

Goedkeuring van de door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tijdens haar achttiende zitting op 17 december 1963 aanvaarde resoluties 1991 A en 1991 B tot amendering van het Handvest der Verenigde Naties in dier voege, dat het aantal leden van de Veiligheidsraad van elf op vijftien wordt gebracht en dat van de ECOSOC van achttien op zevenentwintig

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

I. Voorgeschiedenis

Toen in 1945 de Verenigde Naties werden opgericht, voorzagen de oorspronkelijke 51 oprichtersstaten, dat zich omstandigheden zouden voordoen, welke een amendering of een herziening van het Handvest der Verenigde Naties wenselijk en noodzakelijk zouden kunnen maken. In artikel 108 van het Handvest werd neergelegd de procedure voor een amendering, in artikel 109 die voor een herziening, waarbij dat artikel nog vaststelde dat indien niet vóór de tiende zitting een conferentie voor een herziening belegd was geweest, een voorstel daartoe op de daaropvolgende agenda automatisch geplaatst zou dienen te worden. Na 18 jaar bestaan der Verenigde Naties heeft echter nog steeds geen Handvestherzieningsconferentie plaats kunnen vinden en wel vanwege het verzet daartegen van de Sovjetblok landen om hieronder nader aan te duiden politieke redenen.

Niettegenstaande het feit, dat het politiek klimaat dus niet rijp was voor een algemene herziening, heeft, met het gestadig toenemen van het ledental der V.N., de behoefte zich doen gevoelen en zijn herhaalde pogingen aangewend om althans amendementen aan te brengen op de artikelen 23 en 61 van het Handvest, welke de samenstelling van de Veiligheidsraad en de ECOSOC regelen, teneinde een meer adequate regionale vertegenwoordiging in die organen te bewerkstelligen.

Reeds tijdens de XIde Algemene Vergadering namen de Latijnsamerikaanse landen het initiatief een uitbreiding van het ledental van de Veiligheidsraad en de ECOSOC alsook van het Internationale Gerechtshof voor te stellen, een initiatief dat door het merendeel der leden werd ondersteund. De communistische landen, onder aanvoering van de Sovjet-Unie, uitten evenwel ernstige bezwaren, bezwaren waarop alle daarop volgende pogingen tot amendering telkens zouden stranden. Immers, onder de in artikel 108 voorgeschreven amenderingsprocedure krijgt een wijziging eerst effect, zodra een met gekwalificeerde meerderheid door de Algemene Vergadering genomen beslissing is bekrachtigd door 2/3 van de leden van de organisatie, inclusief alle vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. De Sovjet-Unie, die derhalve als permanent lid in wezen een (ratificatie)veto op dit gebied bezit, voerde aan dat ook China volgens artikel 108 behoorde te bekrachtigen, wilde de amendering van kracht worden en dat zolang de naar Sovjet-inzicht gerechtigde op de Chinese zetel in de V.N. werd verhinderd die zetel te bezetten, niet kon worden gesproken van een geldige bekrachtiging. De Algemene Vergadering nam geen actie en het Latijnsamerikaanse initiatief liep derhalve op niets uit.

De XIIde Algemene Vergadering nam terzake geen initiatieven, doch verwees de materie naar de XIIIde.

Vóór die zitting had het Koninkrijk tijdens de 26ste zitting van de Economische en Sociale Raad van de V.N. een voorstel gedaan om althans de ECOSOC uit te breiden op grond van het argument, dat die raad, als gevolg van het onvoldoende aantal leden in verhouding tot het toegenomen aantal V.N.-leden, zijn taak, zoals omschreven in hoofdstuk IX en X van het Handvest, niet op de juiste wijze kon vervullen. Het doel van het Nederlandse initiatief was om de technische en

economische aspecten te doen prevaleren over de politieke implicaties van uitbreiding van de Veiligheidsraad.

Ingevolge dit initiatief nam de ECOSOC een resolutie (690 B) aan, met slechts de stemmen van de Sovjet-Unie en Polen tegen, waarbij de XIIIde Algemene Vergadering werd verzocht uitbreiding van het aantal leden van de raad in welwillende overweging te nemen. Als gevolg van Sovjet-, doch ook Aziatisch verzet, moest de XIIIde Algemene Vergadering echter volstaan met het aanvaarden van twee compromis-resoluties; de eerste resolutie, ingediend door India e.a., verwees de materie naar de volgende Algemene Vergadering, terwijl de tweede resolutie, ingediend door het Koninkrijk (en 18 andere landen) een intentieverklaring inhield, dat uitbreiding van de ECOSOC gewenst was.

Een hernieuwd Latijnsamerikaans initiatief tijdens de XIVde Algemene Vergadering kwam ook niet verder dan een intentieverklaring.

In 1960 nam het aantal leden van de V.N. sterk toe als gevolg van het onafhankelijk worden van een zestiental Afrikaanse landen. De wens tot verbetering in de situatie van de vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad en de ECOSOC nam daardoor eveneens sterk toe. Aangezien gedeeltelijke herziening of amendering van het Handvest vanwege de communistische oppositie niet haalbaar leek, werd de drang van Afro-Aziatische zijde naar althans herverdeling van de bestaande zetels groter. De bestaande verdeling berustte voor wat de Veiligheidsraad betreft op een afspraak, welke in 1946 tussen de V.N.-leden onderling werd gemaakt (het zgn. „Gentlemen's agreement”), terwijl voor wat de ECOSOC betreft volgens een informele afspraak eveneens een regeling van geografische verdeling wordt aangehouden.

Een herverdeling van het aantal aanwezige zetels, welk streven om begrijpelijke redenen werd gesteund door de Oost-europese staten, zou evenwel naar het zich liet aanzien ten koste van de Latijnsamerikaanse en Westeuropese zetels in de beide raden gaan. Bovendien zou zulk een herverdeling geen oplossing geven voor de kwestie dat door het steeds toenemende aantal leden van de V.N. de kans op het bezetten van een zetel in een van de raden steeds geringer zou worden. In 1960 was de toestand zo, dat ruim 2/3 van de leden (Westen, Latijns-Amerika, 10 Aziatische en 20 Afrikaanse landen) voorstanders waren van een amendering van het Handvest om uitbreiding van de organen te bewerkstelligen, dat een twintigtal landen (Sovjetblok en 10 Aziatische landen) zich verzetten tegen iedere amendering en wel vanwege het China-argument en dat een vijftigtal landen (Afro-Aziaten en Sovjetblok) voorstanders waren van een onmiddellijke re-allocatie hangende een uitbreiding van het aantal zetels. Door de toenemende druk in de richting van een (formeel vast te leggen) herverdeling der bestaande zetels werd de situatie derhalve onoverzichtelijker en meer gecompliceerd. Zo was een aanzienlijk aantal landen sterk geporteerd voor amendering van het Handvest, doch tevens voor een onmiddellijke re-allocatie van de bestaande zetels, tegen welke laatste eis de West-europese en Latijnsamerikaanse landen zich verzetten. Onder deze omstandigheden kon een resolutie, welke gericht was zowel op amendering als op re-allocatie, niet de vereiste meer-

derheid halen. De XVde Algemene Vergadering nam derhalve evenmin een beslissing.

Tijdens de XVIIde Algemene Vergadering werd de Commissie inzake de voorbereiding van een conferentie tot herziening van het Handvest, opgericht bij resolutie 992(X), verzocht met haar werkzaamheden voort te gaan en een rapport met aanbevelingen aan de achttiende Algemene Vergadering uit te brengen.

Evenals bij vorige zittingen van de Commissie bleek dat praktisch alle leden, zij het op uiteenlopende gronden, van oordeel waren dat het internationale klimaat nog niet gunstig was voor een algehele herziening. Tevens bleek dat een grote meerderheid van oordeel was dat, hangende een algehele herziening krachtens artikel 109, amendering van het Handvest voor wat betreft de artikelen, welke de samenstelling van de Veiligheidsraad en de ECOSOC regelen, dringend noodzakelijk was. Op aandrang van Afrikaanse zijde werd algemeen besloten, met slechts onthouding van stemming door het Sovjetblok, een sub-commissie in te stellen welke contact zou dienen te zoeken met alle leden van de V.N. en in het bijzonder met de permanente Leden van de Veiligheidsraad, betreffende de aanbevelingen welke aan de achttiende Algemene Vergadering zouden kunnen worden gedaan. De uit 9 landen bestaande sub-commissie, waarin ook Nederland zitting had, bracht eind augustus 1963 rapport uit waaruit o.m. bleek dat de grote meerderheid der Leden van oordeel was, dat de XVIIIde Algemene Vergadering met spoed een uitbreiding van de Veiligheidsraad en van de ECOSOC door amendering van het Handvest ter hand zou moeten nemen. Over een re-allocatie van zetels werd in de conclusie van het rapport niet gesproken.

II. De achttiende Algemene Vergadering

Was dus in het verleden het initiatief tot uitbreiding der organen uitgegaan van Latijnsamerikaanse en/of Westeuropese landen, in de achttiende Algemene Vergadering zou de aangelegenheid met hernieuwde kracht aangevat worden door de Afrikaanse staten. Tijdens de vergadering van de Economische Commissie voor Afrika van de V.N. welke in maart 1963 te Leopoldstad werd gehouden, was een resolutie aangenomen waarin de achttiende Algemene Vergadering via de ECOSOC werd verzocht de nodige maatregelen te nemen teneinde een betere vertegenwoordiging van Afrika in de ECOSOC te bewerkstelligen. Enkele maanden later brachten de Afrikaanse landen tijdens de topconferentie te Addis Abeba hun vastbeslotenheid tot uitdrukking om gedurende de achttiende Algemene Vergadering de kwestie van de uitbreiding der organen te regelen.

Op verzoek van de 45 AA-landen werd aan het begin van de achttiende Algemene Vergadering een additioneel ontwerp op de agenda geplaatst, getiteld: „De kwestie van rechtvaardige vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad en de ECOSOC”. Het debat over dit agendapunt, dat pas aan het einde van de zitting plaatsvond, speelde zich deels af in de Speciale Politieke Commissie, doch nog voor een groter deel in informeel overleg tussen de verschillende regionale groeperingen.

Aan westerse zijde, en met name bij de drie westerse permanente leden van de Veiligheidsraad, was men bereid mede te werken aan een uitbreiding van de Veiligheidsraad met twee niet-permanente zetels en van de ECOSOC met 6 zetels, opdat deze Raden respectievelijk 13 en 24 leden zouden tellen. Voor wat betreft het getal van de gekwalificeerde meerderheid waarmede besluiten in de Veiligheidsraad dienen te worden aangenomen, dacht men aan 8 of 9 stemmen. Ook de Latijnsamerikaanse landen, waarmede nauw contact werd gehouden, dachten in deze richting. Ondanks het feit, dat de Sovjet-Unie op grond van het bekende China-argument wederom liet weten dat zij niet aan een amendering van het Handvest zou kunnen medewerken, bleek dat de Afrikaanse landen hun wil tot amendering zouden doorzetten. Zij dachten evenwel aan een veel ruimere uitbreiding — nl. de

Veiligheidsraad met 4 zetels en de ECOSOC met 9 zetels — dan waartoe de westelijke permanente leden van de Veiligheidsraad genegen waren.

Een kortsluiting in het Westeuropees-Latijnamerikaanse overleg leidde ertoe dat de Latinolanden, mede om eigen desiderata veilig te stellen, akkoord gingen met Afro-Aziatische amendementen op de door hen eerder ingediende ontwerp-resoluties, zodat tenslotte in stemming werd gebracht de thans door de Algemene Vergadering aanvaarde resoluties 1991 (XVIII) A en B.

Resolutie A, welke aanvaard werd met 97 stemmen vóór (waaronder het Koninkrijk), 11 tegen (Sovjetblok en Frankrijk) en 4 onthoudingen (Portugal, Zuid-Afrika, Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten) regelt de uitbreiding van de Veiligheidsraad. Het aantal niet-permanente zetels wordt gebracht op 10, waarvan 5 aan Afro-Aziatische landen zullen toekomen, 1 aan Oost-Europa, 2 aan Latijns-Amerika en 2 aan West-Europa en anderen¹⁾. De gekwalificeerde meerderheid, waarmede besluiten in de Raad dienen te worden aangenomen, is gesteld op 9 stemmen. Blijkens nadere precisering van Ghana zouden 3 van de 5 AA-zetels aan Afrika toevallen.

Resolutie B, welke aanvaard werd met 96 stemmen vóór (waaronder het Koninkrijk), 11 tegen (Sovjetblok en Frankrijk) en 5 onthoudingen (China, Portugal, Zuid-Afrika, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) regelt de uitbreiding van de ECOSOC van 18 tot 27 zetels. Zonder prejudiciëring op de huidige zetelverdeling zullen 7 van de additionele zetels toevallen aan Afro-Aziatische landen en één ieder aan respectievelijk Latijns-Amerika en West-Europa en anderen, zodat wanneer het voorgestelde amendement geratificeerd mocht worden, de ECOSOC-zetelverdeling er als volgt zou uitzien: Sovjet-Unie, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk (aannemende dat deze landen, die onder het Handvest geen permanent lid van de ECOSOC zijn, daarin feitelijk toch gekozen zullen worden), 5 Latijnsamerikaanse landen, 12 Afrikaanse en Aziatische landen, 2 Oost-europese landen en 4 Westeuropese landen en anderen.

Conclusies

Zoals in het voorgaande uiteengezet, is sedert de XIde Algemene Vergadering een lange en moeizame weg bewandeld eer de Algemene Vergadering in haar jongste zitting met overgrote meerderheid de thans ter ratificatie voorgelegde Handvestamenderingsresoluties aanvaardde. Ook al beogen de resoluties een ruimere uitbreiding van de Veiligheidsraad en ECOSOC dan aanvankelijk door de westerse landen wenselijk werd geacht, toch stemt het de Regering tot voldoening dat besluiten tot uitbreiding konden worden genomen. In de eerste plaats beantwoorden deze besluiten van de Algemene Vergadering aan het gerechtvaardigde streven, ook van het Koninkrijk, om een billijke en adequate vertegenwoordiging van de verschillende regio's in de wereld in de belangrijkste organen van de V.N. te verzekeren. Dit geldt vooral voor de Afrikaanse en Aziatische regio's, doch indirect niet minder voor de landen van de Europese en Latijnsamerikaanse regio's, wier regelmatige en toereikende vertegenwoordiging in deze organen in gedrang en zelfs in gevaar komen, indien een uitbreiding van Veiligheidsraad en ECOSOC niet tot stand komt. In de tweede plaats geldt, voor wat de ECOSOC betreft, dat dit orgaan zijn in het Handvest vastgelegde verplichtingen niet voldoende zal kunnen nakomen, indien de samenstelling daarvan geen weerspiegeling is van het toegenomen lidmaatschap van de V.N. zelf. Uit dien hoofde juicht de Regering het recente besluit van de Algemene Vergadering met betrekking tot de uitbreiding van de ECOSOC nog bijzonder toe.

Naar het zich laat aanzien, zullen de beide resoluties door een groot aantal landen, voldoende om de conform arti-

¹⁾ Onder de aanduiding „anderen” worden verstaan die landen, die niet in een van de regionale groepen zijn ondergebracht.

kel 108 vereiste 2/3 meerderheid te behalen, in de naaste toekomst geratificeerd worden.

Tijdens de conferentie van Afrikaanse Ministers van Buitenlandse Zaken te Lagos, in februari jl., hebben de Afrikaanse landen zich verbonden al het mogelijke te doen de Handvestherzieningsvoorstellen vóór 1 september te bekrachtigen.

Of de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, wier ratificatie noodzakelijk is, willen de amendementen van kracht worden, zulks zullen doen, is op dit moment niet met zekerheid te voorspellen. Zoals eerder aangeduid, hebben Frankrijk en de U.S.S.R. tegen de resoluties A en B gestemd, hebben het V.K. en de V.S. zich op beide onthouden en heeft China, dat sedert 1961 tegen zijn wens in, geen lid meer is van de ECOSOC, zich op resolutie B onthouden.

De tegenstem van Frankrijk en de onthoudingen van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten werden niet uitgebracht op principiële grondslag doch omdat die landen, althans op dat moment, niet konden instemmen met een zo ruime uitbreiding der beide organen zoals in de resoluties voorgesteld. Naar het zich laat aanzien, kan een definitief besluit van de Amerikaanse regering om al of niet te ratificeren eerst verwacht worden na de Amerikaanse presidentsverkiezingen.

Het standpunt van de Sovjet-Unie is sedert kort gewijzigd. Was het zo dat nog tijdens het debat over de beide resoluties de Sovjet-vertegenwoordiger, ter motivering van zijn tegenstem, het bekende China-argument hanteerde, thans kan uit recente uitspraken van Sovjet-regeringszijde afgeleid worden dat de Sovjet-Unie, nu de Chinese Volksrepubliek bekend heeft gemaakt harerzijds geen bezwaren te hebben tegen een uitbreiding van de Veiligheidsraad en de Economische en Sociale Raad, bereid is tot bekrachtiging over te gaan.

Niettegenstaande de onzekerheden die er bestaan of de resoluties 1991 A en B door de benodigde ratificaties van

kracht zullen worden, zou de Regering gaarne zien dat tijdig vóór de zitting van de Algemene Vergadering in november a.s. beide resoluties voor het Koninkrijk worden bekrachtigd, teneinde aldus van Nederlandse zijde bij te dragen tot het spoedig en effectief tot stand komen van de uitbreiding van Veiligheidsraad en ECOSOC, alsook om aan derde landen te kunnen aantonen welk belang het Koninkrijk aan deze uitbreiding hecht, zulks in overeenstemming met het actieve en positieve beleid dat de Regering op dit punt, met instemming van het Parlement, de jaren door heeft gevoerd.

De Regering zou hiertoe echter niet willen overgaan, voordat de Staten-Generaal hun instemming hiermede hebben betuigd. Immers, hoewel het grondwettelijke goedkeuringsvoorschrift slechts geldt ten aanzien van overeenkomsten — dus niet ten aanzien van deze resoluties, die, zoals blijkt uit hun vorm, uit artikel 108 van het Handvest en uit het feit dat zij door een meerderheid voor allen verbindend kunnen worden gemaakt, niet zonder meer overeenkomsten in volkenrechtelijke zin vormen — zijn het volkenrechtelijke en grondwettelijke begrip „overeenkomst” niet geheel congruent. De Regering heeft ook bij voorgaande gelegenheden wel de opvatting gevolgd, dat acten die een overeenkomst op een belangrijk punt wijzigen, uitdrukkelijk een nationale goedkeuringsprocedure voorzien en vatbaar zijn voor bekrachtiging, naar de bedoeling van de Grondwetgever overeenkomsten zijn (vide *Trb.* 1961, 1 en *Trb.* 1962, 24). Hierbij wordt dan tevens overwogen, dat de Regering zich bij de behandeling der Grondwetswijziging van 1953 (verg. Bijl. *Handelingen* II 1951/1952 - 2374, nr. 3) uitdrukkelijk heeft voorbehouden, in gevallen waarin het niet buiten twiffel staat, dat goedkeuring door de Staten-Generaal is vereist, nochtans deze goedkeuring te vragen.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,

B. W. BIESHEUVEL.