

VN-mandaat stabiliteitsmacht Irak onduidelijk:
Nederland handelt in strijd met eigen uitgangspunten
Column in: Atlantisch perspectief, Nummer 5 / 2003, Jaargang 27, pp. 4-5.

Door Dick A. LEURDIJK ¹

Eind juni stemde een ruime Kamermeerderheid in met de uitzending van een bataljon mariniers en ondersteunende eenheden naar Irak als onderdeel van de ‘Stabilisation Force Iraq’ (SFIR). De grondslag voor de ontplooiing van die troepenmacht vormde resolutie 1483, zoals aangenomen door de VN-Veiligheidsraad op 22 mei jl. – althans naar het oordeel van politiek Den Haag.

De kern van die resolutie was dat de Raad zijn goedkeuring hechtte aan de situatie in Irak zoals die ontstaan was na de val van het regiem-Saddam Hoessein. De Veiligheidsraad legde zich feitelijk neer bij de toen ontstane situatie, en gaf er juridische rugdekking aan. In de preliminaire paragrafen erkende de Raad de ‘specifieke bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen’ die de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hadden krachtens hun positie als bezettingsmachten. De Raad legitimeerde daarmee ook de aanwezigheid van de ‘Autoriteit’ als de hoogste bestuurlijke instantie in Irak, zoals uiteengezet door Washington en Londen in een eerdere brief aan de Raad, en zette zichzelf daarmee voor een belangrijk deel buiten spel.

Blijkens de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer van 6 juni jl. berust de grondslag voor de uitzending van Nederlandse troepen naar Irak op resolutie 1483 van de VN-Veiligheidsraad. De regering verwijst in dit verband naar een tweetal operationele paragrafen waarin lidstaten en organisaties worden opgeroepen Irak te steunen bij zijn wederopbouw en bij te dragen aan ‘condities van stabiliteit en veiligheid’ in het land, alsmede bij te dragen aan de tenuitvoerlegging van de resolutie. Het kabinet trekt mede uit het mandataire karakter van de resolutie de conclusie dat deze het mandaat verschaft voor een internationale troepenmacht. Dat lijkt mij een uitleg die zeer aanvechtbaar is. De resolutie spreekt met geen woord expliciet over (de komst en status van) een internationale troepenmacht. Het kabinet bedient zich hier van een wel zeer extensieve uitleg van de tekst, die ook inhoudelijk verder op geen enkele manier wordt onderbouwd. In dit opzicht wijkt deze resolutie fundamenteel af van eerdere soortgelijke gevallen, waarin de Veiligheidsraad nadrukkelijk instemde met de komst van een internationale troepenmacht in een ‘post-conflict peace-building’ omgeving – zoals in Bosnie, Kosovo, Oost-Timor en Afghanistan. In het geval-Irak is de ontplooiing van de internationale troepenmacht op zijn best impliciet in de tekst terug te vinden, en je moet wel van goeden huize komen om hier te spreken van ‘de grondslag’ voor de Nederlandse deelneming. Als Nederland alle voorgaande 1482 resoluties van de VN-Veiligheidsraad zo zou uitleggen, zouden we ons echt zorgen moeten gaan maken over het ambitieniveau van Nederlandse diplomaten en militairen. Wel wijst de brief er nog op dat de resolutie een duidelijk onderscheid maakt tussen enerzijds de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in hun hoedanigheid van ‘bezettende mogendheden’, en anderzijds ‘staten die niet die hoedanigheid hebben’, maar toch onder de ‘Autoriteit’ optreden. Dit raakt zeker ook de positie van het Nederlandse contingent. ‘Wij zijn daar niet als bezetters’, zo luidt hier de boodschap.

Het verslag van de bijeenkomst van de Veiligheidsraad waarbij de resolutie werd aangenomen, zo voegt de regering nog aan haar argumentatie toe, ‘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.’ Opnieuw ontbreekt enige nadere toelichting. Sterker: uit het verslag, zoals neergelegd in het persbericht SC/7765 van 22 mei, blijkt dat tijdens de na de stemming afgelegde verklaringen geen der afgevaardigden ook maar iets

¹ Drs. D.A. LEURDIJK is als VN-expert verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ in Den Haag. Hij was als extern adviseur betrokken bij de beide commissies van de Tweede Kamer die onderzoek deden naar de besluitvorming rond de uitzending van Nederlandse militairen naar internationale vredesmissies.

gezegd heeft over een internationale troepenmacht. De Russische permanente vertegenwoordiger zag de resolutie als een groot compromis, daarmee ongetwijfeld referend aan een eerder Russisch pleidooi voor het opnemen van een aparte paragraaf over de troepenmacht. Het meest kritische geluid kwam wellicht nog van zijn Chinese collega die aangaf dat de specifieke zorgen van zijn regering, ondanks de aangebrachte amendementen, niet goed terug te vinden waren in de nu aangenomen tekst.

Volgens het Toetsingskader 2001 moet een operatie die niet op uitnodiging van het betrokken land wordt uitgevoerd, onder meer berusten op 'een duidelijk mandaat', neergelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad. Daar wordt aan toegevoegd dat in het mandaat 'de politieke en militaire doelstellingen van de operatie' geformuleerd worden. Noch van het een, noch van het ander is sprake in resolutie 1483.

Daarmee lijkt de argumentatie van het kabinet op een cruciaal onderdeel van de besluitvorming tekort te schieten. Dat verklaart ook waarom de mist rondom de preciese plaatsbepaling van de troepenmacht is blijven hangen. Met het aannemen van resolutie 1483 heeft de Raad alle bemoeienis met de politieke en militaire gang van zaken voor de duur van de aanwezigheid van de Autoriteit uit handen gegeven. Het primaat ligt bij de Autoriteit; voor de VN is slechts een bijrol weggelegd. Ondertussen blijft de positie van de troepenmacht onduidelijk, toegespitst op de vraag in hoeverre zij nu gezien kan worden als een verlengstuk van de bezettingsmachten c.q. de 'Autoriteit', dan wel, in de woorden van premier Balkenende, als een operatie 'onder de vlag van de VN'. De Tweede Kamer heeft zich wel erg makkelijk laten overtuigen door het kabinet.

En daar waar de juridische grondslag voor de aanwezigheid van SFIR voor politiek Den Haag al niet meer ter discussie staat, tekent zich nu een nieuwe fase af in het debat over het mandaat van diezelfde missie. Vanuit de VS gaan steeds meer stemmen op om het aantal landen dat deelneemt aan de troepenmacht aanzienlijk uit te breiden, in een poging de missie een veel breder draagvlak te geven. Naar verluidt zouden de VS al zo'n '70, 80 of 90 landen' hebben benaderd met het verzoek bij te dragen aan de operatie. De Senaat heeft aanbevolen de NAVO in te schakelen. Maar de reactie van landen als Duitsland en Frankrijk heeft inmiddels –niet geheel toevallig- al duidelijk gemaakt dat slechts sprake kan zijn van deelneming van deze landen nadat meer helderheid is verkregen over de formele status van de troepenmacht. Cruciaal daarbij is de vraag of resolutie 1483 al voorziet in een afdoende mandaat. Nederland heeft hier het licht al aangedaan, waar andere landen de stekker nog moeten zoeken. Zo drong de Franse minister van buitenlandse Zaken Dominique de Villepin aan op wat hij noemde een 'precies mandaat' van de kant van de Veiligheidsraad. Zijn Amerikaanse ambtgenoot Powell heeft inmiddels, na overleg met zijn Duitse collega Fischer, gezegd besprekingen te voeren over de vraag of een nieuwe VN-resolutie noodzakelijk is om een buitenlandse vredesmacht in Irak mogelijk te maken. Het zit er dus dik in dat die er komt. Terwijl ons land bezig is zijn troepen te ontplooien, wordt het debat over de grondslag van de stabilisatiemacht voor Irak internationaal nog volop gevoerd. Maar Nederland heeft zijn standpunt al bepaald.