

Hervorming Veiligheidsraad

Ludo Grégoire¹

De besluitvorming in de Veiligheidsraad heeft ‘last’ van zijn ontstaansgeschiedenis. Met de oprichting van de Verenigde Naties op 24 oktober 1945 en met de vaststelling van de besluitvormingsregels in het VN-Handvest werd de machtspolitieke situatie van direct na de Tweede Wereldoorlog bevroren. En die regels maken met name de Veiligheidsraad ondemocratisch en in feite machteloos om zijn kerntaak te vervullen: de veiligheid van de mensheid te borgen door het internationale recht toe te passen. Initiatieven juist nu zijn noodzakelijk op het punt van vernieuwde besluitvormingsregels in de organen van de VN.

Al aan het begin van de Tweede Wereldoorlog voerden de geallieerde naties intensief overleg over een nieuwe mondiale overleg- en veiligheidsstructuur. Dit omdat het iedereen duidelijk was dat de toenmalige Volkerenbond in de jaren dertig onmachtig was gebleken om de As-mogendheden (Nazi-Duitsland, Italië en Japan) tijdig te stoppen.

Begin maart van dit jaar steunde een overgrote meerderheid van de VN-lidstaten (141 van de 193) in de Algemene Vergadering een resolutie die de invasie van Oekraïne door Rusland veroordeelt en oproept zijn troepen terug te trekken. Onverholen steun voor Moskou kwam slechts van in democratisch opzicht even suspecte landen als Syrië, Noord-Korea, Belarus en Eritrea. Voorspelbaar effect van de resolutie: nul. Soortgelijk is het geval met de recente massale veroordeling door de Algemene Vergadering van de formele annexatie door Rusland van de oostelijke provincies van Oekraïne. We kunnen al jaren niet anders dan vaststellen dat de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad even onmachtig zijn als destijds de Volkerenbond.

Onlogische samenstelling

Voor de besluitvorming in de Veiligheidsraad heeft ‘last’ van zijn ontstaansgeschiedenis. Met de oprichting van de VN op 24 oktober 1945 en met de vaststelling van de besluitvormingsregels in het VN-Handvest werd immers de machtspolitieke situatie van direct na de Tweede Wereldoorlog bevroren. Elk van de leden van de Veiligheidsraad heeft vetorecht. En dat maakt de Veiligheidsraad ondemocratisch en in feite – zo leert de geschiedenis – machteloos om zijn kerntaak te vervullen: de veiligheid van de mensheid te borgen door het internationale recht toe te passen. Het recht beoogt immers om ‘Oorlog van allen tegen allen’ te voorkomen (Thomas Hobbes, al in

1651 in diens nog steeds lezenswaardige boek *Leviathan*); het recht moet regeren en niet militaire en/of economische macht.

De huidige samenstelling van de Veiligheidsraad is volkomen onlogisch en contraproductief. Het oorspronkelijke criterium voor lidmaatschap – het zijn van een ‘imperiale’ macht, later: kernmacht – is niet mee-geëvolueerd met de ontwikkelingen. Een nieuwe kernmacht en

De urgentie van een (ver-) nieuw(d) orgaan dat mondiaal de veiligheid van de mensheid borgt, behoeft nauwelijks betoog

economische reus-in-wording als India is niet vertegenwoordigd. Wel zetel houdende kernmachten als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn in vergelijking met bijvoorbeeld Japan economische lichtgewichtjes. Ook niet-kernmacht Duitsland is economisch gewichtiger. De Europese Unie heeft geen zetel in de Veiligheidsraad terwijl het de tweede economie ter wereld is en een bevolking vertegenwoordigt van zo’n 450 miljoen mensen. De positie van Rusland wordt steeds merkwaardiger. Als ‘erfgenaam’ van de Sovjet Unie en daarmee kernmacht, bezet de niet-meer imperiale Russische Federatie een zetel. Economisch gezien is het land eigenlijk een dwerg; het BNP is



© Shutterstock

vergelijkbaar met dat van de Benelux of van Spanje. Over de palmares van Rusland als vredesduif zullen we maar zwijgen.

Oude en nieuwe mondiale dreigingen

De urgentie van een (ver)nieuw(d) orgaan dat mondiaal de veiligheid van de mensheid borgt, behoeft nauwelijks betoog. Er zijn nieuwe mondiale dreigingen: destabiliserende massamigratie als gevolg van klimaatverandering die voedseltekorten, watertekorten en feitelijke onleefbaarheid van delen van de aarde met zich brengt. Maar er zijn ook 'gebruikelijke' problematieken. Zo blijkt het al jaren onmogelijk om Noord-Korea internationaal-rechterlijk te disciplineren. Het straatarme land vuurde zelfs recent ballistische raketten over Japanse hoofden heen (4 oktober 2022). En ook bij de problematiek van de Oeigoeren en die van de Rohingya blijkt de VN onmachtig. Dat geldt ook voor een haast oeroud conflict als de Palestijnse kwestie en evenzeer bij de momenteel 'opkokende' intentie van China om Taiwan in te lijven, tegen de wil van de Taiwanesezen.

Bovendien hangt de 'oude' dreiging van een nucleair conflict nog steeds als een zwaard van Damocles boven de mensheid. Een oorlog begint conventioneel, maar de verliezer zal ongetwijfeld zeer geneigd zijn een kernwapen in te zetten. Met het onvermijdelijke risico van de effectivering van de MAD-doctrine: *Mutual Assured Destruction*. Einde van de mensheid. Die 'oude' dreiging is hoogst actueel gegeven het feit dat in het hart van ons continent een oorlog woedt met een hoog *catch22*-gehalte. Een kat in het nauw maakt rare sprongen en de bijbehorende retoriek is er al. Als Poetin de Oekraïne-oorlog dreigt te verliezen, is de kans groot dat hij kiest voor nucleaire escalatie, om de NATO te provoceren. Kijk naar Hitlers dreiging: *Vergeltungswaffen*. Kijk naar Saddam Hoesseins dreiging: *Weapons of mass-destruction*. Beide dictators blufte. Maar Poetin hoeft niet te bluffen, hij beschikt over het grootste nucleaire arsenaal ter wereld. Weliswaar verwaarloosd en verouderd, maar dat maakt voor het Armaged-

Auteur

1. Mr. drs. L. Grégoire is jurist Staats- en Bestuursrecht te Leiden.

donrisico niets uit. In dat licht is het ominus dat recent de onderhandelingen over nucleaire ontwapening verder averij opliepen (augustus 2022).

Het lijkt voor velen aantrekkelijk om Rusland te isoleren maar het is juist van eminent belang om dat niet te doen. Rusland heeft in de Oekraïne-oorlog inderdaad laten zien totale minachting voor het internationaal recht te koesteren maar om het land als paria te behandelen – wat gebeurt gegeven alle maatregelen, zeker als deze effectief blijken te zijn – zou een grote fout zijn. Ressentiment is altijd hét recept voor oorlog gebleken.

Besluitvormingsregels en samenstelling

Initiatieven juist nu zijn dus noodzakelijk op het punt van vernieuwde besluitvormingsregels in de VN. Besluitvorming met enkelvoudige meerderheid is voor een zeer divers multinationale organisatie als de VN meestal geen goed idee. Verschillende gekwalificeerde meerderheden voor verschillende typen van besluiten is dat wel. Voor besluiten in de Algemene Vergadering zou minimaal de helft plus één of maximaal tweederde meerderheid kunnen volstaan en voor gekwalificeerde meerderheidsbesluiten van de vernieuwde Veiligheidsraad minimaal tweederde of maximaal drierde meerderheid. En daarbij zou afzonderlijk besloten moeten worden of een land dat ‘in de beklagdenbank staat’ stemrecht in de betreffende kwestie heeft. Dat alles ter nadere uitwerking.

Het opstellen van criteria voor een nieuwe, slagvaardige samenstelling van de Veiligheidsraad vergt veel aandacht en creativiteit. Voor de hand liggende criteria voor een permanente zetel als spreiding over de continenten, omvang van de bevolking en economische macht, lijken eenvoudig maar zijn in de praktijk complex. Ook het aantal leden in de Veiligheidsraad zou nader beschouwd moeten worden. Ik wil pleiten voor maximaal tien permanente leden maar daarnaast voor twaalf tijdelijke leden, elk met een zittingstermijn van vier jaar waarbij elk jaar vier tijdelijke leden terugtreden en vier nieuwe tijdelijke leden voor vier jaar aantreden. De tijdelijke leden kunnen de permanente leden disciplineren.

EU als drager van verandering, NL als initiatiefnemer

Hoe dit alles in gang te zetten? De huidige vetorechthouders die hun macht zouden zien verminderen, zullen zeker hun veto inzetten om dat te voorkomen. De VS hebben als gevolg van de Irakoerlog en de opmaat daartoe in de Veiligheidsraad elke geloofwaardigheid tot het nemen van veranderingsinitiatief verloren. China (b)lijkt – helaas – het gen om globale verantwoordelijkheid te nemen te missen.

En toch betekent dat niet dat we bij de pakken neer moeten zitten. Dat kunnen we ons ook helemaal niet permitteren. In mijn ogen is nu juist de Europese Unie een uitstekend gremium om het voortouw tot verandering te nemen. De EU heeft een louterend lange geschiedenis van bloed, zweet en vooral tranen. De EU heeft mondiaal moreel gezag, gestaafd door de Nobelprijs voor de Vrede (2012). De EU is een economische reus, maar is militair gezien een los verband dat met geen mogelijkheid verdacht kan worden van imperiale ambities. De EU is multi-

De EU zou met al zijn creativiteit een Deltaplan voor vrede en samenwerking op wereldniveau moeten opstellen

cultureel tot in al zijn vezels. De EU zou dus met al zijn creativiteit een Deltaplan voor vrede en samenwerking op wereldniveau moeten opstellen. En daarmee stelselmatig, altijd en overal in de wereld de boer op moeten gaan. Met als wisselgeld het opgeven van de permanente zetels van Frankrijk en Groot-Brittannië ten faveure van een zetel voor de EU. De Europese Commissie zou een Europees Departement voor Wereldvrede moeten oprichten en ruim faciliteren. Essentieel daarbij is een versterking van het mandaat en de effectiviteit van het Internationaal Gerechtshof.

Op Angela Merkel moet een beroep gedaan worden om leiding te geven aan zo'n Departement en op Barack Obama om als haar speciaal gezant op te treden. De kans dat ze zo'n missie aanvaardt, acht ik zeer groot gegeven hun persoonlijkheden. Vanwege hun reputatie en charisma zullen ze brede acceptatie ondervinden. Angela Merkel zal bovendien iets goed willen maken gegeven haar relatief naïeve inschatting van Poetins ambities. Barack Obama heeft op 5 april 2009 in Praag uitgesproken een wereld zonder kernwapens te willen. Het feit dat zulks niet gevolgd werd door beleid, maakt ook hem schatplichtig.

Zo'n Europese missie zal ook onderling verbindend werken binnen de EU. Want welke natie wil nou geen deel uitmaken van zo'n *queste*?

En er is geen land geschikter dan Nederland om die *queste* te entameren. ●