

---

# COMMENTAAR

---

## De Verenigde Staten en Irak

Guido den Dekker en Ramses A. Wessel\*

Op 23 februari 1998 slaagde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, er in de crisis met Irak voorlopig te bezweren. Er werd een overeenkomst getekend waarin Irak belooft mee te werken aan de uitvoering van de resoluties van de VN-Veiligheidsraad en in het bijzonder om onmiddellijk, onvoorwaardelijk en onbeperkt toegang te verlenen tot plaatsen die van belang zijn voor de wapeninspecties. De vraag naar een eventueel militair ingrijpen lijkt daarmee voorlopig van de baan. Voorlopig, maar niet voorgoed. In een eerste reactie stelde president Clinton dat de Amerikaanse troepen in de Golf paraat blijven tot het moment dat de VS zelf tevreden zijn over de naleving door Irak van zijn verplichtingen. Deze reactie ging gepaard met een directe waarschuwing voor het geval dat Irak zich niet zal houden aan de bepalingen van de nieuwe overeenkomst: “this time there will be serious consequences”.

Ook na de totstandkoming van deze nieuwe overeenkomst blijft de vraag echter of er een juridische grondslag bestaat voor een militaire operatie tegen Irak met het oog op het verkrijgen van onmiddellijke, ongehinderde en onvoorwaardelijke toegang door de UNSCOM inspecteurs tot alle Iraakse (vermeende) wapenopslagplaatsen.

Naar onze mening kan geen van de recentelijk frequent aangehaalde resoluties van de Veiligheidsraad een machtiging bieden tot een gewapend ingrijpen door één of meerdere staten.<sup>i</sup> Het meest genoemd ter verdediging van een tegengesteld standpunt wordt resolutie 678 (1990), waarin de Veiligheidsraad aan de met Koeweit samenwerkende mogendheden toestemming gaf om een einde te

---

\* Mr. G.R. den Dekker en drs. R.A. Wessel zijn respectievelijk verbonden aan de Leerstoelgroep Volkenrecht van de Universiteit van Amsterdam en de sectie Recht der Internationale Organisaties van de Universiteit Utrecht.

maken aan de Iraakse bezetting van Koeweit die in resolutie 660 (1990) veroordeeld was. Leurlijk en Siekmann, bijvoorbeeld, stellen dat het doel van deze resolutie ruimer was en mede het afdwingen van alle na resolutie 660 aangenomen resoluties ('all subsequent relevant resolutions') en het herstel van 'international peace and security in the area' omvatte.<sup>ii</sup> Op het eerste gezicht zouden de bewoordingen van deze resolutie inderdaad kunnen leiden tot de conclusie dat er een oneindig mandaat voor staten bestaat om militaire maatregelen te nemen om de implementatie van alle na resolutie 660 genomen (en nog te nemen) besluiten af te dwingen. Er zijn evenwel sterkere argumenten voor de stelling dat resolutie 678 doelt op alle resoluties die na resolutie 660 zijn aangenomen, maar vóór resolutie 678 zelf. De verwijzing in resolutie 678 refereert aan de in de preambule met name genoemde resoluties (zoals ook bevestigd in diezelfde preambule). Bovendien is er niet langer sprake van een met Koeweit samenwerkende coalitie, waarmee ook de autorisatie om 'de internationale vrede en veiligheid in het gebied te herstellen' is vervallen.

Dat er wel degelijk een einde gekomen is aan de toestemming van de Veiligheidsraad om militair geweld te gebruiken blijkt ook uit — de door velen genegeerde — resolutie 686 (1991), waarin de Veiligheidsraad de geldigheid van militair optreden verbindt aan de verplichting van Irak om een aantal met name genoemde eisen na te komen. Deze eisen hadden zonder uitzondering betrekking op de bezetting van Koeweit en zijn in de huidige situatie niet langer relevant. Dit laatste is ook door de Verenigde Staten erkend. De recente crisis draaide om het niet meewerken door Irak aan het wapencontrole regime, zoals ingesteld door resolutie 687 uit 1991 en meer in het bijzonder om de weigering door Irak om toegang te verlenen tot acht 'presidentiële' locaties.

Resolutie 687 biedt echter evenmin een grondslag voor een gewapend optreden. De verplichtingen voor Irak worden er duidelijk in opgesomd, maar nergens maakt de resolutie melding van een mogelijkheid om het naleven van die verplichtingen met militaire middelen af te dwingen. Integendeel, in de laatste paragraaf van resolutie 687 besluit de Veiligheidsraad om nauw bij de zaak betrokken te blijven en om verdere maatregelen te nemen die nodig mochten blijken voor de implementatie van de resolutie en voor het verzekeren van vrede en veiligheid in het gebied. In latere resoluties heeft de Veiligheidsraad in dit verband slechts de 'ferme intentie' uitgesproken om verdere maatregelen te nemen die noodzakelijk kunnen zijn om eerdere resoluties te implementeren (zie bijvoorbeeld paragraaf 8 van

resolutie 1137 (1997)). Het enkele uitspreken van een 'intentie' tot het nemen van verdere 'maatregelen', zelfs als hieronder militair optreden wordt begrepen, dient evenwel te worden gevolgd door een *besluit* waarin de Veiligheidsraad opdraagt of machtigt tot het gebruik van geweld, alvorens er daadwerkelijk militair opgetreden kan worden uit hoofde van het collectief veiligheidssysteem. Voor een dergelijk nieuw besluit bleek echter onvoldoende draagvlak in de Veiligheidsraad te bestaan, hetgeen eveneens wijst op een veranderde situatie. Immers, als er geen discussie mogelijk zou zijn over de mogelijkheid tot militair ingrijpen, dan zou de weigering van een aantal leden van de Raad om een nieuwe resolutie aan te nemen weinig betekenis hebben.

De nieuwe overeenkomst tussen de VN en Irak verandert niets aan dit uitgangspunt. De verplichtingen die Irak reeds uit hoofde van de bestaande resoluties heeft, worden slechts bevestigd, met een aanvulling in de vorm van een speciaal regime voor de acht presidentiële lokaties. Wel zal het niet uitvoeren van de resoluties nu tevens een schending van de overeenkomst opleveren. Op 2 maart 1998 heeft de Veiligheidsraad de overeenkomst bekrachtigd in resolutie 1154 en aan het niet nakomen ervan "the severest consequences" verbonden. Ook in dit geval heeft een aantal leden van de Veiligheidsraad echter duidelijk gemaakt dat dit niet een automatische machtiging tot militair optreden impliceert. Met name China en Rusland hadden duidelijk gemaakt dat een verwijzing naar de mogelijkheid om "all necessary means" te gebruiken op een veto van hun zijde zou kunnen rekenen. Maar ook landen als Brazilië, Zweden, Costa Rica en Portugal, die de VS tot dan toe gesteund hadden in hun Irak-beleid, waren tegen het uitreiken van een blanco cheque.

Nu er in de huidige omstandigheden voor militair optreden een rechtsbasis ontbreekt, zouden de VS en zijn eventuele coalitiegenoten door een gewapende actie tegen Irak de volkenrechtelijke verplichting schenden om in de internationale betrekkingen af te zien van het gebruik van en de dreiging met geweld (artikel 2, lid 4 VN-Handvest). Militair optreden zou in deze omstandigheden derhalve aanleiding geven tot volkenrechtelijke aansprakelijkheid. Irak zou, als de door de onrechtmatigheid direct getroffen staat, gerechtigd zijn tot rechtsherstel, schadevergoeding of genoegdoening. Het uitvoeren van bombardementen, waartoe kennelijk nog steeds plannen bestaan als onderdeel van de militaire operatie onder de veelzeggende naam *Desert Thunder*, zal tot gevolg hebben dat de staten die deelnemen aan de operatie internationaal aansprakelijk zijn voor de schade die zij op het territorium van Irak veroorzaken en dat zij deze schade moeten vergoeden.

Ook de Nederlandse regering dient zich dit laatste goed te beseffen. Met de toezegging van militaire middelen als bijdrage aan *Desert Thunder* heeft Nederland zich gecommitteerd aan een vanuit volkenrechtelijk perspectief hoogst dubieuze operatie. Niet alleen zou Nederland aansprakelijk zijn voor zelf toegebrachte schade; reeds de enkele deelname als militaire coalitiepartner aan een onrechtmatig optreden leidt tot zijn aansprakelijkheid (zie artikel 27 van de concept-artikelen over staatsaansprakelijkheid). Het eventueel exclusief 'defensieve' gebruik van het Nederlandse fregat zal aansprakelijkheid dus niet kunnen uitsluiten. Ook het feit dat de VS waarschijnlijk het commando zullen voeren over het Nederlandse fregat verandert niets aan dit uitgangspunt.

Vijfenvertig jaar lang hebben politieke tegenstellingen tussen de permanente leden van de Veiligheidsraad aan een effectief functioneren van het collectief veiligheidssysteem van het VN-Handvest in de weg gestaan. Het optreden van de VN in de (tweede) Golfoorlog leek een nieuw tijdperk in te luiden, waarin het eindelijk mogelijk bleek om het in 1945 overeengekomen systeem in de praktijk zijn waarde te laten bewijzen. Het handhaven van internationale vrede en veiligheid was voor het eerst werkelijk een aangelegenheid van de wereldgemeenschap als geheel. De recente uitlatingen van de Amerikaanse regering om op een door henzelf gekozen tijdstip en onafhankelijk van de Veiligheidsraad militair op te treden, staan helaas in schril contrast tot de vastberadenheid die de wereldgemeenschap zeven jaar geleden tentoonspreidde bij het collectief handhaven van vrede en veiligheid op basis van internationaal recht.

## Noten

- i.. Zie ook Guido den Dekker, Ingrijpen vereist VN-resolutie, *de Volkskrant*, 11 februari 1998.
- ii.. Zie hun bijdragen 'Er is geen nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad nodig voor militaire actie tegen Irak' in *NRC-Handelsblad* van 17 februari 1998; en 'VS staan in hun recht met actie tegen Irak' in *de Volkskrant* van 23 februari 1998.