

Een nieuw EU-sanctieregime tegen ernstige schendingen van de mensenrechten

Prof. dr. C.M.J. Ryngaert en prof. dr. R.A. Wessel*

Op 22 maart 2021 besloot de Raad van de Europese Unie tot het instellen van beperkende maatregelen (sancties) tegen elf personen en vier entiteiten die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen en schendingen van de mensenrechten in verschillende landen.¹ Samen met de lijst van vier Russische personen eerder die maand,² staan deze vijftien personen en entiteiten op de eerste lijst die is vastgesteld onder het zogenoemde *EU Global Human Rights Sanctions Regime* (GHRs) waartoe de Europese Unie (EU) eind 2020, op initiatief van Nederland, besloot.³ De mensenrechtenschendingen in dit eerste aangenomen pakket maatregelen betreffen de grootschalige willekeurige detenties van met name Oeigoeren in Xinjiang in China, onderdrukking in de Democratische Volksrepubliek Korea, buitengerechtelijke executies en gedwongen verdwijningen in Libië, marteling en onderdrukking van LGBTI-persoon en politieke tegenstanders in Tsjetsjenië (Rusland), en foltering, buitengerechtelijke, standrechtelijke of willekeurige executies en moordpartijen in Zuid-Soedan en Eritrea. De op de lijst geplaatste buitenlandse personen en entiteiten zijn onderworpen aan een bevrozing van hun financiële tegoeden in de EU. Voor op de lijst geplaatste personen geldt ook een reisverbod naar de EU. Bovendien is het verboden om direct of indirect financiële,

technische of materiële ondersteuning te bieden aan degenen die op de lijst staan.

In dit artikel bespreken wij eerst wat nieuw is aan het GHRs-regime in vergelijking met bestaande EU-sanctieregimes, vervolgens de materiële en personele reikwijdte van het regime, ook in vergelijking met vergelijkbare instrumenten in de VS en het VK, daarna de geboden rechtsbescherming, en ten slotte implementatie en handhaving van het regime. De belangrijkste vraag in dit artikel is op welke situaties het nieuwe sanctieregime is gericht en wat het toevoegt aan het al bestaande instrumentarium binnen het EU-recht.

Besluit (GBVB) 2020/1999 en Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad van 7 december 2020 (PbEU 2020, LI 410/13).

Wat is er nieuw aan dit regime?

Het nieuwe sanctieregime is door velen verwelkomd als een stap in de goede richting waarin de EU zich meer inzet tegen mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld.⁴ Het beleid past binnen de doelstellingen van de Unie te streven naar ‘de bescherming van de mensenrechten (...) alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht’ (art. 3 lid 5 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)) en de ‘consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht’ (art. 21 lid 2 VEU) in haar internationale betrekkingen. Sancties zijn een van de instrumenten die door de Unie worden ingezet om dit te bereiken.⁵ De bevoegdheid van de EU hiertoe is neerge-

* Prof. dr. C.M.J. (Cedric) Ryngaert is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit Utrecht (RENFORCE onderzoeksprogramma). Prof. dr. R.A. (Ramses) Wessel is hoogleraar Europees recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

1. Uitvoeringsverordening (EU) 2021/478 van de Raad van 22 maart 2021 tot uitvoering van Verordening (EU) 2020/1998 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten (PbEU 2020, LI 99/1). Het besluit wordt ook gesteund door de kandidaat-lidstaten Noord-Macedonië, Montenegro en Albanië en door IJsland en Noorwegen. Zie *Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*, 27 april 2021.

2. Besluit (GBVB) 2021/372 en Uitvoeringsverordening (EU) 2021/371 van 2 maart 2021 (PbEU 2020, LI 71/6).

3. Besluit (GBVB) 2020/1999 en Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad van 7 december 2020 (PbEU 2020, LI 410/13).

4. Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht van 9 december 2020 van het Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: ‘EU stelt een Mensenrechtensanctieregime in’; en T. Tsertsvadze, ‘The Real Question about EU Sanctions’, *Open Society Foundation – Voices*, 21 maart 2021.

5. Een recente studie laat zien dat binnen het GBVB verreweg de meeste besluiten de afgelopen tien jaar betrekking hadden op sancties. Zie R.A. Wessel, E. Anttila, H. Obenheimer & A. Ursu, ‘The Future of EU

legd in een combinatie van artikelen. Op basis van artikel 29 VEU neemt de Raad in eerste instantie een *Besluit* in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Waar in andere gevallen deze besluiten worden aangenomen in heel concrete gevallen, is in december 2020 bij het aannemen van Besluit 2020/1999 slechts het ‘kader [vastgelegd] voor gerichte beperkende maatregelen om ernstige schendingen van de mensenrechten wereldwijd tegen te gaan’ (art. 1). Dit besluit bevatte op dat moment dus nog geen namen van personen of entiteiten, maar vormde slechts de rechtsgrond op basis waarvan de nieuwe sancties kunnen worden ingesteld. Overeenkomstig artikel 215 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) volgt op het aannemen van een GBVB-sanctiebesluit het aannemen van een *verordening* als de noodzakelijke wettelijke basis voor de te nemen sancties, wanneer het besluit ‘voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen’ (art. 215 lid 1 VWEU). In dit geval volgde op Besluit 2020/1999 de al genoemde Verordening (EU) 2020/1998 om op deze manier uitvoering te geven aan dat besluit, zij het nog steeds met een lege bijlage waaraan later namen toegevoegd konden worden. Gezamenlijk vormen het besluit en de uitvoeringsverordening dus het nieuwe GHRS-systeem. Hoewel het GBVB-besluit aangenomen moet worden met eenparigheid van stemmen, kan de uitvoeringsverordening worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. In de praktijk worden beide besluiten tegelijkertijd vastgesteld. Bij iedere nieuwe sanctie via het toevoegen van namen aan de lijst dienen het besluit en de verordening uit 2020 dus aangepast te worden door het aannemen van een nieuw besluit en samenhangende uitvoeringsverordening waarin de lijsten met personen en entiteiten worden vernieuwd. Het is dus niet zo dat het nieuwe GHRS-regime een algemene basis biedt voor iedere individuele beperkende maatregel. Het is slechts een kader waarbinnen besluiten over concrete individuele sancties (en dus de aanpassing van de sanctielijst) telkens opnieuw (en met instemming van alle lidstaten) worden genomen. Dit is ook het geval bij alle andere sancties die de afgelopen decennia door de EU tegen personen, entiteiten en staten zijn ingesteld. Wat is er dan nieuw aan dit sanctieregime? In juridisch opzicht niet veel. De verordening van december 2020 verschaft niet opeens een juridische basis die er eerst niet was. Het is in het EU-recht immers niet mogelijk om buiten de verdragen om nieuwe bevoegdheden te

creëren.⁶ Op basis van de Verdragen kon de Raad altijd al sancties instellen tegen natuurlijk personen vanwege een schending van de rechten van de mens. Artikel 29 VEU noch artikel 215 VWEU sluit dit uit. Sterker nog, gesteld kan worden dat het grootste deel van de tot nu toe genomen sancties een reactie vormt op mensenrechtenschendingen in andere delen van de wereld.⁷ Het nieuwe regime komt ook niet in de plaats van al bestaande sancties en reguliere sanctiebesluiten.⁸ Een voorbeeld dat dicht in de buurt komt van wat nu is besloten, is het sanctieregime uit 2016 over beperkende maatregelen tegen ISIS (Da’esh) en Al Qaida.⁹ Dit regime had ook betrekking op ernstige schendingen van de mensenrechten en vormde de basis voor reisbeperkingen voor personen

‘die betrokken zijn bij of medeplchtig zijn aan het bevelen of het plegen van ernstige schendingen van de mensenrechten, waaronder ontvoering, verkrachting, seksueel geweld, gedwongen huwelijk en het in slavernij brengen van personen, buiten het grondgebied van de Unie, onder de naam van of namens ISIS (Da’esh), Al Qaida of een cel, afdeling, splintergroepering of afsplitsing daarvan (...)’.¹⁰

Ook hier was echter, net als bij veel van de bestaande EU-sanctieregimes, sprake van een territoriale link, in de vorm van een verwijzing naar een specifiek grondgebied. Hoewel deze link niet zo duidelijk is als in het geval van de zogenoemde *country-specific regimes*,¹¹ verwijst het sanctiebesluit over ISIS en Al Qaida – in navolging van de onderliggende VN-besluiten – wel naar ‘de Islamitische Staat in Irak en de Levant’. Het geografische verband dat we kennen uit eerdere sanctieregimes wordt met de meer thematische aanpak van het GHRS-regime losgelaten:¹² het gaat nu echt om *personen* en *entiteiten* die zich waar dan ook schuldig hebben gemaakt aan ernstige mensenrechtenschendingen.

Foreign, Security and Defence Policy: Assessing Legal Options for Improvement’, 2021 (nog niet gepubliceerd). Dit is echter niet de eerste analyse van het aantal sancties; zie F. Giumelli, F. Hoffmann & A. Książczaková, ‘The when, what, where and why of European Union sanctions’, *European Security* 2020, p. 1-23 (de database is beschikbaar via: www.giumelli.org/eu-sanctions-database). Zie daarnaast A. Bendiek, M. Ålander & P. Bochtler, ‘CFSP: The Capability-Expectation Gap Revisited: A Data-based Analysis’, *SWP Comment* 2020/C 58; en M. Gestri, ‘Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects’, in: N. Ronzitti (red.), *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Leiden: Brill Nijhoff 2016, p. 70-102.

6. Zie art. 5 lid 2 VEU: ‘Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegeedeeld, behoren toe aan de lidstaten.’
7. Vergelijk het rapport *Targeted sanctions against individuals on grounds of grave human rights violations – impact, trends and prospects at EU level*, Europees Parlement, 26 april 2018, p. 13; [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2018\)603869](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2018)603869).
8. Zie Besluit (GBVB) 2020/1999, preambule overweging (4): ‘Dit besluit laat andere bestaande of toekomstige besluiten van de Raad in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot instelling van beperkende maatregelen in het licht van de situatie in bepaalde derde landen met betrekking tot schendingen van de mensenrechten onverlet.’
9. Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad en Verordening (EU) 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016 (*PbEU* 2016, L 255/25).
10. Art. 2 lid 2 onder f Besluit (GBVB) 2016/1693.
11. Zie de lijst hier: https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/european-union-sanctions_en en voor een overzicht www.sanctionsmap.eu/.
12. Tegelijkertijd zullen wij hieronder (paragraaf ‘De reikwijdte van het sanctieregime’) zien dat ‘controle over grondgebied’ wel een element blijft bij de sanctionering van niet-staatelijke actoren.

gen. Dit impliceert dat de EU – en de individuele lidstaten – niet telkens voor de lastige diplomatieke vraag komen te staan wat de nadelen zijn van sancties tegen een bepaalde staat. Gesteld kan dus worden dat het nieuwe regime tegen ernstige mensenrechtenschendingen aansluit bij andere vormen van zogenoemde ‘thematische’ of ‘horizontale’ sancties¹³ ook al ingesteld met betrekking tot terrorisme, chemische wapens en cyber-crime.¹⁴

De vraag is dus waarom een nieuw regime nodig was als de EU dezelfde bevoegdheden al had en ook al heeft gebruikt. Het belangrijkste doel van het nieuwe besluit en de nieuwe verordening is om sancties tegen individuen eenvoudiger te maken omdat er nu overeenstemming is over de uitgangspunten en deze niet bij ieder besluit ter discussie staan. Het besluit en de verordening verschaffen gezamenlijk een kader ‘voor gerichte beperkende maatregelen om ernstige schendingen van de mensenrechten wereldwijd tegen te gaan’.¹⁵ Dit kader hoeft vervolgens alleen maar ingevuld te worden door de lijst met personen en entiteiten in de bijlage aan te passen. Veel meer dan van een nieuwe *juridische* basis, is er dus sprake van een *politieke* overeenstemming op basis waarvan in individuele gevallen sneller gehandeld kan worden. In de woorden van Eckes:

‘The assumption is that the EU HRSR would be more flexible than the existing EU sanctions regimes that are geographically limited. It would provide the legal framework for a Council Decision to freeze the assets and impose travel bans on an individual of any nationality, with and without official function and link to a given state. (...) It no longer directly addresses political conflict and is in principle unrelated to political entities (states). Instead, it places the rights of the victim front and centre.’¹⁶

De vraag is wel gesteld of een belangrijk doel van het nieuwe regime niet was om sanctiebesluiten te ‘depolitiseren’, door individuen en entiteiten los te koppelen van de staat waartoe zij behoren.¹⁷ Inderdaad legt het nieuwe sanctieregime veel meer dan de andere regimes de nadruk op het individu dat verantwoordelijk wordt gesteld voor mensenrechtenschendingen.

13. C. Portela, *The Spread of Horizontal Sanctions*, Centre for European Policy Studies, 7 maart 2019.

14. Zie respectievelijk Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad 2001/931/GBVB (*PbEU* 2001, L 344), Besluit 2018/1544/GBVB (*PbEU* 2018, L 259/25) en Besluit 2019/797/GBVB (*PbEU* 2019, LI 129/13).

15. Art. 1 Besluit (GBVB) 2020/1999 en preambule overweging (4).

16. C. Eckes, ‘European Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power?’, *European Foreign Affairs Review* 2021, p. 219-242.

17. Zie N. van der Have, ‘The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime’, *Security and Human Rights* 2019, nr. 1-4, p. 71.

De reikwijdte van het sanctieregime

De Raad van de EU heeft ervoor geopteerd de materiële reikwijdte van het GHRS-regime te beperken tot *ernstige* schendingen van de mensenrechten. De Raad geeft geen definitie van dit begrip, maar somt de schendingen op die hij beschouwt als ernstig. Ernstige schendingen zijn volgens de Raad onder meer genocide, misdaden tegen de menselijkheid, foltering, slavernij, buitengerechtelijke executies, gedwongen verdwijning en willekeurige arrestatie.¹⁸ Het besluit voorziet ook een restcategorie van andere schendingen van de mensenrechten, ‘voor zover die wijdverbreid of systematisch van aard zijn of anderszins aanleiding geven tot ernstige bezorgdheid in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid’.¹⁹ Het besluit bevat een niet-uitputtende opsomming van dergelijke schendingen.²⁰

In vergelijking met de eerdere EU-sanctieregimes vallen de verwijzingen naar internationaal recht op, waar het gaat om verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen.²¹ Zo wijst het besluit uitdrukkelijk op de verantwoordelijkheid van staten ‘de mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en na te komen, onder meer door ervoor te zorgen dat het internationaal recht inzake de mensenrechten wordt nageleefd.’²² Individuen en entiteiten kunnen gesanctioneerd worden als zij betrokken zijn bij schendingen van mensenrechtelijke normen. Artikel 2 lid 1 stelt verder dat bij de toepassing van de criteria ‘passend rekening [moet] worden gehouden met het internationaal gewoonterecht en de algemeen aanvaarde instrumenten van internationaal recht’, onder verwijzing naar de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen.

De door de Raad gekozen schendingen corresponderen min of meer met wat in de internationale literatuur onder ‘ernstige mensenrechtenschendingen’ wordt begrepen.²³ Het besluit is ter zake specifiekere dan de Amerikaanse Magnitsky-wetgeving, die van toepassing

18. Art. 1 onder a-c Besluit 2020/1999.

19. Art. 1 onder d Besluit 2020/1999.

20. Art. 1 onder d Besluit 2020/1999. Het gaat dan bijvoorbeeld om schendingen van het recht op vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid.

21. Het proces van juridificering van het sanctieregime past overigens binnen de algemene al langer lopende trend om het EU-buitenlands en -veiligheidsbeleid als onderdeel van de EU-rechtsorde te zien, met de daarbij horende *check and balances* en gerechtelijke bescherming. Zie o.a. P.J. Cardwell, ‘The Legalisation of European Union Foreign Policy and the Use of Sanctions’, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2015, p. 287-310 en recent R.A. Wessel, ‘Legality in EU Common Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis’, in: C. Kilpatrick & J. Scott (red.), *Contemporary Challenges to EU Legality* (Collected Courses of the Academy of European Law), Oxford: Oxford University Press 2021, p. 71-99.

22. Besluit (GBVB) 2020/1999, preambulaire overweging (2).

23. Geneva Academy, ‘What Amounts to “a Serious Violation of International Human Rights Law”?’’, *Academy Briefing* nr. 6 (augustus 2014). De Academy stelt (p. 5) dat dit concept verwijst naar een heel scala van mensenrechtenschendingen, waarbij met name rekening wordt gehouden met (a) de aard van de relevante verplichtingen, (2) de schaal of

is op buitengerechtelijke executies, foltering, en ‘grove of ernstige mensenrechtenschendingen’, die anders dan in het EU-regime niet nader worden gedefinieerd.²⁴ De materiële reikwijdte van het besluit is breder dan die van de *UK Global Human Rights Sanctions Regulations*, die slechts betrekking hebben op schendingen van het recht op leven, op foltering en op slavernij.²⁵ Het besluit verwijst niet uitdrukkelijk naar schendingen van sociale en economische rechten.²⁶ Toch kunnen ernstige schendingen van deze rechten binnen de restcategorie vallen. Een indicatie daarvoor is dat het besluit bepaalt dat rekening moet worden gehouden met onder meer het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.²⁷ Evenmin verwijst het besluit naar oorlogsmisdrijven. De meeste oorlogsmisdrijven worden in de literatuur evenwel als ernstige mensenrechtenschendingen gekwalificeerd (bijvoorbeeld gerichte aanvallen op de burgerbevolking).²⁸ Het besluit strekt zich dan ook uit tot schendingen van het internationaal humanitair recht (oorlogsrecht). Dat blijkt ook uit de preambule, waarin ‘de Raad het belang [onderstreept] van het internationaal recht inzake de mensenrechten en van de interactie tussen dat recht en het internationaal humanitair recht wanneer de toepassing van gerichte beperkende maatregelen uit hoofde van dit besluit wordt overwogen’,²⁹ alsook uit de verwijzing naar het Statuut van het Internationaal Strafhof,³⁰ wiens rechtsmacht zich uitstrekt tot oorlogsmisdrijven.³¹ Toch is het opvallend dat het GHSR-regime oorlogsmisdrijven niet als zodanig noemt. Mogelijk bestond de vrees dat een uitdrukkelijke verwijzing naar oorlogsmisdrijven een verkeerd signaal zou afgeven in de strijd tegen de straffeloosheid, namelijk dat dergelijke misdrijven niet *per se* door het internationaal strafrecht dienen te worden geadresseerd, maar dat een (lichter) bestuurlijk sanctieregime zoals de GHSR zou volstaan.³²

Duidelijk is in ieder geval wel dat het sanctieregime niet van toepassing is op daden van corruptie. In de literatuur is weliswaar geopperd corruptie als een mensenrechtenschending te beschouwen,³³ maar het is een brug te ver corruptie als een *ernstige* mensenrechtenschending te kwalificeren. Corruptie zou dan ook als een aparte categorie moeten worden toegevoegd aan de lijst van sanctioneerbare gedragingen. Dat is gebeurd in de VS en het VK.³⁴ Hoewel anticorruptiegroepen hun teleurstelling hebben geuit over de keuze van de Raad om de Europese sanctiewetgeving niet toe te passen op corruptie,³⁵ is deze keuze niet onbegrijpelijk. De lijst met ernstige mensenrechtenschendingen die tot sancties kunnen leiden, is immers al aanzienlijk. Bovendien worden complexe *offshore* financiële constructies gebruikt om corruptie te verhullen.³⁶ Indien er onvoldoende bewijs is om een persoon te linken aan daden van corruptie, is het bijzonder risicovol om personen te sanctioneren op grond van betrokkenheid bij corruptie, met name gezien het strenge toezicht uitgeoefend door het Hof van Justitie (zie hierna paragraaf ‘Rechtsbescherming’).³⁷

Wat de personele reikwijdte van het regime betreft, valt aan te stippen dat het regime van toepassing is op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, en op zowel statelijke als niet-statale actoren. Ook de Amerikaanse en Britse regimes hebben deze reikwijdte.³⁸ Anders dan in deze regimes, wordt wel een onderscheid gemaakt tussen niet-statale actoren ‘die effectieve controle of gezag uitoefenen over een grondgebied’ en ‘andere niet-statale actoren’.³⁹ Wat die laatste groep betreft, stelt het besluit dat de Raad, bij het opstellen of wijziging van de sanctielijst, rekening houdt met ‘a) de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als omschreven in artikel 21 van het VEU, en

omvang van de schendingen, (3) de status van de slachtoffers, (4) de uitwerking van de schendingen.

24. US Global Magnitsky Act, Pub.L. 112-208 (2016), S. 1263; US President Executive Order 13818 of December 20, 2017, S. 1(a) (A). De Magnitsky-wet als zodanig heeft overigens slechts betrekking op schendingen begaan tegen mensenrechtenactivisten en klokkenluiders. Het *Executive Order* heeft deze personele beperking laten vallen. Merk op dat een Executive Order zomaar door de president kan worden ingetrokken, anders dan formele wetgeving.
25. *UK Global Human Rights Sanctions Regulations*, S. 4(2).
26. In haar hiervoor vermelde briefing had de *Geneva Academy* (p. 6) nog aangegeven dat de term ‘ernstige schending’ ook van toepassing kan zijn op schendingen van economische en sociale rechten.
27. Besluit 2020/1999, Art. 1(2)(b).
28. H.S. Levie, ‘Violations of Human Rights in Time of War As War Crimes,’ *Israel Yearbook on Human Rights* 1995, p. 119; A. Smeulders & F. Grünfeld, *International Crimes and Other Gross Human Rights Violations*, Den Haag: Brill 2011 (die het hebben over internationale misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven, en andere ernstige mensenrechtenschendingen – wat er derhalve op wijst dat ook oorlogsmisdrijven ernstige mensenrechtenschendingen zijn).
29. Besluit 2020/1999, preambulaire par. (4).
30. Art. 1 lid 2 onder k Besluit 2020/1999.
31. Art. 8 Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.
32. Het Europees Parlement leek zich bewust van dit gevaar toen het in zijn Resolutie van 14 maart 2019 over een Europese sanctieregeling voor mensenrechtenschendingen (2019/2580(RSP)) ‘benadrukt dat de strafrechtelijke vervolging van plegers van grove mensenrechtenschendingen en daders van gruweldaden via nationale of internationale rechtspraak het *hoofddoel* moet blijven van alle inspanningen die de EU en de lidstaten leveren om straffeloosheid tegen te gaan; wijst in dit verband nogmaals op het beginsel van universele rechtsmacht; verzoekt de Raad grensoverschrijdende schendingen op te nemen in het toepassingsgebied van deze regeling; benadrukt dat gecoördineerde multilaterale samenwerking noodzakelijk is om te voorkomen dat sancties worden ontdoken’ [eigen cursivering]. De tekst noch de preambule van het GHSR-Besluit verwijst naar het primaat van strafrechtelijke vervolging.

33. A. Peters, ‘Corruption as a Violation of International Human Rights,’ *European Journal of International Law* 2018, p. 1251.
34. US Global Magnitsky Act, S. 1263(3); Executive Order, S. 1(a)(B); UK Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021.
35. CiFAR, ‘The new EU Global Human Rights Sanctions Regime lacks corruption focus’, 20 december 2020; B. Vollebergh, ‘Voeg corruptie toe aan Europese Magnitsky Act’, *Transparency International Nederland*, 23 februari 2021.
36. Vergelijk met de moeilijkheden die Britse autoriteiten ervaren om *unexplained wealth orders* toe te passen op ‘politically exposed persons’ (PEPs – kleptocraten en hun ‘associates’) die hun kapitaal investeren in Britse eigendommen. Zie ‘Britain’s new anti-corruption tool is proving useful – in certain cases’, *The Economist* 10 oktober 2020 (‘Cases against PEPs were never going to be easy. They have plenty of money to hire the best lawyers, and many offshore structures are impenetrable.’).
37. Zie over bewijsproblemen ook Van der Have 2019, p. 62.
38. UK Global Human Rights Sanctions Regulations 2020, S. 4.2. US Executive Order 13818, S. 1(a)(ii) (‘any foreign person’).
39. Art. 1 lid 3 Besluit 2020/1999.

b) de ernst en/of de impact van de schendingen'.⁴⁰ Concreet betekent dit dat de EU minder snel zal overgaan tot het opleggen van sancties aan niet-staatelijke actoren die geen controle over een grondgebied uitoefenen. De verklaring voor de hogere sanctiedrempel is dat die laatste in beginsel *geen* mensenrechtelijke verplichtingen hebben krachtens internationaal recht. Niet-staatelijke actoren die wel een dergelijke controle uitoefenen, zijn, althans volgens sommige literatuur, *wel* gebonden door de internationale mensenrechten.⁴¹

Ten slotte valt te vermelden dat het EU-sanctieregime niet alleen van toepassing is op de individuen en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor ernstige mensenrechtenschendingen, maar ook op hen die 'financiële, technische of materiële ondersteuning bieden aan of anderszins betrokken zijn bij [deze] handelingen', of met hen 'geassocieerd zijn'.⁴² Concreet betekent dit dat onder meer banken in de EU tegoeden en economische middelen moeten bevriezen van iedereen die mensenrechtenschendingen faciliteert, zelfs als ze niet zelf verantwoordelijk zijn voor deze schendingen. Luchthavens in de EU mogen geen luchtvaartuigen van gesanctioneerde personen toelaten en vastgoedmakelaars mogen de eigendom van een gesanctioneerde persoon niet verhuren.⁴³ Een en ander is vergelijkbaar met de Amerikaanse en Britse regimes, die verschillende vormen van facilitering van, en steun aan mensenrechtenschendingen sanctioneren.⁴⁴ Met deze uitbreiding van het persoonlijke toepassingsgebied erkent de Raad dat ernstige mensenrechtenschendingen doorgaans niet door één persoon of entiteit worden begaan, maar systemisch van aard

zijn.⁴⁵ Dit vereist dat het hele ecosysteem van financiers en andere facilitators wordt lamgelegd.

Vanzelfsprekend kan het EU-sanctieregime slechts deze personen en entiteiten treffen die beschikken over tegoeden en economische middelen in de EU, of naar de EU wens af te reizen. De effectiviteit van dit regime wat betreft facilitators is dus afhankelijk van de intensiteit van de banden van deze laatste met de EU. In ieder geval hebben de *compliance*-afdelingen van financiële instellingen in de EU-lidstaten werk voor de boeg. Ze moeten '[a]lle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een [gesanctioneerde] natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam' bevriezen.⁴⁶ Dat is op zich geen nieuw gegeven voor banken, die reeds uitgekende programma's hebben ontwikkeld om witwassen, terrorismefinanciering en sanctieontduiking op te sporen.⁴⁷ Zij zullen hun methodes om klanten en zakenpartners te screenen moeten updaten in het licht van het GHSR-regime, maar de verwachting is dat zij daarmee geen grote problemen zullen ondervinden.⁴⁸

Rechtsbescherming

Hoewel het nieuwe sanctieregime de EU helpt om actie op te treden tegen ernstige mensenrechtenschendingen,⁴⁹ blijft de vraag of dit kan zonder *zelf* op de grens van mensenrechtenschendingen te komen. Deze vraag speelde al bij eerdere sanctieregimes, waarbij individuen – zeker in de periode direct na 9/11 – op sanctieeljusten terecht kwamen zonder dat er helder en overtuigend bewijs werd overgelegd van hun betrokkenheid bij terrorisme.⁵⁰ In de beroemde *Kadi*-zaak uit 2008 werd

40. Art. 1 lid 4 Besluit 2020/1999.

41. Zie voor een overzicht van relevante praktijk en argumenten ten faveure van de toepassing van internationale mensenrechten op gewapende groepen die grondgebied controleren: K. Fortin, *The Accountability of Armed Groups under Human Rights Law*, Oxford: Oxford University Press 2017; D. Murray, *Human Rights Obligations of Non-State Armed Groups*, Oxford: Hart Publishing 2016.

42. Art. 2 lid 1 en art. 3 lid 1 Besluit 2020/1999.

43. Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998, 17 december 2020, p. 2.

44. Op basis van de Amerikaanse Global Magnitsky Act konden personen reeds worden gesanctioneerd indien zij handelden voor of namens schenders van de mensenrechten, of corrupte ambtenaren bijstonden. 22 USC Section 1263(a) (2) en (4). Op basis van EO 13818 kunnen alle personen worden gesanctioneerd die steun bieden aan sanctioneerbare activiteiten, of een poging daartoe doen. EO 13818, S. 1, maakt het ook mogelijk individuen te sanctioneren louter op basis van hun leiderschapspositie binnen een entiteit die betrokken is bij ernstige mensenrechtenschendingen of corruptie. 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, S. 6.

45. Zie over systemische schendingen bijvoorbeeld *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus*, UN Doc.

A/HRC/23/52 (2013) ('human rights remain systemically and systematically restricted, especially in the case of the freedoms of association, of assembly, and of expression and opinion, as well as the guarantees of due process and fair trial').

46. Art. 3.1 Verordening (EU) 2020/1998.

47. Zie in Nederland met name Nederlandse Vereniging voor Banken, *AML, CTF & Sanctions Guidance*, 15 juli 2019. Deze programma's lopen evenwel niet altijd even goed. Zie bijvoorbeeld Openbaar Ministerie, 'ABN AMRO betaalt 480 miljoen euro vanwege ernstige tekortkomingen bij het bestrijden van witwassen', nieuwsbericht 19 april 2021 (aangaande jarenlange en structurele overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wvft) door ABN AMRO bij haar activiteiten in Nederland).

48. Vergelijk naar aanleiding van de introductie van het Britse regime: G. Dunn, 'Human Rights Abusers (and Those Dealing With Them) Beware: UK Introduces its First 'Magnitsky' Sanctions', 9 juli 2020 ('financial sector entities will likely be able to absorb without undue difficulty').

49. Zie hierover ook de in 2016 aangenomen 'Global Strategy': *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

50. S. Poli, 'Effective Judicial Protection and Its Limits in the Case Law Concerning Individual Restrictive Measures in the European Union', in: E. Neframi & M. Gatti (red.), *Constitutional Issues of EU External Relations Law*, Berlijn: Nomos 2018; M. Heupel, 'EU Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Judicial Lawmaking by the Court of Justice of the EU', in: M. Heupel & M. Zürn (red.), *Protecting the Individual from International Authority Human Rights in International*

het Hof van Justitie al geconfronteerd met het dilemma dat de EU tegelijkertijd gebonden was aan de besluiten van de VN-Veilighedsraad (en het daaraan gelieerde Sanctiecomité) en aan de eigen regels rondom fundamentele rechten en een eerlijk proces.⁵¹

Daarnaast is het ook bij het nieuwe sanctieregime weer de vraag of het doel van de sanctie is om een verandering in het gedrag van de persoon te bewerkstelligen,⁵² of dat er *de facto* sprake is van bestraffing. De individuele sancties van de EU hebben geregeld het debat opgeroepen of rechtstatelijke beginselen, waaronder met name het recht op een eerlijk proces, voldoende overeind blijven bij de vaststelling en uitvoering van individuele sancties. En zou er, hoewel er formeel geen sprake is van punitieve sancties, vanwege de vergelijkbare effecten geen sprake moeten zijn van dezelfde procedurele waarborgen en individuele rechten als in het strafrecht?⁵³ Nu het nieuwe regime zich richt op individuen en entiteiten en de sancties thematisch in plaats van geografisch zijn, is aandacht voor de mogelijkheden om individuele namen weer van sanctielijsten te verwijderen (*de-listings*) nog belangrijker. Meer nog dan in antiterrorismezaken als *Kadi* – waar individuen gelieerd zijn aan bepaalde groepen – gaat het hier om echt persoonsgerichte maatregelen. Vanwege de individualisering van de sanctie lijken personen op sanctielijsten niet langer rechtstreeks te kunnen profiteren van verbeteringen die zich binnen hun staat hebben voorgedaan en die daardoor kunnen leiden tot het doorstrepen van hun naam op een sanctielijst. Waar sancties met betrekking tot problemen met de democratie in een staat opgeheven kunnen worden door het invoeren van vrije verkiezingen en sancties gerelateerd aan vijandige handelingen beëindigd kunnen worden na vredesbesprekingen, is het in het geval van het EU-mensenrechten-sanctieregime onduidelijk wat de gronden zijn voor een individuele *de-listing*.⁵⁴ Ook in dit nieuwe sanctieregime

is niet goed geregeld wat er gedaan kan worden wanneer de voorwaarden voor het op een lijst staan vervallen. Zoals de ervaring met EU-sanctieregimes laat zien, is actief procederen door individuen vaak de enige mogelijkheid om van een lijst te komen.

De handhaving van het EU-sanctieregime

Europese sanctiewetgeving wordt aangenomen door de Raad, maar geïmplementeerd door de *lidstaten*. De lidstaten dienen de door de EU opgelegde inreisverboden te handhaven en tegoeden van gesanctioneerde personen en entiteiten te bevriezen. In de praktijk vervullen ook financiële instellingen (banken) een belangrijke rol, aangezien zij verplicht zijn tegoeden en andere economische middelen te bevriezen. De Commissie heeft kort na de aanneming van het EU-mensenrechten-sanctieregime richtsnoeren vastgesteld om de banken bij te staan in de implementatie van het regime.⁵⁵ De lidstaten blijven wel bevoegd om sancties op te leggen in geval de banken zich niet houden aan de EU-sanctiewetgeving. Overeenkomstig EU-recht moeten de door de lidstaten vastgestelde sancties ‘doeltreffend, evenredig en afschrikkend’ zijn.⁵⁶

De Commissie houdt toezicht op de implementatie van sancties via de lidstaten, maar de intensiteit van dit toezicht hangt af van het rechtsinstrument waarin sancties zijn neergelegd. Indien sancties zijn neergelegd in een verordening, zijn zij rechtstreeks van toepassing in de rechtsorde van de lidstaten. De lidstaat dient dan alleen een sanctieregeling aan te nemen die het strafbaar maakt om de verordening te overtreden.⁵⁷ Indien sancties echter slechts zijn neergelegd in een besluit op basis van het GBVB (Titel V VEU), is er geen sprake van EU-wetgeving in strikte zin en zal omzetting in nationaal recht nodig zijn. Een ander verschil is dat de Commissie op basis van het VWEU een zaak voor het Hof van Justitie kan aanspannen tegen lidstaten die een verordening niet naleven.⁵⁸ Ondanks de steeds uitgebreidere rechtsmacht van het Hof van Justitie op het

Organizations, Cambridge: Cambridge University Press 2017. Zie eerder al C. Eckes, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, Oxford: Oxford University Press 2009.

51. HvJ 3 september 2008, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461 (*Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad van de Europese Unie*). In dit geval koos het Hof van Justitie voor een middenweg: de gebondenheid aan VR-besluiten werd erkend, maar in de implementatie van die regels achtte het Hof van Justitie de EU gebonden aan de eigen fundamentele rechten. Zie over dit aspect van deze zaak bijvoorbeeld: J. Kokott & C. Sobotta, ‘The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?’, *EJIL* 2012, p. 1015-1024.
52. Zoals bedoeld lijkt, gelet op de 2018 EU Sanctions Guidelines, Council of the European Union, Brussel, 5664/18, punt II.A.4: ‘In general terms, restrictive measures are imposed by the EU to bring about a change in policy or activity by the target country, part of country, government, entities or individuals, in line with the objectives set out in the CFSP Council Decision’.
53. Zie recent hierover V. Mitsilegas, ‘Counterterrorism and the rule of law in an evolving European Union: *plus ça change?*’, *New Journal of European Criminal Law* 2021, p. 36-51, op p. 50: ‘Although the uncritical introduction of states of emergency after 9/11 has been challenged by the judiciary and to some extent by European legislators (in particular by the European Parliament), shortcuts to the rule of law persist and reappear, pushed by governments after each new terrorist attacks.’
54. C. Portela, ‘A Blacklist is (Almost) Born’, EU Institute for Security Studies, 17 maart 2020, p. 5. De genoemde US Magnitsky Act verwijst

in dit verband naar een ‘successful prosecution’ en ‘significant change of behaviour’ als mogelijke gronden voor de-listing. US Global Magnitsky Act, 2016, Pub.L. 112-208, Subtitle F, section 1263 (g)(2-3).

55. Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Council Regulation (EU) 2020/1998, Brussel, 17 december 2020, C(2020) 9432 final.
56. Art. 16 lid 1 Verordening (EU) 2020/1998. In een mededeling van januari 2021 kondigde de Commissie aan voortaan scherper toe te zien op de geharmoniseerde handhaving van EU-sancties. Mededeling van de Commissie, ‘Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren’, COM/2021/32 final, p. 19.
57. Zie voor de Nederlandse praktijk ter zake: Rijksoverheid, *Beleid voor internationale sancties*, beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties/beleid-voor-internationale-sancties. Een dergelijke nationale regeling is noodzakelijk omdat de lidstaten bevoegd zijn om overtreding van sanctieregelingen te bestraffen.
58. Art. 258-260 VWEU.

terrein van het GBVB,⁵⁹ bestaat deze mogelijkheid voor de Commissie nog niet voor besluiten aangenomen in dit kader.

In de praktijk worden inreisverboden slechts geadresseerd door besluiten, terwijl economische en financiële sancties worden geëffectueerd door middel van verordeningen.⁶⁰ Dit heeft als gevolg dat de Commissie de bevoegdheid heeft om een lidstaat door middel van een inbreukprocedure ter verantwoording te roepen indien deze financieel-economische sanctieregelgeving onvoldoende implementeert, maar niet indien hij een EU-inreisverbod niet naleeft. De Commissie kan via sociale controle en *namings and shaming* wel diplomatieke druk uitoefenen op een dergelijke lidstaat.

Ook het EU-mensenrechtensanctieregime volgt deze logica. De relevante verordening heeft betrekking op financiële sancties, terwijl inreisverboden zijn opgenomen in het relevante besluit.⁶¹ Dit betekent dat de Commissie niet juridisch kan afdwingen dat de lidstaten de EU-inreisverboden naleven. Uiteraard kunnen EU-instellingen wel diplomatieke druk uitoefenen op onwillige lidstaten.

De Commissie had kennelijk voorgesteld om inreisverboden ook op te nemen in de GHSR-sanctieverordening. Er was evenwel aanzienlijke weerstand van lidstaten tegen dit voorstel, met inbegrip van het Nederlandse regering, aangezien het handhavingsbevoegdheden zou overdragen aan de Commissie, en bovendien de aanneming van het sanctieregime verder zou kunnen vertragen.⁶² Het voorstel staat ook op gespannen voet met artikel 215 VWEU, dat – zoals boven aangegeven – de Raad slechts toelaat de nodige maatregelen aan te nemen betreffende een besluit dat ‘voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen’.

Niet-naleving van een inreisverbod is overigens geenszins denkbeeldig. Begin 2020 had de Spaanse minister van Transport de Venezolaanse vicepresident Delcy Rodríguez ontmoet op de luchthaven van Madrid.⁶³ Op

basis van het EU-sanctieregime tegen Venezuela gold een inreisverbod voor bepaalde Venezolaanse functionarissen, waaronder Rodríguez.⁶⁴ Het is niet geheel duidelijk of Spanje met deze ontmoeting het EU-recht had geschonden. De Spaanse minister had de Venezolaanse vicepresident mogelijk slechts ontmoet om haar te informeren dat ze het Spaanse grondgebied niet verder kon betreden omwille van het EU-verbod. Dit incident leidde tot een heftig debat in het Europees Parlement, waar de EU Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid, Josep Borell, moest toegeven dat de Commissie niet de bevoegdheid heeft om een inbreukprocedure te starten voor schendingen van inreisverboden noch wapenembargo's.⁶⁵ Het incident was wellicht de aanleiding voor het (uiteindelijk niet-succesvolle) voorstel van de Commissie om inreisverboden voortaan in verordeningen op te nemen om handhaving in dergelijke gevallen te vereenvoudigen.

Conclusie

Het nieuwe sanctieregime past binnen de ambities van de EU om, zoals neergelegd in de Verdragen en enkele beleidsdocumenten, een bijdrage te leveren aan de wereldwijde bescherming van mensenrechten. Zoals de Raad vermeldt in het besluit:

‘Schendingen van de mensenrechten overal ter wereld, met name de aanzienlijke betrokkenheid van niet-statelijke actoren bij mensenrechtenschendingen wereldwijd en het ernstige karakter van vele zulke daden, blijven grote zorgen baren. Dergelijke handelingen zijn in strijd met de beginselen van en vormen een bedreiging voor de doelstellingen van het externe optreden van de Unie als omschreven in artikel 21, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).’

Tegelijkertijd wijst dit artikel op een aantal onduidelijkheden en tekortkomingen.

Ten eerste blijft juridisch onduidelijk waarom het nodig was dit regime in te stellen.⁶⁶ Eerdere voorbeelden laten zien dat ook voor het aannemen van de besluiten van eind 2020 thematische (horizontale) sancties al mogelijk waren. Het nieuwe regime biedt dus geen nieuwe

59. Zie bijvoorbeeld C. Hillion & R.A. Wessel, ‘The Good, the Bad and the Ugly: Three Levels of Judicial Control over the CFSP’, in: S. Blockmans & P. Koutrakos (red.), *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 65-87; en naar aanleiding van de meest recente zaak op dit terrein: R.A. Wessel, ‘De verdere “normalisering” van het GBVB: Zaak C-134/19 P, Bank Refah Kargaran’, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2021, nr. 2, p. 75-79.

60. Art. 215 lid 1 VWEU heeft het formeel over ‘de nodige maatregelen’ (‘Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, stelt de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast.’).

61. Art. 2 Besluit 2020/1999.

62. Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 9 november 2020, *Kamerstukken II* 2020/21, 21501-02, nr. 2237.

63. Zie voor een uitgebreid verslag: B. Rios, ‘Spanish MEPs clash over minister’s meeting with Venezuelan vice-president’, *Euractiv* 12 februari 2020.

64. Besluit (CFSP) 2017/2074 van de Raad van 13 november 2017 (*PbEU* 2017, L 295/60).

65. Zie verslag *Euractiv* hierboven. Zie voor parlementaire vragen onder meer: Question for written answer E-000421/2020 to the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Rule 138 – Jordi Cañas (Renew); Question for written answer E-001024/2020/rev.1 to the Council – Rule 138 – Dolores Montserrat (PPE), Francisco José Millán Mon (PPE), Leopoldo López Gil (PPE), Rosa Estaràs Ferragut (PPE), Antonio López-Istúriz White (PPE), Juan Ignacio Zoido Álvarez (PPE), Esteban González Pons (PPE), Pablo Arias Echeverría (PPE), Javier Zarzalejos (PPE), Gabriel Mato (PPE).

66. Vergelijk ook N. Tilahun, ‘Rethinking the Added Value of the EU Global Human Rights Sanctions Regime’, nog niet gepubliceerd paper in het bezit van de auteurs.

rechtsbasis, hetgeen op basis van EU-recht ook niet zou kunnen wanneer er in het primaire recht al niet een grondslag aanwezig zou zijn. Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat het regime vooral bedoeld is om besluitvorming te versnellen omdat overeenstemming over de uitgangspunten en criteria is vastgelegd in een kader dat de basis vormt voor het relatief snel instellen van individuele sancties. Het instellen van deze sancties is hierdoor vooral een invuloefening geworden, omdat slechts de lijst met personen aangepast hoeft te worden. Hoewel er dus bij iedere aanpassing van de lijst een vetomogelijkheid voor alle afzonderlijke lidstaten bestaat, is de discussie over wat bijvoorbeeld ernstige schendingen van de mensenrechten zijn al gevoerd, wat de slagvaardigheid van de Union op dit terrein ten goede kan komen.

Een tweede kanttekening betreft de vraag in hoeverre deze versnelde en vooral politieke, besluitvorming voldoende in staat is om rechtstatelijke waarborgen te garanderen, met name waar het gaat om de rechtsbescherming en de *listing* en *de-listing* van de gesanctioneerde individuen. De kritiek op bestaande regimes die *de facto* ook gericht waren op bestraffing van individuen zonder dat daarvoor met het strafrecht vergelijkbare beginselen werden gehanteerd, blijft onverkort – en hier misschien nog wel meer – van kracht.

Ten derde staat of valt het succes van het GHRS-regime met de implementatie door de lidstaten, wat een breder probleem is met EU-sancties. Het is verheugend dat de Commissie hierop de komende tijd nauwer wil toezien en zelfs inbreukprocedures wil starten tegen recalcitrante lidstaten. Die bevoegdheid strekt zich echter niet uit tot schendingen van inreisverboden.

De relatief snelle toepassing van het nieuwe sanctieregime laat zien dat de EU de daad bij het woord voegt waar het gaat om optreden tegen ernstige mensenrechtenschendingen door individuen en entiteiten elders in de wereld. Of het regime qua effectiviteit daadwerkelijk iets toevoegt aan het bestaande instrumentarium zal moeten blijken en valt buiten het bereik van dit artikel. De mogelijkheid om ook facilitators te sanctioneren stemt tot enig optimisme. Het is evenwel onmiskenbaar dat het regime zich concentreert op bepaalde individuen en entiteiten en niet als zodanig de ambitie heeft om autocratieën te transformeren.⁶⁷ Daarvoor zal de EU een beroep moeten doen op andere instrumenten van buitenlands beleid.

67. Zie R. Youngs, 'The New EU Global Human Rights Sanctions Regime: Breakthrough or Distraction?', *Carnegie Europe* 14 december 2020 ('A cynic might feel that measures against individuals even help forestall action to counter more serious authoritarian trends. Individuals included on EU sanctions lists could well be delisted without any positive systemic change in their country of origin. The narrow focus matters because it is the lack of wider democratic rights and accountability that underpins and sustains the kind of serious human rights abuses that the EU's new regime targets. In essence, this regime addresses only the symptoms, not the underlying drivers, of global human rights problems.').