

Tilburg University

Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens

van Genugten, W.J.M.; Castermans-Holleman, M.C.

Published in:
NJCM-bulletin

Publication date:
1996

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Genugten, W. J. M., & Castermans-Holleman, M. C. (1996). Twee jaar Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens: een tussentijdse balans. *NJCM-bulletin*, 21(5), 656-675.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ARTIKELN**TWEE JAAR HOGE COMMISSARIS VOOR DE RECHTEN
VAN DE MENS, EEN TUSSENTIJDSE BALANS**

W.J.M. van Genugten
M.C. Castermans-Holleman*

Op 5 april 1994 begon de eerste Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, de Ecuadoriaan José Ayala Lasso, met zijn werkzaamheden. Na twee jaar, dat wil zeggen: halverwege zijn vierjarige termijn, lijkt de tijd rijp voor een tussenbalans. In onderstaande bijdrage wordt eerst een kort overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis van het instituut Hoge Commissaris en van het mandaat dat de Algemene Vergadering van de VN daarvoor heeft ontworpen. Daarna worden de werkzaamheden besproken die de Hoge Commissaris tot op heden heeft ondernomen, met bijzondere aandacht voor zijn plannen met betrekking tot het VN-Mensenrechtencentrum.

1. Voorgeschiedenis

Nog voordat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens door de Algemene Vergadering van de VN werd aanvaard, stelde de Fransman René Cassin, lid van de VN-Commissie voor de rechten van de mens, voor een 'Attorney-General' voor de rechten van de mens aan te stellen. Deze zou bevoegdheden krijgen ter ondersteuning van klachten van individuele burgers, eerst in te dienen bij de Mensenrechtencommissie en daarna eventueel in hoger beroep bij een Hof voor de rechten van de mens. Het idee vond nauwelijks weerklank in de VN maar vormde wel het startschot voor een periode van meer dan 40 jaar waarin met een zekere regelmaat werd voorgesteld een speciale VN-functionaris voor de rechten van de mens aan te stellen.¹

* Prof. mr W.J.M. van Genugten is hoogleraar Rechten van de Mens aan de KU Nijmegen, Hoofddocent Encyclopedie van het Recht en Volkenrecht aan de KU Brabant. Mr dr M.C. Castermans-Holleman is universitair docent aan de vakgroep Volkenrecht en Internationale Betrekkingen van de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Marc Moquette, medewerker van het VN-Mensenrechtencentrum Genève, voor het aanleveren van de meest recente documenten, en Tiemo Oostenbrink, secretaris van de ACM, eveneens voor het aanleveren van documenten en voor zijn commentaar op de tekst van het artikel. Zie voor verdere woorden van dank de voetnoten 39 en 43.

1. Zie voor een beschrijving van de voorgeschiedenis onder meer: R.S. Clark, *A United Nations High Commissioner for Human Rights*, The Hague, 1972; W.J.M. van Genugten, 'Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens: de langzame dood van een goede gedachte', in: *Internationale Spectator*, september 1987, xli, nr. 9, pp. 463-468; Andrew Clapham, *Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story*, in: *European Journal of International Law*, 5 (1994), pp. 556-568.

In 1965 diende de delegatie van Costa Rica in de VN-Commissie voor de rechten van de mens tevergeefs een ontwerp-resolutie in ter aanstelling van een Hoge Commissaris. Eind jaren zeventig werd dit initiatief, onder meer op instigatie van de Nederlandse delegatie, hernieuwd. Vervolgens werd, mede in de context van de discussies inzake de aanstelling van een Hoge Commissaris, de Mensenrechtendivisie van de VN, tot dan toe onder leiding staande van een directeur, omgevormd in een Mensenrechtencentrum onder leiding van een Assistent Secretaris-Generaal. In de jaren tachtig werd het voorstel voor een Hoge Commissaris opnieuw van tijd tot tijd ter sprake gebracht; geen enkel land toonde zich evenwel nog langer bereid een concreet initiatief te ontwikkelen.

Het voorstel om te komen tot aanstelling van een Hoge Commissaris stuitte van het begin af aan op ernstige politieke bezwaren, met name van de zijde van de Oosteuropese landen en de Sovjet-Unie. Eén van de belangrijkste bezwaren betrof de mogelijkheid dat de Hoge Commissaris de bevoegdheid zou krijgen zich bezig te houden met de mensenrechtensituatie in specifieke landen. De Oosteuropese landen achtten dat in strijd met de nationale soevereiniteit van de betreffende staat ('inmenging in interne aangelegenheden'). Alleen in geval van zeer ernstige mensenrechtenschendingen, zoals apartheid of genocide, zou een dergelijke inmenging zijn toegestaan. Aangezien echter een Hoge Commissaris uit de aard der zaak voortdurend bezig zou zijn met 'inmenging in interne aangelegenheden', weigerden de Oosteuropese landen categorisch aan de totstandkoming ervan mee te werken.

Los van de discussie over de aanstelling van een Hoge Commissaris werden in de jaren zeventig en tachtig veel taken die oorspronkelijk aan een Hoge Commissaris waren toebedacht, overgenomen door allerlei nieuwe toezichtsmechanismen. Daarbij kan worden gedacht aan de verschillende VN-Verdragscomités en aan de aanstelling van landenrapporteurs en thematische rapporteurs/werkgroepen die zich uit eigen beweging kunnen bezighouden met schendingen in specifieke landen.

2. Van Wenen tot New York

In 1990 werd de aanzet gegeven tot het houden van de Tweede VN-Wereldmensenrechtenconferentie.² De voorbereiding van de conferentie gaf aanleiding tot een reeks van kritische evaluaties van het functioneren van het VN-mensenrechtensysteem, onder meer tijdens een bijeenkomst te Amsterdam onder auspiciën van Amnesty International. Aldaar werd benadrukt dat er een 'focal point for UN action on human rights' zou dienen te komen³, waarmee opnieuw de idee van een Hoge Commissaris van stal werd gehaald. Amnesty zette vervolgens een uitgebreide campagne in gang om ervoor te zorgen dat tijdens de Wereldconferentie over dit thema een besluit zou worden genomen. Intussen betoonden de La-

2. VN Doc. Res A/45/155, 18 december 1990.

3. AI Index ACT 33/02/92.

tijnsamerikaanse landen zich nog steeds voorstander van het instituut Hoge Commissaris. In het slotdocument van hun regionale voorbereidingsbijeenkomst voor de Wereldconferentie, de Verklaring van San José, namen zij een passage op met het voorstel dat de Wereldmensenrechtenconferentie aan de Algemene Vergadering van de VN zou vragen 'to study the feasibility of establishing a United Nations Permanent Commissioner for Human Rights'.⁴

Tijdens de onderhandelingen over het Weense Slotdocument stelden veel Westerse landen zich ten aanzien van het punt 'Hoge Commissaris' gematigd positief op. Als voorwaarde werd gesteld dat de aanstelling niet zou leiden tot vergroting van de bureaucratie van het VN-systeem of aantasting van het bestaande systeem van toezichtsprocedures. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans formuleerde het in zijn rede voor de Wereldconferentie aldus:

'In order to ensure the realisation of the goals of strengthening the U.N. efforts in the field of human rights and also strengthening the system-wide attention for and system-wide coordination on human rights, the establishment of a High Commissioner for Human Rights (...) should be considered (...) without infringement on the mandates of existing mechanisms in the field of human rights.'⁵

Uiteindelijk werd in het Slotdocument van Wenen een paragraaf opgenomen waarin de Algemene Vergadering van de VN werd verzocht bij wijze van prioriteit aandacht te schenken aan 'the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights'.⁶ Het Slotdocument werd met consensus aanvaard; de eerste stap op weg naar de daadwerkelijke aanstelling van de Hoge Commissaris was gezet. Vervolgens besteedde de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN via een 'open ended working group' ampel aandacht aan het plan, waarna de plenaire Algemene Vergadering op 20 december 1993 zonder stemming kon besluiten 'to create the post of the High Commissioner for Human Rights'.⁷

3. Mandaat

De hernieuwde aandacht voor het ambt van Hoge Commissaris kan ten dele worden verklaard uit het veranderde internationale klimaat. Met name de Oosteuropese landen en de voormalige Sovjet-Unie verzetten zich niet langer tegen de aanstelling van een dergelijke functionaris. Verder is er in de literatuur wel op gewezen dat de hernieuwde discussie over de post van Hoge Commissaris werd ingegeven door een algemeen gevoel dat het binnen de VN schortte aan coördi-

4. VN Doc. A/CONF.157/PC/58, paragraaf 25.

5. Rede gehouden te Wenen op 14 juni 1993.

6. VN Doc. A/CONF.157/23, paragraaf 18; weergegeven in *NJCM-Bulletin* 18-6 (1993), p. 727.

7. VN Doc. Res A/48/141, 20 december 1993.

natie van de mensenrechtenactiviteiten en aan adequate mogelijkheden om snel te reageren op ernstige schendingen.⁸

Daarmee zijn we gekomen aan de discussie rond de invulling van het mandaat van de Hoge Commissaris. Waar Cassin zijn 'Attorney-General' voornamelijk een juridische taak wilde geven, kunnen aan latere voorstellen voor het mandaat van een Hoge Commissaris grofweg drie aspecten worden onderkend: versterking van aandacht voor de rechten van de mens, het coördineren van het VN-mensenrechtenprogramma, en de bevoegdheid zelfstandig tot actie over te gaan in geval van ernstige schendingen van de rechten van de mens.

In de voorstellen die werden ontwikkeld ter voorbereiding op de Wereldmensenrechtenconferentie, zijn deze verschillende taken terug te vinden. Zo stelde Amnesty International voor de Hoge Commissaris in de eerste plaats de bevoegdheid te geven te zorgen voor noodzakelijke en snelle antwoorden in het geval van noodsituaties op het vlak van de mensenrechten. Daarnaast zou de Hoge Commissaris verantwoordelijk moeten worden voor coördinatie van de verschillende mensenrechtenactiviteiten van de VN en voor het integreren van mensenrechtenoverwegingen in vredesoperaties en andere VN-programma's. Bovendien zou de Hoge Commissaris moeten zorgen voor een groter gewicht van het mensenrechtenprogramma in het totale VN-systeem. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn 'to ensure that the UN acts impartially and objectively in all human rights situations deserving of attention in any region of the world.'⁹ Amnesty International benadrukte voorts dat de Hoge Commissaris niet de taken van de bestaande toezichtsmechanismen zou moeten overnemen dan wel dupliceren. De Hoge Commissaris zou eerder moeten bijdragen aan het zoeken naar wegen 'to tackle this fragmented system of human rights promotion and protection.'¹⁰

De nadruk die Amnesty legde op het reageren op specifieke schendingen — naast de coördinerende en promotionele taken — klonk door in de slotverklaring van de conferentie van NGO's, gehouden parallel aan de Wereldconferentie. In die verklaring werd niet alleen de nadruk gelegd op het coördineren van mensenrechtenactiviteiten binnen het VN-systeem en het integreren van mensenrechten in de verschillende andere VN-beleidsterreinen, ook werd voorgesteld de Hoge Commissaris de bevoegdheid toe te kennen 'to act rapidly in emergency situations of human rights violations'.¹¹ In de meeste andere voorstellen werd voornamelijk de nadruk gelegd op de coördinerende rol van een eventuele Hoge Commissaris. Zo stelde de Brit Nigel Rodley op verzoek van de VN een document op waarin hij sterk de nadruk legde op het verzekeren van 'coherence and cooper-

8. Zie bijvoorbeeld I. Boerefijn & K. Davidse. 'Every Cloud ...? The World Conference on Human Rights and Supervision of Implementation of Human Rights', in: *Netherlands Quarterly on Human Rights*, 11, 1993, no. 4, p. 466.

9. Amnesty International, *World Conference on Human Rights: Facing up to the Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations*, AI Index IOR 41/16/92, *passim* (citaat: p. 7).

10. *Ibidem*, p. 9.

11. VN Doc. A/CONF.157/7, paragraaf 3.

ation between the human rights programme and other programs that have, or should have, a human rights component.'¹² Ook de leden van de Europese Unie legden nagenoeg volledig het accent op een coördinerende rol voor de Hoge Commissaris.¹³

Tijdens de uiteindelijke onderhandelingen in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering bleek het niet mogelijk de Hoge Commissaris een mandaat te geven dat hem in staat zou stellen concrete stappen te ondernemen in geval van ernstige schendingen van de mensenrechten dan wel over te gaan tot 'fact-finding'. Dergelijke bevoegdheden stuitten op ernstige bezwaren van landen als Cuba, India en Irak. In hun ogen zou een dergelijke bevoegdheid nog steeds leiden tot inmenging in interne aangelegenheden.

De uiteindelijke resolutie omschrijft het mandaat van de Hoge Commissaris als volgt:

- '(a) Promoting and protecting the effective enjoyment by all of all civil, cultural, economic, political and social rights;
- (b) Carrying out the tasks assigned to him/her by the competent bodies of the United Nations system in the field of human rights and making recommendations to them with a view to improving the promotion and protection of all human rights;
- (c) Promoting and protecting the realization of the right to development and enhancing support from relevant bodies of the United Nations system for this purpose;
- (d) Providing, through the Centre for Human Rights and other appropriate institutions, advisory services and technical and financial assistance at the request of the State concerned and, where appropriate, the regional human rights organizations, with a view to supporting actions and programmes in the field of human rights;
- (e) Coordinating relevant United Nations education and public information programmes in the field of human rights;
- (f) Playing an active role in removing the current obstacles and in meeting the challenges to the full realization of all human rights and in preventing the continuation of human rights violations throughout the world, as reflected in the Vienna Declaration and Programme of Action; (...)
- (g) Engaging in a dialogue with all Governments in the implementation of his/her mandate with a view to securing respect for all human rights;
- (h) Enhancing international cooperation for the promotion and protection of all human rights;
- (i) Coordination of the human rights promotion and protection activities throughout the United Nations system;
- (j) Rationalization, adaptation, strengthening and streamlining of the United Nations machinery in the field of human rights with a view to improving its efficiency and effectiveness;
- (k) Overall supervision of the Centre for Human Rights;¹⁴

12. Nigel Rodley, *Towards a more Effective and Integrated System of Human Rights Protection by the United Nations*, A/CONF.157/PC/60/Add.6, p. 31.

13. A/CONF.157/PC/87, pp. 11-12.

14. VN Doc. Res A/48/141, paragraaf 4, 20 december 1993.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Hoge Commissaris vooral een coördinerende taak heeft gekregen. Daarnaast ligt de nadruk op het vergroten van aandacht voor de mensenrechten in het VN-systeem, het verlenen van 'advisory services', en het ontplooiën van activiteiten met het oog op het wegnemen van obstakels voor de volledige realisering van de rechten van de mens. Op het vlak van 'fact-finding' en 'early warning' heeft de Hoge Commissaris vooralsnog geen expliciete taken toebedeeld gekregen.

4. Werkzaamheden tot nu toe

De activiteiten die de Hoge Commissaris van april 1994 tot april 1996 heeft ondernomen, laten zich op veel manieren indelen. Een eerste, belangrijke werkzaamheid betreft de landenbezoeken. Uit de opeenvolgende rapporten van de Hoge Commissaris wordt duidelijk dat hij intussen zo'n dertig landen heeft aangedaan, van Bhutan, Burundi en Rwanda, tot Cuba, Colombia en de Verenigde Staten. Sommige van die landen werden twee- of driemaal bezocht.¹⁵ Daarbij ging het soms om het aan de kaak stellen van lokale mensenrechtenschendingen, terwijl in andere gevallen een betere coördinatie van de VN-Mensenrechtenactiviteiten ter plaatse werd beoogd. Vaak echter hadden de bezoeken – tenminste óók – de intentie om steun te verzamelen voor uiteenlopende VN-activiteiten op mensenrechtengebied. Zo werd het bezoek aan de Verenigde Staten (5-11 juni 1995) onder meer gebruikt om de Amerikanen achter de VN-veldoperatie in Rwanda te krijgen.¹⁶ Interessant is te zien waarvoor het bezoek aan dit land verder werd aangewend. Het verslag van de Hoge Commissaris:

'He [de Hoge Commissaris] also focused on the ratification by the United States of international human rights treaties and their implementation; the need to increase the Government's efforts to prevent and eliminate discriminatory attitudes against persons belonging to minority groups, and women; the revision of federal and State legislation aimed at abolishing the death penalty for minors and restricting offence carrying the death penalty strictly to the most serious crimes, with a view to the overall abolition of that penalty; the adoption of measures to ensure that previously recognized Native American rights not be extinguished; the need to ensure that the police do not use violence, especially against persons belonging to ethnic or racial minorities; measures aimed at the elimination of discrimination against women belonging to ethnic minorities.'¹⁷

Wat de Hoge Commissaris hier doet, is in feite reageren op het eerste rapport dat de Verenigde Staten heeft uitgebracht onder het Internationale Verdrag voor de Burger- en Politieke Rechten en op het verweer dat de Amerikaanse delegatie ten overstaan van het VN-Mensenrechtencomité heeft gevoerd. Tevens lijkt hij

15. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 5.

16. VN Doc. E/1995/112, p. 11.

17. VN Doc. E/1995/112, p. 11.

voort te borduren op het commentaar dat het Mensenrechtencomité de Amerikanen in dat verband heeft doen toekomen.¹⁸

Een tweede groot aandachtspunt van de Hoge Commissaris, dat ten nauwste is gerelateerd aan de landenbezoeken, betreft het thema 'assisting countries in transition to democracy'. Onder deze noemer spreekt de Hoge Commissaris over zaken als het helpen bij de opbouw van nationale mensenrechtenprogramma's, de ontwikkeling van technische samenwerkingsprogramma's welke zijn toegesneden op de lokale nood en het versterken van de VN-infrastructuur die daarvoor benodigd is. Landen die in dit verband met name worden genoemd zijn onder meer Cambodja, Haïti en Malawi. Illustratief voor de denk- en werkwijze van de Hoge Commissaris is zijn omschrijving van de 'advisory services' die zijn verleend aan Malawi:

'The Centre for Human Rights provided advisory services to Malawi in connection with that country's 1993 referendum on multiparty democracy, the preparations for the multiparty elections of 1994 and the drafting of a new constitution. During his visit to Malawi, the High Commissioner and the Vice-President of the Republic signed a Joint Declaration of Cooperation for the Development of Programmes for the Promotion and Protection of Human Rights in Malawi. The programme will run for two years from 1 January 1995. It covers several areas of priority need, such as constitutional reform, assistance to the judiciary, training of the police and the military, human rights education in primary and secondary schools, support to the civil society, to the Parliament and to structures concerned with the administration of justice, such as jails and detention centres. The office of the High Commissioner for Human Rights in Lilongwe was opened in mid-November 1994 for the purpose of assisting in the implementation of the programme.'¹⁹

Wat de Hoge Commissaris hier zegt over Malawi sluit naadloos aan bij hetgeen hij elders in zijn rapporten in meer algemene zin zegt over zaken als 'advisory services', 'technical assistance' en 'cooperation with national institutions'. Onder deze noemer worden vele activiteiten opgesomd, liggend op terreinen als het in overeenstemming brengen van nationale wetgeving met internationale verdragen, het versterken van democratische instituties, en het helpen opbouwen van een gerechtelijk apparaat dat in staat is de mensenrechten op een adequate wijze te beschermen. Dergelijke activiteiten worden door de Hoge Commissaris aangemerkt als 'one of the principle means for achieving the objectives laid down in the Vienna Declaration and Programme of Action'.²⁰ Zij vormen in zijn optiek de basis waarop uiteindelijk kan worden voortgebouwd aan daadwerkelijk respect voor de mensenrechten. Over programma's en projecten als hier bedoeld, heeft

18. VN Docs. CCPR/C/81/Add. 4, CCPR/C/SR.1401-1406, en CCPR/C/79/Add. 50.

19. VN Doc. E/CN.4/1995/98, p. 16.

20. *Ibidem*, p. 17.

de Hoge Commissaris gesproken met de autoriteiten van onder meer Cambodja, Burundi, Nepal en een aantal landen in Centraal en Oost-Europa.²¹

De Hoge Commissaris wijst erop dat 'the technical cooperation programme currently includes 41 ongoing projects and 17 pipeline projects in different regions of the world'²², getallen overigens die op zichzelf niet zoveel zeggen, zolang niet preciezer wordt aangegeven wat iets tot een 'project' maakt. Meer zeggenskracht heeft wellicht de tabel die bij de mededeling wordt afgedrukt, en die laat zien dat het aantal activiteiten onder de noemer 'technical cooperation' – waarbij, aldus de Hoge Commissaris, moet worden gedacht aan 'training courses, workshops, seminars, advisory services of experts, information projects, grants and targeted fellowships'²³ – in de jaren 1984-1987-1994 is gegroeid van 2 via 37 naar 130.²⁴ Welke daarvan precies zijn bij te schrijven op het conto van de Hoge Commissaris, is vooralsnog echter moeilijk te achterhalen.

Wat de Hoge Commissaris zegt over de 'advisory services' en aanverwante vraagstukken sluit weer goed aan bij zijn opmerkingen met betrekking tot de preventie van mensenrechtenschendingen, een derde groot aandachtspunt zijnerzijds. In het kielzog van Boutros-Boutros Ghali's *Agenda for Peace* (1992, ondertitel: 'Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping'²⁵) begint het thema preventie ook op het terrein van de mensenrechten wortel te schieten, zo lijkt het, naast al datgene wat reeds veel eerder aan 'preventive action' werd ondernomen. In zijn rapporten spreekt de Hoge Commissaris over uiteenlopende activiteiten op het vlak van preventie, welke zich als het ware bevinden op twee niveaus. Het eerste heeft te maken met de opbouw van een systeem op basis waarvan in de toekomst effectieve preventieve actie kan worden ondernomen. Een voorbeeld van dergelijke actie is de brief die hij heeft gestuurd naar de voorzitters van de Verdragscomités, de Speciale Rapporteurs en anderen, met het verzoek hem tijdig te attenderen op 'situations which might need preventive action'.²⁶ Het tweede niveau heeft te maken met door de Hoge Commissaris zelf rechtstreeks ondernomen preventieve actie. Ter illustratie daarvan kan worden verwezen naar zijn opmerkingen over een land als Burundi:

'The United Nations human rights presence which has been set up in Burundi in cooperation with the Government provides an example of preventive action taken by the High Commissioner. The crisis in Rwanda could have had negative repercussions in Burundi, which had managed to maintain relative calm after the death of its President on 6 April 1994. The High Commissioner visited Burundi twice to

21. *Ibidem*, p. 18.

22. VN Doc. A/50/36, p. 22.

23. *Ibidem*, p. 23.

24. *Ibidem*.

25. VN Doc. A/47/277-S/24111, Chapter III.

26. *Ibidem*, p. 15.

support the action of the Government and others in promoting respect for human rights and thus contributing to a stabilization of the situation.'²⁷

Of dat laatste waar is, moet de tijd uitwijzen. Zoals ook slechts in het licht van de geschiedenis zal kunnen worden vastgesteld of de Hoge Commissaris ten aanzien van Burundi meer had móeten – en gegeven zijn mogelijkheden – ook had kunnen doen. Vast staat wel dat hij tenminste actie heeft ondernomen, alsook dat hij ten aanzien van Burundi intensieve contacten heeft gehad met de Secretaris-Generaal van de VN. Daarmee lijkt de Hoge Commissaris te raken aan de grenzen van zijn mogelijkheden.

Naast het thema 'preventie' en de andere accenten die hiervoor werden aangeduid, spreekt de Hoge Commissaris in zijn rapporten veelvuldig over zaken als de noodzaak van ratificatie van de mensenrechtenverdragen²⁸, het verder investeren in mensenrechteneducatie en informatieverspreiding²⁹, het tegengaan van discriminatie (met bijzondere aandacht voor vrouwen, kinderen, minderheden en inheemse volken)³⁰, het samenwerken met regionale organisaties³¹, het verder versterken van de aandacht voor grove mensenrechtenschendingen als buitengerechtelijke executies, martelingen, onvrijwillige verdwijningen en het beteugelen van gedwongen massale volksverhuizingen (onthemden, vluchtelingen).³² Het zou evenwel te ver voeren op elk van deze aandachtsgebieden van de Hoge Commissaris in detail in te gaan.

5. Twee rode draden

Uit het scala aan activiteiten, waarschuwingen, accenten, plannen en zienswijzen van de Hoge Commissaris lichten wij nog een tweetal zaken die een goed licht werpen op de aanpak die de Hoge Commissaris voor de nabije toekomst voorstaat.

In de eerste plaats is dat het gegeven dat de Hoge Commissaris in zijn rapporten bij voortduring verwijst naar de implementatie van de Slotdocumenten van de Weense Mensenrechtenconferentie van 1993. Uiteraard is het zo dat de functie van Hoge Commissaris haar wortels heeft in de Weense documenten, hetgeen een zekere 'warme relatie' kan doen vermoeden. Tegelijkertijd echter lijkt het erop dat het hem menens is om alle (belangrijke) aspecten uit de De-

27. *Ibidem*.

28. Zie bijvoorbeeld VN Docs. E/CN.4/1995/98, pp. 29-30, en A/50/36, pp. 7-8.

29. *Ibidem*, resp. pp. 26-27 en pp. 24-25. Zie ook VN Doc. A/50/698 ('Decade for Human Rights Education').

30. *Ibidem*, resp. pp. 23-25 en pp. 27-32, en VN Doc. E/CN.4/1996/103, pp. 17-19.

31. VN Doc. E/CN.4/1996/103, pp. 5-6.

32. VN Docs. E/CN.4/1995/98, pp. 25-26, en A/50/36, pp. 32-34.

claratie en het Actieprogramma van destijds tijd en aandacht te geven. In zijn bijdrage aan de 52e zitting van de VN-Commissie voor de rechten van de mens zei de Hoge Commissaris het aldus: 'In all my efforts I am guided by the spirit that made possible the Vienna Declaration and Programme of Action', een 'spirit' die zijn inziens ook ten grondslag zou moeten liggen aan het werk van de Commissie.³³ Wat in de ogen van velen wellicht de zoveelste wollige, en dus 'ongevaarlijke', tekst leek, die zondig moest worden aangenomen om een van de vele wereldconferenties tot een goed einde te brengen, lijkt aldus in de handen van de Hoge Commissaris alsnog een krachtig instrument te worden, waarvan staten zullen weten dat zij daaraan politiek en moreel gebonden zijn.

Een tweede punt dat een centrale plaats inneemt in de rapporten van de Hoge Commissaris, is diens accent op woorden als 'dialogoog', 'diplomatie' en 'overtuiging'. Ter illustratie diene de volgende passage:

'International cooperation is at the heart of the High Commissioner's mandate and the High Commissioner has focused significant attention on engaging in a dialogue with all Governments with a view to enhancing respect for human rights.'³⁴

Elders zegt hij dat 'the High Commissioner avails himself of every opportunity to use his diplomacy to obtain results on specific matters with Governments (...)'³⁵, terwijl hij in zijn meest recente rapport een, zo lijkt het, zeer vastberaden inhoud aan het woord 'diplomatie' geeft:

'His visits to countries are not investigative in nature and thus, in undertaking them, he does not in any way attempt to duplicate the work of the special rapporteurs or other mechanisms of the Commission on Human Rights. His main objective is to achieve concrete results in the field of human rights. To talk frankly and openly of human rights issues and action is necessary to enhance the observance or enjoyment of human rights. Persuasion has proved to be an effective tool in a number of circumstances.'³⁶

Interessant is vervolgens hetgeen de Hoge Commissaris over het begrip 'dialogoog' heeft gezegd in zijn recente speech voor de VN-Commissie voor de rechten van de mens:

'As part of this dialogue, I emphasize the obligation of States to promote and protect all human rights and specifically I follow up on all the recommendations made by the treaty bodies, the country or thematic rapporteurs and the other mechanisms of the Commission on Human Rights.'³⁷

33. Rede van 9 april 1996, pp. 3 en 18.

34. VN Doc. E/CN.4/1995/98, p. 41.

35. VN Doc. E/1995/112, p. 25.

36. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 4.

37. Rede van 9 april 1996.

Geconcludeerd kan worden dat begrippen als 'dialogoog', 'diplomatie', 'overtuiging' in de rapporten van de Hoge Commissaris worden gepresenteerd als een soort van tweede natuur, die de ruimte moet krijgen voordat aan andere middelen wordt gedacht. Gegeven de nadere invulling die de Hoge Commissaris eraan geeft, lijkt dat bepaald een zinvolle en kansrijke benadering.

6. Relaties met overheden en NGO's: Colombia

In het voorgaande is aangegeven dat de Hoge Commissaris zich sterk laat leiden door de gedachte dat het ontwikkelen van een vertrouwensband met regeringen een klimaat kan scheppen waarin op vruchtbare wijze kan worden gesproken over de realisering van de mensenrechten. Maar hoe is het daarbij gesteld met de positie van de NGO's, immers door de Hoge Commissaris een en andermaal aangemerkt als zijn 'natuurlijke bondgenoten':

'The active presence of the human rights constituency, embodied by non-governmental organizations, grass-roots initiatives and individuals, has become a prerequisite of efficient action in the field of human rights. This is true both at the national and international levels. Non-governmental organizations are natural partners of the High Commissioner.'³⁸

De relatie met NGO's kan worden geïllustreerd aan de hand van een praktijkvoorbeeld: de betrokkenheid van de Hoge Commissaris bij de mensenrechtensituatie in Colombia. Deze keuze is gebaseerd op het gegeven dat Pax Christi Nederland, een NGO die sinds 1988 in Colombia actief is op mensenrechten- en vredesgebied, in 1994-1995 werd geconfronteerd met zekere activiteiten van de Hoge Commissaris in datzelfde land.³⁹

Colombia is een land dat op mensenrechtengebied sinds jaar en dag een buitengewoon slechte reputatie heeft. Al lange tijd wordt melding gemaakt van de meest grove schendingen van mensenrechten, uiteenlopend van het standrechtelijk executeren van straatkinderen door doodseskaders en martelpraktijken en politieke moorden door het militaire apparaat en de veiligheidsdiensten, tot grove intimidaties van de leden van de rechterlijke macht en verdedigers van de mensenrechten. En, zoals de Speciale VN-Rapporteurs inzake Martelingen en Buitengerechtelijke Executies, Nigel Rodley en Bacre Waly Ndiaye, op basis van een gezamenlijk bezoek aan Colombia in oktober 1994 concludeerden: '(...) the impunity enjoyed by human rights violators is almost total'.⁴⁰

De Hoge Commissaris bracht een bezoek aan Colombia in december 1994, kort na het aantreden van president Samper. Tijdens dat bezoek werd gesproken

38. VN Doc. E/1995/112, p. 6.

39. Met dank aan Liduine Zumpolle, coördinator van de afdeling Latijns-Amerika van Pax Christi Nederland, en Jan ter Laak, algemeen secretaris van Pax Christi Nederland, voor zowel hun schriftelijke informatie als hun mondelinge toelichtingen daarbij.

40. VN Doc. E/CN.4/1995/111, p. 32.

over zaken als het scheppen van een infrastructuur voor preventie van en bescherming tegen mensenrechtenschendingen, het vervolgen van de daders van grootschalige schendingen van mensenrechtenschendingen, het aanbieden van 'advisory services' aan Colombia, etc. Van belang is dan wat de Hoge Commissaris zelf over zijn bezoek zegt:

'The President acknowledged that his country was facing serious human rights problems and announced that all necessary measures would be taken in order to overcome the situation. A positive attitude to close cooperation with the Commission on Human Rights and its thematic mechanisms was also a part of this approach to human rights issues. (...) The question of the responsibility of perpetrators of human rights violations was also one of the major topics discussed by the High Commissioner with the authorities. It is worth noting in this respect that the President announced his determination to combat impunity (...)'⁴¹

Wat dan oprijst is het beeld van een nieuw gekozen president die aantreedt met de fraaie belofte te zullen strijden tegen mensenrechtenschendingen, die zelfs de daders daarvan zal vervolgen, en die blij is te kunnen samenwerken met de VN teneinde Het Kwaad te doen keren. Wat eveneens oprijst is het beeld van een Hoge Commissaris die bereid is een dialoog aan te gaan, ook op plaatsen waar met dit 'milde instrument' wellicht in het geheel geen winst te behalen valt. Het is precies dit laatste wat bij Pax Christi Nederland twijfels deed rijzen ten aanzien van het waarnemingsvermogen van de Hoge Commissaris. Had hij zich aanvaardelijk niet laten 'inpakken' door de nieuwe Colombiaanse regering?

Een verdere illustratie daarvan lijkt te vinden in de discussie die zich in 1995 ontspon over de noodzaak van een 'international presence' in Urabá, een bananenstreek in het Noord-Westen van Colombia, waar op grote schaal moordpartijen plaatsvonden tussen reguliere en irreguliere troepen en waar sprake is van algehele rechteloosheid. De gouverneur van Antioquia (waartoe Urabá behoort) reisde eind 1995 naar Europa om steun voor een dergelijke internationale aanwezigheid te zoeken. Daarbij bracht hij ook een bezoek aan de Hoge Commissaris. En waar verschillende ministeries en NGO's het Colombiaanse voorstel, aldus Pax Christi, doorgaans kwalificeerden als slecht onderbouwd en politiek opportunistisch en als de zoveelste poging om te ontkomen aan een Speciale Landen-Rapporteur, gaf de Hoge Commissaris naar verluidt een willig oor aan het verzoek om VN-betrokkenheid bij Urabá. Dit kwam hem vanuit NGO-hoek opnieuw op het verwijt te staan van naïveteit, en van een te groot vertrouwen in de Colombiaanse regering, die op deze wijze opnieuw kon laten zien hoe coöperatief zij zich wel wenst te gedragen ten opzichte van de internationale gemeenschap.

Tijdens het gesprek dat daaropvolgend in Genève werd belegd tussen de Hoge Commissaris en enkele NGO's, waaronder Pax Christi, werd vastgesteld dat aan de Colombiaanse voorstellen nog aanzienlijke onduidelijkheden kleefden. Daarop werd overeengekomen Pax Christi Nederland, immers reeds lang in Colombia actief, in Urabá een 'haalbaarheidsonderzoek' te laten doen, waarna verder over-

41. VN Doc. E/CN.4/1995/98, p. 12.

leg zou volgen. Hierop begon, aldus opnieuw Pax Christi, een lange reeks van pogingen van de Colombiaanse overheid om Pax Christi te beïnvloeden, waarbij vooruitlopend op de haalbaarheidsstudie werd gesteld dat Europese regeringen, de VN en verschillende NGO's bereid waren zich, conform Colombia's voorstel, voor Urabá in te zetten. Op dat moment zou de Hoge Commissaris de Colombiaanse ambassadeur in Genève hebben benaderd en zich hebben verzet tegen de voorstelling van zaken die aldus werd gegeven. In een notitie die Pax Christi ten behoeve van de auteurs van dit artikel heeft opgesteld, concludeert men aldus:

'Deze "case" met de NGO Pax Christi is volgens ingewijden essentieel geweest voor Ayala's opstelling ten aanzien van Colombia. (...) Ayala Lasso begon de rol en het gedrag van de Colombiaanse overheid in te zien en nam afstand. Volgens dezelfde bron was het deze zaak die (...) de directe aanleiding vormde tot de veranderde houding van de Hoge Commissaris (zo heeft de Colombiaanse overheid dat ook achteraf ervaren).'

Bij wijze van reconstructie laat zich verder vaststellen dat de Hoge Commissaris aanvankelijk slecht geïnformeerd een dialoog is aangegaan met de Colombiaanse overheid, hoewel deze informatie wel beschikbaar was in het VN-Mensenrechtencentrum. Pas na een reeks van gebeurtenissen, zo lijkt het, kon de Hoge Commissaris worden overtuigd van de manipulatieve intenties van de Colombiaanse overheid en daarmee van de betrekkelijke vruchteloosheid van zijn pogingen via de weg van de dialoog tot oplossingen te komen. Tegelijkertijd heeft de Hoge Commissaris met zijn bijgestelde benadering duidelijk gemaakt dat hij ernst lijkt te maken met zijn voornemen op nauwe wijze samen te werken met de wereld van de NGO's, zijn 'natural partners'. In het geval van Colombia lijkt daarvan sinds de Urabá-case inderdaad sprake te zijn. Of de samenwerking met de wereld van de NGO's ook in meer algemene zin positief moet worden beoordeeld, valt voornog moeilijk te zeggen. Zeker is dat gedurende de afgelopen twee jaren van NGO-zijde de nodige kritiek is geuit op de Hoge Commissaris; anderzijds echter lijkt er over de hele linie sprake te zijn van een 'positief-argwanende' houding ten opzichte van diens werkzaamheden: laat hem maar bewijzen dat de functie niet voor niets is gecreëerd.

Intussen is Colombia tijdens de 52e zitting van de VN-Mensenrechtencommissie opnieuw ontkomen aan een Speciale Rapporteur. De vraag is echter of het nu gekozen alternatief op termijn niet minstens even effectief zal zijn. In een bepaald stevige 'Voorzittersverklaring' (een verklaring van de Voorzitter van de Commissie, namens deze afgelegd) verzoekt de Commissie de Hoge Commissaris

'to establish at the earliest possible date a permanent office in Colombia with the mandate to assist the Colombian authorities in developing policies and programs for the promotion and protection of human rights and to observe violations of human rights in the country, making analytical reports to the High Commissioner.'⁴²

42. Verklaring afgelegd op 23 april 1996, p. 2.

Inmiddels is bekend dat het 'office' zal worden betaald door een aantal Westeuropese landen, buiten het reguliere budget van de VN om. En wat betreft het mandaat van het nieuwe bureau: het gaat daarbij niet alleen om 'advisory services' en 'technical assistance' etc., zoals de Colombiaanse overheid wilde, maar evengoed om het recht 'van binnenuit' te rapporteren over mensenrechtenschendingen die in Colombia plaatsvinden. Iedereen vooralsnog tevreden derhalve: de Colombiaanse overheid omdat zij is ontkomen aan een plaats op de zwarte lijst van landenrapporteurs, de Hoge Commissaris omdat hij een onvermoed sterke vinger aan de pols heeft gekregen, en NGO's als Pax Christi en andere die zich de laatste jaren om de mensenrechtensituatie in Colombia hebben bekommerd, omdat eindelijk een type aanpak is gekozen waarvoor zij zich materieel gezien al een hele tijd inzetten. En nu de resultaten nog.

7. Coördineren en reorganiseren⁴³

'Coordination within the United Nations system is probably one of the most difficult challenges', aldus de Hoge Commissaris in zijn meest recente rapport.⁴⁴ Het lijkt een understatement van de eerste orde. Inmiddels heeft de Hoge Commissaris in verschillende rapporten uiteengezet wat hij zich bij coördinatie voorstelt. Zo heeft hij om te beginnen een en andermaal duidelijk gemaakt dat het niet zijn bedoeling is te gaan zitten op de stoel van de al aanwezige speciale rapporteurs, toezichthoudende Verdragscomités, etc.:

'The High Commissioner does not seek to replace existing organs, bodies or procedures, but to strengthen them and better coordinate their activities within the framework of the objectives of the Vienna Declaration and Programme of Action.'⁴⁵

Op andere plaatsen heet het dat de Hoge Commissaris 'does not intend to duplicate or substitute himself for [already existing] mechanisms', dat zijn taak in essentie bestaat uit 'facilitation and coordination', en dat hij verantwoordelijk is voor 'system-wide coordination'.⁴⁶ In zijn meest recente rapport herhaalt de Hoge Commissaris nog eens deze intentie waar hij beschrijft dat hij op een bijeenkomst van Speciaal Rapporteurs/vertegenwoordigers/experts en anderen heeft gezegd dat 'their functions and his own are naturally complementary and mutually reinforcing, in keeping with their respective mandates'.⁴⁷

43. Met dank aan de heer drs. P.P. van Wulfften Palthe, voorzitter van de 50e zitting en leider van de Nederlandse delegatie naar de 51e en 52e zitting van de VN-Mensenrechtencommissie en plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN in Genève, voor zijn commentaar bij deze paragraaf.

44. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 8.

45. VN Doc. E/1995/112, p. 26.

46. VN Doc. E/CN.4/1995/98, p. 19 en p. 35.

47. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 9.

Tegenover dit – in zekere mate – ontzien van bestaande mandaten staat een reeks van activiteiten van de Hoge Commissaris waarmee deze tracht daadwerkelijk een betere afstemming tussen de verschillende functies en functionarissen, projecten en programma's tot stand te brengen. Zo wijst hij in zijn laatste rapport op de uiteenlopende contacten die hij heeft gehad met voorzitters van de verschillende Verdragscomités met het oog op betere coördinatie en aandacht voor de follow-up van hun activiteiten en op het feit, om nog een voorbeeld te noemen, dat er een coördinator is benoemd voor het *Voluntary Fund for Technical Cooperation*, 'who is an expert in the field and who has been made available by UNDP [het ontwikkelingsprogramma van de VN] as a result of an agreement on cooperation'.⁴⁸ In de opeenvolgende rapporten van de Hoge Commissaris staan vele voorbeelden van activiteiten waarmee deze beoogt een betere coördinatie tot stand te brengen tussen de verschillende VN-activiteiten op mensenrechtengebied⁴⁹ (en daarbuiten: zie bijvoorbeeld zijn opmerkingen over samenwerking met regionale organisaties als de OAE, OAS, de EG/EU, de Raad van Europa en de OVSE, een thema dat hier verder buiten beschouwing blijft⁵⁰). Elk op zich genomen zijn het kleine stapjes die vaak nog nadere uitwerking behoeven, maar tezamen genomen maken zij duidelijk op welke wijze de Hoge Commissaris bezig is zijn coördinerende rol geleidelijk aan inhoud te geven.

Een stap die onmogelijk als 'klein' kan worden aangemerkt, betreft de reconstructie van het VN-Mensenrechtencentrum die mede op initiatief van de Hoge Commissaris thans haar beslag krijgt. Vanaf zijn eerste rapport heeft de Hoge Commissaris er – in aansluiting op punt k) van zijn mandaat, zie hiervoor – geen twijfel over laten bestaan hoe de verhoudingen tussen hem en het VN-Mensenrechtencentrum moeten worden gezien:

'In accordance with General Assembly resolution 48/141, the High Commissioner for Human Rights has responsibility for the overall supervision of the Centre for Human Rights. The Centre, as the principal unit of the Secretariat dealing with human rights issues, and the High Commissioner for Human Rights represent a unity of action whereby the High Commissioner sets the policy and the Centre implements those policies.'⁵¹

De verhouding tussen de Hoge Commissaris, het VN-Mensenrechtencentrum (en 'chief' Fall) kwam eveneens aan de orde in de al genoemde speech van de Hoge Commissaris voor de VN-Commissie voor de rechten van de mens. Daar spreekt hij in termen van 'the principle of unity between the High Commissioner and the Centre for Human Rights under my authority. Specific functions will be

48. VN Doc. E/CN.4/1996/103, pp. 8-11 en 14 (citaat).

49. Zie ook de rede van de Hoge Commissaris voor de 52e zitting van de VN-Mensenrechtencommissie, d.d. 9 april 1996, *passim*.

50. Zie laatstelijk VN Doc. E/CN.4/1996/103, pp. 5-6.

51. VN Doc. E/CN.4/1995/98, p. 20.

assigned to the Assistant Secretary-General, mr Ibrahima Fall, who will also act as my Deputy.⁵²

Van het begin af aan ook heeft de Hoge Commissaris duidelijk gemaakt dat het hem menens is met de herstructurering van het VN-Mensenrechtencentrum. Daartoe is in de maanden juli-oktober 1995 een gedetailleerd rapport opgesteld door het adviesbureau Price Waterhouse. Aansluitend op het rapport heeft het adviesbureau bovendien een 'Change Plan' opgesteld, dat de Hoge Commissaris in november 1995 heeft voorgelegd aan het VN-Mensenrechtencentrum.

In de introductie op het rapport wordt in korte, kernachtige statements duidelijk gemaakt wat de punten zijn die de meeste zorg behoeven. Deze hebben betrekking op de taakopvatting en -vervulling van het Centrum, de wijze waarop het met informatie omgaat, wat de gebruikers van de diensten van het Centrum (mogen) verwachten, etcetera. We lichten er enkele uit:

- In the absence of measurable performance targets or criteria, notions of achievement have become subjective and personal to groups and individuals.
- The organisation rarely sets clear targets for programmes of work or projects against which to measure their achievement.
- Too much time is spent recirculating existing information, not enough gathering/processing new information.
- Information is a vital currency for Human Rights, but information handling and retrieval processes can be significantly improved.
- The Centre has not been proactive or skilful in presenting its budget case.
- Once recruited, little attention is paid to the individual [werkzaam bij het Mensenrechtencentrum].
- Stakeholders want greater transparency of the operations and decisions.
- Users are looking for better administration, faster communications and less bureaucracy.
- Human Rights activities and initiatives are too isolated – they need to be integrated into UN thinking and operations.⁵³

In het 'Change Plan' wordt uitvoerig op de verschillende problemen ingegaan, waarbij het beste nog kan worden gesproken over 'pep-talk'. In hedendaagse termen: Price Waterhouse en de Hoge Commissaris rekenen het tot hun taak 'de neuzen dezelfde kant op te krijgen' en een dynamiek op gang te brengen die maakt dat hun operatie ook van onderop zal worden gedragen. Daarnaast omvat het 'Change Plan' onder meer het voorstel om te komen tot de oprichting van een 'Advisory Board' en een 'Management Board', de eerste staande onder leiding van de Hoge Commissaris zelf en gericht op beleidsvoorbereiding en sturing, en de tweede staande onder leiding van het hoofd van het Mensenrechtencentrum

52. Rede van 9 april 1996, p. 14.

53. *Change Plan Information Pack*, bij brief van 23 november 1995 gepresenteerd aan het VN-Mensenrechtencentrum, p. 5.

en gericht op uitvoering van het VN-mensenrechtenprogramma. De modaliteiten van de twee 'Boards' zijn in het plan overigens nog opengelaten.⁵⁴

Het externe advies en het 'Change Plan' zijn inmiddels ook ter kennis gebracht van de Secretaris-Generaal en van senior managers in New York en 'received their support', aldus de Hoge Commissaris.⁵⁵ Nadien is de kern van het 'Change Plan' middels het laatste rapport van de Hoge Commissaris eveneens voorgelegd aan de VN-Commissie voor de rechten van de mens. Mede gezien het feit dat deze in relatie tot het VN-Mensenrechtencentrum niet de rol vervult van toezichthoudend orgaan, heeft de Commissie de plannen voor kennisgeving aangenomen.

Inmiddels heeft de Hoge Commissaris in samenwerking met Price Waterhouse, waarmee tevens een uitvoeringscontract is afgesloten, ook zijn plannen uitgewerkt voor de reorganisatie van het Mensenrechtencentrum zelf. Zo geeft hij, in een brief van 12 april 1996 gericht aan de stafleden van het Centrum, aan voortaan te willen werken met en vanuit drie 'management units' (in plaats van de huidige vijf 'branches'). De eerste zal zich met name bezighouden met het uitvoeren van research-projecten op verzoek van de Hoge Commissaris, de Speciale Rapporteurs, en anderen, het voorbereiden van publikaties, en het beheren van het documentatiecentrum, de bibliotheek en de research-databases van het Centrum. De tweede 'unit' zal zich vooral concentreren op de planning en voorbereiding van bijeenkomsten van de Verdragsorganen, de Mensenrechtencommissie en de Sub-Commissie inzake de Voorkoming van Discriminatie en Bescherming van Minderheden. Onder de voorbereiding van de bijeenkomsten van de Verdragsorganen valt dan bijvoorbeeld de 'preparation of the review of State Party reports by treaty bodies' en de 'follow-up to meeting decisions'. Verder zal deze eenheid zich onder meer bezighouden met de verwerking van klachten onder de 1503-procedure en de verschillende individuele klachtprocedures. De derde eenheid zal zich speciaal richten op de implementatie van het recht op ontwikkeling, zulks op nadrukkelijk verzoek van de Algemene Vergadering van de VN, gedaan tijdens haar meest recente zitting en in aansluiting op punt (c) van het mandaat van de Hoge Commissaris. Verder zal deze 'unit' zich bezighouden met de 'advisory services', het opzetten en uitvoeren van technische samenwerkingsprojecten, en de uitvoering van onder meer de Decennia voor Inheemse Mensen en Mensenrechteneducatie. De eenheid zal verder onder meer verantwoordelijk worden voor de voorbereiding van en dienstverlening aan veldmissies van Speciale Rapporteurs, en anderen.⁵⁶ Intussen heeft de Hoge Commissaris de hoofden *ad interim* voor de drie 'units' aangewezen, overigens onder de aantekening dat 'while the process [van herstructurering van het Centrum] is on-

54. *Ibidem*, p. 12.

55. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 31.

56. Zie de 'Note to the Staff', getiteld *Restructuring the Centre for Human Rights*, als bijlage gevoegd bij de brief van 12 april 1996, *passim*.

going, the current structure of the Centre for Human Rights in five branches will continue to exist'.⁵⁷

De intentie achter deze herindeling van taken is, in de woorden van de Hoge Commissaris, dat 'each management area will have clear and coherent tasks and objectives and identifiable individuals or groups to be served', hetgeen het VN-Mensenrechtencentrum meer transparant moet maken en ertoe moet bijdragen dat de toegang 'by persons outside the Centre to those individuals responsible for the different subjects or activities' zal worden vergemakkelijkt.⁵⁸ Met dat laatste is nogmaals een van de grote drijfveren van de Hoge Commissaris aangegeven: het VN-Mensenrechtencentrum moet 'klantvriendelijker' worden, waarbij de klant een VN-lidstaat, een Gespecialiseerd Orgaan van de VN, een Speciaal Rapporteur, een NGO, of een individu kan zijn.

Hoe het voorstel tot herindeling van de activiteiten van het VN-Mensenrechtencentrum bij het Centrum zelf is gevallen, is op het moment van afronding van deze bijdrage nog niet te zeggen. Duidelijk is wel dat zeker in de hogere regio's, en niet in de laatste plaats bij het huidige hoofd van het Centrum, de nodige scepsis bestaat — om het eufemistisch te zeggen — ten aanzien van de veronderstelde voordelen van de herindeling in drie nieuwe 'units', maar tot welke slotsom deze zal voeren is nog niet vast te stellen.

In zijn 'Change Plan' heeft de Hoge Commissaris verder nog aangegeven dat het hem ook wat betreft de tijdsplanning menens is. De verschillende activiteiten, waaronder de herindeling van het Centrum, zijn door hem onverdeeld in een groot aantal deelprojecten, waarvan een aanzienlijk deel reeds moet zijn afgerond in het tweede kwartaal van 1996. De slogan is evenwel dat 'during the first six months [de eerste helft van 1996] we will make significant progress, although full implementation of all the changes will take some two years'.⁵⁹ Eind 1997 dus, kort voor het einde van de vierjarige mandaatsperiode van de Hoge Commissaris.

8. Enkele slotopmerkingen

Terugblikkend op 'twee jaar Hoge Commissaris' kan niet anders worden gesteld dan dat onder de vlag van dit nieuwe instituut heel wat op gang is gebracht. 'The High Commissioner, who is facing substantial problems, is clearly imposing a *new style*', schreef Adrien-Claude Zoller, directeur van de in Genève gezetelde *International Service for Human Rights*, na één jaar Hoge Commissaris, en hij sprak daarbij over de directe wijze waarop de Hoge Commissaris tijdens de 51e zitting van de VN-Commissie voor de rechten van de mens reageerde op reacties van de statengemeenschap op zijn rapport.⁶⁰ Intussen is Zollers waarneming

57. Zie de brief van de Hoge Commissaris aan de stafleden van het Centrum van 3 mei 1996.

58. *Ibidem*, p. 3.

59. 'Change Plan', pp. 28-29.

60. *Human Rights Monitor*, mei 1995, p. 48.

stellig ook van toepassing op het nu voorbije tweede mandaatsjaar. De aanpak van de Hoge Commissaris kan worden aangemerkt als een frisse aanpak van problemen die door de jaren heen zijn gegroeid en die vooral zijn terug te voeren op zaken als ondoorzichtigheid, gebrek aan coördinatie, een zeker hobbyisme, etc. 'A new style' dus. Maar intussen gaat het om meer dan dat. De activiteiten die hiervoor werden aangestipt, waaronder in het bijzonder de reorganisatie van het VN-Mensenrechtencentrum, kunnen gevoeglijk worden beschouwd als een stevige en fundamentele breuk met het (recente) verleden.

Wil dat ook zeggen dat zijn aanpak reeds vruchten afwerpt? De tijd lijkt nog steeds te kort om daarover andere dan voorzichtige uitspraken. Zelf gewaagt de Hoge Commissaris in zijn rapporten voorzichtig van (kleine) successen. Zo verwijst hij in zijn laatste rapport naar een aantal 'achievements' in het werk dat hij heeft ondernomen op het vlak van de opbouw van nationale instituties, waarbij hij onder meer verwijst naar activiteiten in Letland, Sri Lanka, Georgië en Nepal.⁶¹ Een ander voorbeeld betreft de integratie tussen mensenrechten en andere VN-beleidsterreinen als ontwikkeling en vrede en veiligheid. Nadat de Hoge Commissaris ettelijke malen heeft opgemerkt dat een dergelijke integratie behoort tot de nastrevenswaardige kerndoelen, stelt hij dat er sprake is van

'an increased interest on the part of UN development and financial institutions towards social programmes; programmes that favour the rule of law; programmes that serve to build national infrastructures of civil society and encourage popular participation: in one word programmes of human rights.'⁶²

Elders heeft hij over ditzelfde thema dan reeds gezegd dat het feit 'that more and more resolutions of United Nations bodies refer to human rights or request action by the High Commissioner for Human Rights' kan worden aangemerkt als 'very positive'.⁶³

Voorbeelden als deze ten spijt, kan van de rapporten van de Hoge Commissaris evenwel niet worden gezegd dat zij hun zegeningen tellen. Vermoedelijk echter kan dat (nog) niet anders, en is het voor de Hoge Commissaris vooral zaak te investeren in activiteiten die de kern van zijn mandaat vormen en daaraan vorm en inhoud te geven op de wijze die hem persoonlijk het meest kansrijk voorkomt. Alleen dan kan het instituut Hoge Commissaris een succes worden. Daarmee is uiteraard geenszins gezegd dat bij een dergelijke aanpak succes verzekerd is. Denkbaar is zeer wel dat ergens in de nabije toekomst zal worden geconcludeerd dat er medio jaren negentig sprake was van een aantal nieuwe initiatieven op mensenrechtengebied die echter vervolgens successievelijk zijn gestrand op zaken als gebrek aan financiële middelen, te geringe medewerking van de zijde van het VN-Mensenrechtencentrum, te grote afstand ten opzichte van het VN-zenuwcentrum in New York, en obstructie van de zijde van staten die nu eenmaal niet zijn

61. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 6.

62. Rede van 9 april 1996, p. 6.

63. VN Doc. E/CN.4/1996/103, p. 9.

gediend met een activistische en indringend opererende Hoogste Mensenrechtenfunctionaris. Het zou niet de eerste keer in de geschiedenis zijn. Vooralnog moet het streven erop zijn gericht een dergelijk negatief scenario niet tot een 'self fulfilling prophecy' te maken. De lidstaten van de VN, de medewerkers en het hoofd van het VN-Mensenrechtencentrum, de talrijke NGO's die op mensenrechtengebied actief zijn en al die anderen die deel uitmaken van de context waarin de Hoge Commissaris dient te functioneren, zullen moeten investeren in het nieuwe instituut, wil de eerste mandaatsperiode over twee jaar met een min of meer positieve balans kunnen worden afgesloten. Dat daarbij de beperkte financiële middelen waarmee de Hoge Commissaris zijn omvangrijke mandaat moet trachten uit te voeren niet het enige maar wel een buitengewoon belangrijk struikelblok zijn, kan hier eens te meer worden onderstreept. Terecht gaf de Hoge Commissaris recentelijk nog eens aan met welk een bescheiden deel van het reguliere VN-budget – de beruchte 1,5%, waar gezien de financiële crisis van de organisatie onlangs ook nog behoorlijk op is afgedongen⁶⁴ – hij moet trachten rond te komen. Begrijpelijk is dan ook dat hij in zijn speech voor de 52e zitting van de VN-Mensenrechtencommissie nog eens de loftrumpet stak over staten die bereid zijn buiten het reguliere VN-budget als financiers op te treden: 'I wish to acknowledge the important role that the support of the European Commission plays in the context of UN human rights activities in the field', welke dankbetuiging hij laat volgen door de zinsnede dat dit een voorbeeld is 'for others to follow'.⁶⁵ Laten die andere staten – evenals overigens de EU-lidstaten – ervan overtuigd zijn dat zij met of zonder extra financiële inspanningen de conduitestaat van het instituut Hoge Commissaris kunnen maken en breken.

Het brengt ons tot de slotsom dat de eerste Hoge Commissaris, Ayala Lasso, met al zijn gebreken en gegeven alle financiële en andere problemen die hij binnen de VN ontmoet, een goede poging lijkt te doen serieus inhoud te geven aan de functie van Hoge Commissaris. Een poging die steun verdient.

64. Rede van 9 april 1996, p. 15.

65. *Ibidem*, p. 12.