 in werking getreden programma toegelaten op voorwaarde dat van de opbrengst medicijnen en voedsel werden gekocht voor de Iraakse bevolking. Het bewind in Bagdad, dat verantwoordelijk was voor de distributie van de gekochte goederen, saboteerde dit programma naar vermogen, zoals het zich ook poogde te onttrekken aan de controle van de naar Irak uitgezonden VN-wapeninspecteurs. De humanitaire situatie in het land bleef ernstig, hetgeen onder meer werd bewezen door de hoge kindersterfte. Het programma werd al met al geen succes en werkte de corruptie in de hand (zie ook paragraaf 8.4).

3.9 Effect in Nederland van Srebrenica

Ondanks de tegenwerking van Iraakse zijde verliep het proces van inventarisatie en vernietiging van nucleaire, chemische en biologische wapens en raketten naar het oordeel van de Nederlandse regering medio 1993 'redelijk succesvol'.²³ Irak verdween daardoor in Nederland enigszins uit de politieke belangstelling. Andere gebeurtenissen, zoals het bloedbad van Srebrenica in de zomer van 1995 en de vraag of en in hoeverre Nederland daarvoor mede verantwoordelijk kon worden gehouden, eisten de aandacht op. Het drama in Bosnië, dat door de publieke opinie in ons land en de wereld als een grote morele nederlaag werd gezien, liet ook in het Nederlandse Irakbeleid zijn sporen na. De vaste wil bestond aan de volkerengemeenschap duidelijk te maken dat in militair opzicht wel degelijk op Nederland kon worden gerekend bij het vervullen van taken in het verband van de Verenigde Naties. Of zoals Barth, voormalig secretaris-generaal van Defensie, het tegenover de Commissie uitdrukte: 'De les die Srebrenica ons heeft geleerd was, dat indien wij voortaan aan een uitzending deelnemen, wij het nooit meer zullen doen met te lichte middelen.'²⁴

22 Brief van minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans van 29 juni 1993, *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 89, en verslag van een mondeling overleg op 1 juli 1993, *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 90, p. 3.

23 Brief van minister van Defensie Ter Beek van 25 juni 1993, *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 88.

24 Barth, 16 juni 2009.

3.10 Escalatie

In september 1996 kwam Irak opnieuw in de Tweede Kamer ter sprake toen de Amerikaanse luchtmacht ingreep ter bescherming van de Koerdische bevolking tegen Iraakse acties ten noorden van de zesendertigste breedtegraad. Dit Amerikaanse optreden vond plaats zonder ruggespraak met andere landen en zonder expliciete beslissing van de Veiligheidsraad. Niettemin sprak de Nederlandse regering bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo haar steun uit voor het Amerikaanse optreden. Snelheid van reactie viel in dit geval te verkiezen boven een breed internationaal overleg. De Iraakse acties, zo oordeelde men, konden worden gezien als een schending van de verplichtingen die bij resolutie 688 aan dat land waren opgelegd.²⁵

In november 1997 had een verdere escalatie plaats in de gespannen verhouding tussen Irak en de westelijke geallieerden. Irak weigerde opnieuw UNSCOM-inspecteurs toe te laten tot bepaalde locaties, zoals presidentiële gebouwen en paleizen. Ook wenste het bewind van Saddam Hoessein uitstel van verdere inspecties totdat het werk van UNSCOM geëvalueerd zou zijn. Op 12 november 1997 nam de Veiligheidsraad een resolutie aan waarin de voortdurende Iraakse schendingen van de verplichting tot volledige en onvoorwaardelijke samenwerking met UNSCOM veroordeeld werden (resolutie 1137).

De Nederlandse regering streefde naar een uitweg uit de impasse langs diplomatieke weg, maar meldde in een brief aan de Tweede Kamer van 5 februari 1998 dat binnen de Europese Unie geen land op voorhand iedere eventuele militaire actie definitief uitsloot. Het door de Verenigde Naties gelegitimeerde gewapende optreden in de Golfoorlog was immers beëindigd door een staakt-het-vuren, dat was overeengekomen onder voorwaarde van volledige nakoming van onder andere de inspectieverplichtingen. Het leek minister Van Mierlo wel mogelijk en nastrevenswaard dat de Verenigde Naties tot een hernieuwde constatering zouden komen dat er sprake was van materiële schending van relevante resoluties, omdat hiervan 'een krachtig signaal' kon uitgaan. Daarentegen waren zijn verwachtingen omtrent een 'actualisering' van de juridische basis voor een eventueel VN-optreden in Irak met militaire middelen niet hooggespannen. Het zou 'vrijwel zeker' niet mogelijk zijn een resolutie van die strekking aanvaard te krijgen.²⁶

Op dit thema voortbordurend liet de regering op 13 februari 1998 aan de Staten-Generaal weten: 'Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is en blijft de volledige naleving door Irak van de Resoluties van de Veiligheidsraad.' Om de druk op Irak te versterken wenste zij, aldus deze vervolgbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, zich voor te bereiden op de inzet van militaire middelen, wanneer een politieke oplossing van het conflict onhaalbaar mocht blijken. De bewindslieden maakten in dit verband gewag van een verzoek dat door de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, K. Terry Dornbush, op 10 februari was overgebracht. President Clinton nodigde daarin de Nederlandse regering uit 'to join us, by providing a military contingent, even if initially small', teneinde de internationale vastbeslotenheid dat Irak zich zou houden aan zijn verplichtingen onder resolutie 687 tot uitdrukking te brengen. Het zou daarbij kunnen

25 Brief van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, 16 september 1996, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 91. Het eerste kabinet onder leiding van minister-president Kok was op 22 augustus 1994 opgetreden; het was evenals het tweede kabinet-Kok een coalitiekabinet van PvdA, vvd en D66.

26 Zie de brieven van Van Mierlo van 14 november 1997 en 5 februari 1998, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nrs. 92 en 93.

gaan om verlening van logistieke en transportsteun, diverse maritieme taken en medische ondersteuning. Het kabinet gaf aan dit verzoek in zoverre gevolg dat een fregat in afwachting van verdere stappen zou opstomen naar de Golf. Het schip zou echter pas bij een militaire operatie tegen Irak mogen worden betrokken als naar het oordeel van de regering vaststond dat alle diplomatieke inspanningen hadden gefaald.²⁷

Een uitvoerige juridische onderbouwing van het regeringsstandpunt heeft de commissie niet aangetroffen in de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De oogst bleef beperkt tot een nota van de chef Directie Veiligheidsbeleid van 17 februari 1998, die blijkens de aanhef aan de minister moest worden doorgeleid en die vooraf ook ter kennis van de Directie Juridische Zaken werd gebracht. In deze nota werd vastgesteld dat er geen specifieke resolutie was 'die thans expliciet militair ingrijpen autoriseert'. In een bijlage werden onder dit voorbehoud tien relevante resoluties aangehaald. De conclusie was dat naleving van de voorwaarden voor een staakt-het-vuren een wezenlijke conditie was voor het herstel van vrede en veiligheid. 'Als Irak die voorwaarden schendt, dan schendt het essentiële voorwaarden voor het herstel van vrede en veiligheid in de regio.'²⁸

In de Tweede Kamer riepen de ministeriële beschouwingen tijdens een algemeen overleg op 19 februari 1998 bij de woordvoerder van het CDA, Verhagen, de wens op tot verduidelijking van het regeringsstandpunt. Was een nieuwe Veiligheidsraadresolutie nu noodzakelijk of niet? In de aan de Tweede Kamer gezonden brief van 13 februari werd zo'n nieuwe resolutie wenselijk geacht, 'maar de minister-president heeft eerder aangegeven dat ingrijpen ook op grond van de al bestaande resoluties mogelijk is'. Hoe zwaar hechtte de regering aan zo'n nieuwe resolutie? Een vraag die volgens Verhagen des te klemmender was omdat minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking voor de radio had gezegd dat hij een nieuwe resolutie wél nodig achtte. Ook wilde de CDA-woordvoerder weten of Nederland werkelijk een zelfstandig besluit kon nemen inzake de vraag of alle diplomatieke middelen al dan niet hadden gefaald of dat er 'tot op het laatste moment een weg terug is'. Hij vond dit 'een wel erg hypothetische mogelijkheid'. Hield, aldus Verhagen, de minister het inderdaad voor mogelijk dat Nederland afzag van deelname aan een militaire actie als de Verenigde Staten daartoe besloten?

Minister Van Mierlo repliceerde dat hij bij voorkeur ieder militair ingrijpen onder VN-vlag gelegitimeerd zou willen zien door een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Ten gevolge van de politieke verhoudingen binnen de raad was het echter vaak onmogelijk een meerderheid voor een dergelijke resolutie te vinden. Hij achtte de nog steeds van kracht zijnde resolutie 678 door latere resoluties, in het bijzonder de resoluties 687 en 707, bevestigd. 'De drie resoluties geven naar het oordeel van de regering voldoende juridische basis om een eventuele militaire actie te legitimeren,' zo verklaarde hij tegenover de Kamer. Overigens behield het kabinet zich het recht voor om 'zelfs op het allerlaatste moment' te besluiten niet mee te doen met een Amerikaanse militaire actie. Bepalend was immers het antwoord op de vraag of alle diplomatieke mogelijkheden waren uitgeput.²⁹

27 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Van Mierlo en Voorhoeve, van 13 februari 1998, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 95 (voor het citaat p. 2). Zie verder Dornbush aan MP, 10 februari 1998, G8G000026, AZ.

28 Nota van Chef DVB van 17 februari 1998, DVB/NN-68/98, BZ. Of deze nota de bewindsman heeft bereikt is niet duidelijk; parafen op het stuk ontbreken.

29 Verslag van een algemeen overleg op 19 februari 1998, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 98, p. 3-4 (Verhagen), 11/12 (Van Mierlo). Zie verder *de Volkskrant* van 14 februari 1998 waar melding wordt gemaakt van de dissidente houding van minister Pronk.

Tijdens een gesprek met de Commissie op 14 april 2009 werd oud-minister Van Mierlo, toen dit Kamerdebat ter sprake kwam, gevraagd of hij in 2002 hetzelfde standpunt zou hebben ingenomen als in 1998. Zijn antwoord luidde dat de situatie in beide jaren onvergelijkbaar was. In 1998 betrof het 'post-war'-maatregelen, waarin slechts een beperkte militaire actie was voorzien in het verlengde van eerdere acties; in 2002 was er sprake van een 'pre-war' als opmaat tot een grootschalige interventie die was gericht op het ten val brengen van het regime van Saddam Hoessein en de bezetting van Irak ('all-out war').

Uiteindelijk wist de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, op 23 februari 1998 met Irak een akkoord te sluiten, waarbij de toegang tot acht presidentiële locaties voor inspectiedoeleinden alsnog mogelijk werd gemaakt. Unaniem nam de Veiligheidsraad vervolgens op 2 maart 1998 resolutie 1154 aan, die dit akkoord bevestigde en opnieuw stelde dat Irak krachtens resolutie 687 verplicht was onmiddellijk en onvoorwaardelijk toegang te verlenen aan de inspecteurs van IAEA en UNSCOM. Daarbij waarschuwde de resolutie dat schending van dit principe door Irak 'zeer ernstige gevolgen' zou hebben. Ook liep het dan het risico van verdere verlenging van het sanctieregime. De Nederlandse regering toonde zich op 17 maart 1998 verheugd over deze vreedzame afloop van het geschil en stelde met voldoening vast dat het Iraakse bewind zich gebonden had aan belangrijke afspraken over de inspecties.³⁰

Op 15 juni 1998 kon zij de Tweede Kamer melden dat bij de hervatte inspecties de meeste vooruitgang was geboekt op het nucleaire dossier. Aanwijzingen van verboden materialen, apparatuur of activiteiten waren niet aangetroffen. Wel was een bevredigend antwoord van Iraakse zijde op een aantal vragen van IAEA uitgebleven, zodat dit dossier nog niet als afgesloten kon worden beschouwd. Vele onduidelijkheden bleven daarentegen bestaan op het gebied van chemische en biologische wapens en raketten. Aan de relevante resoluties van de Veiligheidsraad had Irak dus nog steeds niet voldaan.³¹

Een nieuwe breuk in de samenwerking tussen Irak en UNSCOM ontstond op 5 augustus 1998 toen het bewind van Saddam Hoessein besloot deze samenwerking deels op te schorten en deels te beperken. Aan IAEA werden soortgelijke belemmeringen in de weg gelegd. Irak stelde zich op het standpunt dat de inspecties als voltooid konden worden beschouwd en dat er geen verdere internationale inmenging op Iraaks territorium nodig was. De Veiligheidsraad veroordeelde op 9 september in resolutie 1194 het Iraakse besluit, waarbij zij herinnerde aan resolutie 687 en de daarbij aan Irak opgelegde verplichtingen. Er ontstond een impasse.

De internationale politieke situatie werd nog grimmiger na het aannemen van de zogeheten *Iraq Liberation Act* door het Amerikaanse Congres. Op 31 oktober 1998 werd deze verklaring door president Clinton getekend. De wet sprak uit dat *regime change* in Irak Amerikaanse steun verdiende. De politiek van de Verenigde Staten moest gericht zijn op het steunen van pogingen om het regime van Saddam Hoessein door een democratisch bewind te vervangen.³² Daartoe maakte de wet onder meer fondsen vrij voor Iraakse op-

30 Zie brieven van Van Mierlo van 27 februari en 17 maart 1998, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 96 en 97.

31 Zie brief van Van Mierlo aan de Tweede Kamer van 15 juni 1998, *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 99.

32 Letterlijk zei de *Iraq Liberation Act*, die in het Huis van Afgevaardigden met overgrote meerderheid en in de Senaat zelfs unaniem werd aangenomen: 'It should be the policy of the United States to support efforts to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime.' President Bush zou er nadien bij herhaling een beroep op doen ten bewijze dat ook zijn voorganger zich tot uitdrukkelijk voorstander van *regime change* had verklaard. *Iraq Liberation Act*, <http://www.iraqwatch.org/government/us/legislation/ILA.htm> [09/11/09].

positiegroepen tegen het bewind van Saddam Hoessein. Alleen het gebruik van militaire middelen daartoe zonder toestemming van het Congres was niet toegestaan. Diezelfde dag besloot de Iraakse regering om alle samenwerking met UNSCOM te verbreken. Een unanieme, door de Veiligheidsraad aangenomen resolutie van 5 november 1998 (resolutie 1205) veroordeelde deze stap als een 'flagrante schending' van resolutie 687 en andere relevante resoluties. Irak werd opgeroepen de samenwerking met IAEA en UNSCOM onmiddellijk te hervatten en gaf een tiental dagen later onder hevige internationale druk, na diplomatieke bemiddeling door Frankrijk en Rusland, toe.

De Nederlandse regering toonde zich in een brief van de inmiddels nieuw aangetreden minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 13 november 1998 aan de Tweede Kamer zeer bezorgd over de situatie in Irak. De herhaalde weigering van dat land om mee te werken aan de tenuitvoerlegging van Veiligheidsraadresoluties die moesten leiden tot eliminering van het Iraakse potentieel aan massavernietigingswapens, was 'onacceptabel'. Militair ingrijpen zag de minister niettemin als 'een uiterste middel'. Gesteld voor de vraag of de niet-naleving van de vigerende resoluties voldoende basis bood voor een eenzijdig (militair) optreden tegen Irak, beantwoordde hij die bevestigend. Er was immers duidelijk sprake van een 'materiële schending' van relevante VR-resoluties. Een verzoek om militaire bijstand had de Nederlandse regering intussen niet bereikt, ook niet in een op 12 november gevoerd telefoongesprek tussen president Clinton en minister-president Kok, waarin deze laatste had aangegeven dat de Nederlandse regering begrip zou hebben voor een eventueel militair optreden van de Verenigde Staten tegen Irak, indien alle diplomatieke middelen waren uitgeput.³³

3.II Operatie *Desert Fox*

Dat eenzijdige Amerikaans-Britse militair ingrijpen kreeg zijn beslag in de operatie *Desert Fox* op de avond van 16 december 1998. De directe aanleiding daartoe vormde een op 15 december door het hoofd van UNSCOM, de Australische diplomaat Richard Butler, aan de Veiligheidsraad uitgebracht rapport. Hij concludeerde daarin dat Irak niet de voor de inspecties noodzakelijke medewerking had verleend en zelfs nieuwe beperkingen aan UNSCOM had opgelegd, ondanks een half november gedane belofte tot hernieuwde samenwerking. De in Irak nog aanwezige leden van UNSCOM, onder wie Butler, verlieten het land, waarmee de inspecties naar biologische en chemische wapens dus werden gestaakt. In 2000 heeft Butler overigens verklaard dat hij had besloten weg te gaan na een gesprek met Amerikaanse diplomaten in Bagdad die hem hadden gezegd dat zij niet konden instaan voor zijn persoonlijke veiligheid en die van de andere leden van de speciale commissie.³⁴ De toon van Butlers rapport stond in schril contrast tot het gelijktijdig uitgebrachte IAEA-rapport van Mohamed ElBaradei, waarin werd gesteld dat Irak de noodzakelijke medewerking had verleend om de activiteiten van het internationale atoombureau op efficiënte en effectieve wijze te voltooien.³⁵

33 *Kamerstukken II*, 1998/99, 21 664, nr.100. Vgl. Notulen Ministerraad van 18 december 1998. Het kabinet-Kok I had op 3 augustus 1998 plaatsgemaakt voor kabinet-Kok II.

34 Richard Butler, *Saddam Defiant: The Threat of Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security* (Londen, 2000), p. 224.

35 UN Security Council S/1998-1172 (15 december 1998).

De Veiligheidsraad maakte onmiddellijk een aanvang met de bespreking van beide rapporten. Zonder de uitkomst van deze besprekingen af te wachten begon echter op 16 december een vierdaagse reeks Amerikaanse en Britse bombardementen. Deze luchtaanvallen waren gericht op het uitschakelen van de Iraakse militaire capaciteit, met name het arsenaal aan biologische en chemische wapens, door het bombarderen van fabrieken en installaties. Ook was het doel kazernes en commandocentra te vernietigen om zo de slagkracht van de Republikeinse Garde, de elitetroepen van Saddam Hoessein, te verminderen. Bij deze aanvallen werden verder honderden kruisvluchtwapens van geallieerde marineschepen afgevuurd.

Van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad keurden vervolgens drie (Rusland, China en Frankrijk) de Amerikaans-Britse militaire acties af. Deze acties hadden niet het beoogde politieke effect. Saddam Hoessein gaf dit keer niet opnieuw toe. UNSCOM keerde niet naar Irak terug. Uiteindelijk zou de speciale commissie worden ontbonden. Een nieuw inspectieorgaan, UNMOVIC, kwam er in 1999 voor in de plaats.

3.12 Standpunt van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer over operatie *Desert Fox*

De Nederlandse regering (het kabinet-Kok II) werd enkele uren voor het begin van de bombardementen door de Britse regering ingelicht. De Amerikaanse president Clinton op zijn beurt informeerde minister-president Kok in 'een mondelinge boodschap', die op 17 december, toen de acties al begonnen waren, werd overgebracht door tussenkomst van de Amerikaanse ambassadeur. Daarin werd steun gevraagd voor de militaire actie ('It is vital that Saddam understands that he is paying the inevitable price for refusing to comply with UN Security Council resolutions').³⁶ In een brief aan de Tweede Kamer op 17 december 1998 liet minister Van Aartsen weten dat de regering, mede gelet op de Iraakse onwil, militair optreden ook zonder een daartoe strekkende VR-resolutie 'onontkoombaar' achtte:

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid is af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. In het verleden heeft Saddam Hoessein getoond bereid te zijn die ook te gebruiken. Daaraan moet een einde komen.³⁷

Evenals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië stelde de Nederlandse regering zich op het standpunt dat het militaire optreden werd gelegitimeerd door 'het geheel aan resoluties van de Veiligheidsraad vanaf 1991 inzake Irak'.

Deze uitspraken werden Van Aartsen niet door ieder lid van het zittende kabinet in dank afgenomen. Dat de brief van 17 december 1998 was uitgegaan zonder vooraf in de Ministerraad te zijn besproken, wekte bij sommige ministers ongenoegen. De tegenstellingen waren daarbij niet partijpolitiek bepaald. Zo meende minister Pronk tijdens een discussie over dit onderwerp in de Ministerraad van 18 december dat uitsluitend de Veiligheidsraad tot het gebruik van geweld mocht besluiten en dat het zelfstandige Amerikaans-Britse optreden de facto een inbreuk vormde op de geldende regels van de inter-

36 Notitie raadadviseur AZ. Geerts aan minister-president, 17 december 1998, nr. 689/99H00323.

37 *Kamerstukken II*, 1998/99, 21 664, nr. 102, p. 2.

nationale rechtsorde, met name op het verbod van agressieoorlog. Eerdere Veiligheidsraadresoluties, zoals laatstelijk 1205, boden geen voldoende juridische grondslag voor militair optreden. Hij werd bijgevallen door zijn liberale ambtgenoot van Justitie Kort-hals. Deze vond het ongewenst dat de Verenigde Staten zich opstelden als politieagent van de gehele wereld, en onjuist dat de Veiligheidsraad niet was geconsulteerd. Van een ander gevoelen bleek Pronks partijgenoot, minister van Sociale Zaken K.G. de Vries. Naar diens mening was de Veiligheidsraad niet voldoende toegerust om op situaties als deze adequaat te reageren. De Veiligheidsraad achtte hij in zulke situaties altijd verdeeld en daarom onmachtig. Machtspolitiek prevaleerde in dit geval boven een strikte toepassing van de regels van de internationale rechtsorde. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren bereid verantwoordelijkheid te nemen om deze internationale rechtsorde te herstellen.³⁸

Minister-president Kok achtte militair optreden eveneens onontkoombaar. Er waren duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid was af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Wel was het zijns inziens beter geweest als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hadden gewacht met militair optreden totdat de bijeenkomst van de Veiligheidsraad was afgerond, zij het dat het evident was dat daarin geen consensus zou zijn bereikt. In de Tweede Kamer reageerde hij diezelfde dag kort op de militaire acties:

Als Irak keer op keer de gemaakte afspraken totaal verwaarloost, kun je niet blijven aarzelen en niet blijven zeggen dat hier geen daadkrachtig antwoord op nodig is. (...) Saddam Hoessein zelf, en niemand anders, draagt tegenover het Iraakse volk de verantwoordelijkheid voor het ingrijpen met militaire middelen.³⁹

Pas op 11 februari 1999 (de Tweede Kamer was op 17 december 1998 met reces gegaan) vond een algemeen overleg plaats waarin de hierboven aangehaalde brief van minister Van Aartsen werd besproken. In dit debat merkte de woordvoerder van de PvdA, Koenders, op dat de acties 'volstrekt legitiem en verantwoord' waren. Saddam Hoessein had de Veiligheidsraad 'voor schut' gezet. Resoluties van de raad moesten worden uitgevoerd. De acties waren zijns inziens ook proportioneel, gelet op het gevaar van de massavernietigingswapens. Als er niet snel overeenstemming werd bereikt over een bepaald inspectieregime, dreigde het gevaar van proliferatie van wapens in de regio. De 'enigszins aangetaste rol' van de Veiligheidsraad diende zo snel mogelijk te worden hersteld.

De spreker van D66, Hoekema, vond de militaire acties in Irak eveneens 'onontkoombaar'. Wanneer niet was opgetreden, zou dat 'een beloning' voor het gedrag van Saddam Hoessein hebben betekend. De woordvoerder van het GPV, Van Middelkoop, vond het door de Tweede Kamer onderschreven beroep op vroegere resoluties van de Veiligheidsraad 'niet sterk', omdat deze al 'tamelijk oud' waren. 'Een nieuwe, met *Desert Fox* vergelijkbare actie zou beslist een nieuwe resolutie vergen om de politieke legitimatie veilig te stellen.'

Ronduit kritisch toonde zich GroenLinks bij monde van mevrouw Vos, die de acties 'buitenproportioneel' en 'ineffectief' achtte, evenals de SP. Het Kamerlid Marijnissen van die partij wees op de mogelijkheden voor de Iraakse leider om met de productie van massavernietigingswapen door te gaan zolang UNSCOM de inspecties niet hervatte.

38 Aan dit standpunt van De Vries herinnerde minister-president Balkenende in *Elsevier* van 3 januari 2009. Zie Eric Vrijnsen, 'Een kwestie van prestige', p. 12-13.

39 *Handelingen II 1998/99*, 17 december 1998, p. 2812.

In zijn antwoord onderstreepte minister Van Aartsen dat de internationale gemeenschap in Irak te maken had met een ‘verwerpelijk, gevaarlijk, onbetrouwbaar en onvoorspelbaar regime’, dat elke dag systematisch de mensenrechten schond. Hij bestreed het kennelijk bij sommigen ontstane beeld dat Nederland in de Veiligheidsraad (waarvan het begin 1999 lid was geworden) ‘een soort slaafse volging’ zou zijn van de door Washington en Londen verwoorde standpunten:

Er is sprake van een keten van resoluties waarop dat [militaire] optreden is gebaseerd. In die situatie is het niet de taak van de Nederlandse regering om in verband met goedkeuring van acties andere regeringen te consulteren. Zij heeft meteen aangegeven dat het in de ingetreden situatie onvermijdelijk was dat de militaire operatie volgde, ook al moest dat worden betreurd.

De Nederlandse regering maakte, aldus de minister, ‘een eigen inhoudelijke analyse, afweging en argumentatie’. Zij kon dan, zoals ook bij de acties van eind 1998 het geval was geweest, ‘naast opinies komen te staan die ook door Amerikanen en Britten worden onderschreven’. Oog voor een andere benadering was er echter zeker. In de Veiligheidsraad overlegde Nederland intensief met de Fransen, die aan een eigen oplossing voor het probleem van de wapencontrole werkten.⁴⁰

3.13 Een hiaat van vier jaar

Krachtens een Veiligheidsraadresolutie van 17 december 1999 (resolutie 1284) werd UNMOVIC ingesteld: de *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*. Drie van de vijf permanente leden van de raad, Rusland, Frankrijk en China, onthielden zich van stemming omdat zij meenden dat Irak te weinig tegemoetgekomen werd. Met de leiding van de nieuwe organisatie werd Hans Blix belast, die in 1997 als directeur-generaal van IAEA was teruggetreden. In feite vervulde de nieuwe organisatie dezelfde taken als haar voorganger UNSCOM. Daarbij werd lering getrokken uit de ervaringen die UNSCOM in Irak had opgedaan. Zo stonden de wapeninspecteurs van UNMOVIC in dienst van de Verenigde Naties en niet langer in dienst van de nationale regeringen die hen aan UNSCOM ter beschikking hadden gesteld, waardoor een strengere selectie van de inspecteurs op grond van hun specialistische bekwaamheden mogelijk was. Irak weigerde echter tot november 2002 UNMOVIC tot zijn grondgebied toe te laten voor het uitvoeren van de inspecties. Ook IAEA was in deze jaren niet welkom. Mogelijk speelde bij die weigerachtige houding een rol dat Saddam Hoessein beducht was voor het ‘fanatieke’ Iran en daarom de wereld graag in de waan liet dat er met het Iraakse wapenarsenaal niet te spotten viel.⁴¹ Pas op 25 november 2002 zouden onder sterke internationale druk de eerste wapeninspecteurs van UNMOVIC tot Iraaks territorium worden toegelaten.

40 Verslag van een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken; zie *Kamerstukken II*, 1998/99, 21 664 en 26 301, nr. 106, i.h.b. p. 1 (Koenders), 3 (Vos), 4 (Hoekema), 6 (Van Middelkoop), 7 (Marijnissen) en 8-10 (Van Aartsen). Vgl. het op 12 maart 2003 ontvangen antwoord op Kamervragen van het lid De Graaf (D66), *Kamerstukken II*, 2002/03, Aanhangsel Tweede Kamer, nr. 910, waarin dit verslag wordt geëvalueerd.

41 Dit heeft hij althans in gesprekken met de FBI na zijn gevangenneming eind 2003 opgemerkt. Vgl. *NRC Handelsblad* 2 juli 2009; nsarchive.org.

Door deze afwezigheid van internationaal toezicht ontstond grote onzekerheid over de mate waarin Irak zich in deze periode had kunnen herbewapenen.⁴² Zowel Blix als zijn opvolger bij IAEA, ElBaradei, verklaarde dat hij door het ontbreken van inspectiemogelijkheden niet kon rapporteren of Irak zich al dan niet aan de gemaakte afspraken hield. Van eenzelfde onzekerheid gaf minister Van Aartsen op 13 februari 2001 in de Tweede Kamer blijk toen hij opmerkte dat hij niet beschikte over 'harde bewijzen' dat Irak een tweetal fabrieken had gebouwd voor de productie van massavernietigingswapens. Hij dacht dat ook de Amerikanen niet over zulke bewijzen beschikten.⁴³

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell leek in deze periode evenmin een hoge dunk te hebben van het Iraakse potentieel aan massavernietigingswapens. Tijdens een officieel bezoek aan Egypte verklaarde hij op 24 februari 2001 in een persconferentie dat dankzij de tegen Irak toegepaste sancties Saddam Hoessein niet in staat was geweest massavernietigingswapens te ontwikkelen: 'He has not developed any significant capability with respect to weapons of mass destruction.'⁴⁴ Het was intussen onloochenbaar dat het effect van die sedert 1990 volgehouden sanctiepolitiek juist in deze jaren sterk begon te verminderen. Vooral de door de Verenigde Naties oogluikend getolereerde export van Iraakse olie naar nabuurlanden als Turkije, Syrië en Jordanië nam grote afmetingen aan. De olie-inkomsten op hun beurt maakten ontduiking van het wapenembargo door Irak gemakkelijker.

3.14 Bombardementen na 1998

De luchtaanvallen op Iraakse militaire doelen gingen intussen voort. Tussen eind 1998 en maart 2001 voerden de Amerikaanse en Britse luchtmacht circa 30.000 patrouillevluchten over Iraaks grondgebied uit, waarbij 250 maal, naar het heette uit 'zelfverdediging', tot bescherming van de no-flyzones, werd opgetreden. Doelwit van deze bombardementen waren Iraakse radarsystemen, luchtafweergeschut en communicatiecentra buiten deze zones en op 16 februari 2001 waren dat militaire installaties in de buurt van Bagdad.

Op 20 februari 2001 stelde het Tweede Kamerlid Vos van GroenLinks aan minister Van Aartsen vragen hierover. Voor de volkenrechtelijke basis van de bombardementen verwees de minister naar de reeds eerder ter sprake gekomen resolutie 688. De Nederlandse regering was overigens niet vooraf van de operaties op de hoogte gesteld.⁴⁵ De Verenigde Staten kwalificeerden hun militaire acties als geheim en vonden het onnodig daarover aan de Veiligheidsraad te rapporteren.⁴⁶ In de Ministerraad van 23 februari 2001 sprak minister Pronk zijn ongenoegen over de bombardementen uit; hij achtte ze niet overtuigend beargumenteerd. De minister-president toonde daarentegen waardering voor de wijze waarop Van Aartsen in de Tweede Kamer op de gebeurtenissen in Irak had gereageerd.

42 Zie Trevor Findlay & Ben Mines, 'UNMOVIC in Iraq: Opportunity Lost', *Verification Yearbook 2003*, p. 45-63.

43 *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 11.

44 www.thememoryhole.org/war/powell-no.wmd-original.htm

45 *Handelingen II*, 2000/01, 20 februari 2001, 3831/35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 21 664, nr. 113.

46 Zie het overleg van Van Aartsen op 13 februari 2001 met de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 11.

Nog eenmaal kwam de legitimiteit van een gewapende militaire interventie in een ander land aan de orde, en wel bij de bespreking van het Toetsingskader 2001. Op 13 juli 2001 stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie een brief over het Toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militairen naar de Tweede Kamer. Ten aanzien van het mandaat, dus de opdracht waaronder de militairen dienden te opereren, werd hierin gesteld:

De uitzending van Nederlandse militaire eenheden moet in overeenstemming zijn met het internationale recht. Indien de operatie niet op uitnodiging van het betrokken land wordt uitgevoerd, moet zij op een duidelijk mandaat berusten. Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. Operaties in het kader van Hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties kunnen ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie (...). In het mandaat worden de politieke en militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen operaties waarbij sprake is van een specifieke, door de betrokken internationale organisatie vastgestelde periode, en operaties die een bepaald doel moeten bereiken.⁴⁷

3.15 11 september 2001

In september 2001 brak een nieuwe fase in de wereldgeschiedenis aan. De westerse landen werden zich die maand ten volle bewust van de dreiging die van Al Qaida en het internationale terrorisme uitging. Al op 7 augustus 1998 waren de ambassades van de Verenigde Staten in Nairobi en Dar es Salaam doelwit van aanslagen geweest. Daarbij vielen vele tientallen slachtoffers. Deze aanslagen werden door de Verenigde Staten met militaire tegenacties in Afghanistan en Soedan en door de Veiligheidsraad met doelgerichte sancties tegen Osama bin Laden en zijn organisatie beantwoord (zie VR-resolutie 1267). De aanslagen op de Twin Towers in New York en op het Pentagon in Washington op 11 september 2001, waarbij bijna drieduizend doden vielen, reikten veel verder en bracht radicale veranderingen in de internationale politiek te weeg.

De Verenigde Staten begonnen hun *War on Terror(ism)* met een beroep op het in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde recht op zelfverdediging, een rechtsgrond die de Veiligheidsraad daags daarna erkende in de unaniem aangenomen resolutie 1368. Om de trainingskampen van Al Qaida in Afghanistan, waar ook Osama bin Laden met een deel van zijn aanhang zijn toevlucht had gezocht, definitief te vernietigen, lanceerde de Amerikaanse regering in oktober 2001 de operatie *Enduring Freedom*. Deze militaire operatie bleek op de korte termijn onverwacht succesvol. Een door Amerika en andere westerse mogendheden, waaronder Nederland, gesteund bewind, onder leiding van interim-president Karzai, kon na de verdrijving van de fundamentalistische taliban in de loop van 2002 in de hoofdstad Kaboel worden geïnstalleerd. Ook Nederland participeerde in de militaire operaties. Dat er banden bestonden tussen het bewind in Bagdad en Osama bin Laden werd bij herhaling van Amerikaanse zijde beweerd, maar kon niet worden aangetoond.

De Amerikaanse president George W. Bush besloot ook een hardere lijn te volgen ten aanzien van andere, aan de Verenigde Staten politiek niet welgevallige regimes. In zijn *State of the Union*, zijn boodschap tot het Amerikaanse Congres, van 29 januari 2002, rekende hij Irak uitdrukkelijk tot de 'As van het Kwaad' (samen met Iran en Noord-Korea).⁴⁸ Het geduld van Bush met Irak, dat in Amerikaanse ogen al zo lang de wapeninspecties had getraineed en dat tegenover de staat Israël een dreigende toon aansloeg, raakte duidelijk op. Het geloof in de effectiviteit van het wapenembargo en andere sancties tegen Irak begon te tanen. Landen als Frankrijk en Rusland maakten er geen geheim van dat zij toenadering zochten tot het regime in Bagdad, ook om de economische banden aan te halen. In Washington groeide de wens naar een verandering van het regime in Irak. Steeds sterker werd het reeds in de *Iraq Liberation Act* van oktober 1998 uitgedrukte streven zich van Saddam Hoessein te ontdoen (zie verder paragraaf 7.1.1).

3.16 Terugblik

Zo het bovenstaande één duidelijke conclusie toelaat, dan is het dat Irak, een soevereine staat, zich in de jaren na 1990 met hand en tand heeft verzet tegen beperkingen van zijn soevereiniteit die het land door de Verenigde Naties bij een reeks bindende resoluties van de Veiligheidsraad werden opgelegd. Het gold hier beperkingen die deels het gevolg waren van de sedert 1990 aan het land opgelegde economische sancties en die deels waren ingegeven door de wens de wapenarsenalen van Irak te ontmantelen. Slechts met veel moeite en maar zeer ten dele konden deze beperkingen door de Verenigde Naties worden afgedwongen. Vooral de komst van internationale inspectieorganen als UNSCOM, IAEA en UNMOVIC riep in Bagdad veel verzet op. Inspecties in Irak werden na het vertrek van UNSCOM eind 1998 en voor de komst van UNMOVIC in november 2002 niet meer uitgevoerd. Daardoor ontstond internationaal grote onzekerheid over de vraag of de Iraakse massavernietigingswapens inderdaad vernietigd, dan wel nog steeds aanwezig of opnieuw vervaardigd c.q. aangeschaft waren.

Nederland nam een actief aandeel in de confrontatie tussen Irak, de Verenigde Naties en de grote westerse landen in de periode tussen 1990 en 2002. Het toonde zich bij herhaling bereid militaire middelen ter beschikking te stellen. Een eventuele rechtvaardiging voor militair optreden werd gezocht en gevonden in het door het regime in Bagdad voortdurend niet-opvolgen van de door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties inzake Irak. Ons land stelde zich echter op het standpunt dat alle diplomatieke middelen, waaronder de wapeninspecties, uitgeput moesten zijn voordat actief kon worden deelgenomen aan een militaire actie. Of en wanneer deze situatie zich voordeed, zou Nederland zelf dienen uit te maken. Op dit punt lijken

⁴⁸ Over Irak merkte Bush in deze boodschap op: 'Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax and nerve gas and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens, leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.' Zie: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2002_presidential_document&docid=pdouf0ez_txt-11.pdf.

geen grote verschillen te hebben bestaan tussen het kabinet-Lubbers III (1989-1994) en de kabinetten-Kok I (1994-1998) en -Kok II (1998-2002).