

SUMMARY

## I.1 Formation of the Committee

In the night of 18-19 March 2003, following the rejection of six motions on the question of war in Iraq, the speaker closed the assembly of the Lower House of Parliament. Thus ended a series of debates and an exchange of documents dealing with a possible armed attack on Iraq by the us and the position that the Netherlands should adopt in relation to it, which had started in early September 2002. The attack was launched on 20 March.<sup>1</sup> The issue of Iraq did not then disappear from the agenda. However, as the Minister of Foreign Affairs put it, the reality of 'the military offensive by a coalition led by the us' did change the way the issue was addressed.<sup>2</sup> Once that offensive began, Parliament was no longer concerned with the definition of Dutch policy on the Iraq question but with the government's accountability for the adopted policy and its consistent application. Parliamentary debate was accompanied by public debate, in the media and amongst experts in various fields, such as public international law, international relations and national and international security. This report concerns the political and public debate, which continues to this day.

For nearly six years, successive administrations – Balkenende I (then outgoing), II, III and IV – opposed an independent (i.e. non-governmental) inquiry. However, on Monday 2 February 2009, objections were withdrawn. On that day, the Prime Minister and the government ministers most directly concerned, namely the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Defence and the Minister of the Interior and Kingdom Relations, sent identical written statements to the speakers of the Upper and Lower Houses of Parliament.<sup>3</sup> On the same day, the Prime Minister held a press conference, at which he announced his intention to form a committee chaired by W.J.M. Davids, former President of the Supreme Court of the Netherlands. The committee's remit would be to investigate decision-making concerning Dutch policy on Iraq in the period from summer 2002 to summer 2003. The Prime Minister sought parliamentary approval before proceeding to set up the committee.

In his written statement, the Prime Minister explained his proposal as follows. In the preceding weeks, parliament had announced a large number of further questions regarding the decision-making concerning the political support for the 2003 Iraq War given by the Netherlands. The government<sup>4</sup> had previously accounted for its decision-making in some detail, in written statements, in answers to questions and in a series of parliamentary debates. A majority of members of Parliament had supported the government's policy, as evidenced by, for example, the voting on ten motions. However, it seemed that answering parliamentary questions was no longer sufficient. Furthermore, the financial and economic crisis was demanding the administration's full attention. With these considerations in mind, the administration was proposing to instruct an independent com-

---

1 Written statement from Minister of Foreign Affairs to the Lower House, dated 26 March 2009, *Parliamentary Documents II*, 2002/03, 23 432 nr. 103. The date of the invasion is sometimes given as 19 March 2003, which was the date in the American time zones when the attack began. The dates cited throughout this report are those valid in the Netherlands' time zone.

2 The written statement referred to in note 1.

3 *Parliamentary Documents II*, 2008/09, 31847 nr. 1; *Parliamentary Documents I*, 2008/09, 31847, nr. A.

4 Although a constitutional difference exists between the government and the administration, the two terms are used interchangeably, without any intention to make a constitutional point.



mittee to investigate the preparation of and decision-making concerning the Netherlands' political support for the invasion of Iraq.

The Prime Minister was certainly right to say in his written statements that numerous questions concerning the US invasion of Iraq had been posed or announced. Nor can it be denied that the government had already provided a great deal of information on the subject in written statements and in parliamentary debates. However, the written statements of 2 February 2009 did not immediately dampen parliamentary interest in the 'Iraq question', as the administration had hoped. There was an immediate debate in the Lower House, in the context of which the Prime Minister was asked seven questions. Thus, in the first twenty-four hours, the effect of the written statement was the opposite of what was sought. The Prime Minister answered the questions raised in the debate in a written statement dated 3 February. His response to the question of whether ministerial responsibility applied to all earlier questions was a simple 'Yes'. In reply to the other questions, the Prime Minister essentially confined himself to referring to his written statement of the previous day.

On 4 February 2009, the House considered the proposal to establish a committee.<sup>5</sup> A motion calling for the preparation of a parliamentary inquiry was rejected. The outcome of the debate was that sufficient support for the government's proposal was secured. After consulting the Prime Minister, the prospective committee chairman accordingly turned his attention to the composition of the committee and other preparations.

The committee was formally established by the Decree Establishing a Committee to Investigate Decision-Making concerning Iraq, of 6 March 2009. The decree was amended by a further decree on 28 October 2009.<sup>6</sup>

## 1.2 The call for a (parliamentary) inquiry

As the Prime Minister indicated in his written statements, Parliament has repeatedly called the government to account regarding the Netherlands' Iraq policy and related matters, by posing questions, by calling interpellation debates and in the context of oral debates. Questions about the implementation of Dutch policy were first asked by MPs within a week of the invasion itself, namely on 25 March 2003. Many more followed subsequently.

Between 19 March 2003 and 2 February 2009, the Netherlands' Iraq policy was the subject of a general debate in the Lower House or standing house committees on fourteen occasions; in the context of those debates, several motions calling for a parliamentary inquiry were put forward, and were all rejected. The Upper House too has repeatedly considered the Netherlands' Iraq policy. Thus, there has been no lack of parliamentary consideration of the subject. The repeated and prolonged refusal of successive administrations, each supported by a parliamentary majority, to allow an inquiry, is regarded by the Committee as obstinate. Considerable dissatisfaction, both inside and outside the political arena, could have been prevented by a more timely inquiry. Examination of the matter would also have been more straightforward at an earlier stage than

---

<sup>5</sup> *Proceedings II*, 2008/09, 50-41914, February 2009.

<sup>6</sup> The establishment decree and the associated amendment decree (Decree nr. 3084260, *Stc.* (=Government Gazette) 16447, 30 October 2009) are both appended to this report, together with explanatory notes (Appendix A).

it has been nearly seven years after the events in question. The recollections of the individuals concerned have inevitably been impaired by the passage of time and coloured by the (unfortunate) course of events in Iraq since the spring of 2003. Furthermore, recollections have been influenced by leaks from important sources and by the suggestion – nurtured by the resistance to an inquiry – that the government was unprepared to reveal crucial information. All things considered, it would have been better if an inquiry had taken place at an earlier stage.

### I.3 Appointment of the members and staff of the Committee

On the recommendation of the prospective chairman,<sup>7</sup> the establishment decree appointed the following persons to the Committee:

- W.J.M. Davids, LLM, chairman
- Prof. Dr. M.G.W. den Boer
- Prof. Dr. C. Fasseur
- Dr. T. Koopmans
- Prof. Dr. N.J. Schrijver
- Prof. Dr. M.J. Schwegman
- A.P. van Walsum, LLM

The Committee's staff was made up of:

- Dr. J.J.G. van der Bruggen, Secretary
- H.T. Bos-Ollermann, LLM, first Deputy Secretary
- M. Lignac, MA, second Deputy Secretary

At a later stage, the Committee's staff was supplemented (in the capacity of researcher) by:

- Colonel (rtd) Dr. D.C.L. Schoonoord (RNLMC)

The Committee appointed Prof. Dr. Schwegman as its vice-chairman.

### I.4 Remit

The establishment decree stated that the Committee was to be independent. Its remit was to investigate preparations and decision-making in the period from summer 2002 to summer 2003 with regard to the Netherlands' political support for the invasion of Iraq in general, and with regard to matters pertinent to international law, to intelligence and information provision and to alleged military involvement in particular.

Within the time frame that was allotted and to the extent the Committee was able to do so, it perceived its task as one of fact-finding and therefore it sought to determine the relevant facts and to produce a maximally complete reconstruction of the preparations and the decision-making process concerning the Iraq question.

---

<sup>7</sup> At a press conference on 25 February, the prospective chairman had already announced the names that he had recommended to the Prime Minister.



## I.5 General structure and content of the report

The Committee's terms of reference indicate that it was to investigate and report on a subject that has many different aspects: national and international, political and legal, historical and social, military and diplomatic, ethical and economic. There are various forms that the Committee's report might reasonably have taken; all such forms would imply a particular subject or substrate of facts coming to the fore at more than one point and would necessitate cross-referencing between parts of the report.

In the presentation of its findings, the Committee has opted to work from the general to the particular. Chapter 2, in which the Committee describes its methodology, is followed by a number of Chapters (3 to 6) describing the various facets of the context in which the Iraq question and the associated decision-making processes must be considered. Chapters 7 to 11 elaborate on the themes and aspects referred to earlier and provide further analysis. Finally, in Chapter 12, the inquiry's findings are summarized in forty-nine conclusions. Appended to the report are several formal documents, plus certain items whose content has played a central role in the inquiry. The maps in this report are derived from *De Wereld Bosatlas* (Wolters-Noordhoff Atlasproducties of Groningen, 2004). The Committee thanks the publisher for giving its consent to the use of the material and for its support with the adaptation of the maps.

A more specific summary of the topics and questions dealt with in each of the Chapters 3 to 11 is presented below.

The events surrounding the invasion of 20 March 2003 were not historically isolated, on either the national or international stages. The background to those events is therefore described in Chapter 3, starting with the Iraqi conquest of Kuwait on 2 August 1990. When the president of Iraq, Saddam Hussein, refused to withdraw his forces from Kuwait, Operation Desert Storm – an air and ground offensive against Iraq, led by the us and the UK – was launched on 16 January 1991. In 1990, the Netherlands demonstrated its willingness to take an active part in the conflict with Iraq by making one or more frigates available. Desert Storm was instigated and authorized by the UN Security Council. Following Iraq's defeat, a major disarmament programme was started in 1991, under the auspices of the UN. Consideration is given to the way that this programme was implemented by Iraq, the specially created inspection body, UNSCOM, and the IAEA. The steps taken to protect threatened sections of population of Iraq, such as the Shiites and Kurds, are also examined. With a view to forcing Iraq to cooperate with the various UN resolutions, the us and the UK (and initially France) carried out repeated air strikes on the country. Among other issues, this background Chapter discusses the stance taken by the Dutch government (the Lubbers III, Kok I and Kok II administrations) and the Lower House in relation to these attacks and the last major air strike (Operation Desert Fox) in December 1998, which took place without explicit authorisation by the UN Security Council.

In Chapter 4, the central issue is the social context within which debate about Iraq took place in the Netherlands. First, the turbulent political situation prevailing in the Netherlands in spring 2003 is described. In its decision of 18 March 2003 to give political support but not military support for the invasion of Iraq, the government made explicit reference to public support, which is why the Committee considers the social context as important. The government's reasoning was influenced by public opinion to a significant extent. Accordingly the Committee felt it appropriate to describe public opinion on Iraq in the Netherlands (and elsewhere) and to consider the extent to which the government used public opinion research to shape its policy.



Chapter 5 deals with the political decision-making in The Hague. The first question examined is how the government arrived at its position on the Iraqi conflict and what role the Ministry of Foreign Affairs played in that regard. What course did the preparation by civil servants, the formulation of a government stance, the cabinet discussions and the parliamentary debates take? And when and how were the Prime Minister and the Minister of Defence involved in the discussions and the debates in the House? The international dimension in the Dutch decision-making is also examined, for instance the response to Security Council Resolution 1441 in the Netherlands. Matters such as British contacts with the Prime Minister and us requests for political and military support are addressed as well. Another topic covered in this Chapter is the political debate surrounding two important decisions taken prior to the invasion, namely to make Patriots (together with Dutch military personnel) available to Turkey and to provide Host Nation Support to the us for equipment and troop movements (through the port of Rotterdam, for example). Of significance in this regard is the decision-making process of the government that led to the March 2003 decision to give political support but no further military support to the imminent us-British invasion of Iraq.

In Chapter 6, the Committee examines the extent to which decision-making on Iraq influenced the attempts to form a coalition between the CDA (Christian Democratic Party) and the PvdA (Labour Party) in spring 2003. The Committee also analyses the value of a claim, often expressed since the House debate of 18 March 2003, namely that the Dutch position on the invasion of Iraq revealed at the time, was allegedly the result of a 'deal' between the CDA and the PvdA in the context of negotiations on a feasible government coalition. Furthermore, the Committee deals with the question of whether after the elections of 22 January 2003 political decision-making within the government was strongly affected by the coalition-shaping process.

Chapter 7 outlines the international dynamics surrounding the Iraq dossier, against the background of the post-9/11 security policy of the us. How did the Bush administration exert pressure on Saddam Hussein's regime in the months preceding the invasion? How did the European partners respond to the us security strategy? One important topic addressed in this Chapter is how the Netherlands charted a course between divergent Atlantic and European positions on Iraq. The Netherlands made a straightforward choice for the former. Could the Netherlands then act as an intermediary in an increasingly divided Europe? The Netherlands' role within NATO – particularly in relation to the stationing of Patriot missile defence systems in Turkey – is also examined. Considerable attention is devoted to the weapons inspection process and to the administration's use of the reports prepared by UNSCOM and UNMOVIC. Before the Committee commenced its inquiry, several people raised the question whether Dutch political support for the us-British invasion was motivated by economic interests, in particular oil interests. It has also been suggested that the appointment of De Hoop Scheffer as NATO Secretary-General was a factor. Both matters are dealt with in this Chapter.

In Chapter 8, the Committee considers the basis in international law for military intervention in Iraq. To that end, applicable international law on the use of force is discussed, with particular attention given to the law and practice of the UN Security Council. The resolutions on Iraq passed by the Security Council in the 1990s are examined and the Committee assesses questions such as whether the mandate for the use of force contained in Resolution 678 (1990) was still valid in the period 2002-2003, if it was determined that Iraq had not met its disarmament obligations and was therefore guilty of a material breach of the conditions of the ceasefire negotiated in 1991. The Committee also looks at the consequences of the difficulties encountered with the collective sanction regime imposed on Iraq



after 1990 (collective sanctions being the most serious coercive measure short of the use of military force open to the Security Council). During the period covered by the inquiry, Resolution 1441 of 8 November 2002 was very important. This resolution gave Iraq one last chance to meet its disarmament obligations and threatened serious consequences if it did not. Dutch political debate concerning the legal basis for military intervention is reviewed in some detail by the Committee. From the outset, the administration took the view that a new Security Council mandate for the use of force was politically desirable, but not legally indispensable. The basis for this stance was the so-called 'corpus theory': the belief that, taken as a body, the various Security Council resolutions on Iraq passed since 1990 constituted a mandate for the use of force, which was still valid in March 2003. How did the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence arrive at their interpretation of international law, and how did the administration arrive at its view of the situation? Particular attention is given to decision-making within the Dutch cabinet and the parliamentary debate on this issue. Finally, the Committee examines the legal basis for the military support that the Netherlands provided with a view to promoting the stability and reconstruction of Iraq following the us-British military intervention in the summer of 2003. In this Chapter of the report, the Committee gives one of its members, A.P. van Walsum, the opportunity to make a separate statement setting out his views on the implications of the absence of a mandate in international law for military action against Iraq.

In Chapter 9, the Committee examines the role of the Dutch intelligence services, the AIVD and the MIVD in the decision-making process. What sources and information regarding Iraq's WMD programme did the two services have access to and how were those sources and that information assessed? Particular attention is given to the AIVD's and MIVD's handling of (public) information about WMD from the UK and the US. The Ministry of General Affairs, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence regularly received reports from both services. The Committee investigated how the ministries used these reports and what influence they ultimately had on the government's decision to give political support for the Iraq War. The way that the government accounted to Parliament for this decision is also described. Another matter examined in this Chapter by the Committee is the provision of information by the AIVD and the MIVD to the combatant nations.

Chapter 10 deals with the question of military involvement. On 15 November 2002, the Netherlands was one of numerous countries that were asked by the US to contribute to the mobilization, albeit then only in the planning phase, of a military force against Iraq. Questions have arisen concerning the nature of this request. In this context, the Committee considers whether contributing to military *preparation* could have been expected to lead to participation in military *action* in Iraq. The content of the request made by the US on 15 November was largely withheld from Parliament by the Dutch government. What were the reasons for this course of action? This Chapter also considers how the Netherlands responded to the request for Host Nation Support and how its response compared with the response of other countries. The deployment of Patriot missiles at the request of the Turkish government also gave rise to questions that require further examination. The Netherlands ultimately declined the second part of the US request, which related primarily to the possible use of offensive weapons. From the outset, the government stated there could be no offensive contribution to the US plans by The Netherlands, unless our country was able to independently verify whether there had been any (further) material breach by Iraq of the obligations placed upon it by the various Security Council resolutions. How should this position be interpreted? The Nether-

lands ultimately decided to give political support to the us-British attack on Iraq, but not military support. How this decision should be viewed internationally is one of the central questions to this inquiry, which is addressed in this Chapter and elsewhere in this report. In the years since the invasion, it has repeatedly been asserted inside and outside Parliament that, despite the government's decision not to provide active military support, Dutch military personnel participated in military action in, around or over Iraq prior to or during the invasion. The Committee's findings in relation to these assertions are presented in this Chapter.

Chapter 11 begins with an analysis of object and significance of Article 100 of the Constitution and of the Assessment Framework 2001 for the commitment of Dutch military forces, as may be deduced from the origins of those instruments. On the basis of that analysis, the Committee considers which of the government's decisions concerning Iraq are governed by the provisions in question, and whether the government adhered to them properly. The government justified the deployment of Patriots by reference to the Netherlands' NATO obligations. Is that argument consistent with Article 100 and its origins? The Committee also considered whether the statements made by the ministers who spoke for the government on this topic were complete and clear with regard to matters such as the House's voting rights.





## CONCLUSIONS



agreement regarding the PvdA support for the government's decision to express political support for the invasion of Iraq by the us and the UK.

11. At the cabinet meeting held on 17/18 March 2003, the precise meaning of 'political support' was not made clear. That opened the door to misunderstanding. This scope was increased by the fact that the written statement submitted to the Lower House on 18 March included no explicit reference to 'political support'. Those words were used, however, in the subsequent exchanges in the Lower House.
12. On 17 March 2003, Balkenende informed Bos (PvdA leader and prospective coalition partner) that no action would be taken to include the Netherlands as a member of the so-called 'coalition of the willing'. The fact that the Netherlands was nevertheless listed amongst the coalition's members was due to the failure of the Ministry of Foreign Affairs to provide the Dutch ambassador in Washington with the instructions he requested.
13. The us benefited from the political backing expressed by the Netherlands and other countries, since it increased support for the invasion at the global level (the coalition of the willing). The us did not need to exercise a great deal of pressure to secure the Netherlands' political and (defensive) military support. The Netherlands made an explicit distinction between political and military support; this distinction was not always recognized by the us.
14. The decision to support the invasion of Iraq was based mainly on international political considerations. First, there were the largely unspoken Atlantic solidarity considerations. Second, there was a desire for continuity in Dutch policy on Iraq. Such continuity was dubious, however, since by 2003 the us and Britain were pursuing a very different objective from that which they had pursued in the 1990s. They had moved from action designed to penalize aggression to intervention that had to result in the foreign occupation of Iraq.
15. The Committee found no evidence that the expression of political support for the US-British invasion of Iraq was motivated by Dutch commercial interests. It was nevertheless the case that the Dutch business community stood to gain from the existence of a level playing field in postwar Iraq.
16. A common EU stance was unlikely, since there was a dichotomy of opinion within the union. By adopting a pro-us-British position, the Netherlands lost its ability to fulfil its preferred role as intermediary between, primarily, the UK on one side and Germany and France on the other. In the period examined by the Committee, the 'Atlantic reflex' prevailed over a Eurocentric response.
17. Within NATO, the Netherlands took the us-British side. The Netherlands backed efforts to build consensus in favour of providing protection to Turkey; yet the Netherlands acted alone when already at an early stage it made Patriot missiles available to Turkey, in response to a request from the us.
18. The Security Council resolutions on Iraq passed during the 1990s did not constitute a mandate for the us-British military intervention in 2003. Despite the existence of certain ambiguities, the wording of Resolution 1441 cannot reasonably be interpreted (as the government did) as authorizing individual Member States to use military force to compel Iraq to comply with the Security Council's resolutions, without authorization from the Security Council.
19. The Netherlands made it very clear that it attached great importance to a so-called 'second resolution', but this position was toned down because the government consistently added that a second resolution was politically desirable, but not legally indispensable.
20. The Dutch government's often-repeated view that a second resolution was 'politically desirable, but not legally indispensable' is not easy to uphold. The wording and scope of



- Resolution 1441 cannot be interpreted as such a second resolution. Hence, the military action had no sound mandate under international law.
21. The interpretation of international law adopted within the Ministry of Foreign Affairs was not based on a thorough, up-to-date legal analysis. The difference of opinion that existed within this ministry regarding the legitimacy of using force against Iraq was extremely unfortunate.
  22. Generally speaking, arrangements should be made – in the form of an improved organizational structure, for example – to ensure that advice on international law is properly considered in the decision-making process within the Ministry of Foreign Affairs and subsequently by the government as a whole. Such arrangements would be consistent with a long tradition in Dutch foreign policy and the government's constitutional duty to promote the development of the international rule of law.
  23. In early 2003, the Netherlands did not argue for the weapons inspectors to be given more time to ascertain whether Iraq had disarmed.
  24. The Netherlands urged the us to accept that the United Nations should be given a prominent role in the postwar stabilization and reconstruction of Iraq. Although the Dutch government was aware that us preparations for the post-conflict phase were wanting, this knowledge played no part in the decision to offer political support for the war.
  25. The Dutch government was selective in its interpretation of reports by UNMOVIC. Thus, the Ministry of Foreign Affairs did not reflect the nuances of the UNMOVIC reports.
  26. Within the Dutch intelligence services, neither the AIVD (General Intelligence and Security Service) nor the MIVD (Military Intelligence and Security Service) possessed any significant amount of independently sourced information about Iraq's WMD programme. Both services based their assessments largely on the reports of the UN weapons inspectors and information supplied by foreign intelligence services.
  27. The MIVD initially subjected incoming information to its own military-technical analysis. In the context of that analysis, Iraq's limited capacity to make use of WMD was highlighted. However, after early 2003, no further critical analysis of incoming information was made.
  28. The AIVD performed little internal analysis of Iraq's WMD programme. Nevertheless, the AIVD did observe Iraqi attempts at procurement within the Netherlands in the context of its non-proliferation remit.
  29. Over the period as a whole, the MIVD and the AIVD were more reserved in their assessments of the threat posed by Iraq's WMD programme than government ministers were in their communications with the Lower House.
  30. The reports made by the AIVD and in particular the MIVD concerning WMD were more nuanced than the public reports from other countries. These nuances were not reflected by the relevant ministers or departments; rather, ministers and departments extracted those statements from the intelligence services' reports that were consistent with the stance already adopted. In its depiction of Iraq's WMD programme, the government was to a considerable extent led by public and other information from the us and the UK.
  31. Before the war, there was no significant debate in the Lower House regarding the threat posed by Iraq's WMD programme. It was not until after the war, when no WMD were found and critical reports started to appear concerning the performance of the intelligence services in other countries that debate began in earnest. When debate did begin, the government's statements to the Lower House ascribed a greater role to the AIVD and the MIVD than these services actually had played.



32. In its discussions with the parliamentary Intelligence and Security Services Committee (the 'Secret Committee'), the government did not allude to the nuances of the reports made by the MIVD and the AIVD. Contrary to the facts reported by the Committee, the Minister of Defence asserted that the AIVD and MIVD reports were not inconsistent with the public statements made by ministers.
33. The government did not disclose to Parliament the full content of the request that the US made to the Netherlands on 15 November 2002, concerning cooperation with planning for the mobilization of a military force to compel Iraq to comply with Security Council Resolution 1441.
34. From the different interpretations of the US request made by ministers Kamp (Defence) and De Hoop Scheffer (Foreign Affairs), from the cabinet debate concerning military involvement and from the written statement by Deputy Prime Minister De Boer on 25 March 2003, it is apparent that, right up until the time of the invasion, there was confusion as to what the US had asked of the Netherlands and what policy was to be followed with regard to the US request. Ministers who were not directly involved were not adequately informed about the nature and content of the request.
35. In its negotiations with the US regarding the nature of the Dutch assistance to be provided in response to the US request, the Netherlands stipulated that any decision to provide actual military support would have to be made on the basis of the Netherlands' own judgement. Thus, the Netherlands retained independent decision-making authority in relation to practical military support.
36. The distinction between offensive and defensive weapons made by the Dutch government, in the context of which the Patriot missiles were regarded as purely defensive, is questionable.
37. The government did not provide the Parliament with any information about the provision of Host Nation Support in fulfilment of national treaty obligations prior to its written statement of 17 February 2003 (the day that practical support began). The failure to communicate information sooner was inconsistent with the government's undertaking to inform Parliament in good time.
38. In connection with Operation Enduring Freedom, the Dutch frigate *HMS Van Nes* was on a few occasions deployed in international waters off the Arabian Peninsula to escort vessels involved in the build-up of the US-British invasion force. By deploying the frigate, the Netherlands was seeking to protect its reputation as a reliable partner in international military operations. The Dutch submarine *HMS Walrus* was not involved in any way in the build-up of an allied invasion force.
39. The Committee found no evidence to support the rumours that the Netherlands had made an active military contribution to (preparations for) the invasion of Iraq.
40. The presence of a Dutch officer at a press conference held by US General Franks in Qatar on 22 March 2003 was the result of a misunderstanding and incorrect instructions. The officer in question was not to blame; Defence Minister Kamp was politically responsible insofar as the misunderstanding arose from organizational flaws within his department.
41. It would have been advisable for the Ministry of Defence to remove Dutch exchange officers from British warships sooner, rather than at the last moment before the start of the war. This would have prevented the unnecessary irritation caused to the Royal Navy.
42. When, on 17 March 2003, it was decided not to comply with a number of outstanding US requests for offensive support, such as the 're-labelling' of a frigate for operations against Iraq, the government was accommodating the views of the PvdA.



43. In cabinet, the reasons cited for refraining back from active military participation included the absence of a US request for offensive military support and the lack of national support for involvement. In the Lower House, the government placed the emphasis on the lack of national support for involvement.
44. The ministerial statements made on behalf of the Kok I and Kok II administrations and during the period under examination to the Lower House regarding the application of Article 100 of the Constitution and the 2001 Assessment Framework for the commitment of Dutch military forces were mutually contradictory in some respects and not always clear. In the context of the Iraq debate, for example, it was sometimes assumed that Article 100 afforded the House a right to approve the governmental decision, while on another occasion it was (rightly) stated that this was not the case.
45. The government erroneously failed to apply Article 100 of the Constitution to the deployment of Patriot missiles and accompanying military personnel to East Turkey. The assertion that deployment was necessitated by the Netherlands' NATO obligations was inconsistent with both the wording of the article and its origins. The Ministry of Defence still adheres to the doctrine that Article 100 is not applicable to the deployment or availability of military forces in compliance with treaty obligations. The Committee does not share this view.
46. The wording of Article 100 of the Constitution is ambiguous as to its applicability in cases concerning the deployment or availability of military forces on Dutch territory. However, the 2001 Assessment Framework clearly states that the article is not applicable in such cases.
47. Article 100 of the Constitution was not applicable to the decision communicated to the Lower House by the written statement of 18 March 2003, since the decision did not relate to the deployment or availability of military forces.
48. The decision to provide political support for the Iraq War was not influenced by the possible appointment of Minister De Hoop Scheffer to the office of NATO Secretary General.
49. The Committee questions the classification of some state secret documents made available for its perusal. This policy is considered to impede historical research and fact-finding to an unreasonable extent. The Committee recommends the introduction of a system under which the classification of documents is subject to periodic review. This would seem to be an appropriate task for the National Archives and the Ministry of Education, Culture and Science, to which the latter archives belong.



## &lt;要約&gt;

## 1.1 委員会の設置

2003 年 3 月 18 日から 19 日にかけての夜、下院でイラク戦争に疑義を呈する 6 つの動議が否決され、議長は会議を閉会した。それによって、2002 年 9 月初めに始まった、アメリカにより予定されていたイラク武力攻撃と、それをオランダが認めるべきであることに関する審議と文書の交換は終了した。攻撃は 3 月 20 日に始まった。イラク問題は、審議事項から消えることはなかった。しかし、外務大臣の言葉通り、「アメリカが率いる連合軍による軍事攻撃」の現実、問題への対処方法を変えた。攻撃が始まると、議会はイラク問題に関するオランダの政策の定義ではなく、採択された政策とその一貫性ある適用に関する政府の説明責任に関心を寄せた。議会での議論にともなって、メディアや国際公法や国際関係、国内及び国際的な安全保障などの様々な分野の専門家の間での公共的な討論が行われた。この報告書は、今日に続く政治的、公共的議論に関心を払っている。

第一次（一度辞任）、第二～第四次と続いたバルケネンデ政権は、独立の（すなわち非政府の）検証に 6 年近く反対した。しかし、2009 年 2 月 2 日の月曜日に、反対は撤回された。その日、首相と外務大臣、国防大臣と内務大臣といったもっとも直接関係する大臣たちが、上院下院両院議長にあてて同一内容の声明文を送った。同日、首相は記者会見を開き、前オランダ最高裁長官である W.J.M・ダーヴィッツを議長とする委員会を設置するつもりであることを発表した。委員会の権限は、2002 年夏から 2003 年夏の間のおランダのイラク政策に関する政策決定の検証である。首相は、委員会を設置する手続の前に議会による採択を求めた。

声明文では、首相が次の提案を説明している。それ以前の数週間にわたり、議会はオランダ政府による 2003 年のイラク戦争に対する政治的支持に関する意思決定過程について多くの質問事項を表明していた。政府はこれまでも、ある程度詳細に、書面で、あるいは質疑での回答や議会の一連の審議で意思決定について説明してきた。議会の多数派政党の議員が政府の政策を支持していたことは、10 の動議に対する投票結果などから明らかであった。しかし、議会の質問事項への回答は、十分ではなかったようである。またさらに、財政的、経済的危機に注力することを政権は求められている。これらのことを考慮し、政権はオランダのイラク戦争に対する政治的支持に関する準備と意思決定を検証するため、独立委員会を設置することを提案した。

首相が、アメリカによるイラク侵攻に関する数多くの疑問をすでに彼の声明文に示し、表明していたと述べたことは確かにもっともであった。また、政府がすでに、声明文と議会の審議で、疑問に関する多くの情報を提供していたことも



否定できない。しかし、2009年2月2日の声明文は、「イラク問題」への議会の関心を直ちにくじくような効果はなく、政権の期待通りにはならなかった。下院で直ちに審議が行われたが、そこで、首相は7つの事項を質問された。最初の24時間のうちに、声明文は考えられていたものとは逆の効果をもたらした。首相は2月3日付の声明文で、審議で出された質問に回答した。以前に出されたすべての質問に閣僚の責任が適用されるか否かが問われた質問に関する回答は、単なる「Yes」だった。首相は、他の質問への回答では、彼の前日の声明文に言及するにとどめた。

2009年2月4日、下院は委員会の設置提案を審議した。議会による検証準備を求める動議は、否決された。審議の結果は、政府提案に十分な支援がなされるべきであるということだった。したがって、首相の助言を求めた後、委員長予定者は、委員会の構成やその他の準備に取りかかることになった。

委員会は、正式にはイラクに関する意思決定の調査のための委員会を設置する法令によって設置された。法令は、2009年10月28日に別の法令により修正された。

## 1.2 （議会）検証の要求

首相が声明文で示唆したように、議会は繰り返し質問し、大臣への質問審議を求め、口頭での審議という意味で、政府にオランダのイラク政策と関連する事項の説明を求めている。オランダの政策実施に関する最初の質疑は、2003年3月25日、イラク侵攻から1週間以内に国会議員によって行われた。さらに多くの質問が続いてなされた。2003年3月19日から2009年2月2日の間に、オランダのイラク政策は下院あるいは下院常任委員会で14回、一般審議の対象になった。それらの審議の中で、議会検証を求める数回の動議が出され、すべて否決された。上院もまた、オランダのイラク政策について繰り返し審議した。したがって、議会の審議事項から除外されていたわけではなかった。議会の多数派によって支持されている長期政権による繰り返しの長期にわたる拒否は、委員会によって抵抗とみなされている。政界の内外でのかなりの不満は、もっとタイムリーな検証がなされれば防止されていた可能性がある。問題の検証は、問題の出来事があってから7年近くたって行うのではなく、もっと早い段階であればもっと容易であっただろう。関係者の記憶は、必然的に時間の経過によって損なわれ、2003年春以降のイラクでの（不幸な）出来事に彩られている。さらに記憶は、重要な情報源からのリークや、検証に対する抵抗から政府は重要な情報を明らかにする準備ができていないであろうとの示唆から影響を受けていた。すべてのことを考慮すれば、早期に検証が行われた方が良かっただろう。

## 1.3 委員会のメンバーとスタッフの任命

就任予定の委員長の推薦のもと、設置法令により以下の委員を任命した。



- W.J.M. Davids, Ilm, chairman
- Prof. Dr. M.G.W. den Boer
- Prof. Dr. C. Fasseur
- Dr. T. Koopmans
- Prof. Dr. N.J. Schrijver
- Prof. Dr. M.J. Schwegman
- A.P. van Walsum, Ilm

委員会のスタッフは次のように構成された。

- Dr. J.J.G. van der Bruggen, Secretary
- H.T. Bos-Ollermann, Ilm, first Deputy Secretary
- M. Lignac, ma, second Deputy Secretary

後に、委員会スタッフは補注された（調査員として）

- Colonel (rtd) Dr. D.C.L. Schoonoord (rnlmc)

委員会は、副委員長として Schwegman 教授を任命した。

#### 1.4 権限

設置法令は、委員会が独立したものであることを規定している。その権限は、イラク侵攻全般に対するオランダの政治的支持に関する事項、国際法、情報収集と情報提供、特に軍事的介入の決定の適切性に関する 2002 年夏から 2003 年夏の間準備と意思決定の検証である。

割り当てられた時間枠の中でできる範囲において、委員会は、自らの任務を事実認定であると把握し、したがって委員会は関連する事実の判断やイラク問題に関する準備や意思決定過程を最大限完全な形で再構築することを求めた。

#### 1.5 全般的な構成と報告書の内容

委員会への委任事項は、国内的・国際的、政治的・法的、歴史的・社会的、軍事的・外交的、倫理的・経済的という様々な局面に関して検証し、報告することである。その合理的帰結として、委員会報告書は、様々な形式をとることができたであろう。いずれの形式にせよ、特定の事項や事実の特質性を複数のポイントから示すため、報告書の複数の部分間で相互参照する必要があるであろう。検証結果の提示方法として、委員会は一般的なことを先に示し、個別的なことを後から示すことにした。第 2 章では委員会の方法論を明らかにし、続く章（3～6 章）はイラク問題とそれに関する意思決定過程で考慮しなければならない諸点を説明している。第 7～11 章は先に示した事項や側面について詳しく述べ、さらなる分析を示した。最後に第 12 章で、検証結果を 49 の結論にまとめた。報告書に



は、いくつかの公式文書を添付し、加えて検証において中心的な役割を担った特定の内容項目を示した。報告書の地図は、De Wereld Bosatlas (Wolters-Noordhoff Atlasproducties of Groningen, 2004)から用いた。委員会は、資料を使うことに同意し、地図の使用を支援してくれた出版社に感謝する。

第 3～11 章の各章で扱ったより具体的なトピックと問題の要約は、以下に示した。

2003 年 3 月 10 日の侵攻を取り巻く問題は、国内的にも国際的にも、歴史的に孤立したものではない。この出来事の背景は、1990 年 8 月 2 日のイラクによるクウェート占領に始まることを、それゆえ第 3 章で明らかにした。サダム・フセインイラク大統領がクウェートから軍を引き上げることを拒否し、砂漠の嵐作戦（アメリカとイギリスの指揮によるイラクに対する空と地上からの攻撃）が 1991 年 1 月 16 日に始まった。1990 年に、オランダは 1 つ以上の艦船が利用できるようにすることで、イラクの紛争において積極的な役割を自発的に担った。砂漠の嵐作戦は、国連安全保障理事会によって主導され、決定されていた。イラク敗戦後、1991 年に大規模な武装解除プログラムが国連の支援のもとで始まった。このプログラムがイラクによって実行される道筋が検討され、UNSCOM と IAEA という特別の監視機関が設けられた。シーア派やクルド人のようなイラクで危機にさらされている人々を保護するためにとられた方法もまた、検証している。さまざまな国連決議への協力をイラクに強制するため、アメリカとイギリス（そして最初はフランス）は、イラクに繰り返し空爆を実施した。そのほかの問題として、背景に関するこの章では、この攻撃と、国連安全保障理事会の明示的な承認なしに実施した 1998 年 12 月の最後の大規模空爆（砂漠のキツネ作戦）の関係においてオランダ政府（第三次ルベルス政権、第一次、第二次コック政権）と下院により取られた立場もまた検討している。

第 4 章の中心的な問題は、オランダで行われたイラクに関する議論における社会的文脈だ。最初に、2003 年春のオランダの激しい政治状況を示している。イラク侵攻に対して政治的に支持したが軍事支援を行わなかった 2003 年 3 月 18 日の決定で、政府が市民の支持を明らかに参照していたので、委員会は重要な事項として社会的文脈を考慮している。政府の理由付けは、相当程度世論の影響を受けており、委員会はオランダ（そしてその他の地域）におけるイラクに対する世論を述べ、政府が世論調査を使って政策形成をした範囲を検討することが適当と考えた。

第 5 章は、ハーグにおける政治的意思決定を扱っている。最初の問題はどのように政府がイラク紛争への立場にたどり着いたかであり、それに関して外務省がどのような役割を担ったかである。どのような筋道が公務員によって準備され、政府の立場が形成され、内閣で議論し、議会で審議が行われたのか。そして、いつ、どのように首相と国防大臣は議論と下院の審議に参加したのか。オランダの国際的局面における意思決定も検証しており、例えば、オランダの国連安



安保決議 1441 号への対応などを検証した。イギリスが首相と連絡を取り、アメリカが政治的・軍事的支持を要請した問題もまた、同様に検証された。この章でその他に取り上げたトピックは、イラク侵攻の前の二つの重要な決定を取り巻く政治的議論だ。それは、トルコに（オランダ軍人とともに）提供したパトリオットミサイルと、装備と兵士の移動（例えばロッテルダム港を通じて）のための在蘭米軍駐留費負担の提供に関するものだ。この点で重要なことは、差し迫っていたイギリスとアメリカのイラク侵攻について、政治的支持はするものの、それ以上に軍事的支援はしないとす 2003 年 3 月の決定に至るまでの政府の意思決定過程だ。

第 6 章で委員会は、イラクに関する決定が 2003 年春の CDA（キリスト民主党）と PvdA（労働党）の連立の試みに影響した程度を検証している。委員会は、2003 年 3 月 18 日の下院での審議以来しばしば示された主張に関する評価も分析している。それは、当時のイラク侵攻に対するオランダの立場が、連立政権に関する交渉の文脈において、CDA と PvdA の間の取引の結果であると伝えられていることであった。さらに委員会は、政府内での政治的意思決定が 2003 年 1 月 22 日の選挙後であったことが、連立政権の形成過程に強く影響していたかという問題を扱っている。

第 7 章は、アメリカの 9/11 後の安全保障政策の背景に対して、イラク文書を取り巻く国際的な力学を概説している。ブッシュ政権がどのように侵攻に先立つ数カ月でサダム・フセイン政権への圧力を働かせたのか？ヨーロッパの同盟国がどのようにアメリカの安全保障戦略に対応していたのか？この章で取り上げた一つの重要なトピックは、オランダがイラクに関する大西洋とヨーロッパの立場の違いの間でどのような道筋を計画していたかだ。オランダは、前者のために率直な選択をした。オランダはその時、ヨーロッパの分断が高まる中で、仲裁者として行動をすることができなかったか？NATO でのオランダの役割もまた、特にトルコのパトリオットミサイル防衛システムの設置との関係で、検証されている。政権が用いた UNSCOM と UNMOVIC が作成した報告書と、武器の査察プロセスにはかなりの注意を払っている。委員会が検証を始める前に、何人かの人々が、アメリカとイギリスの侵攻に対するオランダの政治的支持は経済的利益、特に石油利権によって動機づけられているかどうかという疑問があげられていた。デ・ホープ・スヘッフェルを NATO 事務総長に選任してことが一つの要因であったことを示唆していた。両者の問題は、この章で扱っている。

第 8 章で委員会は、イラクへの軍事介入に関する国際法の根拠を検討している。そのために、特に、国連安保理の法と実務に注意しつつ、軍事力の使用に関して適用される国際法を議論した。1990 年代のイラクに関する安保理決議が検証されている。委員会は、もしイラクが武装解除義務を履行していないと断定し、したがって 1991 年に交渉された停戦条件に関する重大な違反を犯しているならば、1990 年の安保理決議 678 号に含まれている武力行使の権限が、2002～2003



年間に引き続き有効であったか否かのような問題を検証評価している。委員会はまた、1990 年の後のイラクの政権に課した集合的制裁で現れた困難さの結果もまた検証している（集合的制裁とは、安保理に認められた軍事力の行使前の最も重大な強制措置）。検証の対象となった期間で、2002 年 11 月 8 日の 1441 号決議は非常に重要であった。この決議は、武装解除義務の履行の最後の機会をイラクに与え、それがなされない場合は重大な結果を招くおそれがあった。委員会は、軍事介入に関する法的根拠に関するオランダの政治議論を詳細に検証した。発端から政権は、軍事行使のための安保理権限は政治的に望ましいが、法的には不可欠ではないという見解だった。この立場の根拠は、いわゆる「コーパス理論」、つまり 2003 年 3 月にまだ有効であった武力行使権限とみなされる、1990 年以降に成立したイラクに関するいくつもの安保理決議を一体のものとしてとらえたという説だ。外務省や国防省は、どのようにそのような国際法の解釈に至り、どのように政権は状況認識に至ったのか？この問題に関するオランダの内閣と議会内での意思決定に、特に注意が向けられている。最後に、委員会はオランダが、2003 年夏の米英による軍事介入後のイラクの安定と復興の促進という観点から提供した軍事支援の法的根拠を検証している。報告書のこの章で、委員会は委員の一人である A.W.ヴァルスムに、イラクに対する軍事行動のための国際法における権限の欠如の意味に関する見解を示すため、別に見解を述べる機会を与えている。

第 9 章で委員会は、オランダの情報機関である AIVD（総合情報保安局）と MIVD（軍情報保安局）の意思決定過程での役割を検証している。どのようなイラクの大量破壊兵器プログラムに関する情報源と情報に、この二つの機関がアクセスし、どのようにそれらの情報源と情報を評価したのか？イギリスとアメリカからの大量破壊兵器についての（公的）情報を AIVD と MIVD がどのように取り扱ったのかについて、特に注意を向けている。総務省、外務省と国防省は両機関から定期的に報告を受けていた。委員会は、どのようにこれらの省が報告書を利用し、イラク戦争を政治的に支持する政府の決定にどのように最終的に影響を与えたのかを調査した。政府がこの決定について議会に説明した方法もまた、記述されている。そのほかの事項として委員会がこの章で検証したのは、戦闘国での AIVD と MIVD の情報提供能力だ。

第 10 章は、軍事的参加に関する問題を取り扱っている。その時は計画段階だけであったが、2002 年 11 月 15 日に、オランダはイラクに対する軍事力の動員をアメリカから求められた数ある国の一つであった。この要求に関しては疑問が呈されていた。この文脈で、委員会は軍事的準備に寄与することがイラクの軍事行動への参加につながるか否かを検討している。11 月 15 日のアメリカによる要求の内容は、オランダ政府により議会に対しても広く非公開とされていた。この行動の理由は何か？この章はまた、どのようにオランダがホスト国の支援の要求にこたえ、その回答がほかの国の回答と比べてどのようなものであったの



かを考慮している。トルコ政府の要請でパトリオットミサイルを配備したことはまた、さらなる検証が必要な問題を浮上させた。オランダは最終的に、攻撃用の武器の使用可能性に関係したアメリカの要求の二つ目の部分は拒否した。初めから、いくつもの安保理決議により求められていたイラクが履行すべき義務について、さらに違反があるか否かを独自に確認できない限り、オランダはアメリカの計画に攻撃面で貢献できないことを政府は宣言していた。この立場はどのように解釈されるべきか？オランダは最終的に、イラクに対する英米の攻撃に対して、軍事支援はしないが、政治的に支持することを決定した。この決定は、どのように国際的にみなすべきかは、この検証の中心的な問題の一つであり、この章やこの報告書のあちこちで取り上げられている。侵攻以来、議会の内外で繰り返し主張されたのは、軍事支援を積極的に提供しないという政府の決定にもかかわらず、オランダ軍人が侵攻前又は侵攻中のイラク国内、周辺あるいは上空で軍事行動に参加をしていたということだ。委員会のこれらの主張に関する見解は、この章で示されている。

第 11 章は、オランダ軍の参加に関する憲法 100 条と「評価枠組み 2001」の目的と意義と分析をはじめに行い、そのような手段を取る原因を推測した。この分析にもとづいて、委員会はイラクに関する政府の決定が、どの規定により決定されたかという問題と、政府がそれらを適切に遵守しているのか否かを検討している。政府は、オランダの NATO での義務であるとしてパトリオットの配備を正当化した。この主張は 100 条とその根拠が一致するのか？委員会はまた、この問題について政府の見解を述べた大臣らが下院の議決権のような問題に関して完全に明確かも検討した。



### <結論>

- 1 イラク戦争に関するオランダの政治的支持に関する意思決定の検証はもっと早く実施されるべきであったであろう。
- 2 Groen Link（グリーン左派）とその他の社会党を除く下院のすべての政党が、1991年と2001年2月の間のイラクに対する英米軍事行動を支持した。それには、安保理により決定されていないものも含まれている。この期間のオランダのすべての政権は、連立の構成にかかわらず、内閣のメンバーの異議によって1998年終わりの砂漠のキツネ作戦に内閣に反対があったものの、同様に軍事行動に支持的であった。市民の異議がなかったことが注目に値する。
- 3 2002～2003年の間に、イラク問題に関する議論が騒々しい社会的、政治的展開を背景に行われた。この政治的に不安定な状況で、オランダは国内問題に忙殺されていた。その結果、特定範囲のメディアによって問題提起されていたものの、イラクに関する重要な公の議論は行われなかった。
- 4 イラク戦争で積極的に軍事的役割を担わないとのオランダ政府の決定は、当時の世論調査の結果からすると、オランダ人の多数の見解と一致していた。安全保障理事会による決定がないにも関わらず、戦争に対する政治的支持を表明する決定は、当時の世論調査の結果からすると、オランダ人の多数の見解と異なっていた。
- 5 2002年8月上旬に、新たに外務大臣となったデ・ホープ・スヘッフェル (De Hoop Scheffer) は、イラク問題について自身のスタッフと協議した。この協議は、この問題についての2002年9月4日の下院に対する最初の大臣声明文で表明された政策的原則の基礎となった。内閣、バルケネンデ首相、コルサルズ国防大臣とはいずれも、事前にこの声明文の内容について協議をしていなかった。声明文は2003年3月18日の政策文書で最終的に策定された政府方針の基礎を形作った。
- 6 首相は、イラク問題に関する討論でほとんどあるいはまったく指導性を発揮していなかった。首相は、外務大臣にイラク問題を全面的に委ねていた。2003年1月以降になってはじめて、首相はこの問題に強い関心を示した。しかしながら、それまでに、外務大臣によって規定された姿勢は、政府方針として確立していた。
- 7 初期の重大な場面で、オランダはイラク侵攻へと最終的に導くアメリカとイギリスの立場に同調していた。しかし、オランダはアメリカによって推進されていた体制を変革させるという戦略に国際法上の根拠がないという見解にあった。したがって、オランダの政策は、イラクが保有しているであろう大量破壊兵器 (WMD) の除去に向けて、国連安保理決議の履行を確保する方向であり続けた。しかし、アメリカとイギリスの行動は、体制変革という結論が避けられないものだった。オランダ政府は、戦争の目的がオランダ政府の政策に合致しないまま政治的支援を提供した。したがって、オランダの



スタンスはある範囲で不誠実であった。

- 8 2002年8月の外務大臣によって定められた政策原則で、国際法のもとでの正統性の問題は重視されなかった。同様に、インテリジェンス機関と大量破壊兵器調査報告が提示する情報には、十分に重視されなかった。
- 9 政府と連立政権は、イラク政策に関して政府と議会の間で意見の実質的な交換を行わないという、2002年9月に決定された立場を維持することを決定した。
- 10 イラク問題は、PvdA（労働党）とCDA（キリスト民主同盟）の間の連立交渉で考慮されなかった。バルケネンデとボスは、アメリカとイギリスによるイラク侵攻に対する政治的支持を表明する政府決定の、PvdAによる支持に関して明確な合意に至っていなかった。
- 11 2003年3月17日から18日にかけて開催された閣僚会議で、「政治的支持」の正確な意味は明確にされなかった。それは、誤解を生む原因となった。この範囲は、3月18日の下院に提出された声明文が、「政治的支持」に対する明示的な言及がなかったことによって増長された。しかし、それらの言葉は下院の後の意見交換で用いられた。
- 12 2003年3月17日に、バルケネンデ首相は、ボス（PvdA 党首で予定された連立相手）に、アメリカが率いる「有志連合」のメンバーとしてオランダが含まれることにならないことを伝えた。それにもかかわらずオランダが有志連合メンバーのリストに加えられたのは、外務省が首相の要求に関する指示をワシントンのオランダ大使に伝えなかったためである。
- 13 国際的レベル（有志連合）での侵攻に対する支持を高めるため、アメリカはオランダやその他の国々によって表明された政治的支持の恩恵を受けた。アメリカには、オランダの政治的、(防衛的) 軍事支援の確保のために強い圧力をかける必要はなかった。オランダは、政治的、軍事的支援を明確に区分けしていたが、この区分けはアメリカによって常に認識されていたわけではなかった。
- 14 イラク侵攻に対する支持の決定は、主に国際政治的な考慮に基づいていた。第一に、広い暗黙の大西洋的連帯の考慮だ。第二に、イラクに関するオランダ政策の継続性の要請だ。しかし、このような継続性は、2003年までに、1990年代に行ったものとはまったく異なる目的をアメリカとイギリスが追及したことで、疑わしいものとなっていた。米英両国は、イラクの外国による統治に至らざるを得ない介入への攻撃を罰することを企図した行動から移行した。
- 15 委員会は、米英のイラク侵攻に対する政治的支持の表明がオランダの商業的利益に動機づけられたことの証拠を見つけることはなかった。それでも、オランダ経済界がイラク戦争後の公平な土俵から利益を得るつもりであったことは事実だ。



- 16 共通の EU の立場は、EU 内での意見が二分されていたので、存在しなかった。英米に親和的な立場を採用したことによって、オランダはイギリス側と、ドイツ、フランスの側の間の初期段階での仲介役として好ましい役割を担う能力を失った。委員会による検証期間において、「大西洋的行動様式」(Atlantic reflex) は欧州圏の対応に勝っていた。
- 17 NATO 内で、オランダは英米側に立った。オランダは、トルコに対する保護の提供のために合意を構築する努力を支持した。オランダは、アメリカからの要請に対応して、トルコに対してパトリオットミサルを利用できるようにする最初の段階にあった時点では、また単独行動をしていた。
- 18 1990 年代に採択されたイラクに関する安保理決議は、2003 年の英米軍による介入の権限を付与するものではなかった。曖昧な文言の存在にもかかわらず、1441 号決議は、安保理の決定なしに、安保理決議の遵守をイラクに強要するため軍事力の使用を個々の安保理国に認めるものと（政府が行ったように）合理的に解釈することはできないものだった。
- 19 オランダは、いわゆる「第二決議」を重視していることを非常に明確に示していたが、政府が第二決議は政治的に望ましいものの、法的には不可欠ではないことを一貫して言い添えていたため、この立場は低調になった。
- 20 オランダ政府がしばしば繰り返した第二決議は「政治的に望ましいが法的には不可欠ではない」という見解を支持するのは容易ではない。1441 号決議の文言と範囲は、そのような第二決議に該当するものと解釈することはできない。したがって、軍事行動は国際法の下での妥当な権限を付与されたものではなかった。
- 21 外務省内で採用された国際法の解釈は、徹底した最新の法的分析に基づくものではなかった。イラクに対する武力行使の正統性に関して省内で存在した見解の相違は、非常に残念であった。
- 22 一般論で言えば、国際法に関する助言が外務省内とその後に続く政府全体による政策決定過程で適切に考慮されることを確実にするためのアレンジ、例えば改善された組織構造の形式、がなされるべきだ。そのようなアレンジは、オランダの外交政策と国際的な法の支配の発展を促進する政府の憲法的義務の長い伝統と合致するだろう。
- 23 2003 年当初、オランダはイラクが武装解除しているか否かを確認するため、武器検査官にもっと時間を与えられるべきとの主張をしなかった。
- 24 オランダは、国連がイラクの戦後の安定と復興に重要な役割を果たすべきであることを、アメリカが認めるよう求めた。オランダ政府は、紛争後の段階でのアメリカの準備が不足していたことを認識していたが、この認識は戦争に対する政治的支持の決定には関係なかった。
- 25 オランダ政府は、UNMOVIC による報告の解釈を選択的に行っていた。したがって、外務省は UNMOVIC 報告書のニュアンスを反映していなかった。



- 26 オランダのインテリジェンス機関内で、AIVD（総合情報保安局）と MIVD（軍情報保安局）のいずれも、イラクの WMD プログラムについての独立した情報源の情報を十分な量保有していなかった。両局は、大部分を国連の武器査察官の報告と海外のインテリジェンス機関から提供された情報の評価をもとにしていた。
- 27 MIVD は当初、自前の軍事技術分析による入手情報を対象としていた。その分析の中で、イラクの WMD を使用する限定的な能力が強調されていた。しかし、2003 年当初以降、入手情報の批判的分析は行われなかった。
- 28 AIVD は、イラクの WMD プログラムの内部分析はほとんど行っていない。それにもかかわらず、AIVD は、拡散防止のゆるみという文脈で、イラクがオランダ内で調達を試みようとしていると観測した。
- 29 全体の期間を通じて、MIVD と AIVD は、政府機関が下院とやり取りをした際よりも、イラクの WMD プログラムによる脅威の評価について留保を付けていた。
- 30 WMD に関する AIVD と特に MIVD により作成された報告書は、その他の国々から公開された報告書よりも微妙なものであった。これらのニュアンスは、関係省庁により反映されず、むしろ、省庁はすでに採用された立場と一致する記述をインテリジェンス機関の報告書から抽出していた。イラクの WMD プログラム描写するにあたり、政府は、かなりの程度、国民や英米からのその他の情報に主導されていた。
- 31 戦争前、下院ではイラクの WMD プログラムによる脅威に関して重要な審議はされなかった。戦後、WMD が発見されず、他国のインテリジェンス機関の行動に関する批判的な報告書が公表され始めて、初めて本格的な審議が始まった。審議が実際に始まると、下院に対する政府の声明は、AIVD と MIVD が実際に果たした役割よりも多くの役割をこれらの機関が果たしてきたとしていた。
- 32 議会の情報保安委員会（秘密委員会）での議論で、政府は MIVD と AIVD による報告書のニュアンスに言及しなかった。委員会に報告された事実とは対照的に、国防大臣は AIVD と MIVD の報告書は大臣による公開声明文と矛盾しないと主張した。
- 33 政府は、144 号安保理決議の遵守をイラクに強制するための軍事行動への動員の計画への協力に関し、2002 年 11 月 15 日にオランダにアメリカが行った要請の全内容を、議会に開示しなかった。
- 34 カンプ大臣（国防）とデ・ホープ・スヘッフェル大臣（外務）によるアメリカの要請の異なる解釈から、軍事的関与に関する内閣での議論から、そして 2003 年 3 月 25 日のデ・ブール外務副大臣の声明文から、まさに侵攻の時まで、アメリカがオランダに何を要請し、アメリカの要請に関して何の政策によるかについて混乱があったことは明らかだ。直接関与していない閣僚たち



- は、要請の性質と内容について適切に知らされていなかった。
- 35 アメリカの要請に応じて提供するオランダの支援の性質に関して、アメリカとの交渉において、オランダは実際の軍事的支援の提供に関するいかなる決定も、オランダ自身の判断を基本になされなければならないと規定した。したがって、オランダは実質的な軍事的支援に関して独立した意思決定権限を保持していた。
- 36 オランダ政府によってつくられた攻撃的、守備的武器の区分は、パトリオットミサイルが純粹に守備的なものとしてみなされている文脈では、疑わしい。
- 37 政府は、2003 年 2 月 17 日（実際の支援が始まった日）の声明文に先立ち、国として条約の義務を履行するために駐留国受け入れ支援の規定についての十分な情報を議会に提供しなかった。もっと前に情報伝達をしていなかったことは、適切な時に議会に情報を知らせるという政府の約束と矛盾していた。
- 38 不朽の自由作戦との関連で、オランダのフリゲート艦 HMS Van Nes が、米英侵攻軍の構築に関与する艦船護衛のためアラブ半島の国際水域に何度か配置された。フリゲート艦の配置によって、オランダは国際的軍事行動における信頼あるパートナーとしての評価を守ろうとした。オランダの潜水艦 HMS Walrus は、同盟侵攻軍の構築には関与しなかった。
- 39 委員会は、オランダがイラクの侵攻（のための準備）に積極的に軍事的貢献をしたとする噂を支持する証拠を見つけることはなかった。
- 40 2003 年 3 月 22 日のカタールでのフランク米大將により開かれた記者会見でのオランダの公務員の存在は、誤解と不正確な指示の結果だった。問題の公務員には責任はなかった。カンブ国防大臣は、国防省内の組織的な欠陥から誤解が生じたことの政治的責任があった。
- 41 戦争が始まる前の最後の瞬間よりもむしろもっと早期に、英国軍艦からオランダの交流要員の退去を国防省が行うことが望ましかった。こうすることで、海軍の不要な刺激を防止することができていただろう。
- 42 2003 年 3 月 17 日、対イラク作戦用にフリゲート艦の「再ラベリング」を行うような、軍事的支援に関して残っている多数のアメリカの要請に従わないと決定したとき、政府は PvdA の見解を受け入れていた。
- 43 内閣において、積極的軍事参加を控える理由には、アメリカからの攻撃的軍事支援の要請がないことと、国民的支持がないことが含まれていた。下院において、政府は関与への国民的支持がないことを強調していた。
- 44 第一次コック政権と第二次コック政権、憲法第 100 条の適用とオランダ軍の義務の評価枠組み 2001 に関する下院の調査が行われた期間の閣僚声明は、いくつかの点で相互に矛盾し、常に明確なわけではなかった。例えば、イラクの審議の文脈で、100 条は下院が政府決定を承認する権限を供与しているとししばしば仮定していたが、一方で、別の機会では、これはその事案ではな



いと（間違いなく）述べられていた。

- 45 政府は、東トルコへのパトリオットミサイルの配備と軍人の派遣に対して憲法 100 条を適用し損ねるという重大な誤りを犯した。配備がオランダの NATO の義務により必要であったとする主張は、規定の文言とその規定趣旨の双方に矛盾していた。国防省は、100 条が条約上の義務の遵守において軍事力の配備や提供に適用されないという原則にまだ執着している。委員会はこの見解を共有していない。
- 46 憲法 100 条の文言は、オランダ領内での軍事力の配備または利用可能性に関する事案にそれが適用されるのか否かがあいまいである。しかし、評価枠組み 2001 は明確に、規定がそのような事案に適用されないと述べている。
- 47 憲法 100 条が、2003 年 3 月 18 日の声明文によって下院が伝えられた決定に適用されないのは、決定が軍事力の配備と提供に関係しないからだ。
- 48 イラク戦争に対する政治的支持を表明した決定は、デ・ホープ・スヘッフェル大臣の NATO 事務局長への就任可能性に影響されたものではなかった。
- 49 委員会は、その閲読用に利用することのできたいくつかの国家機密文書の機密種別に疑問を呈する。この方針は、不合理な範囲にまで歴史的研究や事実の究明を不当に妨げるものと思慮される。委員会は、機密指定文書を定期的な審査の対象とする仕組みの導入を勧告する。これは、国立公文書館及び公文書の帰属する文部科学省の適切な任務であると思われる。