

Factsheet Persoonsgerichte sancties n.a.v. schending van mensenrechten

Prof. dr. Cedric Ryngaert, hoogleraar internationaal publiekrecht, Universiteit Utrecht (RENFORCE-onderzoeksgroep)

1. Inleiding

Een aantal landen en gebieden heeft reeds een regime van persoonsgerichte sancties voor mensenrechtenschendingen uitgewerkt als instrument van buitenlands beleid, met name de Verenigde Staten,¹ het Verenigd Koninkrijk,² Canada,³ de Baltische staten,⁴ Kosovo,⁵ het Britse kroonbezit Jersey en het Britse overzeese gebied Gibraltar.⁶ Andere landen, zoals Nederland, alsook de Europese Unie, overwegen een vergelijkbaar regime in het leven te roepen.⁷ In dit factsheet wordt dieper ingegaan op de sanctieregimes van de Verenigde Staten (VS), het Verenigd Koninkrijk (VK) en Canada.⁸ De huidige Amerikaanse en Canadese sanctieregimes zijn van toepassing sinds eind 2017, het Britse regime sinds de zomer van 2020.

Anders dan de sanctieregimes in de bovengenoemde andere staten en gebieden hebben deze drie regimes een brede reikwijdte: zij maken het niet alleen mogelijk gesanctioneerde personen de toegang tot het grondgebied te ontzeggen, maar ook om hun activa te bevriezen.⁹ En anders dan geldt voor (sommige) andere regimes is de geografische reikwijdte van de Angelsaksische regimes onbeperkt.¹⁰ Ook is meer informatie beschikbaar over de inhoud en implementatie van deze

¹ 22 USC Section 1263 (Global Magnitsky Act VS 2016).

² Global Human Rights Sanctions Regulations 2020 (VK).

³ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law Canada).

⁴ Estland: Amendment to Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act (2016); Litouwen: Amendment to Law on the Legal Status of Aliens (2017); 'Latvia Becomes Final Baltic State to Pass Magnitsky Law', OCCRP 20 februari 2018.

⁵ 'Outgoing Kosovo Govt Adopts Magnitsky Act', *Balkan Insight*, 30 januari 2020.

⁶ Sanctions and Asset Freezing (Jersey) Law (2018); "Magnitsky Amendment" to the Gibraltar Proceeds of Crime Act 2015 (2018).

⁷ J. Barigazzi, 'EU to prepare Magnitsky-style human rights sanctions regime', *Politico* 9 december 2019. Zie voor Nederland onder meer Motie van het lid Sjoerdsma c.s. over het opstellen van een nationale Magnitsky-wet, Tweede Kamer, 21 november 2019. Zie voor een overzicht van alle landen en gebieden waar dergelijke initiatieven zijn genomen. B. Browder, submission to Australian Parliamentary Committee re Australian Magnitsky Act, 14 januari 2020.

⁸ 22 USC Section 1263 (Global Magnitsky Act VS); Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law Canada); Global Human Rights Sanctions Regulations 2020 (VK). Daarnaast hebben de Baltische staten mensenrechtelijke sancties opgelegd aan Russische individuen, met name voor hun betrokkenheid bij de dood van Sergei Magnitsky. Zie Smith en Dawson (2020), p. 18.

⁹ Onder de Baltische regimes kunnen gesanctioneerde personen slechts de toegang tot het grondgebied worden ontzegd. Zie Europees Parlement (2018), pp. 24-25.

¹⁰ De Baltische regimes, hoewel formeel geografisch onbeperkt in reikwijdte, zijn met name gericht op Rusland. Zie Smith and Dawson (2020), p. 18, met verwijzing naar 'Estonia becomes first European nation to introduce a 'Magnitsky law', EU-OCS, 12 december 2016 (bevat het volgende citaat van een Ests parlamentslid: 'We will finally have the ability to ban entry into Estonia for those types of people who beat Magnitsky to death in jail and those who tortured Nadiya Savchenko.'). *Ibid.*, met verwijzing naar 'Lithuanian Lawmakers Pass Magnitsky-Inspired Human Rights Legislation', RFE/RL, 16 November 2017 (Litouwse sancties werden slechts opgelegd aan 44 Russische onderdanen). Wat betreft Letland is het mogelijk de wetgeving te gebruiken met betrekking tot mensenrechtenschendingen waar ook begaan, maar lijkt de toepassing in de praktijk beperkt tot Russische onderdanen. Zie 'Latvia Becomes Final Baltic State to Pass Magnitsky Law', OCCRP 20 februari 2018. Overigens had de Amerikaanse 'Magnitsky'-sanctiewetgeving, in haar oorspronkelijke versie, formeel slechts betrekking op Russische

regimes – voor een grondige analyse van de wetgeving in de andere landen en gebieden kan het beste een beroep worden gedaan op een lokale expert.

2. Centrale vraagstelling

De mogelijke instelling van een regime van gerichte mensenrechtensancties roept verschillende vragen op. Dit factsheet adresseert drie kwesties: (a) de rol van maatschappelijke organisaties en slachtoffers in een dergelijk regime; (b) de reikwijdte van het regime; (c) de implementatie van het regime, met name welke personen andere landen reeds op een sanctielijst hebben geplaatst. Het factsheet beschrijft hoe de VS, het VK en Canada met deze kwesties omgaan.

3. Samenvatting

- In de VS is de uitvoerende macht wettelijk verplicht geloofwaardige informatie verkregen door maatschappelijke organisaties in overweging te nemen. In Canada en het VK bestaat een dergelijke wettelijke verplichting niet, maar is er niettemin informeel contact tussen de uitvoerende macht en maatschappelijke organisaties.
- De relevante sanctiewetgeving gaat het verst in de VS. In de VS zijn zowel ernstige mensenrechtenschendingen als daden van corruptie sanctioneerbaar, onafhankelijk van de status van dader of slachtoffer. Ook steun aan deze activiteiten is sanctioneerbaar. Het toepassingsgebied van de Britse sanctiewetgeving is enigszins vergelijkbaar, maar strekt zich niet uit tot corruptie. De Canadese wetgeving is van toepassing op ernstige mensenrechtenschendingen en corruptie, maar sanctioneert slechts in mindere mate steun aan deze activiteiten.
- Met name de VS hebben een groot aantal gerichte sancties aan buitenlandse individuen en entiteiten opgelegd die betrokken zijn bij mensenrechtenschendingen en corruptie. Opvallend is de overlap tussen de verschillende sanctielijsten.

4. Beantwoording van de vragen

a. Hoe kunnen in de landen die reeds een sanctieregime kennen mensenrechtenschenders worden voorgedragen, met name: welke rol spelen maatschappelijke organisaties en (nabestaanden van) slachtoffers daarbij?

In de **Verenigde Staten** is de Amerikaanse President (die zijn bevoegdheid delegeert aan de minister van Financiën in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie) verplicht om geloofwaardige informatie, verkregen door niet-gouvernementele organisaties (NGO's), in overweging te nemen.¹¹ De Amerikaanse wetgeving geeft dit recht niet als zodanig aan (nabestaanden van) slachtoffers. De Amerikaanse overheid behandelt door NGO's verstrekte informatie confidentieel. Het is evenwel niet uitgesloten dat deze informatie uiteindelijk toch publiek wordt, bijvoorbeeld op basis van een verzoek inzake openbaarheid van bestuur (in

onderdanen die betrokken waren bij de moord op Magnitsky. Zie Russia and Moldova Jackson–Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012.

¹¹ 22 USC Section 1263(c)(2).

Nederland bekend als Wob-verzoek), of indien de gesanctioneerde persoon de sanctie aanvecht voor een rechtbank. Mensenrechtenorganisaties in de VS hebben daarom de raad gekregen aan te geven dat bepaalde gevoelige informatie beschermd dient te worden tegen openbaarmaking, of zelfs zich ervan te onthouden informatie te verstrekken die ertoe kan leiden dat een persoon of organisatie gevaar loopt.¹² Ze kregen ook de raad relevante informatie te anonimiseren, en de details in persoon met de overheid te bespreken.¹³ De Amerikaanse NGO *Human Rights First* heeft een ‘submission form’ ontwikkeld dat kan worden gebruikt om informatie met betrekking tot sancties aan de Amerikaanse overheid voor te leggen.¹⁴ Uit analyses blijkt dat tenminste een aantal sanctiebeslissingen door de Amerikaanse overheid gebaseerd is op door NGO’s verstrekte informatie.¹⁵ De meeste namen die door NGO’s waren voorgesteld, kwamen uiteindelijk echter niet op een sanctielijst terecht, wellicht om politieke redenen.¹⁶

De **Canadese** sanctiewetgeving voorziet geen formele rol voor NGO’s in het sanctieproces. In het Canadese parlement is wel een ‘All-Party Human Rights Caucus’ opgericht, die fungeert als informeel mechanisme voor parlementsleden en NGO’s om rapporten en bewijsmateriaal aan de uitvoerende macht door te geven.¹⁷ (Nabestaanden van) slachtoffers zouden deze Caucus eventueel kunnen lobbyen.

Ook de **Britse** sanctiewetgeving voorziet geen formele rol voor NGO’s of (nabestaanden) van slachtoffers.¹⁸ Niettemin kunnen personen of organisaties via e-mail informatie voorleggen aan de Britse overheid met betrekking tot mogelijke sanctieaanwijzingen.¹⁹ De Britse overheid vraagt dat deze informatie accuraat, noodzakelijk en proportioneel is, en dat alle redelijke stappen worden genomen om de informatie te verifiëren bij een betrouwbare bron.²⁰ Slechts informatie die relevant is voor de voorgestelde aanwijzing kan worden voorgelegd. De overheid vraagt confidentiële informatie duidelijk te markeren. De overheid kan evenwel niet garanderen dat deze informatie niet wordt vrijgegeven: op basis van Britse Wob-wetgeving is dit mogelijk, alsook in de context van een rechtszaak.²¹

Een **groep van experts benoemd door Canada en het Verenigd Koninkrijk** heeft recent (2020) aanbevolen om een onafhankelijk orgaan op te richten dat op objectieve, niet-gepolitiseerde wijze aanbevelingen doet aan de uitvoerende macht met betrekking tot mogelijke sanctiedoelwitten.²²

¹² Human Rights First (2019), p. 11.

¹³ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁴ <https://www.humanrightsfirst.org/resource/global-magnitsky-human-rights-and-accountability-act-submission-form>

¹⁵ Zie Berschinski (2018), zoals geciteerd in Independent High Level Panel (2020), p. 25. De Amerikaanse President is evenwel niet verplicht in zijn sanctiebeslissing te verwijzen naar dergelijke informatie.

¹⁶ Witchel (2017).

¹⁷ High-level panel report (2020), randnr. 72.

¹⁸ Wel heeft de overheid contact met NGO’s en andere *stakeholders* met betrekking tot de implementatie van sancties. Ook bij de totstandkoming van de sanctiewetgeving waren deze *stakeholders* betrokken. Explanatory Memorandum to the Global Human Rights Sanctions Regulations 2020 No. 680, randnrs. 10.1-10.2.

¹⁹ sanctions@fcdo.gov.uk

²⁰ Foreign, Commonwealth and Development Office, Global human rights sanctions: information note for non-government organisations and others interested in human rights, 6 July 2020.

²¹ *Ibid.*

²² High-level panel report, randnr. 175-176. Voor een vergelijkbaar Europees voorstel: European Stability Initiative, Norwegian Helsinki Committee et al., ‘The Power of Focus: Proposal for a European Human Rights Entry Ban Commission’, 14 November 2018, p. 2. (‘The [independent human rights entry ban commission] would be headed by

NGO's en slachtoffers zouden informatie aan dit orgaan kunnen verstrekken. De overheid zou verplicht kunnen worden aanbevelingen van het orgaan in overweging te nemen en te rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen.²³

b. Wat is de reikwijdte van de sanctioneerbare mensenrechtenschendingen in de VS, het VK en Canada?

Op basis van de **Amerikaanse Global Magnitsky Act** (GMA 2016) kan de Amerikaanse President sancties opleggen aan buitenlandse (rechts)personen, zowel individuen als entiteiten, die betrokken zijn bij buitengerechtelijke executies, foltering en andere grove ('gross')²⁴ schendingen van de mensenrechten, begaan tegen klokkenluiders en mensenrechtenactivisten.²⁵ Sancties kunnen ook worden opgelegd aan buitenlandse ambtenaren betrokken bij significante corruptie.²⁶ De **Canadese** wetgeving heeft dezelfde reikwijdte.²⁷ De **Britse** wetgeving heeft vooralsnog slechts betrekking op ernstige schendingen van het recht op leven, het verbod op foltering en het verbod op slavernij en dwangarbeid,²⁸ maar het is niet uitgesloten dat op termijn ook corruptie aan de lijst wordt toegevoegd.²⁹

In de **VS** is de reikwijdte van de GMA 2016 uitgebreid op basis van Executive Order (EO) 13818 (2017),³⁰ die ook sancties mogelijk maakt in geval van ernstige ('serious')³¹ mensenrechtenschendingen en (niet-significante) corruptie. Deze EO maakt bovendien duidelijk dat sancties zich ook uitstrekken tot niet-statelijke (private) actoren alsook tot schendingen die slechts eenmalig plaatsvonden. Verder sanctioneert de EO niet langer alleen mensenrechtenschendingen begaan tegen klokkenluiders en mensenrechtenactivisten, maar tegen om het even welke persoon.

a board of three distinguished former judges and human rights practitioners of high credibility. It would employ a small team of analysts with legal expertise and communication skills. It would accept proposals from human rights NGOs, lawyers, victim families and governments or governmental organisations, taking advantage of existing information. They would need to fill out a detailed questionnaire.'). Zoals ook geciteerd in High-level Panel (2020), randnr. 177.

²³ *Ibid.*, randnrs 175-177.

²⁴ Zie voor de definitie van 'gross human rights violations': 22 USC Section 2304(d)(1) ('Torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges and trial, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, and other flagrant denial of the right to life, liberty, or the security of the person.').

²⁵ 22 USC Section 1263(a)(1)-(2).

²⁶ 22 USC Section 1263(a)(3)-(4).

²⁷ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law), S. 4(2). Overigens zijn, op basis van de Canadese *Special Economic Measures Act*, sancties ook mogelijk voor daden van corruptie en grove en systematische mensenrechtenschendingen begaan in een vreemde staat voor zover 'a grave breach of international peace and security has occurred that has resulted or is likely to result in a serious international crisis'. *Special Economic Measures Act 1992*, Sections 4(1) and 4(1.1)(b)-(d).

²⁸ The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, Section 4.2. De overheid heeft aangegeven dat zij bij de beoordeling van de ernst van een mensenrechtenschending met name aandacht besteedt aan schendingen die van systematische aard zijn of deel uitmaken van een gedragspatroon. Foreign and Commonwealth Office, Policy paper Global Human Rights Sanctions: consideration of designations, 6 juli 2020, randnr. 3.

²⁹ Foreign and Commonwealth Office, 'Dominic Raab gave a Commons statement introducing the new Global Human Rights Sanctions regime and the first sanctions on those involved in human rights abuses', 6 juli 2020.

³⁰ Ik merk evenwel op dat een Executive Order zomaar door de President kan worden ingetrokken, anders dan formele wetgeving.

³¹ Dit is een minder strenge standaard dan 'gross'. 'Serious human rights abuses' wordt niet verder gedefinieerd in het Amerikaanse recht.

Net als EO 13818 geeft ook de **Britse** wetgeving bescherming aan alle personen die het slachtoffer zijn van ernstige mensenrechtenschendingen,³² en kunnen ook niet-statelijke actoren worden gesanctioneerd.³³ De **Canadese** wetgeving heeft een minder breed toepassingsgebied: zij biedt enkel bescherming aan klokkenluiders en mensenrechtenactivisten, en biedt geen mogelijkheid sancties op te leggen aan niet-statelijke actoren.³⁴

Op basis van de **Amerikaanse** GMA konden personen reeds worden gesanctioneerd indien zij handelden voor of namens schenders van de mensenrechten, of corrupte ambtenaren bijstonden.³⁵ Op basis van EO 13818 kunnen alle personen worden gesanctioneerd die steun bieden aan sanctioneerbare activiteiten, of een poging daartoe doen. EO 13818 maakt het ook mogelijk individuen te sanctioneren louter op basis van hun leiderschapspositie binnen een entiteit die betrokken is bij ernstige mensenrechtenschendingen of corruptie. Ook de **Britse** wetgeving maakt verschillende vormen van facilitering van, en steun aan mensenrechtenschendingen sanctioneerbaar.³⁶ De **Canadese** wetgeving heeft ter zake een minder breed toepassingsgebied, al zijn bepaalde vormen van deelneming aan corruptie wel sanctioneerbaar.³⁷

c. Welke individuen zijn in de VS, het VK en Canada reeds op de sanctielijst geplaatst?

Met name de **Verenigde Staten** hebben reeds op grote schaal Magnitsky-sancties opgelegd. Een overzicht is hier te vinden: <https://www.state.gov/global-magnitsky-act/>. De VS heeft onder meer sancties opgelegd aan hoge Chinese ambtenaren in verband met hun betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen in Xinjiang, aan individuen die betrokken zijn bij de moord op Jamal Khashoggi, aan commandanten en militaire eenheden van het leger van Myanmar in verband met mensenrechtenschendingen begaan tegen etnische groepen, en aan de voormalige president van Gambia. Opvallend is dat ook niet-statelijke actoren op de sanctielijst staan. Zo zijn Magnitsky-sancties opgelegd aan een Israëliische zakenman die betrokken wordt geacht bij corrupte deals in de mijnbouw- en oliesector in de Democratische Republiek Congo. **Canada** heeft onder meer sancties opgelegd aan de betrokkenen bij de moorden op Khashoggi en Magnitsky.³⁸ Ook het **Verenigd Koninkrijk** heeft sancties opgelegd aan deze personen, alsook aan personen betrokken bij mensenrechtenschendingen in Myanmar en Noord-Korea.³⁹

³² Echter heeft de overheid aangegeven dat zij zich zal concentreren op journalisten, burger- en mensenrechtenactivisten en klokkenluiders. Foreign and Commonwealth office, Policy paper Global Human Rights Sanctions: consideration of designations, 6 juli 2020, randnr. 2.

³³ The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, Section 4.2.

³⁴ Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act, Section 4(2)(b).

³⁵ 22 USC Section 1263(a) (2) en (4).

³⁶ Op basis van de Britse wetgeving is een persoon betrokken bij een mensenrechtenschending onder meer indien hij 'facilitates, incites, promotes or provides support', 'conceals evidence of such an activity', 'provides financial services, or makes available funds, economic resources, goods or technology, knowing or having reasonable cause to suspect that those financial services, funds, economic resources, goods or technology will or may contribute to such an activity', 'provides financial services, or makes available funds, economic resources, goods or technology', 'profits financially or obtains any other benefit from an activity', 'is responsible for the investigation or prosecution of such an activity and intentionally or recklessly fails to fulfil that responsibility'. The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, Section 6.

³⁷ Justice for Victims of Foreign Corrupt Officials Act, Sections 4(2).

³⁸ Zie voor de hele lijst: <https://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2017-233/page-2.html#h-842596>.

³⁹ Zie voor de hele lijst: <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-sanctions-list>.

Opvallend is de **overlap tussen Amerikaanse, Canadese en Britse sanctielijsten**. Dit wijst op gecoördineerde actie. De Britse overheid stelt zelfs uitdrukkelijk dat zij bijzondere aandacht besteedt aan zaken waarin internationale partners sancties hebben aangenomen of voorgesteld, en waar actie door het VK derhalve een versterkend effect kan hebben.⁴⁰ Eén van de aanbevelingen van het genoemde High-level Panel was overigens om een internationaal coördinatiecomité op te richten dat de informatie en inspanningen van een aantal internationale partners kan coördineren, met name de VS, het VK, Canada en de EU.⁴¹

5. Bronnenlijst

- R. Berschinski, 'Trump Administration Notches a Serious Human Rights Win. No, Really', *Just Security*, 10 January 2018
- Europees Parlement, Study requested by the DROI Committee, 'Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level', April 2018.
- Human Rights First, 'The Global Magnitsky Act. Frequently Asked Questions', April 2019, p. 11.
- Independent High Level Panel (2020), of Legal Experts on Media Freedom, Report on the Use of Targeted Sanctions to Protect Journalists, An International Bar Association Human Rights Institute Report, 13 February 2020.
- B. Smith and J. Dawson, 'Magnitsky Legislation', UK House of Commons Library, Number CBP 8374, 13 July 2020.
- E. Witchel, 'The Magnitsky Act: An alternative form of justice, but not a replacement for it', *IFEX* 21 december 2017.

⁴⁰ Foreign and Commonwealth office, Policy paper Global Human Rights Sanctions: consideration of designations, 6 juli 2020, randnr. 4.

⁴¹ High-level Panel (2020), randnrs. 179-181.