



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Eroding the United Nations Charter

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1994). Boekbespreking van: Eroding the United Nations Charter. *Acta Politica*, 29: 1994(3), 345-347. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450211>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450211>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Boekbesprekingen

Yehuda Z. Blum, **Eroding the United Nations Charter**, Martinus Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1993.

Dit boek gaat over de 'erosie' van het Handvest van de Verenigde Naties. De schrijver, hoogleraar aan de Hebreeuwse Universiteit van Jeruzalem en permanent vertegenwoordiger van Israël bij de Verenigde Naties in de jaren 1978-1984, is van mening dat in de VN steeds minder de regels van het Handvest worden nageleefd en dat in plaats daarvan gehandeld wordt al naar gelang het de meerderheid van de staten goed uitkomt. Hij licht deze these toe aan de hand van de volgende voorbeelden: de terugkeer van Indonesië naar de Verenigde Naties in 1966, die het een jaar eerder had verlaten, zonder dat daartoe de formele toetredingsprocedure werd gevolgd; het misbruik van de geloofsbrievenprocedure, om daarmee politiek onwelgevallige regimes, zoals dat van Zuid-Afrika, te weren, met voorbijgaan aan de daartoe voorgeschreven uitsluitingsprocedure; de deelname van de Palestijnse Bevrijdings Organisatie (PLO) aan het werk van de Verenigde Naties, hoewel deze organisatie niet als staat was erkend; het veronachtzamen van de clause in artikel 12 van het Handvest die voorschrijft dat de Algemene Vergadering zich zal onthouden van aanbevelingen over enigerlei dispuut dat te zelfder tijd in behandeling is bij de Veiligheidsraad; het misbruik van het begrip 'speciale noodzitting' van de Algemene Vergadering; het houden van zittingen van de Algemene Vergadering buiten New York, met name in 1988, toen Yasser Arafat door de Amerikaanse regering een visum was geweigerd; het tekortschieten van de onpartijdigheid van voorzitters van VN-organen; en de verplichte onthouding van betrokken partijen in de Veiligheidsraad onder artikel 27(3) van het Handvest als de Veiligheidsraad een besluit neemt inzake de vreedzame regeling van enig geschil.

Zo op het oog gaat het in al deze gevallen om overwegend juridische geschillen over procedures, die met tal van rechtskundige argumenten worden uitgespit. In feite staat echter bij vele van deze voorbeelden de politieke overweging op de achtergrond dat de positie van Israël binnen de Verenigde Naties nogal eens in de verdrukking komt. Dat blijkt onder andere uit de vele letterlijke citaten uit uitspraken van de

Israëlische vertegenwoordiger (dat wil zeggen, de schrijver zelf). Hij laat echter na de problematiek ook op zijn politieke merites te analyseren. Dat is – zeker voor politologen – een grote tekortkoming van dit boek.

Zo vindt de schrijver bij voorbeeld op procedurele gronden dat de Algemene Vergadering in 1988 ten onrechte haar vergadering naar Genève verplaatste teneinde Arafat de gelegenheid te geven haar toe te spreken, omdat:

- a. zo'n beslissing behoort te worden genomen tijdens de jaarlijkse zitting die *vooraf gaat* aan de zitting in kwestie;
- b. het verzoek daartoe door een VN-lid ten minste 120 dagen vóór de opening van de normale zitting moet worden ingediend;
- c. speciale zittingen op het hoofdkwartier: New York moeten worden gehouden;
- d. als een zitting buiten New York plaatsvindt, de *gehele* zitting daar moet plaatsvinden (en dus niet alleen de vergadering waar Arafat het woord voerde).

Bovendien, zo voegt de schrijver er nog achteloos aan toe, het was ook helemaal niet nodig; de PLO heeft een permanent kantoor in New York en als de heer Arafat een visum wordt geweigerd, dan had dus best iemand anders namens de PLO het woord kunnen voeren! Daarmee is het verhaal echter uiteraard niet af. Wat ontbreekt is een analyse van de vraag waarom de Amerikaanse regering het nodig vond Arafat een visum te weigeren, wat ze hem overigens in 1974 wel toegekend had. En de vraag waarom het, vanuit Palestijns perspectief belangrijk werd geacht dat juist hij en geen ander namens de PLO het woord voerde voor de Algemene Vergadering.

De juridisch-procedurele gerichtheid van het betoog doet enigszins gekunsteld aan en doet in ieder geval geen recht aan de politieke complexiteit van de materie.

Blum gaat er mijns inziens ten onrechte van uit dat afwijkingen van de bestaande procedureregels nooit geoorloofd zijn, zelfs niet met instemming van alle betrokkenen. Het zou juist zijn geweest te stellen dat bepaalde afwijkingen wél en andere afwijkingen níet geoorloofd zijn. Zo wordt al vanaf het begin af aan, in afwijking van de tekst van art. 27(3) van het Handvest, een onthouding door een permanent lid van de Veiligheidsraad *niet* als een veto beschouwd. Deze regel wordt algemeen gehanteerd en stuit niet op enig verzet. Het is in feite een informele amendering van het Handvest, zij het niet langs de daartoe voorgeschreven weg. Ook op andere punten wordt met algemeen goedvinden van de letterlijke tekst van het Handvest afgeweken. Zo schrijft artikel 23 van het Handvest voor dat de Veiligheidsraad als permanente leden de Republiek China (d.i. Nationalistisch China) en de Unie van Sovjet Socialistische Republieken omvat. Inmiddels zijn deze beide vervangen door resp. de Volksrepubliek China en de Russische Federatie, zonder dat daartoe het Handvest is gewijzigd. Artikel 97 schrijft voor dat de Secretaris-Generaal wordt benoemd door de Algemene Vergadering op aanbeveling van de Veiligheidsraad. Er wordt geen benoemingstermijn genoemd. Vanaf het begin is men er echter van uitgegaan dat zo'n benoeming voor een periode van vijf jaar zou gelden. Ook daarvoor werd geen wijziging van het Handvest nodig geacht.

Dat betekent overigens niet dat *elke* wijziging is toegestaan. Het vetorecht blijft onverkort van kracht, in die zin dat een tegenstem van een permanent lid van de Veiligheidsraad over een niet-procedureel voorstel betekent dat het voorstel is afgewe-

zen. Ook zijn voor aanvaarding steeds 9 voorstemmen vereist. Zo zijn er aanzienlijk meer regelingen in het Handvest die niet bij onderling goedvinden kunnen worden gewijzigd.

Blum zou een aanzienlijk interessantere bijdrage hebben geleverd, indien hij het spanningsveld tussen procedureel recht en politieke opportuniteit binnen de Verenigde Naties zou hebben onderzocht en zou hebben bekeken welke ruimte er bestaat om af te wijken van de vastgestelde procedures en waarom.

Nu blijft het bij de, op zichzelf juiste, constatering dat in de praktijk wordt afgeweken van die procedures, zonder dat de auteur zich de vraag stelt of dit altijd verkeerd is en zo ja, waarom. De door Blum zelf geciteerde Ralph Zacklin heeft het mijns inziens bij het rechte eind dat, gegeven de veranderingen in de internationale samenleving, ook de Verenigde Naties moeten veranderen: 'If in fact, the Charter had remained as static as the virtual absence of formal amendments might suggest, the United Nations would by now have become an obsolete and totally ineffective institution utterly in the backwater of world events' (geciteerd bij Blum, p. 241).

Voor dit aspect van de problematiek heeft Blum onvoldoende aandacht getoond. Zijn boek blijft steken in juridisch gepriegel dat voor politologen helaas veel minder interessant is dan een boek over dit onderwerp had kunnen zijn.

P.R. Baehr

J. Siersma, **Planning van onuitvoerbaar beleid. Een pleidooi voor meer overtuigingskracht in het openbaar bestuur**, VU Boekhandel/Uitgeverij, Amsterdam, 1993.

In een bijna 400 pagina's tellend proefschrift legt Siersma zijn bevindingen neer van een onderzoek naar het opstellen en uitvoeren van provinciale afvalstoffenplannen. De rijksoverheid was aan het eind van de jaren tachtig en begin jaren negentig van mening dat om de afvalstoffenproblematiek adequaat aan te pakken schaalvergroting van de afvalverwijdering noodzakelijk was. Een schaalvergroting die alleen zou kunnen worden bereikt indien de gemeenten tot regionale samenwerking zouden besluiten (aangeduid als regionalisatie). Om de regionalisatie te bevorderen besloot de wetgever de provincies te verplichten een plan op te stellen voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen.

De essentie van het plan was daarbij volgens de wetgever dat de gemeenschappelijke doelstellingen van het provinciale bestuur en de gemeentelijke besturen in het plan zouden worden vastgelegd, waarbij het provinciale bestuur als coördinerende instantie voor de uiteindelijke vormgeving zou zorgdragen. Aan de keuze voor planvorming door de provincie ligt de veronderstelling ten grondslag dat op deze wijze een harmonieus proces van gezamenlijke beleidsontwikkeling op gang kan worden gebracht. Aan het plan kunnen dan ook minimaal twee functies worden onderscheiden: (a) een instrument voor regionalisatie en (b) het stimuleren en structureren van beleidsvorming.