

Vergaderjaar 2017–2018

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 178

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2017

Met deze brief komt het kabinet tegemoet aan de verzoeken van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie (d.d. 28 september en 17 oktober 2017) om een schriftelijke appreciatie van de situatie in de Koerdische Autonome Regio (KAR) na het referendum, de ontwikkelingen rondom Kirkuk, de dreigementen van Irak en de buurlanden jegens de KAR, de inzet van Nederland en de EU om escalatie te voorkomen en de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse trainingsmissie in de Koerdische autonome regio. Daarnaast komt het kabinet met deze brief de toezegging na schriftelijk te reageren op de vragen van het lid Sjoerdsma (D66) tijdens het mondelinge vragenuur van 26 september jl. of de Koerdische regio voldoet aan de Montevideo-criteria (Handelingen II 2017/18, nr. 4, item 5). Tevens maakt het kabinet van de gelegenheid gebruik om de vragen van de leden Sjoerdsma (D66), Voordewind (ChristenUnie), Karabulut (SP), Van Ojik (GroenLinks), Van der Staaij (SGP) en Thieme (PvdD) over het referendum over onafhankelijkheid voor Iraakse Koerden te beantwoorden. Deze vragen werden ingezonden op 28 september 2017 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 322).

Achtergrond van het referendum

Op 25 september jl. is het Koerdische onafhankelijkheidsreferendum gehouden in de KAR en delen van de betwiste gebieden onder Koerdische controle, waaronder Kirkuk en de provincie Nineveh. De vraag op het stembiljet luidde: »wilt u dat de Koerdische regio en Koerdische gebieden buiten de regio een onafhankelijke staat worden?«. De Koerdische kiescommissie maakte twee dagen later bekend dat de opkomst ongeveer 78 procent was en dat 93 procent vóór een onafhankelijk Koerdistan had gestemd.

Het referendum is niet bindend. De Koerdische autoriteiten hebben voornamelijk naar aanleiding van de uitkomst niet unilateraal de onafhankelijkheid uitgeroepen en zeggen dat voornamelijk ook niet van plan te zijn. Zij zien de uitslag van het referendum als een helder volksmandaat om met de federale overheid van Irak een hernieuwde dialoog aan te gaan over slepende problemen in de relatie, waaronder de toepassing van de Grondwet (zoals bepalingen over de status van de betwiste gebieden, waaronder Kirkuk), de verdeling van olieopbrengsten en de overdracht van begrotingsgeld, en de status van de *Popular Mobilisation Forces* (PMF) ten opzichte van de Peshmerga.

Reactie Iraakse regering

Het referendum is gehouden zonder goedkeuring van de Iraakse regering, die zowel het referendum als de uitslag als ongrondwettelijk heeft bestempeld, onder andere op basis van een uitspraak van het Hooggeerechtshof. De Koerdische argumentatie dat artikel 140 van de Grondwet een legitieme basis vormde voor het referendum werd verworpen door de autoriteiten in Bagdad.

Het referendum heeft de reeds gespannen relatie tussen Bagdad en Erbil verder op scherp gezet. Na het referendum koos met name het Iraakse parlement een harde positie. Het parlement nam een lijst van 13 punten aan waarin het de Iraakse regering oproep tot het heroveren van Kirkuk (desnoods met geweld), het sluiten van buitenlandse consulaten in Erbil en het strafrechtelijk vervolgen van de organisatoren van het referendum.

Mede in reactie op de motie van het Iraakse parlement, nam de Iraakse regering een aantal maatregelen om het federale gezag over de buitengrenzen en de betwiste gebieden te herstellen. Zo heeft Bagdad sinds 29 september alle internationale commerciële vluchten van en naar de KAR stilgelegd, met uitzondering van militaire, humanitaire en diplomatieke vluchten. Ook heeft Bagdad de beschikbaarheid van buitenlandse valuta in de KAR aan banden gelegd.

Situatie rondom Kirkuk

De spanningen tussen Bagdad en Erbil bereikten de afgelopen dagen een voorlopig dieptepunt in de betwiste gebieden. Deze gebieden, waaronder delen van de provincies Kirkuk en Nineveh worden zowel door Bagdad als Erbil geclaimd. In de Iraakse Grondwet hebben deze gebieden een speciale status die uiterlijk in 2007 per referendum genormaliseerd moest worden. Tot die tijd vielen de betwiste gebieden onder het gezag van Bagdad. Dit referendum is evenwel niet gehouden. Toen in 2014 ISIS oprukte in Irak, hebben de Koerdische Peshmerga gezorgd dat ISIS Kirkuk stad niet binnenviel en geen toegang kreeg tot de omliggende olievelen. Ook bevrijdde de Peshmerga delen van de betwiste gebieden van ISIS, waaronder Sinjar en de provincie Nineveh. Sindsdien strekt de *Kurdish Defense Line* (KDL) zich uit voorbij de grenzen van de KAR en omvat grote delen van de betwiste gebieden, inclusief Kirkuk.

Op vrijdag 13 oktober jl. trokken Iraakse troepen op naar het zuiden van de stad Kirkuk en later naar de stad zelf. De Peshmerga droeg de controle over aan Iraakse strijdkrachten in een groot gedeelte van de betwiste gebieden. Bij Kirkuk zou de PMF niet hebben deelgenomen aan de operatie, maar trokken achter de Iraakse troepen op waarbij enkele confrontaties met Peshmerga zijn gemeld. In andere delen van de betwiste gebieden (Sinjar en Nineveh) namen Yezidi en Christelijke PMF eenheden in coördinatie met de Peshmerga de controle over. Op

17 oktober was het grootste deel van de betwiste gebieden weer in handen van de centrale autoriteiten.

Ondanks de coördinatie ten aanzien van de overname van posities, zijn enkele schermutselingen geweest. Er zijn berichten van incidenten tussen Iraakse troepen en Peshmerga, maar ook van incidenten tussen Peshmerga-groepen onderling (Koerdische Democratische Partij (KDP) gelieerde groepen versus Patriottische Unie van Koerdistan (PUK) gelieerde groepen). Het is onduidelijk of er dodelijke slachtoffers zijn gevallen.

Ten tijde van de inname van Kirkuk zijn Koerden vertrokken uit de betwiste gebieden, voornamelijk richting Erbil en Sulemaniya. De VN verwacht dat de meeste vluchtelingen binnen enkele dagen terug zullen keren, als de situatie rustig blijft.

De gebeurtenissen in Kirkuk en het terugtrekken van de Peshmerga uit de betwiste gebieden lijken hard te zijn aangekomen in de KAR. De spanningen tussen de PUK en KDP lopen op. President Barzani stelde in aanloop naar het referendum dat het referendum mede bedoeld was om de Koerdische partijen nader tot elkaar te brengen. Na een impasse van twee jaar is het pas vlak voor het onafhankelijkheidsreferendum gelukt het parlement van de KAR bijeen te brengen met de vertegenwoordigers van de PUK en de KDP. Er is echter veel woede over-en-weer naar aanleiding van de recente ontwikkelingen. KDP-aanhangers verwijten de PUK dat ze het gebied zonder slag of stoot hebben opgegeven, terwijl de PUK de KDP president Barzani oproept om af te treden omdat het referendum aan de basis zou liggen van de ontstane situatie.

Internationale en Nederlandse reactie op het Koerdische referendum in Irak

Vrijwel de gehele internationale gemeenschap, waaronder de EU, VS en de regionale machten Saudi-Arabië, Iran en Turkije, heeft de Koerdische autoriteiten voorafgaand aan referendum opgeroepen het referendum te annuleren of tenminste uit te stellen. Alleen Israël heeft steun uitgesproken voor het referendum.

Ook Nederland heeft zich over het referendum uitgesproken. Er bestaat begrip voor de situatie van de Koerden en de door hun gevoelde historische wens voor meer autonomie. Voor Nederland staat evenwel het belang van het behoud van territoriale integriteit van Irak voorop, om zo de kans op verdere destabilisatie in Irak te vermijden. Een unilaterale afsplitsing van de Koerdische regio zou serieuze consequenties hebben voor de stabiliteit in de regio. De situatie in Irak is zeer complex, niet in de laatste plaats vanwege de voortdurende strijd tegen ISIS. Ook wordt de Koerdische regio geconfronteerd met grote uitdagingen, waaronder de opvang van ruim 2 miljoen Iraakse ontheemden en vluchtelingen uit Syrië, interne verdeeldheid, corruptie en een stagnerende economie. Nederland heeft verschillende malen de Koerdische autoriteiten opgeroepen tot uitstel van het referendum, het voeren van een constructieve dialoog en het onthouden van eenzijdige acties.

De meest uitgesproken reacties kwamen van buurlanden met een eigen Koerdische minderheid. In reactie op het referendum hebben buurlanden Iran en Turkije bedreigd met economische, diplomatieke en militaire sancties. Tot op heden zijn deze dreigementen beperkt gebleven tot hard taalgebruik en enig militair vertoon langs de grenzen met de KAR. Iran heeft tijdelijk het luchtverkeer stilgelegd en de landovergangen gesloten, maar sindsdien ook weer enkele landovergangen geopend. Voor Turkije

geldt, ondanks forse retoriek, dat economische maatregelen tegen de KAR ook snel de eigen Turkse belangen zouden schaden, onder andere op het gebied van energietoevoer. Door de reactie van beide buurlanden is de regering in Bagdad genoodzaakt nauw contact te zoeken en te houden met zowel Turkije als Iran. De internationale gemeenschap heeft met oog op de dreigende taal alle partijen opgeroepen tot kalmte, zeker na de dreiging van escalatie rondom Kirkuk.

Voorafgaand aan het referendum heeft de EU, onder meer op aandringen van Nederland, in een verklaring van HV Mogherini opgeroepen tot afstel van het referendum en het belang van dialoog onderstreept. Na het referendum riep de HV beide partijen op tot een constructieve dialoog, kalmte en terughoudendheid. De EU heeft gezegd klaar te staan om deze dialoog te ondersteunen. Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 16 oktober jl. heeft Minister Koenders de HV opgeroepen om de bemiddelingspogingen extra kracht bij te zetten (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1783). De HV heeft hiertoe contact opgenomen met premier Abadi. Tot op heden heeft nog geen formele dialoog tussen beide partijen plaatsgevonden.

De VN heeft vanaf de aankondiging van het onafhankelijkheidsreferendum op 7 juni jl. geprobeerd een constructieve dialoog tussen Bagdad en Erbil op gang te brengen, zowel achter als voor de schermen. In aanloop naar het referendum bracht de VN Veiligheidsraad een verklaring uit waarin steun werd uitgesproken voor deze bemiddelingspoging, alsmede voor de soevereiniteit, territoriale integriteit en de eenheid van Irak. Op 18 oktober jl. heeft de VN Veiligheidsraad wederom een verklaring uitgebracht waarbij werd opgeroepen tot de-escalatie en dialoog.

Gevolgen voor de Nederlandse militaire inzet

De Nederlandse militaire inzet in Irak en de Koerdische regio gebeurt in het kader van de gezamenlijke strijd tegen ISIS. De veiligheidssituatie in de gebieden waar trainingen worden verzorgd is stabiel. Vanwege de ontwikkelingen en bezorgdheid bij de trainees over hun familieleden in de betwiste gebieden, heeft het Ministerie van Peshmerga (MoP) gevraagd de trainingen te onderbreken. Inmiddels zijn de trainingen hervat, ook door Duitsland en Finland. In het licht van de recente ontwikkelingen heeft de anti-ISIS coalitie besloten alle *Advise & Assist*-activiteiten in de betwiste gebieden op te schorten. Ook de Belgisch-Nederlandse *Advise & Assist*-taakgroep heeft zich uit deze gebieden teruggetrokken.

Het kabinet houdt de situatie zeer nauwgezet in de gaten en toetst op dagelijkse basis of het verzorgen van trainingen militair en politiek opportuun is. De veiligheid van onze mensen gaat daarbij boven alles. Om een gedegen afweging te kunnen maken, staat Nederland veelvuldig in contact met de internationale partners waarmee in de KAR wordt samengewerkt. Vooralsnog is er voor de VS geen aanleiding de militaire steun (het zogenoemde *Train and Equip*-programma) te stoppen.

Naast de actuele situatie in het veld zorgt de opschorting van de internationale vluchten van en naar de KAR voor vertraging bij de inzet in het gebied en de terugkeer van militairen naar Nederland. Nederland maakt voor de in- en uitroering en repatriëring terug naar Nederland gebruik van commerciële vluchten van en naar Erbil.

Gevolgen voor de Nederlandse programma's

Het overgrote deel van de hulpverlening voor op ISIS bevrijde gebieden wordt verleend vanuit de KAR. Voorlopig gaan de humanitaire operaties door, hetzij met enige vertraging. VN-organisaties en sommige NGOs

hadden voorbereidingen getroffen door extra goederen klaar te zetten bij kampen buiten KAR voor ten minste drie weken. Toegang tot betwiste gebieden en het mogelijk maken van doorreizen via Bagdad voor hulpverleners zijn thans belangrijke aandachtspunten. De VN is in samenwerking met NGOs bezig met het maken van aangepaste plannen om te zorgen dat de humanitaire hulpverlening zo weinig mogelijk zal worden belemmerd.

De Koerdische regio kent een aanzienlijke Nederlands-Koerdische gemeenschap (er zijn 7.500 Nederlandse paspoorthouders in Erbil en omgeving). De opschorting van de internationale vluchten van en naar de KAR heeft gevolgen voor deze gemeenschap. Nu men de KAR niet meer rechtstreeks via de lucht kan verlaten, zal men via Bagdad moeten reizen. Niet iedereen beschikt over de juiste Iraakse documenten om dit te kunnen doen. Het reisadvies voor Irak is daarom aangepast. De EU overlegt, mede op voorspraak van Nederland, met de Iraakse autoriteiten over de gevolgen van het opschorten van de internationale commerciële vluchten. Ook de VN probeert hiervoor een oplossing te vinden. De Iraakse autoriteiten hebben toegezegd coulant om te gaan met diegenen die niet over de juiste documenten beschikken. Buitenlandse Zaken volgt de situatie nauwgezet. In de gebieden waar sinds 13 oktober de spanningen toenamen, was het reisadvies reeds rood («niet reizen»).

Montevideo-criteria

Op verzoek van het lid Sjoerdsma (D66) en de schriftelijke vragen van de leden Sjoerdsma (D66), Voordewind (ChristenUnie), Karabulut (SP), Van Ojik (GroenLinks), Van der Staaij (SGP) en Thieme (PvdD) ten aanzien van de kwestie of de Koerdische regio voldoet aan de Montevideo-criteria, wil het kabinet het volgende opmerken.

Voorop staat dat de Koerdische autoriteiten naar aanleiding van het referendum geen onafhankelijkheid hebben uitgeroepen en zij hebben gezegd dit ook niet op afzienbare termijn te doen. Een beoordeling van het al dan niet voldoen aan de Montevideo-criteria is pas aan de orde indien er sprake is van een onafhankelijkheidsverklaring. De Montevideo-criteria zijn in dit geval derhalve irrelevant. Het kabinet ziet derhalve op dit moment geen aanleiding de extern volkenrechtelijk adviseur te vragen om een advies terzake.

In algemene zin geldt dat op grond van het internationaal recht een entiteit als staat wordt beschouwd indien is voldaan aan vijf criteria:

- I. Een afgebakend grondgebied;
- II. Een permanente bevolking;
- III. Effectief gezag;
- IV. De bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden;
en
- V. Afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van de staat.

De zogenoemde «Montevideo-criteria» betreffen de eerste vier hierboven genoemde feitelijke criteria, zoals opgenomen in het Montevideo Verdrag inzake de Rechten en Plichten van Staten van 1933. Het vijfde criterium betreft een rechtmatigheidscriterium dat is ontwikkeld op basis van de praktijk van staten vanaf het interbellum. Op basis van deze vijf criteria kan worden vastgesteld of een entiteit een staat is onder internationaal recht. Erkenning van een entiteit als staat is een bilaterale aangelegenheid.

Volgens de meeste landen, waaronder Nederland, ontstaat een entiteit niet als staat als gevolg van erkenning, maar is erkenning slechts de vaststelling van een al bestaande situatie onder het volkenrecht. Erkenning impliceert daarmee slechts de bereidheid om diplomatieke relaties aan te gaan. Ook wanneer een entiteit aan de vijf volkenrechtelijke criteria voldoet, zijn andere staten niet verplicht om tot erkenning over te gaan. In een dergelijke situatie is al dan niet erkennen een politiek besluit. Erkenning van een entiteit als staat terwijl die entiteit (nog) niet aan de vijf criteria voldoet, is in strijd met het internationaal recht (verbod op premature erkenning en mogelijk een schending van het non-interventie verbod).

Tot slot

De gebeurtenissen van de afgelopen weken hebben het onderling vertrouwen tussen Bagdad en Erbil diep geschaad. Het herstel van dit vertrouwen staat juist nu voorop en verdient alle aandacht. Het referendum en de nasleep ervan zijn een culminatie van wederzijdse grieven, die in belangrijke mate zijn verbonden aan de gebrekkige naleving van de Grondwet uit 2005. Beide partijen zullen bereid moeten zijn om tot een constructieve dialoog over de economische en politieke geschillen te komen. De territoriale integriteit van Irak en de stabiliteit in Irak en de regio zijn daarbij cruciaal. Unilateraal optreden is geen oplossing voor de grote uitdagingen waarvoor zowel Irak als de Koerdische regio staan. Als de huidige precaire situatie niet goed wordt aangepakt, bestaat een reëel risico tot escalatie met potentieel vergaande regionale consequenties. Daar zal ook de strijd tegen ISIS onder lijden. Het streven naar vreedzame, politieke oplossingen is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij dialoog de enige manier voorwaarts is. Het kabinet houdt de situatie nauwlettend in de gaten, niet in de laatste plaats met oog op de veiligheid van de Nederlandse militairen in het gebied. Indien de situatie dit vereist, zal het kabinet verdere actie ondernemen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
K.H.D.M. Dijkhoff