

# Sancties tegen personen

*Een evaluatie van de werking van internationale sancties tegen personen en de relatie hiervan met internationale misdrijven*



Rapportage

In opdracht van het Team Internationale Misdrijven - Dienst  
Landelijke Recherche – Landelijke Eenheid – Politie Nederland

Leonie van Breeschoten

# Sancties tegen personen

Zowel de Verenigde Naties (VN) als de Europese Unie (EU) nemen steeds vaker sancties aan tegen landen, personen en/of entiteiten. Dit legt verplichtingen op aan Nederland, maar biedt mogelijk ook mogelijkheden. In deze rapportage bespreek ik sancties gericht tegen individuen die gesanctioneerd worden voor politieke, niet-terrorismegerelateerde, redenen. Sancties tegen personen bestaan uit financiële sancties (waaronder het bevriezen van tegoeden) en inreisverboden. Andere ‘smart sanctions’, die vaak samen met sancties tegen personen worden aangenomen, zijn wapenembargo’s en handelsrestricties. Hieronder zal ik uiteenzetten waarom en hoe sancties worden aangenomen, hoe deze geïmplementeerd worden, en of deze ook daadwerkelijk effectief zijn. Ik bespreek de functie en implementatie van sancties op het niveau van de VN, de EU en Nederland, en zal een speciale focus hebben op de relatie tussen sancties en de opsporing van verdachten van internationale misdrijven.<sup>1</sup>

## De geschiedenis van sancties

Hoewel sancties eerder al sporadisch werden toegepast, was er pas na het einde van de Koude Oorlog de eensgezindheid in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VNVR) die er toe leidde dat sancties met grotere regelmaat werden toegepast. Eerst namen sancties vaak de vorm aan van een algeheel handelsembargo, maar dit werd sterk bekritiseerd aangezien hiermee vaak juist de zwakste delen van de bevolking getroffen werden in plaats van de politieke leiders. Aan het eind van de vorige eeuw werd daarom het sanctiesysteem herzien, en werden ‘smart sanctions’ of ‘targeted sanctions’ naar voren geschoven als alternatief. Deze vorm van sancties probeert juist hen te raken op wie druk moet worden uitgeoefend, en de bredere bevolking te ontzien.<sup>2</sup> Dit kunnen zowel officiële leiders als niet-overheidsactoren met een vorm van macht of controle over een gebied zijn.<sup>3</sup>

In navolging van de VN maakt ook de EU gebruik van sancties (door de EU ook wel maatregelen genoemd). Met de toenemende rol van de EU in de wereldpolitiek, nam ook het mogelijk effect van maatregelen aangenomen op EU-niveau toe, en sinds het eind van de jaren negentig neemt de EU deze regelmatig aan als onderdeel van haar buitenlandbeleid.<sup>4</sup> De EU besluit tegenwoordig ook vaak maatregelen aan te nemen wanneer de VNVR daar niet toe in staat is, gezien de vetopositie die de permanente leden van de Raad hebben.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Het Team Internationale Misdrijven van de Dienst Landelijke Recherche in samenwerking met het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie verricht strafrechtelijk onderzoek naar internationale misdrijven gepleegd door of tegen personen met de Nederlandse nationaliteit, of personen die in Nederland verblijven. Internationale misdrijven (international crimes) zijn genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. In Nederland wordt foltering hier als aparte juridische categorie aan toegevoegd.

<sup>2</sup> Gowlland-Debbas, V. (ed.), 2004, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*. Leiden/Boston: MartinusNijhoff Publishers. Pp. 6-18.

<sup>3</sup> Bijvoorbeeld de sancties tegen UNITA in Angola van 1993 tot 2002.

<sup>4</sup> Cameron, I. (ed.), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. P. 1; Giumelli F. & Ivan, P., 2013, *The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*. European Policy Centre Issue Paper No. 76. P. 5.

<sup>5</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval bij de sancties tegen Syrië, welke wel door de EU zijn aangenomen, maar niet door de VN doordat de permanente Veiligheidsraadleden Rusland en China dit vetoden.

Sancties in de context van terrorismebestrijding worden ook al ongeveer twee decennia aangenomen, aangezien de VNVR terrorisme als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid ziet. In de beginjaren weken deze sancties echter amper af van niet-terrorismegerelateerde sancties, aangezien deze ook gericht waren tegen een overheid of overheidsvertegenwoordigers; dit vanuit het oogpunt dat een staat ofwel verantwoordelijkheid droeg voor een terroristische aanslag,<sup>6</sup> ofwel terroristen herbergde.<sup>7</sup> In navolging van de aanslagen van 11 september 2001 veranderde dit, en werden de terrorismegerelateerde sancties gericht tegen individuen en entiteiten zonder specifieke relatie met een overheid. Hierdoor wordt dit vaak gezien als apart hoofdstuk in de geschiedenis van sancties.<sup>8</sup> Dit type sancties, waar ik hier verder niet veel op in zal gaan, wordt veel bekritiseerd vanuit een mensenrechtenperspectief, onder andere omdat ze vergaande gevolgen hebben op het leven van getroffen personen, terwijl hier niet altijd een proces aan vooraf hoeft te zijn gegaan.<sup>9</sup> Hoewel dit ook het geval is voor doelwitten van niet-terrorismegerelateerde sancties worden deze personen over het algemeen veel minder zwaar getroffen, aangezien ze zelf invloed hebben op de beleidsvorming van het land of gebied waar ze zich bevinden, en niet tot uitvoering van sancties tegen zichzelf over gaan.<sup>10</sup>

## **Typen sancties**

Er zijn verschillende typen smart sanctions: inreisverboden, financiële sancties, wapenembargo's, en regulaties van een specifiek type export of import. Bij een inreisverbod weigeren staten visa en toegang tot het land aan bepaalde individuen. Bij financiële sancties worden de tegoeden van bepaalde individuen of entiteiten bevroren, en is het ook verboden voor particulieren om tegoeden beschikbaar te stellen. Bij een wapenembargo leveren staten geen wapens en gerelateerde diensten aan een land, groep, partij of individu, en is het ook verboden voor particulieren om dit wel te doen. Dit is ook het geval wanneer er sprake is van restricties op een specifiek type export of import; dit gebeurt bijvoorbeeld met betrekking tot producten die gebruikt worden voor nucleaire proliferatie, 'conflictdiamanten', of 'luxegoederen'.<sup>11</sup>

Daarnaast worden ook andere acties soms gezien als (smart) sancties, zoals het beëindigen van diplomatieke relaties (inclusief het uitzetten van diplomaten, en het stopzetten van staatsbezoeken), het stopzetten van (ontwikkelings)samenwerking, het boycotten van culturele of

---

<sup>6</sup> Een voorbeeld hiervan waren de sancties gericht tegen Libië van 1992 en 1993 voor diens rol in de Lockerbie-aanslag.

<sup>7</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval bij de sancties tegen Soedan in 1996, welke aangenomen werden aangezien Soedan weigerde drie personen die verdacht werden van een mislukte moordaanslag tegen de Egyptische president Hosni Mubarak uit te leveren.

<sup>8</sup> Gowlland-Debbas, V. (ed.), 2004, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers. P. 6, 14-18.

<sup>9</sup> Dit type sancties hebben o.a. geleid tot een discussie in hoeverre de VN zich moet houden aan mensenrechten, en in hoeverre (veelal Europese) rechtszaken de bevoegdheid hebben om regulaties van de VN, zoals die met betrekking tot sancties, te toetsen. Voor meer informatie zie bijvoorbeeld: Cameron, I. (ed.), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia.

<sup>10</sup> Chesterman, S. & Pouligny, B., 2003, *Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations*. Global Governance. P. 511.

<sup>11</sup> Giumelli, F., 2013, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Chaillot paper nr. 129. P. 22.

sportevenementen, of het beëindigen van vliegverkeer tussen de landen.<sup>12</sup> Inreisverboden, financiële sancties, wapenembargo's en regulaties van een specifiek type export of import zijn echter het meest voorkomend, en daar zal ik me hieronder toe beperken.<sup>13</sup>

## **Doeleinden van sancties**

Sancties zijn in de loop der jaren in verschillende situaties gebruikt. Giumelli identificeert vijf typen crisissituaties waarin EU-sancties worden aangenomen, namelijk ter: a) beheersing van een conflict; b) promotie van democratie en mensenrechten; c) versterking van instituten in een postconflict situatie; d) non-proliferatie van kernwapens; en e) bestrijding van internationaal terrorisme.<sup>14</sup> Concreet gezien worden sancties gebruikt om te dwingen, te beperken en/of om een signaal af te geven. Het dwingende aspect gaat ervan uit dat het land of de personen tegen wie sancties gericht zijn hier hinder van ondervinden, en dat ze daarom eerder geneigd zijn aan de eisen van de VN/EU te voldoen. Voor dit doel worden vaak sancties tegen personen toegepast. Anderzijds kunnen sancties ook worden aangenomen met als doel een crisis te beperken. Dit is vaak het geval wanneer sancties worden aangenomen ter beheersing van een conflict of voor non-proliferatie van kernwapens; deze bestaan (deels) uit wapenembargo's en regulaties van een specifiek type export (bijvoorbeeld van producten die worden gebruikt voor nucleaire doeleinden) of import (zoals conflictdiamanten). Deze sancties hebben dus –in theorie in elk geval– de potentie om een proliferatie of conflict in te dammen, door de toegang tot middelen die hiervoor nodig zijn te beperken, of door de financiering van een conflict tegen te gaan door kopers weg te nemen. Ook sancties tegen terrorisme hebben als voornaamste doel te beperken; door de financiering van terrorisme tegen te gaan wordt gehoopt terroristische aanslagen te voorkomen. Ten slotte geven sancties ook een signaal af, aan de staat of groepering tegen wie deze gericht zijn, maar ook aan andere landen en aan de eigen bevolking, dat dit soort gedrag afgekeurd wordt door de VN of EU. Volgens Giumelli is dit ook een belangrijke functie van sancties, aangezien ze de meest vergaande niet-militaire maatregelen zijn die genomen kunnen worden in internationale politiek.<sup>15</sup>

## **Zijn personen op sanctielijsten ook mogelijke verdachten van internationale misdrijven?**

Zoals hierboven beschreven worden sancties gebruikt voor een scala aan doeleinden, en door die heterogeniteit van sancties is het moeilijk algemene conclusies te trekken omtrent de redenen dat personen op sanctielijsten worden gezet. Wanneer er sprake is van a) conflictbeheersing; of b) de promotie van democratie en mensenrechten is het inderdaad niet onwaarschijnlijk dat er in die situatie internationale misdrijven plaatsvinden of hebben gevonden.

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld European Commission, 2008, *Sanctions or Restrictive Measures*. P. 3.

<sup>13</sup> Giumelli, F., 2010, *Bringing Effectiveness into the Debate: A Guideline to Evaluating the Success of EU Targeted Sanctions*. Central European Journal of International and Security Studies 4(1). P. 86.

<sup>14</sup> Giumelli, F., 2013, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Chaillot paper nr. 129. P. 12.

<sup>15</sup> Giumelli, F., 2013, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Chaillot paper nr. 129. Pp. 18-9; Chesterman, S. & Pouligny, B., 2003, *Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations*. Global Governance 9. Pp. 504-6; Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 7.

Het lijkt mij minder waarschijnlijk dat internationale misdrijven hebben plaatsgevonden wanneer sancties zijn aangenomen met als doel c) de versterking van instituten in een postconflict situatie; d) non-proliferatie van kernwapens; of e) het bestrijden van internationaal terrorisme.<sup>16</sup>

Maar ook wanneer er dus sprake is van sancties met de intentie tot conflictbeheersing of promotie van democratie en mensenrechten is het niet automatisch het geval dat er ook internationale misdrijven plaatsvinden of hebben gevonden. De aanwezigheid van een oorlog duidt niet automatisch op oorlogsmisdrijven, en dit is ook geen voorwaarde voor de VN wanneer het sancties wil aannemen; een oorlog is een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, ongeacht of er oorlogsmisdrijven plaatsvinden. Bij dit type sancties moet er dus per situatie beoordeeld worden of er ook sprake is van ernstige schendingen van de wetten en gebruiken van oorlog.<sup>17</sup><sup>18</sup> In een conflict alsmede in een context van mensenrechtenschendingen zou genocide kunnen voorkomen, maar dit delict heeft een aantal elementen waaraan moet worden voldaan; zo moet de dader de daad<sup>19</sup> hebben uitgevoerd met de *intentie* om een nationale, etnische of godsdienstige groep, dan wel een groep behorend tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk te vernietigen,<sup>20</sup> én dit moet gebeurd zijn in een context van een duidelijk patroon van vergelijkbare daden gericht tegen die groep, of de actie moet op zichzelf een dergelijke vernietiging te weeg hebben kunnen brengen.<sup>21</sup> Wanneer sancties zijn aangenomen om een conflict te beheersen of ter promotie van democratie en mensenrechten kan er ook sprake zijn van een misdrijf tegen de menselijkheid. Belangrijk hier is dat de daad<sup>22</sup> gepleegd wordt als onderdeel van een wijdverbreide

---

<sup>16</sup> Een argument kan worden gemaakt dat sommige terroristische daden een wijdverspreide of systematische aanval tegen burgers zijn, en dus zouden moeten kunnen worden berecht als misdrijf tegen de menselijkheid. Tot nog toe is dat echter niet gebeurd. Zie bijvoorbeeld: Arnold, R., 2004, *The prosecution of terrorism as a crime against humanity*. Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht.

<sup>17</sup> Het gaat hier onder andere om de volgende gedragingen, wanneer gericht tegen de in de Verdragen van Genève beschermde personen: opzettelijk doden; marteling of onmenselijke behandeling, met inbegrip van biologische experimenten; opzettelijk veroorzaken van ernstig lijden, zwaar lichamelijk letsel of ernstige schade aan de gezondheid; grootschalige opzettelijke en wederrechtelijke vernietiging en toe-eigening van goederen zonder militaire noodzaak; een krijgsgevangene of andere beschermde persoon dwingen dienst te nemen bij de strijdkrachten van een vijandige mogendheid; een krijgsgevangene of andere beschermde persoon opzettelijk het recht op een eerlijke en rechtmatige berechting onthouden; wederrechtelijke deportatie of verplaatsing of wederrechtelijke opsluiting; of het nemen van gijzelaars.

<sup>18</sup> *Wet Internationale Misdrijven*, artikel 5.

<sup>19</sup> Materiële daden die genocide kunnen zijn zijn: het doden van leden van de groep; het veroorzaken van zwaar lichamelijk of geestelijk letsel bij leden van de groep; het opzettelijk opleggen van levensomstandigheden die gericht zijn op het geheel of gedeeltelijk lichamelijk vernietigen van de groep; het nemen van maatregelen met het doel geboorten binnen de groep te voorkomen; of het onder dwang overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.

<sup>20</sup> *Wet International Misdrijven*, artikel 3.

<sup>21</sup> International Criminal Court, *Elements of Crimes*, artikel 6(a).

<sup>22</sup> Verschillende daden zouden een misdrijf tegen de menselijkheid kunnen zijn, namelijk: opzettelijk doden; uitroeiing; slavernij; deportatie of onder dwang overbrengen van de bevolking; gevangenneming of andere ernstige beroving van de lichamelijke vrijheid in strijd met fundamentele regels van internationaal recht; marteling; verkrachting, seksuele slavernij, gedwongen prostitutie, gedwongen zwangerschap, gedwongen sterilisatie, of enige andere vorm van seksueel geweld van vergelijkbare ernst; vervolging van een identificeerbare groep of collectiviteit op politieke gronden, omdat deze tot een bepaald ras of een bepaalde nationaliteit behoort, op etnische, culturele of godsdienstige gronden, op grond van geslacht of op andere gronden die universeel zijn erkend als ontoelaatbaar krachtens internationaal recht, in verband met een in dit lid bedoelde handeling of enig ander misdrijf omschreven in deze wet; gedwongen verdwijning van personen;

of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, met kennis van de aanval.<sup>23</sup> Niet alle mensenrechtenschendingen zijn een misdrijf tegen de menselijkheid, dit is alleen het geval voor de meest ernstige schendingen van mensenrechten; schending van privacy, bijvoorbeeld, zijn wel mensenrechtenschendingen, maar geen misdrijven tegen de menselijkheid. Daarnaast kunnen mensenrechtenschendingen incidenteel zijn, of niet wijdverbreid of stelselmatig genoeg om als misdrijven tegen de menselijkheid te worden geclassificeerd. Echter, het is aannemelijk dat de VN of de EU enkel overgaan tot het aannemen van sancties wanneer er sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen die op grote schaal voorkomen, en dat er dan dus ook sprake is van een misdrijf tegen de menselijkheid.

Zelfs wanneer sancties zijn aangenomen in een context waar waarschijnlijk internationale misdrijven hebben plaatsgevonden hoeft dit niet te betekenen dat de personen op sanctielijsten hier ook individuele verantwoordelijkheid voor dragen. Naast de heterogeniteit van sancties varieert het enorm wie er getarget wordt. Wallenstein & Grusell (2012) analyseerden alle 446 individuen die tussen 2000 en 2009 op een VN niet-terrorismerelateerde sanctielijst<sup>24</sup> werden geplaatst, en deelden deze personen in in categorieën afhankelijk van de invloed die zij uitoefenden. Ze vonden dat 59 van deze personen tot de leiders behoorden, tot de meest verantwoordelijken; 209 behoorden tot de uitvoerders, welke het beleid uitvoerden maar niet zozeer in staat zijn het te beïnvloeden; 80 behoorden tot de volgers, hier vallen ook bijvoorbeeld familieleden en partijleden onder; 34 gesanctioneerden waren handelaren; en 64 personen vielen niet in een van de voorgaande categorieën.<sup>25</sup> Hieruit blijkt dat sancties lang niet alleen gericht zijn tegen de meest verantwoordelijke personen. De persoonlijke verantwoordelijkheid van enkelen op de sanctielijst is ver te zoeken, bijvoorbeeld bij personen die enkel op een lijst staan omdat ze familie zijn van een leider. Afhankelijk van de mate van verantwoordelijkheid die gehanteerd wordt kunnen mensen die verder van de macht afstaan ook als verdachte van internationale misdrijven gezien worden; een handelaar, bijvoorbeeld, staat ver van de macht af, maar kan medeplichtige of facilitator van internationale misdrijven zijn. Echter, met zulke vormen van betrokkenheid kunnen honderden, zo niet duizenden, mensen gezien worden als verdachte van internationale misdrijven; terwijl er maar een klein aantal op sanctielijsten staan. Het lijkt er op dat personen op een sanctielijst niet per definitie meer of minder betrokken zijn dan anderen, hoewel die mogelijkheid er zeker wel is.

Vanuit opsporingsperspectief kan het interessant zijn om in de gaten te houden of mensen die op een sanctielijst staan naar Nederland (proberen te) komen; hoewel het voorkomen op de lijst geen garantie is voor betrokkenheid bij internationale misdrijven, zijn deze mensen wel 'persons of interest.' Daarnaast lijkt het mij goed om bijzondere aandacht te schenken aan Nederlanders of mensen die woonachtig zijn in Nederland en op een sanctielijst geplaatst worden. Er moet echter per situatie geanalyseerd worden of er sprake is van internationale misdrijven en eventuele betrokkenheid van het individu.

---

apartheid; andere onmenselijke handelingen van vergelijkbare aard waardoor opzettelijk ernstig lijden of ernstig lichamelijk letsel of schade aan de geestelijke of lichamelijke gezondheid wordt veroorzaakt.

<sup>23</sup> *Wet Internationale Misdrijven*, artikel 4.

<sup>24</sup> Dit waren de sancties tegen UNITA (Angola), Ivoorkust, Democratic Republiek Kongo, Iran, Liberia, Noord Korea (DPRK), Sierra Leone, en Soedan.

<sup>25</sup> Wallenstein, P. & Grusell, H. 2012, *Targeting the right targets? The UN use of individual sanctions*. Global Governance 18. Pp. 207-230.

# **De Verenigde Naties**

## ***Juridische basis***

De VNVR kan sancties opleggen onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. De Raad baseert haar bevoegdheid om sancties op te leggen op artikel 39:

*“De Veiligheidsraad stelt vast of er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie, en doet aanbevelingen, of beslist welke maatregelen zullen worden genomen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.”*

Artikel 41 is de basis voor niet-militaire maatregelen die bindend zijn op alle lidstaten, en artikel 42 voor militaire maatregelen. Sancties zijn gebaseerd op artikel 41:

*“De Veiligheidsraad kan besluiten welke maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn besluiten ten uitvoer te brengen en kan de Leden van de Verenigde Naties oproepen om deze maatregelen toe te passen. Deze kunnen omvatten het volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen, en het afbreken van diplomatieke betrekkingen.”*

De interpretatie van dit artikel is in de loop van tijd geëvolueerd; post-, telegraaf- en radioverbindingen zijn nooit verbroken, terwijl in latere jaren ook andere maatregelen, zoals de oprichting van het Rwanda- en het Joegoslavië-tribunaal en de sancties tegen individuen, op dit artikel zijn gebaseerd. Dit kan doordat de gepresenteerde lijst wordt gezien als niet-uitputtend.<sup>26</sup>

In praktische zin worden sancties aangenomen door middel van een VNVR Resolutie, welke aangenomen worden met instemming van minstens negen van de vijftien leden van de Raad, inclusief de vijf permanente leden.<sup>2728</sup>

## ***Listing en de-listing***

Op basis van een Veiligheidsraadresolutie die sancties aanneemt wordt ook een Sanctiecomité van de Veiligheidsraad opgericht, waarin alle 15 leden van de VNVR zitting hebben. Dit Sanctiecomité krijgt het mandaat om toe te zien op de uitvoering van de sancties, welke gedefinieerd zijn in de relevante Resolutie. VN-lidstaten en regionale organisaties (zoals de EU) kunnen mensen aandragen om op deze lijst geplaatst te worden - de exacte wijze hiervan verschilt per comité.<sup>29</sup> Indien niemand binnen het comité bezwaar heeft wordt de voorgedragen persoon op de lijst gezet.<sup>30</sup>

Sinds 2006 kunnen mensen die op een van de lijsten staan een centraal 'focal point' benaderen om een verzoek tot verwijdering van de lijst in te dienen. Dit focal point stuurt de

---

<sup>26</sup> Gowlland-Debbas, V. (ed.), 2004, *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers. Pp. 3-6.

<sup>27</sup> De permanente leden van de Veiligheidsraad zijn China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

<sup>28</sup> *Handvest van de Verenigde Naties*, artikel 27.3.

<sup>29</sup> Op de website van de VNVR Sanctie Comité's kan informatie per comité worden gevonden. Deze hebben richtlijnen opgesteld voor het uitvoeren van hun werk, waarin ook wordt besproken hoe staten namen kunnen voordragen voor de sanctielijst, of voor de-listing. <http://www.un.org/sc/committees/>

<sup>30</sup> Bulterman, M., 2005, *Oh Baby, Baby, It's a Wide World: Over Terrorismebestrijding, Financiële Sancties en Rechtsbescherming*. NJCM-Bulletin 30(8).P. 1072.

verzoeken tot verwijdering door naar de relevante staat of staten (de staat/staten die de persoon hebben aangedragen voor de lijst (*the designating states*), en/of de staat waar de individu de nationaliteit van heeft en/of woont). Personen kunnen hun verzoek ook rechtstreeks naar de staat waar ze wonen of de nationaliteit van hebben sturen in plaats van eerst naar het focal point. De staat/staten bepalen dan of ze het verzoek tot de-listing steunen, en kunnen de persoon voordragen voor de-listing. Dan wordt het verzoek tot de-listing pas behandeld door het relevante comité. Echter, indien de staat of staten niet reageren komt het verzoek bij het comité terecht, en kan één van de leden besluiten de persoon voor te dragen voor de-listing. Wanneer geen van hen dat doet, wordt het verzoek automatisch gezien als afgewezen.<sup>31</sup> Volgens een rechterlijke uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg van het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben landen in de EU de verplichting mensen die op een lijst staan te helpen, omdat individuen recht hebben op een eerlijk proces.<sup>32</sup> Een controversieel punt is dat het aan de persoon op de lijst is om zijn/haar onschuld te bewijzen, wat dus tegen de onschuldpresumptie ingaat.<sup>33</sup>

### ***Uitvoering***

De sancties die zijn aangenomen door de VNVR worden niet uitgevoerd door de VN, en hebben geen rechtstreeks effect op de personen tegen wie ze gericht zijn; de VN kan alleen verplichtingen opleggen aan staten.<sup>34</sup> Een reisverbod is dus een verplichting naar overheden om de betreffende persoon de toegang tot hun land te ontzeggen, maar geen verbod richting de persoon zelf.

Veel Resoluties verplichten landen ook om te rapporteren hoe ze de Resolutie geïmplementeerd hebben. In enkele gevallen moeten ze aan de secretaris-generaal rapporteren, in anderen aan het respectievelijke Sanctiecomité. Een aantal van deze rapporten zijn online in te zien.<sup>35</sup> Hoewel het verplicht is om te rapporteren, en recentere Resoluties ook expliciet uitzetten hoe vaak dit moet worden gedaan, wordt slecht aan deze verplichting voldaan. Nederland heeft in totaal acht keer gerapporteerd, terwijl het dit eenentwintig keer had moeten doen.<sup>36</sup> Het is opvallend dat landen zich veel beter aan de verplichting te rapporteren houden met betrekking tot bepaalde sancties dan het geval is voor andere sancties. Ik vermoed dat de verschillen te verklaren zijn door de meer actieve of passieve opstelling van het respectievelijke Sanctiecomité.

---

<sup>31</sup> UN S/Res/1730 (2006) *General Issues Relating to Sanctions: On de-listing procedures and a focal point for de-listing*

<sup>32</sup> Case T-49/04 Faraj Hassan v. Council and Commission. Paras. 115, 122; Halberstam, D. & Stein, E., 2009, *The United Nations, The European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*. Common Market Law Review 46. P. 30; Sullivan, G. & Hayes, B., 2010, *Blacklisted*. As part of the European Center for Constitutional and Human Rights' 10 years after 9/11 Publication Series. P. 56.

<sup>33</sup> Feinàugle, C., 2008, *The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?* German Law Journal 9(11).P. 1532.

<sup>34</sup> Feinàugle, C., 2008, *The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals?* German Law Journal 9(11). P. 1520.

<sup>35</sup> De rapporten zijn in te zien op <http://www.un.org/sc/committees/>

<sup>36</sup> Met betrekking tot de volgende VN-sancties zijn landen verplicht te rapporteren. Tussen haakjes wordt weergegeven hoe vaak Nederland heeft gerapporteerd, en hoe vaak het daar verplicht toe was: Al-Qaida (1:1); Democratische Republiek Kongo (0:5); Ivoorkust (1:1); Soedan (1:5); Noord Korea (2:3); Iran (4:4); Libië (0:1); Guinee-Bissau (0:1). Met betrekking tot de sancties tegen de Centraal Afrikaanse Republiek (2013) heeft Nederland nooit gerapporteerd maar geen enkel land heeft dat wel gedaan.



# De Europese Unie

## *Juridische basis*

Wanneer de VN sancties heeft aangenomen dan worden deze zo snel mogelijk overgenomen door de EU.<sup>37</sup> Daarnaast kan de EU ook zelfstandig sancties aannemen. Op EU-niveau is er geen verschil in de juridische basis voor sancties die gebaseerd zijn op VN-sancties of die de EU zelfstandig heeft aangenomen. Binnen de EU-context zijn er verschillende juridische structuren waaronder sancties kunnen worden aangenomen. Wanneer sancties worden aangenomen tegen landen, natuurlijke en/of juridische personen die zich buiten de Unie bevinden wordt dit gedaan binnen de context van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).<sup>38</sup> Daarnaast kunnen sancties in het kader van de preventie en de bestrijding van terrorisme worden aangenomen tegen personen die zich binnen de Unie bevinden, onder artikel 75 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU).<sup>39</sup> Hieronder zal ik me beperken tot het uitzetten van sancties met betrekking tot het GBVB, en de terrorisme gerelateerde sancties achterwege laten.

De Raad van de Europese Unie<sup>40</sup> -welke bestaat uit ministeriële vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, en een wetgevings- en begrotingstaak heeft- is verantwoordelijk voor het aannemen van sancties binnen het kader van de GBVB. Zoals uitgezet in de 'Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU' (Richtsnoeren) worden sancties aangenomen om een verandering teweeg te brengen in het beleid of de activiteit van het land van bestemming, een deel van het land, de regering, entiteiten of individuen.<sup>41</sup>

Iedere lidstaat, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, of de hoge vertegenwoordiger met de steun van de Commissie, kan een vraagstuk met betrekking tot het GBVB voorleggen bij de Raad.<sup>42</sup> De Raad besluit tot het aannemen van sancties door middel van het aannemen van een Besluit (Decision), overeenkomstig artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU):

---

<sup>37</sup>Ministerie van Financiën, versie januari 2014, *Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*. P. 20; Council of Europe, 5 april 2013, *Factsheet EU Restrictive Measures*

<sup>38</sup> Met het verdrag van Lissabon, dat rechtsgeldig werd in 2009, is ook de regelgeving omtrent het aannemen van maatregelen aangepast. De tekst aangenomen in Lissabon was, met betrekking tot sancties, op enkele punten een codificatie van de praktijk en van enkele gerechtelijke uitspraken. Let op: op de officiële website van de EU wordt nog verwezen naar de oude regelgeving.

<sup>39</sup> Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (versie 2012); Giumelli, F., 2013, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Chaillot Paper nr. 129; Cameron, I. (e.d), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. Pp. 34-6.

<sup>40</sup> Engels: Council of the European Union. Ook wel 'Raad van ministers' genoemd of simpelweg 'de Raad.' Niet te verwarren met de Europese Raad (European Council) en de Raad van Europa (Council of Europe). De Europese Raad bestaat uit de president of premier van elk EU-land, en komt vier keer per jaar bijeen om beleidsprioriteiten vast te stellen. De Raad van Europa is een aparte, niet EU-gerelateerde Europese organisatie, welke meer lidstaten heeft dan de EU (momenteel 48 t.o.v. 28) en zich voornamelijk richt op mensenrechten.

<sup>41</sup>*Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU*, punt 4.

<sup>42</sup>*Verdrag betreffende de Europese Unie*, artikel 30.

*“De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de standpunten van de Unie overeenstemt.”*

Deze Besluiten worden unaniem aangenomen. De EU-lidstaten zijn verplicht Besluiten van de Raad uit te voeren. In overeenstemming met artikel 215 VwEU moet de Raad voor de implementatie van sancties die voorzien “in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen” ook een Verordening aannemen, met gekwalificeerde meerderheid. Het democratisch gekozen Parlement hoeft enkel te worden geïnformeerd. Verordeningen zijn rechtstreeks bindend op personen binnen de EU. De rechtsgeldigheid van deze Verordeningen zijn toetsbaar door het Hof van Justitie van de EU, en Besluiten die betrekking hebben tot natuurlijke en rechtspersonen zijn dat ook.<sup>43</sup>

### ***Listing en de-listing***

In de praktijk krijgt de Europese Commissie, het uitvoerende orgaan van de EU, vaak de bevoegdheid om listing en de-listing besluiten te nemen met betrekking tot EU-sancties die gebaseerd zijn op VN-sancties, door bijlagen van Verordeningen aan te passen. In het geval van EU-autonome sancties ligt deze taak bij de Raad.<sup>44</sup>

Volgens de Richtsnoeren moeten er duidelijke, op elk specifiek geval toegesneden criteria zijn, waarmee bepaald kan worden welke personen en entiteiten op de lijst komen, en die criteria moeten ook gelden bij het verwijderen van personen en entiteiten uit die lijst. Deze criteria moeten worden opgenomen in het GBVB-rechtsinstrument. Voorstellen om iemand op een lijst te plaatsen moeten worden aangedragen samen met een nauwkeurige, bijgewerkte en verdedigbare motivering.<sup>45</sup>

Individuele en entiteiten hebben onder Artikel 275 VwEU het recht om de Besluiten gebaseerd op het GBVB, inclusief het besluit tot listing, te laten testen door het Hof van Justitie van de Europese Unie.<sup>46</sup>

### ***Uitvoering***

In tegenstelling tot VN-sancties, welke worden opgesteld door de VNVR, en vervolgens bindend zijn op alle VN-lidstaten, worden EU-sancties niet van bovenaf opgelegd. Besluiten moeten unaniem worden aangenomen door de Raad, en aangezien deze bestaat uit vertegenwoordigers van alle lidstaten van de EU kan de EU dit dus niet doen zonder hun instemming. Verordeningen moeten met een gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen, maar in de praktijk gebeurt dit

---

<sup>43</sup> Cameron, I. (ed.), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. Pp. 34-9.

<sup>44</sup> Cameron, I. (e.d), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. P. 39.

<sup>45</sup> *Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU*, punt 13.

<sup>46</sup> Cameron, I. (e.d), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. P. 34.

zelden zonder unanimiteit, aangezien de lidstaat dan een veto kan uitspreken tegen het bijpassend Besluit.<sup>47</sup>

Aan de andere kant verplichten EU-sancties, net als VN-sancties, lidstaten tot implementatie. Dit wordt dus niet op EU niveau gedaan. Verordeningen zijn wel rechtstreeks bindend op personen binnen de EU, en mogen niet worden omgezet naar nationale wetgeving, om er voor te zorgen dat de wet in alle lidstaten gelijk is. Hierdoor worden dit type sancties meer uniform uitgevoerd binnen de EU dan sancties aangenomen als Besluit, omdat er dan meer ruimte tot interpretatie is voor de EU-landen.<sup>48</sup>

## **Nederland**

Sancties zijn in Nederland voornamelijk een uitvoering van VN- en EU-sancties. Sancties kunnen worden aangenomen onafhankelijk van de VN en de EU, maar dit is tot nog toe slechts in enkele gevallen met betrekking tot terrorisme gebeurd.<sup>49</sup> Hieronder zal ik mij dus voornamelijk richten op het uiteenzetten van de implementatie van VN- en EU-sancties in Nederland.

### ***Juridische basis***

Zoals hierboven besproken verplichten zowel de VN als de EU hun lidstaten tot het implementeren van aangenomen sancties. Aangezien VN-sancties over worden genomen in EU-legislatie, hoeft Nederland enkel naar de EU-tekst te kijken, aangezien deze nooit minder strikt kan zijn dan de verplichtingen opgelegd door de VN. Waar Nederland toe verplicht is en hoe Nederland hier invulling aan moet geven verschilt afhankelijk van het type regelgeving dat is aangenomen op EU-niveau, wat afhankelijk is van de bevoegdheid van de EU in het aandachtsgebied van de sanctie (handel en financiën, reisbeperking of wapenembargo).

Wanneer de Raad van de EU een Verordening heeft aangenomen, wat dus gebeurt met betrekking tot handelsrestricties en financiële sancties, dan bindt dit particulieren in de Unie rechtstreeks. Deze zijn dan direct in overtreding wanneer ze bepaalde handelstransacties uitvoeren, bepaalde tegoeden niet bevroren of middelen beschikbaar stellen aan gesanctioneerde personen. Op nationaal niveau hoeft dan enkel een ministeriële bepaling te worden aangenomen die erin voorziet dat overtreding hiervan strafbaar wordt gesteld.

Dit is niet het geval met betrekking tot reisbeperkingen. Dit type sancties zijn op EU-niveau enkel vastgelegd in Besluiten. Reisbeperkingen hoeven zowel door de EU als door Nederland niet te worden vastgelegd in een Verordening of in nationale wetten, aangezien het geen verplichting of verbod oplegt aan particulieren. De overheid moet invulling geven aan het Besluit van de EU, en doet dit door te zorgen dat het gesanctioneerde individu inderdaad het land niet in kan komen. Verdere wetgeving is hier niet voor nodig.

---

<sup>47</sup> Cameron, I. (e.d), 2013, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia. P. 38.

<sup>48</sup> *Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU*, punt 7.

<sup>49</sup> Op 1 januari 2014 waren er 11 individuen en 3 entiteiten wiens tegoeden op grond van nationale regelgeving bevroren zijn. Dit is gedaan op basis van Sanctieregeling terrorisme 2007 en 2007-II. Rijksoverheid, 1 januari 2014, *Personen en organisaties waarvan de tegoeden op grond van nationale regelgeving bevroren zijn*.

In andere gevallen is er geen rechtstreeks bindende EU-Verordening aangenomen, maar is Nederland wel verplicht te zorgen dat particulieren binnen haar jurisdictie handelen in overeenstemming met de sancties. In zulke gevallen moet de tekst worden geïmplementeerd in nationale wetten door middel van het overschrijven van de inhoud van de EU-sanctie. Onder deze categorie vallen onder andere wapenembargo's, aangezien deze niet op Europees niveau kunnen worden vastgelegd in een Verordening omdat de competentie om dit te reguleren bij de individuele lidstaten ligt.<sup>50</sup> Dit type sancties wordt dus op EU-niveau vastgelegd in Besluiten, aan welke Nederland verplicht is te voldoen, maar de implementatie en interpretatie hiervan gebeurt op nationaal niveau.<sup>51</sup>

De Sanctiewet 1977 is in Nederland de basis waarop secundaire wetten kunnen worden aangenomen om invulling te geven aan internationale sanctie-verplichtingen. Deze wet is in 2002 aangepast zodat ook sancties tegen individuen en entiteiten kunnen worden aangenomen, voordien kon dit alleen tegen staten of gebiedsdelen.<sup>52</sup>

De Sanctiewet voorziet in twee manieren waarop nationale sanctiewetgeving kan worden aangenomen. Wanneer een maatregel nog wetgeving behoeft wordt dit gedaan door middel van het aannemen van een Sanctiebesluit als Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Hiervoor moet de Raad van State om advies gevraagd worden. Wanneer een maatregel geen wetgeving meer behoeft, wat het geval is bij een Verordening vanuit de EU, dan volstaat een ministeriële regeling die overtreding van de Verordening strafbaar stelt.<sup>53</sup> Indien Nederland individueel sancties wil aannemen kan dit ook door middel van een AMvB, en in spoedeisende omstandigheden middels een ministeriële regeling die vooruitloopt op een AmvB.<sup>54</sup>

Wanneer een Sanctiebesluit wordt aangenomen door middel van een AMvB gaat deze niet eerder in werking dan twee maanden nadat het Sanctiebesluit is geplaatst in het *Staatsblad*.<sup>55</sup> Met betrekking tot een sanctieregeling per ministerieel besluit kan dit direct na publicatie gebeuren.<sup>56</sup>

Het toezicht op naleving van het bij of krachtens de Sanctiewet bepaalde ligt middels de Regeling Toezichthoudende Ambtenaren Sanctiewet 1977<sup>57</sup> bij de volgende ambtenaren:

- De ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane: Team Precursoren, oorsprong, strategische goederen en sanctiewetgeving (Team POSS),
- De buitengewone opsporingsambtenaren van de Belastingdienst: de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD),

---

<sup>50</sup> *Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie*, artikel 346

<sup>51</sup> Rijksoverheid, 1 september 2013, *Sanctieregeling; stand van zaken*. Pp. 1-2; Giumelli, F., 2013, *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Chaillot Paper nr. 129. Pp. 11-2; Website Rijksoverheid, *sancties*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/sancties>; Report the Netherlands to the Council of Europe on the implementation of United Nations Sanctions, maart 2006.

<sup>52</sup> Bulterman, M. K., 2002, *De Financiële Strijd Tegen het Terrorisme en de Mensenrechten*. NJCM-Bulletin 27(7). P. 836.

<sup>53</sup> *Sanctiewet 1977*, artikel 1 +2.

<sup>54</sup> Douane voor Bedrijven – *Handboek Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM)*, Hoofdstuk 10.04.00 *Sanctiemaatregelen*, punt 5.6

<sup>55</sup> *Sanctiewet 1977*, artikel 6.

<sup>56</sup> *Sanctiewet 1977*, artikel 7.

<sup>57</sup> Aangenomen op basis van artikel 10.1 van de *Sanctiewet 1977*

- De ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (AID),
- De ambtenaren van de Erfgoedinspectie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW),
- De commandanten van de Nederlandse oorlogsschepen.<sup>58</sup>

Met betrekking tot bepalingen omtrent het financiële verkeer zijn De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)<sup>59</sup> belast met het toezicht op naleving.<sup>60</sup> De AFM en de DNB hebben in 2005 regels ten behoeve van de naleving door financiële instellingen van de bij of krachtens de Sanctiewet 1977 gestelde regels met betrekking tot het financieel verkeer vastgelegd in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977.<sup>61</sup> Deze zijn bindend voor de relevante financiële instellingen. Daarnaast stellen DNB en AFM ook een *Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en Sanctiewet* beschikbaar.<sup>62</sup> Deze leidraad is niet bindend, maar heeft als doel de private sector te ondersteunen bij het uitvoeren van hun verplichtingen onder de wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en Sanctiewet. De DNB en AFM kunnen bestuurlijke boetes opleggen tot €4.000.000.<sup>63</sup>

Overtreding van de Sanctiewet 1977 en daarop gebaseerde Besluiten zijn economische delicten en juridische vervolging kan volgen op grond van de Wet Economische Delicten (WED). De maximale straf hiervoor is zes jaar gevangenisstraf, een taakstraf, of een boete van de vijfde categorie. De verantwoordelijkheid voor strafrechtelijke handhaving en vervolging ligt bij de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) van de Belastingdienst en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM).<sup>64</sup>

### ***Praktische uitvoering financiële sancties tegen individuen***

Er zijn twee typen financiële sancties; een gebod tot het bevriezen van de financiële middelen van een individu of entiteit, en een verbod of beperking op het ter beschikking stellen van financiële middelen aan die persoon of entiteit.<sup>65</sup>

Zoals eerder beschreven zijn financiële sancties in principe rechtstreeks bindend op eenieder in Nederland (en Nederlanders buiten Nederland<sup>66</sup>). Het worden geplaatst op een sanctielijst is niet strafbaar, maar het overtreden van het gebod tot bevrozing of verbod op het ter

<sup>58</sup> *Regeling Toezichthoudende Ambtenaren Sanctiewet 1977*; Website Rijksoverheid, *Sancties*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-vrede-en-veiligheid/sancties>

<sup>59</sup> Oorspronkelijk, in juni 2002, werd ook de Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) aangewezen als toezichthouder. De DNB en PVK zijn later gefuseerd.

<sup>60</sup> Middels *Aanwijzing Rechtspersonen Sanctiewet 1977* zijn deze instanties aangewezen als toezichthouders, en middels het *Overdrachtsbesluit Sanctiewet 1977* draagt de Minister van Financiën een deel van zijn bevoegdheden over aan DNB en AFM. Dit bevoegd de toezichthouders onder andere om regels op te stellen en boetes op te leggen.

<sup>61</sup> *Regeling Toezicht Sanctiewet 1977*

<sup>62</sup> Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*.

<sup>63</sup> *Sanctiewet 1977*, artikel 10d en 10e.

<sup>64</sup> Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*. Pp. 22-5.

<sup>65</sup> *Regeling Toezicht Sanctiewet 1977*, artikel 2; Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*.

<sup>66</sup> *Sanctiewet 1977*, artikel 13.

beschikking stellen van financiële middelen is wel strafbaar. Dit betekent dus dat het niet strafbaar is voor een persoon of organisatie die op een lijst staat om haar eigen geld uit te geven of anderen te benaderen voor financiële ondersteuning, maar dat het wel strafbaar is voor die ander om dit daadwerkelijk te geven.<sup>67</sup> Alle personen en ondernemingen dienen zorg te dragen voor het correct naleven van de sanctieregelingen, en begaan een economisch delict indien ze dit niet doen. Hoewel in principe iedereen de sanctiewetgeving kan overtreden, hebben financiële instellingen extra verplichtingen om zorg te dragen dat zij dit naleven, wat onder andere ook de verplichting inhoudt dat zij ontwikkelingen in sanctieregelingen nauwgezet moeten volgen.<sup>68</sup>

Financiële instellingen moeten maatregelen treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle om te zorgen dat zij de sanctieregelgeving naleven. De EU stelt een 'Electronic Combined Targeted Financial Sanctions List'<sup>69</sup> beschikbaar, waarop te zien is van welke personen en entiteiten de tegoeden bevroren moeten worden, en het ter beschikking stellen van goederen verboden is. Wanneer een transactie naar, of account van een persoon die op de sanctielijst voorkomt wordt aangetroffen, moeten diens tegoeden worden bevroren en melding worden gemaakt bij de toezichthouder (afhankelijk van de instelling de DNB of de AFM).<sup>70</sup> De toezichthouder voert vervolgens onderzoek uit, en rapporteert terug wanneer er geen 'hit' is en de tegoeden dus mogen worden vrijgegeven. Indien de instelling niks verneemt moet het tegoed bevroren blijven tot nader bericht.<sup>71</sup> (Rechts)personen wier tegoeden of transacties worden bevroren als gevolg van de Sanctiewetgeving kunnen hiertegen in beroep gaan bij de rechtbank.

Een belangrijk deel van de toezichthoudende taak van DNB en AFM is het "nagaan of de instellingen ook beschikken over een adequate administratieve organisatie en interne controle."<sup>72</sup> Wat voor faciliteiten met betrekking tot administratieve organisatie en interne controle een instelling in de praktijk moet hebben verschilt per type instelling. Wanneer een instelling niet aan deze verplichting voldoet kan de toezichthouder een dwangsom of bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast houden de toezichthouders zich ook bezig met voorlichting; wijzigingen van de EU (en Nederlandse terrorisme-) sanctielijst –inclusief toevoegingen of verwijderingen van namen op de 'freezelist'- worden gecommuniceerd naar de instellingen, onder andere via een speciale DNB Sancties-tweet en e-mailnieuwsbrief.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Bulterman, M. K., 2005, *Oh Baby, Baby, It's a Wide World: Over Terrorismebestrijding, Financiële sancties en Rechtsbescherming*, NJCM-Bulletin 30(8). P. 1080.

<sup>68</sup> Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financieringen van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*.

<sup>69</sup> Deze lijst is in te zien op: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm)

<sup>70</sup> De AFM is de toezichthouder voor beleggingsdienstverleners en beleggingsinstellingen. De DNB is toezichthouder voor banken, wisselinstellingen, pensioenfondsen, verzekeraars, trustkantoren, elektronischgeldinstellingen en betaaldienstverleners.

*Regeling toezicht sanctiewet 1977*, artikel 3; Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financieringen van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*. P. 25.

<sup>71</sup> Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financieringen van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*. P. 25.

<sup>72</sup> Ministerie van financiën, januari 2014, *Algemene Leidraad Wet ter Voorkoming van Witwassen en Financieringen van Terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)*. P. 17.

<sup>73</sup> Twitter: [https://twitter.com/DNB\\_NL\\_sancties](https://twitter.com/DNB_NL_sancties); voor opname op de mailinglist neem contact op met: [sancties@dnb.nl](mailto:sancties@dnb.nl)

Het overtreden van de Sanctiewet met betrekking tot financiële sancties is tegelijkertijd ook een economisch delict, en de overtreder kan dus strafrechtelijk vervolgd worden door het OM. Hier zal ik later verder op ingaan.

### ***Praktische uitvoering handels- en wapensancties***

Hoewel handels- en wapensancties niet specifiek gericht zijn tegen individuen wil ik er toch kort op ingaan voor de volledigheid. Net zoals het geval is bij financiële sancties zijn handels- en wapensancties bindend op particulieren. Hoewel handelsrestricties particulieren binden op basis van een EU-Verordening, en wapenembargo's op basis van een Sanctiebesluit aangenomen op basis van de Sanctiewet 1977, is de uitvoering grotendeels vergelijkbaar.

De Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de douane heeft de functie om bedrijven voor te lichten over sancties, en geeft ook vergunningen en ontheffingen af wanneer dit van toepassing is. Indien de Douane onregelmatigheden constateert schakelt deze het team Precursoren, oorsprong, strategische goederen en sanctiewetgeving (POSS) in, welke de onregelmatigheid afhandelt. Dit kan op meerdere manieren gedaan worden; zo kan de kans worden geboden de onregelmatigheid te herstellen (e.g. alsnog een vergunning of ontheffing aan te vragen), eventueel in combinatie met strafrechtelijke acties. Daarnaast kan, wanneer het om import gaat, besloten worden over te gaan tot het terugsturen van de goederen. Het kan bijvoorbeeld het geval zijn dat in een andere lidstaat van de EU niet de juiste vergunning is aangevraagd. Deze lidstaat besluit dan over het al dan niet overgaan tot strafrechtelijke stappen. Tenslotte kan besloten worden uitsluitend over te gaan tot strafrechtelijk optreden, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van opzettelijke onjuiste aangifte.<sup>74</sup> Wanneer Team Poss van mening is dat er aanleiding is voor strafrechtelijk optreden, wordt dit via een Boetefraudecoördinator/Contact ambtenaar afgestemd met de FIOD, welke de zaak vervolgens voorlegt aan het OM.<sup>75</sup>

Binnen de context van handelssancties worden soms ook extra sancties met betrekking tot erfgoed aangenomen. Dit was het geval bij de Sanctieregelingen van Irak en Syrië. Het doel hiervan is er voor te zorgen dat geplunderde cultuurgoederen weer veilig bij de rechtmatige eigenaren terecht komen. Het toezicht hiervan ligt bij de ambtenaren van de Erfgoedinspectie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.<sup>76</sup> Hier zal ik verder niet op in gaan.

### ***Strafrechtelijke vervolging van overtreders sanctiewetgeving***

Voordat ik over ga tot het uiteenzetten van de uitvoering van reisverboden, wil ik eerst de strafrechtelijke vervolging van overtreders van de sanctiewetgeving behandelen. Dit omdat strafrechtelijke vervolging enkel betrekking heeft tot financiële-, handels- en wapensancties, aangezien deze sancties, in tegenstelling tot reisverboden, verplichtingen opleggen aan particulieren, die dus strafrechtelijk vervolgd kunnen worden indien zij dit overtreden.

---

<sup>74</sup> Douane voor Bedrijven – *Handboek Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM)*, Hoofdstuk 10.04.00 Sanctiemaatregelen

<sup>75</sup> Douane voor Bedrijven – *Handboek Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM)*, Hoofdstuk 10.04.00 Sanctiemaatregelen

<sup>76</sup> Website Erfgoedinspectie, *Sanctieregeling Irak 2004 II*, <http://www.erfgoedinspectie.nl/collecties/wet-en-regelgeving-toezichtveld-collecties/sanctieregeling-irak-2004-ii>

Zoals eerder gezegd ligt de verantwoordelijkheid voor strafrechtelijke handhaving en vervolging bij de FIOD en het Functioneel Parket van het OM. Deze ontvangen meldingen van bovenstaande toezichthouders (en eventueel van anderen) en onderzoeken de zaak. Het OM kan een zaak afdoen met een transactie, door het te seponeren, of door een (rechts)persoon te dagvaarden.<sup>77</sup> Tussen januari 2002 en augustus 2007 zijn slechts 10 overtredingen van de Sanctiewet aangeleverd bij het OM.<sup>78</sup> Ik heb niet kunnen achterhalen hoe vaak een zaak is afgedaan door middel van een transactie of door het te seponeren, maar in totaal zijn er slechts drie strafrechtelijke zaken geweest met betrekking tot niet-terrorismegerelateerde<sup>79</sup> sancties. In de eerste, meervoudige, zaak werden een verdachte en een vennootschap vrijgesproken van het overtreden van de Sanctiewet door middel van het doorvoeren van goederen aan Irak.<sup>80</sup> In de tweede en meest bekende zaak werd Guus Kouwenhoven in eerste aanleg veroordeeld voor het meermalig overtreden van de sanctiewetgeving met betrekking tot Liberia, door middel van het leveren van wapens. Hij werd veroordeeld tot 8 jaar cel. Interessant is dat Kouwenhoven zelf ook op de VN-sanctielijst stond, maar dat dit irrelevant was voor zijn veroordeling; op de lijst staan is op zichzelf niet strafbaar. Hij werd dan ook veroordeeld voor het leveren van wapens aan het regime van Charles Taylor, die ook op diezelfde lijst stond. In hoger beroep werd hij vrijgesproken, maar de Hoge Raad vernietigde dit beroep. Op het moment van schrijven is nog geen nieuwe uitspraak gedaan.<sup>81</sup> De derde zaak werd niet ontvankelijk verklaard, aangezien het betreffende vennootschap al voor het ten laste gelegde feit een plea had afgesloten in Amerika. Ook hier ging het om het overtreden van handelssancties met Irak.<sup>82</sup>

Het feit dat er slechts drie strafrechtelijke zaken zijn geweest, waarvan geen veroordelingen, hoeft in principe niet per definitie te duiden op een slechte implementatie of uitvoering van sancties; het zou ook verklaard kunnen worden door andere factoren. Misschien wordt deze wet weinig overtreden, wordt dit vaak afgedaan met een transactie, of handelen toezichthouders dit vaak af met een bestuurlijke boete en wordt het niet doorgespeeld naar het OM. Echter, een alternatieve verklaring is dat het voor het OM bijzonder moeilijk is om genoeg bewijslast te verzamelen in sanctiegerelateerde zaken, wat weldegelijk het efficiënt implementeren van sancties beïnvloed. Aangezien er beperkte data beschikbaar is, is het niet mogelijk om hier uitsluitsel over te geven.

### ***Praktische uitvoering inreisbeperkingen***

Staten zijn verplicht te voorkomen dat een persoon op een sanctielijst hun land kan inreizen, maar er is ook een Europese dimensie als gevolg van het Schengenverdrag. Wanneer maatregelen zijn aangenomen waarbij reisbeperkingen worden opgelegd, is de lidstaat die op dat

---

<sup>77</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. 3 juni 2008. P. 67

<sup>78</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. 3 juni 2008. P. 74

<sup>79</sup> Daarnaast zijn er twee zaken geweest voor overtreding van terrorismegerelateerde sancties. Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, *LJN* 09/748801-09 en Rb. 's-Gravenhage 21 oktober 2011, *LJN* 09/748802-09.

<sup>80</sup>Rb. Zutphen 21 februari 2005, *LJN* 06/080462-02 en Rb. Zutphen 21 februari 2005, *LJN* 06/035216-04.

<sup>81</sup> Eerste aanleg: Rb. 's-Gravenhage 7 juni 2006, *LJN* 09/750001-05; Hoger beroep: Rb. 's-Gravenhage 10 maart 2008, *LJN* 2200433706; Cassatie: HR 20 april 2010, *LJN* 08/01322.

<sup>82</sup>Rb. Amsterdam 18 september 2008, *LJN* 13/993053-07.



moment voorzitter van de Raad van de EU is verantwoordelijk voor het invoeren van de gegevens in het Schengen Information System (SIS – sinds april 2013 is SIS II in gebruik). Deze lidstaat is ook verantwoordelijk voor bijwerkingen, correcties en/of verwijderingen.<sup>83</sup> SIS II is toegankelijk voor nationale grenspolitie/Marechaussee, de douane, de politie, visumautoriteiten en justitiële autoriteiten in alle Schengenlanden.<sup>84</sup>

Wanneer iemand die gesignaleerd staat in het SIS II zich bij een Nederlandse grenspost meldt wordt hem de toegang geweigerd, en dit wordt vervolgens gemeld bij het bureau 'Supplementary information request at the national entry' (Bureau Sirene), die vervolgens de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) informeert. Indien de gesignaleerde persoon beschikt over een geldig visum, wordt dit gezien als tegenstrijdige informatie, en beslist de IND of deze persoon al dan niet toegelaten wordt.<sup>85</sup>

Afhankelijk van de nationaliteit van de aanvrager is een visum nodig wanneer die persoon van plan is naar Nederland te reizen. In principe zijn er drie soorten visa: het doorreis- of transitvisum, voor mensen die enkel overstappen op een Nederlands vliegveld; het visum kort verblijf of Schengenvisum (VKV), voor verblijf tot 90 dagen, welke toegang geeft tot het hele Schengengebied; en de Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV), welke toegang geeft tot Nederland (en het Schengengebied voor doorreis), zodat hier een verblijfsvergunning kan worden aangevraagd. Hoewel deze laatste twee typen visa ook toegang geven tot andere Schengenlanden, wordt de beslissing tot het uitvaardigen van het visum op nationaal niveau genomen. Voor aanvragen van mensen met bepaalde nationaliteiten<sup>86</sup> geldt wel een consultatieplicht aan andere Schengenlanden. Dit houdt in dat de Nederlandse diplomatieke post andere Schengenlanden raadpleegt voor het een visumbesluit neemt.<sup>87</sup> Daarnaast is er nog een mogelijkheid tot het uitvaardigen van een visum met territoriaal beperkte geldigheid, bijvoorbeeld wanneer wordt besloten iemand die geen toegang heeft tot de Schengenregio of een bepaald land daarbinnen voor humanitaire redenen toe te laten in Nederland.<sup>88</sup>

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Consulaire zaken en Migratiebeleid, afdeling Vreemdelingen en Visumzaken (DCM/VV), is verantwoordelijk voor de afgifte van een transitvisum of VKV. Het Ministerie van Justitie, en praktisch de IND, zijn verantwoordelijk voor het

---

<sup>83</sup>Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de beperkende maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. P. 11.

<sup>84</sup>Website European Commission, *Schengen Information System*, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm)

<sup>85</sup>De Nationale Ombudsman, 17 juni 2010, *Toegang Verboden: Onderzoek naar de Opname van Vreemdelingen in het Schengen Informatie Systeem en de Informatievoorziening Hierover*. Pp. 15-6.

<sup>86</sup>De consultatieplicht geldt voor aanvragen van de volgende nationaliteiten: Afghanistan, Algerije, Bangladesh, Kongo (DRC), Egypte, Irak, Iran, Jemen, Jordanië, Noord-Korea, Libanon, Libië, Mali, Marokko, Mauritanië, Niger, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Rusland (alleen voor houders van dienstpaspoorten), Saoedi-Arabië, Somalië, Sri Lanka, Soedan, Syrië, Tunesië, Oezbekistan, Vietnam, Wit-Rusland (alleen voor houders van dienst- of diplomatieke paspoorten), Zuid-Soedan; alsmede voor personen die vluchteling, staatloos of Palestijns zijn.

<sup>87</sup>Website Rijksoverheid, *Nationaliteiten met consultatieplicht*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/visa/documenten-en-publicaties/formulieren/2011/09/14/nationaliteiten-met-consultatieplicht.html>

<sup>88</sup> Europees Migratienetwerk, maart 2012, *Visumbeleid als Migratiekanaal in Nederland*. P. 24.

afgeven van een MVV.<sup>89</sup> Diplomatieke posten (ambassades of consulaten) in het buitenland zijn bevoegd om een groot deel van de aanvragen voor een transitvisum of VKV zelfstandig af te handelen, maar ze kunnen de aanvraag voorleggen aan het DCM/VV of de IND. DCM/VV behandelt VKV's met betrekking tot zakenbezoeken, congressen, seminars, sportmanifestaties, culturele manifestaties, internationale organisaties, wetenschappelijke bezoeken, diplomaten, politieke bezoeken, en aanvragen van personen uit de voormalige Sovjetrepublieken. De visadienst kort verblijf van de IND behandelt aanvragen voor vrienden- of familiebezoek, toerisme, artiesten, studenten, stagiaires en voor medische behandeling.<sup>90</sup> De diplomatieke posten hebben toegang tot het SIS II en het Nederlandse Opsporingsregister (OPS), en kunnen dus inzien of iemand gesignaleerd staat en er een reisverbod tegen die persoon van kracht is.<sup>91</sup> Wanneer iemand gesignaleerd staat als gevolg van het voorkomen op een visumsanctielijst moet de visumaanvraag worden voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken DCM/VV. Deze kan eventueel besluiten een humanitaire uitzondering te maken.<sup>92</sup>

Voor verblijf langer dan drie maanden is een verblijfsvergunning nodig. Een aantal nationaliteiten moeten dan eerst een MVV aanvragen om vervolgens in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen.<sup>93</sup> De beslisbevoegdheid van de toekenning tot een MVV ligt bij de IND.<sup>94</sup> Voor afgifte van dit type visum worden ook de registratiesystemen SIS II en OPS geraadpleegd.<sup>95</sup>

Helaas heb ik er geen goed zicht op kunnen krijgen hoe vaak het voorkomt dat iemand daadwerkelijk een visum of toegang tot Nederland wordt geweigerd naar aanleiding van een reisverbod. Echter, zoals ik hieronder zal uiteenzetten, kunnen mensen op een sanctielijst niet altijd in SIS II worden opgenomen, wat doet vermoeden dat toegang niet altijd geweigerd kan worden.

## **Effectiviteit van sancties**

Voor de evaluatie van de effectiviteit van sancties wil ik twee vragen beantwoorden. Ten eerste of de sancties daadwerkelijk uitgevoerd worden zoals de VN/EU voor ogen hadden, en ten tweede of hiermee ook de doeleinden waarvoor ze zijn ingezet bereikt worden.

### ***Worden sancties effectief geïmplementeerd?***

Met betrekking tot de vraag of sancties gericht tegen individuen daadwerkelijk worden uitgevoerd zoals de VN of de EU dit voor ogen had zijn er een aantal praktische obstakels. De meest

---

<sup>89</sup>Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Evaluatie: Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. P. 194.

<sup>90</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Visum voor kort verblijf in Nederland*. P. 11; Europees Migratienetwerk, maart 2012, *Visumbeleid als Migratiekanaal in Nederland*. P. 41; S/AC.37/2003/(1455)/75, *Letter dated 19 September 2003 from the Permanent Representative of the Netherlands to the United Nations addressed to the Chairman of the Committee*. P. 14.

<sup>91</sup>Europees Migratienetwerk, maart 2012, *Visumbeleid als Migratiekanaal in Nederland*. P. 42.

<sup>92</sup>Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Evaluatie: Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. P. 115.

<sup>93</sup>Een heel aantal nationaliteiten hoeven dit niet, waaronder mensen uit de EU/EER, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, Verenigde Staten, en Zuid-Korea, en soms ook familieleden van mensen uit de EU/EER of Zwitserland.

<sup>94</sup>Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Evaluatie: Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010*. P. 111.

<sup>95</sup>Europees Migratienetwerk, maart 2012, *Visumbeleid als Migratiekanaal in Nederland*.

voornaam heeft betrekking tot het identificeren van de individuen tegen wie sancties gericht zijn. Smart sancties hebben als doel om juist hen te raken die verantwoordelijk zijn voor het gedrag dat veranderd zou moeten worden, en dus om effectief te zijn moet het mogelijk zijn dat ook echt deze personen getroffen worden. Hier zitten praktische problemen aan, aangezien er vaak weinig identificerende kenmerken bekend zijn. Paspoort- en identiteitsnummers zijn vaak onbekend, net zoals geboortedata en -plaatsen; welke de persoon soms zelf ook niet weet. Ook namen kunnen problemen opleveren, voornamelijk wanneer deze vanuit een ander schrift getranslitereerd moeten worden, maar soms ook doordat iemand voornamelijk bekend staat onder een bijnaam en de complete naam niet bekend is. Wanneer er onvoldoende 'identifiers' bekend zijn kunnen instanties zoals banken en consulaten de sancties niet uitvoeren, en mag een persoon ook niet worden opgenomen in SIS II.<sup>96</sup> Ter illustratie: met betrekking tot sancties tegen Iran waren er zes maanden nadat deze werden aangenomen slechts tegoeven van 2 van de 25 personen en 17 van de 25 bedrijven bevroren.<sup>97</sup>

In het verlengde daarvan moet benadrukt worden dat wij zelf een kleine steekproef hebben verricht en opgemerkt hebben dat personen vaak niet in SIS II zijn opgenomen, zelfs wanneer er wel identificerende kenmerken beschikbaar zijn. Over de oorzaak hiervan kan ik enkel speculeren, maar het lijkt er wel op dat er in de praktijk enkele (bureaucratische) obstakels zijn die de effectieve uitvoering van sancties in de weg staat.

Wanneer we uitzoomen en de implementatie van sancties op internationale schaal bekijken kan worden opgemerkt dat de implementatie van Nederland en Europa relatief goed is. Veel landen implementeren sancties niet of nauwelijks, wat verklaard kan worden door zowel onwil als onmacht. Zoals eerder benoemd hebben VN-lidstaten de verplichting sancties aangenomen door de VNVR uit te voeren. Dit betekent ook dat landen en individuen tegen wie de smart sancties gericht zijn verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de sancties tegen zichzelf; het spreekt voor zich dat sancties dan vaak niet worden uitgevoerd door onwil.<sup>98</sup> Ook andere bevriende landen geven vaak geen of beperkte uitvoering aan sancties. Het kan ook voorkomen dat een land sancties wel wil uitvoeren, maar hier niet toe in staat is. Doordat smart sancties veel specifiek zijn dan complete handelsembargo's is er voor een juiste implementatie getraind personeel met gespecialiseerde kennis nodig. Sancties worden regelmatig aangepast, en de nationale wetgeving en uitvoering moet constant worden bijgesteld. Deze werkdruk wordt verder verzwakt doordat VN-sancties vaak onspecifiek zijn<sup>99</sup> en landen dan zelf moeten investeren in wetgeving en uitvoering. Dit vraagt veel van landen, en zeker arme en/of onstabiele landen willen of kunnen deze investering niet altijd opbrengen.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Council of the European Union, 22 juni 2007, *European Union autonomous/additional restrictive measures (sanctions): Recommendations for Dealing with Country-specific EU Autonomous Sanctions of EU Additions to UN Sanctions Lists*.

<sup>97</sup>New York Times, 17 september 2007, *Lack of ID Data Impedes U.N. Sanctions Against Iran*, [http://www.nytimes.com/2007/09/17/world/middleeast/17sanctions.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/09/17/world/middleeast/17sanctions.html?_r=0)

<sup>98</sup> Chesterman, S. & Pouligny, B., 2003, *Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations*. Global Governance. P. 511.

<sup>99</sup>Bijvoorbeeld UNSC/Res 1718 verplichtte landen om de export van "luxury goods" naar Noord Korea te stoppen, maar kwam niet met een definitie van wat voor goederen in deze categorie vallen.

<sup>100</sup> Portela, C., winter 2009-10, *National Implementation of United Nations Sanctions*, International Journal 65(1). P. 19.

Tenslotte moet in gedachten worden gehouden dat een inreisverbod een persoon niet illegaal op de wereld maakt; iemand heeft altijd het recht om zijn thuisland in te mogen, en personen met een dubbele nationaliteit kunnen naar beide landen reizen.<sup>101</sup> Zodoende kan het zijn dat Asma al-Assad, de vrouw van de Syrische president, momenteel nog vrijelijk naar haar geboorteland Engeland kan reizen terwijl de EU haar een reisverbod heeft opgelegd.<sup>102</sup> Gecombineerd met het eerdere punt dat de landen waartegen sancties gericht zijn deze niet tegen zichzelf uitvoeren, betekent dit dat mensen in de praktijk veel minder beperkt zijn in hun bewegingen dan de intentie van de sancties was; zo kon Guus Kouwenhoven, een Nederlander die door de VN op de Liberia-sanctielijst was geplaatst, bijvoorbeeld alsnog vrijelijk van Liberia naar Nederland reizen, en vice versa.<sup>103</sup> Daarnaast is er nog een praktisch obstakel tegen een volledige uitvoering van reisverboden; gezien er geen grenscontroles meer zijn binnen de Schengenzone kunnen mensen met het paspoort van een van de Schengenlanden in de praktijk binnen dit gebied reizen.<sup>104</sup>

### **Zijn sancties effectief in het bereiken van hun doel?**

Eerder schreef ik al dat sancties in heel diverse situaties worden gebruikt, maar dat er drie voornaamste doelen zijn; namelijk dwingen, beperken en/of het afgeven van een signaal. Biersteker, Eckert & Tourinho onderzochten 56 'episodes' van VN targeted sancties (waarbij één situatie/land meerdere episodes kan hebben wanneer meerdere Resoluties zijn uitgevaardigd), en vonden dat sancties ongeveer 31% van de tijd effectief waren in het bereiken van één van deze drie doelen. Hiervan waren sancties met als doel beperken of signaleren het meest effectief, dit was respectievelijk 41 en 43% van de tijd succesvol. Sancties met het doel te dwingen waren slechts in 13% van de gevallen effectief.<sup>105</sup> Giumelli & Ivan concluderen dat ook EU sancties niet erg succesvol zijn in het afdwingen van bepaald gedrag, maar redelijk succesvol zijn in het bereiken van een beperkend of signalerend doel.<sup>106</sup> Echter, deze statistieken kunnen illustratief zijn, maar er moeten wel enkele kanttekeningen bij gezet worden. Ten eerste verschillen sancties zo van elkaar dat het niet erg zinvol is om te zoeken naar een conclusie over de effectiviteit van *alle* sancties gezamenlijk. Stel dat één type sancties heel goed werkt en een ander type helemaal niet, dan wordt dit vertekend in de statistieken alsof alle sancties soms werken. Ten tweede is het gezien de complexe politieke realiteit erg subjectief of sancties in een bepaalde situatie als al dan niet effectief worden gezien, en zelfs wanneer het doel van de sancties bereikt wordt hoeft dit niet te betekenen dat dit ook komt

---

<sup>101</sup> Cortright, D. & Lopez, G., 2002, *Sanctions and the Search for Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc. P. 144.

<sup>102</sup> BBC News, 23 maart 2012, *Syria Crisis: EU Sanctions on Asma al-Assad*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-17483714>

<sup>103</sup> Quote, 26 januari 2009, *Sancties Brussel tegen Quote 500-Lid John Bredenkamp*, <http://www.quotenet.nl/Nieuws/Sancties-Brussel-tegen-Quote-500-lid-John-Bredenkamp-34009>

<sup>104</sup> Cortright, D., & Lopez, G., 2002, *Sanctions and the Search for Security*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, Inc. P. 146.

<sup>105</sup> Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 14.

<sup>106</sup> Giumelli, F. & Ivan, P., 2013, *The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*. European Policy Centre Issue Paper No. 76. P. 39.

door de sancties, aangezien deze vrijwel altijd in combinatie met andere politieke stappen worden toegepast.<sup>107</sup> Dus, hoewel de statistieken laten zien dat sancties lang niet altijd succesvol zijn, is de werkelijkheid gecompliceerder, en zijn sommige sancties in sommige situaties effectiever dan anderen.

Sancties die als doel hebben te dwingen zijn volgens de statistieken het minst effectief. Echter, zoals Portela aanhaalt, dit hangt er ook vanaf tot wát sancties willen dwingen. Sancties die het doel hebben om democratie te implementeren hebben de kleinste kans van slagen omdat dit de continuïteit van het leiderschap in gevaar brengt. Het is onwaarschijnlijk dat sancties leiders er toe kunnen doen bewegen afstand te doen van hun macht.<sup>108</sup> Het lijkt erop dat sancties die als doel hebben een beleidsverandering af te dwingen de grotere kans van slagen hebben wanneer ze a) duidelijke, bescheiden doelen hebben, b) de sancties tegen personen snel worden aangenomen (zodat er geen tijd is om tegoeden te verplaatsen), en c) daadwerkelijk de personen met de meeste invloed worden gesanctioneerd.<sup>109</sup>

Sancties met als doel te beperken worden gezien als succesvoller dan sancties die willen dwingen, maar ook hier verschillen de sancties onderling veel van elkaar. Zowel Biersteker, Eckert & Tourinho als Vines vonden dat wapenembargo's het minst effectief zijn, voornamelijk doordat deze zelden hebben weten te voorkomen dat wapens en ammunitie daadwerkelijk het conflictgebied bereikten. Restricties op de export of import van bepaalde producten worden gezien als veel succesvoller in het beperken van een conflict; zoals het geval was bij de restricties op het kopen van diamanten uit Liberia en Sierra Leone en hout uit Liberia.<sup>110</sup>

Sancties met als doel het afgeven van een signaal worden 42% van de tijd als succesvol gezien. Hiermee wordt bedoeld dat door het aannemen van sancties een sterk signaal wordt afgegeven dat het gedrag van de gesanctioneerde partij afgekeurd wordt.<sup>111</sup> Biersteker, Eckert & Tourinho zeggen dat of dit signaal daadwerkelijk duidelijk wordt afgegeven voornamelijk afhangt van het gedrag van de VN (of EU); wanneer de VNVR sancties unaniem aanneemt, gelijk zowel een sanctiecomité als een expert panel opricht, er voor zorgt dat lidstaten rapporteren, en zo snel mogelijk individuen op de sanctielijst zet, is de kans het grootst dat hiermee een duidelijk signaal wordt afgegeven. Ze merken ook op dat het hierbij erg belangrijk is dat sancties duidelijk gericht zijn tegen individuen of een groep, in plaats van tegen beide partijen in een conflict, of 'terrorisme' in het algemeen, omdat hiermee duidelijker een signaal wordt afgegeven dat bepaald gedrag wordt

---

<sup>107</sup> Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 29.

<sup>108</sup> Portela, C., 2010, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do They Work?* New York: Routledge. P. 99.

<sup>109</sup> Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A. & Oegg, B., 2007, *Economic Sanctions Reconsidered, 3<sup>rd</sup> Edition in brief*; Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 14; Vines, A., 2012, *The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-first Century*. International Affairs 88 (4). P. 872.

<sup>110</sup> Biersteker, T., Eckert, s. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 14; Vines, A., 2012, *The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-first Century*. International Affairs 88 (4). P. 872.

<sup>111</sup> Giumelli, F. & Ivan, P., 2013, *The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*. European Policy Centre Issue Paper No. 76. P. 39.

afgekeurd.<sup>112</sup> Vanuit dit perspectief kunnen ook sancties die niet effectief geïmplementeerd worden, zoals besproken in de vorige paragraaf, gezien worden als effectief in het bereiken van hun doel wanneer wel een duidelijk signaal wordt afgegeven dat bepaald gedrag niet geaccepteerd wordt.<sup>113</sup>

De aanwezigheid van een breed draagvlak voor sancties is niet alleen belangrijk voor het afgeven van een signaal, maar ook om te dwingen of te beperken, omdat dit het waarschijnlijker maakt dat lidstaten sancties effectief implementeren, bijvoorbeeld doordat de verplichting om te rapporteren strenger gecontroleerd wordt.<sup>114</sup> Daarnaast wordt de kans op succes ook vergroot wanneer er andere vormen van internationale druk worden uitgeoefend, zoals de aanwezigheid van een vredesmissie of de verwijzing naar een tribunaal. Dit hoeft niet op VN niveau plaats te vinden, ook regionale druk of regionale sancties vergroten de kans dat sancties effectief zijn.<sup>115</sup>

Ten slotte moet worden opgemerkt dat het effect van sancties op een land, groep of individu natuurlijk ook afhankelijk is van diens relatie tot de internationale gemeenschap. Sancties jegens een land dat goede relaties onderhoudt met bijvoorbeeld een groep buurlanden hebben een kleinere kans te slagen, net zoals EU-sancties bijvoorbeeld minder effect kunnen hebben op landen die steun ontvangen vanuit supermachten als Rusland of China.<sup>116</sup> Daarnaast is een land dat afhankelijk is van export of import veel gevoeliger voor sancties dan een land dat erg zelfvoorzienend en geïsoleerd is; en landen die gesanctioneerd worden raken hierdoor ook in een isolement, met als gevolg dat als sancties lang duren hun effect zal afnemen aangezien de onafhankelijkheid van het gesanctioneerde land dan toeneemt.<sup>117</sup> Ook de mate waarin leiders gevoelig zijn voor internationale prestige speelt een rol; leiders verwickeld in een oorlog en niet-overheidsactoren zijn hier vaak minder gevoelig voor, aangezien ze op het moment van sancties toch al weinig prestige genieten.<sup>118</sup>

## **Conclusie**

Sancties zijn de afgelopen twintig jaar een veelgebruikt middel geworden in internationale politiek, zowel door de VN als de EU. Waar in vroege jaren voornamelijk gebruik werd gemaakt van een algehele boycot tegen een land, worden tegenwoordig vooral smart sanctions –reisverboden,

---

<sup>112</sup> Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 21.

<sup>113</sup> Giumelli, F. & Ivan, P., 2013, *The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*. European Policy Centre Issue Paper No. 76. P. 39.

<sup>114</sup> Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 19-20; Vines, A., 2012, *The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-first Century*. International Affairs 88 (4). P. 872.

<sup>115</sup> Biersteker, T., Eckert, S. & Tourinho, M., 2012, *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC), Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. Targeted Sanctions Consortium. P. 23.

<sup>116</sup> Portela, C., 2010, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do They Work?* New York: Routledge. P. 98

<sup>117</sup> Giumelli, F. & Ivan, P., 2013, *The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma)*. European Policy Centre Issue Paper No. 76. P. 40

<sup>118</sup> Portela, C., 2010, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do They Work?* New York: Routledge. P. 98-9.

financiële maatregelen tegen personen, wapenembargo's en gerichte handelssancties- aangenomen, met als doel druk uit te oefenen op leiders zonder dat de burgerbevolking daar veel schade van ondervindt. Hoewel dit vanuit humanitair oogpunt veel goed heeft gedaan, heeft dit sancties ook veel complexer gemaakt, wat de effectieve implementatie niet ten goede is gekomen. In Nederland lijken handelssancties en wapenembargo's het beste te worden geïmplementeerd. Sancties tegen personen, zoals financiële sancties en reisbeperkingen worden in mindere mate uitgevoerd. Dit komt voornamelijk doordat er vaak weinig identificerende informatie bekend is omtrent gesanctioneerde personen, wat de mogelijkheden tot implementatie sterk beperkt. Nederland lijkt het hierin niet slechter te doen dan andere landen, een verklaring hiervoor is dat de VN vaak een weinige actieve rol aanneemt, bijvoorbeeld in het zorgen dat landen voldoen aan hun verplichting te rapporteren. De beperkte uitvoering, gecombineerd met de soms hoge eisen, zou kunnen verklaren waarom sancties weinig succesvol zijn in het dwingen van leiders tot het aanpassen van beleid. De meest succesvolle vorm van smart sanctions zijn niet sancties tegen personen, maar juist restricties op de import van bepaalde producten, zoals diamanten. Echter, een argument wordt soms gemaakt dat sancties niet als voornaamste doel hebben leiders te dwingen hun beleid te veranderen of om een bepaald beleid te beperken, maar juist om een signaal af te geven dat een bepaald gedrag wordt afgekeurd. Wanneer dit als voornaamste doel wordt gezien kunnen sancties ook effectief zijn wanneer ze niet volledig geïmplementeerd worden, maar cruciaal is wel dat de VN hier dan consistent en actief mee omgaat.