



Norge bør etablere en global Magnitskij-mekanisme

A Norwegian Helsinki Committee **Policy Paper**

No. 1-2015

Norge bør etablere en mekanisme for å forby innreise og fryse eiendeler til myndighetspersoner som ustraffet begår grove brudd på menneskerettighetene til menneskerettighetsforsvarere og varslere. På den måten kan norske myndigheter bekjempe at enkelte stater blir frihavner for personer som begår slike overgrep. Mekanismen kan ligne på den amerikanske Magnitskij-lovgivningen, men uten å være begrenset til russiske statsborgere. Norge bør søke å påvirke andre demokratiske land til å etablere lignende ordninger. Hvis et stort antall stater etablerer slike mekanismer vil det være et viktig gjennombrudd i kampen mot straffrihet.

Norge har som målsetting å fremme respekt for menneskerettighetene, rettstat og demokrati i sin utenrikspolitikk. I Stortingsmelding 10 (2014-2015), *Muligheter for alle – menneskerettigheter som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*, sier regjeringen at den «er bekymret for det økte presset på menneskerettighetene internasjonalt. Menneskerettighetene utgjør selve grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden.» (Side 7). Meldingen peker på at blant de viktigste problemene er at rettsstaten, retten til liv og forbudet mot tortur står svakt i mange land. Den peker også på den ofte vanskelige situasjonen for menneskerettighetsforsvarere og varslere («whistle blowers»¹).

Sammen med omfattende korrupsjon og skattekriminalitet står disse problemene sentralt i den såkalte Magnitskij-saken. Den er blitt et symbol på hvordan korrupsjon og maktmisbruk fører til brudd på menneskerettighetene. Russiske myndigheters behandling av Sergej Magnitskij viser at varslere risikerer sterke reaksjoner når de informerer offentligheten om omfattende lovbrudd begått av myndighetspersoner.²

Magnitskij var en anerkjent skatterettsekspert, som avdekket den største skattesvindelen i russisk historie. Et nettverk av offentlige tjenestemenn, politi og kriminelle svindlet staten for 230 millioner amerikanske dollar ved å bruke selskaper de hadde stjålet fra Hermitage Capital Management, et internasjonalt investeringsfond som ble grunnlagt og ledet av forretningsmannen Bill Browder. De lyktes med å få

Magnitskij arrestert 24. november 2008. Etter nesten ett år i ulike varetektsfengsler døde han 16. november 2009 som følge av tortur og mangel på behandling for alvorlige sykdommer.

Ingen av de ansvarlige for skattesvindelen eller mishandlingen av Magnitskij er blitt stilt til ansvar i Russland. Magnitskij-kampanjen har derfor konsentrert seg om å fremme straffeforfølgning og ulike typer sanksjoner i vestlige land mot de involverte. Kampanjen har blant annet lyktes med å få amerikanske myndigheter til å innføre lovgivning som etablerer innreiseforbud og fryser eiendeler til personer som var ansvarlige for skattesvindelen og menneskerettighetsbruddene mot Magnitskij.³

Magnitskij-saken er enestående ved at den har fått så stor internasjonal oppmerksomhet. Men de problemene den omfatter finner vi i et stort antall saker; både i Russland og i andre land hvor korrupsjon, underslag og maktmisbruk foregår i stor stil.

Kampanjen for rettferdighet for Magnitskij viser hvordan demokratiske stater kan ta i bruk individualiserte virkemidler som innreiseforbud og frysing av eiendeler for å bekjempe straffrihet for de som begår slike maktmisbruk og som bruker brutale metoder for å bringe menneskerettighetsforsvarere og varslere til taushet.

I forbindelse med Ukraina-konflikten har EU og USA tatt i bruk slike virkemidler mot ukrainske og russiske borgere som spiller en særlig viktig rolle i de folkerettsbruddene som er blitt begått. Norge har innført liknende sanksjoner.

EU har tidligere gjennomført visumnekt og frysing av eiendeler i en rekke andre situasjoner, blant annet mot hviterussiske borgere som er ansvarlige for alvorlige brudd på menneskerettighetene, undertrykkelse av demokratisk opposisjon eller som er nært knyttet til Lukasjenko-regimet.⁴ Norge har blant annet sluttet seg til restriksjonene mot hviterussiske borgere.⁵

Det følger av utlendingsloven kapittel 14 at norske myndigheter kan nekte visum hvis grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn tilsier det. Hensynet til å bekjempe grove brudd på menneskerettighetene kan være eksempel på et slikt hensyn.

Når det gjelder frys av eiendeler er dette regulert i forskrifter for å hindre finansiering av terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Dette er tiltak for å følge opp resolusjoner i FNs sikkerhetsråd, blant annet for å ramme Al-Qaida, Taliban, Nord-Korea og Iran. Disse tiltakene viser hvordan en frysforordning for å ramme personer som har begått grove brudd på menneskerettighetene kan utformes og gjennomføres.

EU legger vekt på at slike virkemidler må sees som del av en helhetlig politisk tilnærming. I en redegjørelse for EUs sanksjonspolitikken heter det:

Sanksjoner er blant EUs redskaper for å fremme målene til Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (CFSP): fred, demokrati og respekt for lovstyre, menneskerettigheter og folkeretten. De er alltid del av en omfattende politisk tilnærming som involverer politisk dialog og komplementære virkemidler.

EU-sanksjoner er ikke straff, men designet for å frembringe endringer i politikk eller aktivitet fra det landet, den juridiske personen eller den enkeltpersonen som de forsøker å påvirke. Tiltakene er derfor alltid målrettet mot politikken eller aktiviteten, mot virkemidlene som blir brukt til å gjennomføre den og mot de som er ansvarlige for den. Samtidig gjør EU sitt ytterste for å minimere negative konsekvenser for sivilbefolkningen og for legitime aktiviteter.⁶

Helsingforskomiteen foreslår at Norge etablerer en ordning for å bruke individualiserte virkemidler for å ansvarliggjøre enkeltpersoner som har gjort seg skyldig i grove brudd på menneskerettighetene mot

menneskerettighetsforsvarere og varslere. Ordningen bør kunne ramme enhver myndighetsperson eller person som handler på vegne av en myndighetsperson. Ordningen kan ikke omfatte norske statsborgere og ikke personer som blir gjenstand for straffeforfølgning i samsvar med internasjonale standarder.

Ordningen kan også ha unntak for saker som berører nasjonale sikkerhetsinteresser eller andre relevante internasjonale forpliktelser.

Et forslag til utvidelse av den amerikanske Magnitskij-loven til en slik global ordning er til behandling i den amerikanske kongressen. Det vil ha meget stor betydning om europeiske og demokratiske land i andre deler av verden etablerer liknende globale Magnitskij-ordninger.

Behov for virkemidler som ansvarliggjør enkeltpersoner

Norge har allerede et betydelig sett av virkemidler i sin menneskerettighetspolitikk. Gitt en rekke forhold, som er redegjort for nedenfor, er det likevel behov for nye virkemidler som ansvarliggjør myndighetspersoner som utnytter sin stilling.

Blant de sentrale virkemidlene i dagens politikk er å støtte utviklingen av et omfattende og effektivt internasjonalt menneskerettighetsvern – i FN, Europarådet, Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) og andre internasjonale organisasjoner. Stortingsmelding 10 (2014-2015) inneholder blant annet en ny gjennomtenkning av hvordan Norge kan bidra til å styrke dette vernet.

Det internasjonale vernet ansvarliggjør i hovedsak stater og ikke enkeltpersoner. Den europeiske menneskerettighetsdomstol regnes som det mest vidtrekkende eksempel på et slikt internasjonalt vern siden dens beslutninger er rettslig bindende. Her er det stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettighetskonvensjon som kan bli funnet skyldige i brudd på konvensjonen eller tilleggsprotokoller.

Effektiv gjennomføring av dommene, og forhindring av nye lignende brudd, kan imidlertid innebære at statene selv må gjennomføre strafferettslige eller andre typer reaksjoner mot enkeltpersoner. Bilateralt har dialog, samarbeidsprosjekter med ulike myndigheter for å styrke det nasjonale menneskerettighetsvernet og støtte til sivil samfunn vært blant de viktigste virkemidlene i norsk menneskerettighetspolitikk. Norge stiller krav om fremgang i godt styresett, demokrati og respekt for menneskerettighetene for å gi bistand.

Norge utøver også *universell jurisdiksjon* i enkelte saker hvor gjerningsmannen har tilknytning til Norge. Det gjelder i saker om såkalte internasjonale kjerneforbrytelser, det vil si krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord. Det er hittil ført saker for norske domstoler mot personer som har begått slike forbrytelser i Bosnia-Hercegovina og Rwanda.

I tråd med denne utviklingen har Helsingforskomiteen fremmet saker om tortur av Magnitskij til Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Komiteen argumenterer her for at Norge kan utøve universell jurisdiksjon i disse sakene blant annet ved å vise til at både Norge og Russland er statsparter til FNs konvensjon mot tortur og til at Norge har relevant lovgivning.⁷

Norge har vært en viktig bidragsyter til internasjonale straffedomstoler, slik som FN-domstolene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda og Den internasjonale straffedomstol.

Når det gjelder bruk av sanksjoner, så er hovedprinsippet i norsk politikk lojalt å gjennomføre vedtak i FNs sikkerhetsråd. Det samme gjelder for sanksjoner vedtatt av EU. Slike sanksjoner kan ha en menneskerettslig begrunnelse. De kan omfatte visumnekt, innreiseforbud og frysing av eiendeler.⁸

Når det gjelder å anerkjenne den viktige rollen til og behovet for å beskytte *menneskerettighetsforsvarere*, har Norge spilt en viktig pådriverrolle i FN. Erklæringen om menneskerettighetsforsvarere ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1998 etter betydelig norsk innsats.⁹ Norge har senere bidratt til at FNs menneskerettighetsråd har vedtatt resolusjoner som har utdypet og forsterket erklæringen,¹⁰ og har utviklet en egen guide for utenriktjenesten om støtte til menneskerettighetsforsvarere.¹¹

Norske myndigheter anerkjenner den viktige rollen *varslere* spiller, særlig i arbeidslivet, og at de har behov for et rettslig vern.¹² Det dreier seg om personer som avdekker og informerer offentligheten om kritikkverdige forhold eller ulovligheter i selskaper, organisasjoner eller offentlige institusjoner. De spiller ofte en liknende rolle som menneskerettighetsforsvarere ved at de dokumenter at myndigheter begår alvorlige lovbrudd som også utgjør brudd på menneskerettighetene.

Også i mange andre land finnes det en viss beskyttelse av varslere. Likevel er det mange eksempler, også i demokratiske rettsstater, på at de blir dårlig behandlet.¹³ Magnitskij-saken illustrerer hvor galt det kan gå for en varslere, selv om han har loven på sin side, i et land med autoritært styre. Å varsle er ofte forbundet med høy personlig risiko, særlig når myndigheter eller organisasjoner har mye å tape på at informasjon om ulovlige forhold kommer ut.

Både menneskerettighetsforsvarere og varslere spiller viktige roller på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan for å fremme menneskerettighetene. Det er nettopp denne viktige rollen som gjør dem sårbare. Autoritære regimer bruker betydelige ressurser på å undergrave og vanskeliggjøre deres arbeid, ikke minst hvis de deltar i internasjonalt samarbeid.

Som regjeringen anerkjenner i Stortingsmelding 10 (2014-2015) preller internasjonal kritikk av menneskerettighetsbrudd ofte av på slike regimer (side 8, jfr. beskrivelsen av utviklingen i Russland side 91-92). Til tross for at statene har forpliktet seg til å respektere menneskerettighetene og beskytte menneskerettighetsforsvarere går utviklingen i feil retning. I Europa er problemene særlig store i Russland, Hviterussland og Aserbajdsjan, men også i flere andre land er klimaet for uavhengig sivilt samfunn generelt og menneskerettighetsorganisasjoner spesielt blitt tøffere. Tyrkia er ett eksempel. EU-landet Ungarn et annet.

Det har nær sammenheng med at kriminelle myndighetspersoner, som ofte begår lovbrudd motivert utfra økonomisk vinning, ikke risikerer straff. De kontrollerer politi og rettsvesen. Dermed blir uavhengige medier, menneskerettighetsforsvarere og varslere de eneste som utgjør en trussel mot deres suverene posisjon hevet over loven.

Dom i Den europeiske menneskerettighetsdomstol eller kritikk i andre internasjonale menneskerettighetsorgan løser ikke fullt ut problemet. Det er staten som blir dømt for overgrepene mens de enkeltpersonene som utførte dem går fri. Staten betaler erstatning, ofrene kan få en form for oppreisning, men systemet med myndighetspersoner som er høyt hevet over loven består.

- Det er derfor behov for virkemidler som ansvarliggjør og øker kostnadene for den enkelte myndighetsperson. Selv om han vet at han går fri på hjemmebane når han brutalt bringer personer som varsler om lovbrudd til taushet, så vil synlige og «kostbare» reaksjoner fra andre stater kunne ha en effekt.

Overgrepene finner ofte sted fordi myndighetspersoner blir avslørt som korruperte eller delaktige i andre former for økonomisk kriminalitet. I mange saker blir hverken korrupsjonen etterforsket eller de skyldige ansvarliggjort. Varsleren derimot blir offer for harde straffereaksjoner eller utenomrettslige angrep.

I en globalisert verden kan slike overgrep ha stor betydning for andre stater. Bestikkelses- eller underslagspenger kan investeres i vestlige land, varsleren kan være ansatt av et vestlig firma og menneskerettighetsforsvareren kan være ansatt hos eller samarbeide med vestlige eller internasjonale menneskerettighetsorganisasjoner.

- Å konkludere med at overgrepene ikke angår oss holder derfor ikke.

Helsingforskomiteen har sine egne erfaringer med nære kolleger som er blitt drept eller torturert fordi de avdekket grove brudd på menneskerettighetene. Det gjelder blant annet den russiske journalisten Anna Politkovskaja som ble drept i Moskva i 2006 og menneskerettighetsforsvareren Natalia Estemirova som ble drept i Tsjetsjenia i 2009. To av kollegene til Estemirova arbeider nå i Helsingforskomiteen.

Den ene av dem, Akhmed Gisaev, vant over Russland i Den europeiske menneskerettighetsdomstol i 2011.¹⁴ Gisaev mottok erstatning fra russiske myndigheter, men de som beordret og utførte torturen mot ham gikk fri. Å få dem inn på den amerikanske Magnitsky-listen er derfor blitt et nytt mål, og Helsingforskomiteen har levert omfattende dokumentasjon til amerikanske myndigheter i saken.

Også i en annen sak Helsingforskomiteen har arbeidet med har den amerikanske Magnitsky-listen fått betydning. Umar Israilov, en tidligere livvakt til presidenten i Tsjetsjenia, Ramzan Kadyrov, ble drept i Wien 13. januar 2009. Han hadde inngående kjennskap til tortur og drap utført av Kadyrov og hans menn. Både han og hans far, Ali Israilov, som bor i Norge, var potensielt «farlige» vitner i saker mot Russland i Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

En østerisk domstol dømte tre menn for mordet, som politiet mente var beordret av President Kadyrov. Men den personen som angivelig avfyrte de dødelige skuddene, Lecha Bogatirov, gikk fri fordi østerisk politi ikke fikk tak i ham. Han ble senere forfremmet i Tsjetsjenia.

For de pårørende til Israilov er det likevel en liten trøst at Bogatirov nå er på den amerikanske Magnitsky-listen.¹⁵

Selv om det i slike saker er snakk om meget alvorlige brudd på menneskerettighetene, vil de oftest ikke komme over terskelen til internasjonale kjerneforbrytelser. Strafferettslig etterforskning utenfor landet der forbrytelsene har funnet sted (utøvelse av universell jurisdiksjon) kan derfor være uaktuelt. Samtidig er det slik at bare et fåtall slike saker vil kunne bli prioritert for strafferettslig etterforskning utfra ressurs- og andre hensyn.

- Det er derfor behov for mindre ressurskrevende, men like fullt synlige og effektive virkemidler for å bekjempe straffefrihet og fremme oppgjør med overgrepene.

En global Magnitskij-mekanisme inneholder slike virkemidler: visumnekt og frysing av eiendeler. Det er veldokumentert at en stor andel av pengene som stammer fra korrupsjon og svindel i autoritære land blir plassert i banker eller i eiendom og virksomheter i vestlige land. Den rike og korruperte overklassen i mange autoritære land sender barna sine til gode skoler i vesten.

- Visumnekt og frysing av eiendeler er derfor presise og rammende virkemidler.

Hvis et stort antall land innfører lignende ordninger, kan det bety økt beskyttelse for menneskerettighetsforsvarere og varslere. En global Magnitskij-mekanisme kan bli et viktig virkemiddel for et stort antall stater som ønsker å ta sitt ansvar for å fremme og beskytte menneskerettighetene på alvor.

En slik mekanisme i demokratiske stater vil legge et betydelig press på de berørte statene til selv å rydde opp i sakene ved å straffeforfølge korrupte tjenestemenn og overgrep mot varslere.

Før vi beskriver nærmere hvordan en slik mekanisme kan etableres i Norge, presenterer vi hovedtrekk i den amerikanske Magnitskij-loven. Selv om den har noen svakheter, vil den fungere godt som modell for fremtidig Magnitskij-lovgivning i andre stater.

Den amerikanske Magnitskij-loven

Ifølge den amerikanske loven, *The Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitskij Rule of Law Accountability Act of 2012*,¹⁶ kan de som var implisert i Magnitskij-saken rammes av innreiseforbud, visumnekt og frysing av eiendeler. Også andre russiske statsborgere som har begått lignende overgrep mot andre varslere eller menneskerettighetsforsvarere kan bli skrevet inn på den såkalte Magnitskij-listen.¹⁷

Lovens utgangspunkt er at Russland frivillig har påtatt seg internasjonale forpliktelser til å respektere menneskerettighetene, inkludert forbudet mot tortur. Beskyttelse av menneskerettighetene, særlig i et land som har påtatt seg forpliktelser til å beskytte dem, er «ikke utelukkende et internt forhold for dette landet». Andre land har en rett til å engasjere seg.

Loven legger betydelig vekt på sammenhengen mellom å bekjempe korrupsjon og å beskytte menneskerettighetene. «Systemisk korrupsjon undergraver troen på og tilliten til demokratiske institusjoner, lovstyre og menneskerettigheter. Dette er tilfelle når offentlige tjenestemenn kan misbruke sin makt uten at det får konsekvenser, for å oppnå politiske eller økonomiske fordeler, i skjult samarbeid med private aktører.» (Sec. 402 (5)).

Loven henviser til at bestikkelser i Russland er meget utbredt, og at den samlede summen beløper seg til hundrevis av millioner dollar årlig. Den redegjør for Magnitskijs avdekking av skattesvindler i størrelsesorden 230 millioner dollar, og hvordan myndigheter reagerte på denne avdekkingen ved å få ham fengslet og torturert. Fengslingen var politisk motivert, noe som også kommer klart frem ved at ingen av de ansvarlige senere er blitt straffet (Sec. 402 (10)).

Loven henviser til offentlige undersøkelser i Russland som konkluderer med at Magnitskij var offer for omfattende overgrep, men uten at dette har ført til at de ansvarlige er blitt straffeforfulgt (Sec. 402 (11)).

Et viktig premiss for loven er videre at:

«Selv om Sergej Magnitskijs historie gir en særlig sterk illustrasjon av de negative effektene av offisiell korrupsjon på rettighetene til den enkelte borger, ser den ut til å representere et bredt mønster av mangel på respekt for de mange nasjonale og internasjonale menneskerettighetsforpliktelser Den russiske føderasjon har tatt på seg og for straffriheten for de som krenker grunnleggende menneskerettigheter og friheter.» (Sec. 402 (12))¹⁸

Loven henviser til andre saker hvor rettsvesenet har vært «politisert» (som i Khodorkovskij- og Lebedev-sakene) og til tragiske og uoppklarte drap på menneskerettighetsforsvarere og varslere. Den slår fast at USA fortsatt må støtte anstrengelsene til det russiske folk for å etablere demokrati med respekt for

menneskerettighetene. Den russiske regjeringens undertrykkelse av kritikk og politisk opposisjon er av vidtrekkende betydning for det amerikanske folk.

Loven rammer personer som var (a) ansvarlige for fengslingen, overgrepene mot og dødsfallet til Sergej Magnitskij. (b) I tillegg kommer personer som er ansvarlige for grove brudd på menneskerettighetene til menneskerettighetsforsvarere og varslere.

Til den første gruppen hører både de som utførte ugjerningene mot Magnitskij, de som deltok i forsøk på å skjule straffeansvaret for disse, de som nøt godt økonomisk av ugjerningene og endelig de som var involvert i den kriminelle sammensvergelsen som Magnitskij avdekket.

Til den andre gruppen hører de som er ansvarlige for utenomrettslige drap, tortur eller andre grove brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter begått mot personer som avdekker ulovlig aktivitet utført av tjenestemenn i den russiske regjeringen eller personer som søker å nyte godt av, utøve, forsvare eller fremme internasjonale menneskerettigheter og friheter, slik som religions-, ytrings-, organisasjons- og forsamlingsfrihet, og retten til rettferdig rettergang og demokratiske valg i Russland.

Også personer som handler på vegne av («as an agent of») en av disse to gruppene med ansvarlige personer kan rammes (Sec. 404 (a)).

Når det gjelder forståelsen av «grove brudd på menneskerettighetene», har Helsingforskomiteen fått opplyst at det er definisjonen i seksjon 502B(D) i «the Foreign Assistance Act» (FAA) som gjelder som «arbeidsstandard for hva som utgjør grove brudd på menneskerettighetene». Denne bestemmelsen lyder:

«...termen «grove brudd på internasjonalt anerkjente menneskerettigheter» inkluderer tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, langvarig forvaring uten tiltale eller rettssak, å forårsake forsvinning av personer ved bortføring og hemmelig forvaring av disse personene og annen åpenbar krenkelse av retten til liv, frihet eller personlig sikkerhet». Utenomrettslig henrettelse og politisk motivert voldtekt er også inkludert.¹⁹

Det er Presidenten som er pålagt å utarbeide en liste over personer som faller innenfor de nevnte gruppene, og informere relevante komiteer i kongressen om listen og oppdateringer av den.²⁰ I praksis er det et team i utenriksdepartementet (State Department) som utarbeider listen. Ifølge loven skal den første versjonen av listen presenteres innen 120 dager etter at den er vedtatt (Sec. 404 (a) og (b)). Listen skal generelt være uklassifisert, men et klassifisert annekse kan inneholde navn på personer som av nasjonale sikkerhetsgrunner ikke kan offentliggjøres (Sec. 404 (c)).

Presidenten kan motta informasjon fra formannen og vise-formannen («ranking member») av relevante komiteer i Kongressen, fra andre stater og fra ikke-statlige organisasjoner, inkludert organisasjoner i Russland som overvåker brudd på menneskerettighetene.

Loven inneholder bestemmelser om å fjerne personer fra listen (Sec. 404(4)). En person kan fjernes fra listen hvis:

- 1) Det foreligger troverdig informasjon om at vedkommende ikke deltok i den aktiviteten som førte til innskrivning på listen;
- 2) Det foreligger troverdig informasjon om at vedkommende er blitt tiltalt for den aktiviteten som førte til innskrivning; eller
- 3) Vedkommende har endret sin adferd på en troverdig måte og forpliktet seg til ikke å delta i slike aktiviteter som førte til innskrivning.

Personene på listen kan ikke motta visum eller få reise inn i USA. Unntak kan gjøres av Utenriksministeren hvis innreisenekten er i strid med USAs avtale med FN av 26. juni 1947, andre relevante internasjonale forpliktelser eller av hensyn til nasjonal sikkerhet. Før slike unntak blir vedtatt må Utenriksministeren rapportere og begrunne dem til de relevante komiteene i Kongressen (Sec. 405).

Alle eiendeler til personer på listen skal frysas. Presidenten skal utøve alle maktmidler for å oppnå dette, som er definert i «The International Emergency Economic Powers Act» så langt det er nødvendig for «å fryse og forby alle transaksjoner i all eiendom og interesser i eiendom» i USA i regi av de listeførte personene. Også her er det unntaksbestemmelser (Sec. 406(a-b)).

Når det gjelder de finansielle tiltakene finnes det straffebestemmelser og pålegg om at Finansministeren må utarbeide forskrifter for finansinstitusjoner om å fryse eiendeler og andre forskrifter som er nødvendige for å iverksette tiltakene (Sec. 406(c)).

Endelig pålegger loven Utenriks- og Finansministrene årlige rapporteringskrav om hvilke tiltak de har iverksatt for å gjennomføre loven, og hvilke bestrebelser den utøvende statsmakt har gjort for å få andre stater til å gjennomføre lignende tiltak (Sec. 407).

Loven ble naturlig nok møtt med sterke reaksjoner fra russiske myndigheter. Den såkalte *Dima Jakovlev*-loven, signert av President Vladimir Putin 28. desember 2012, var et direkte motsvar. Den etablerer en liste over amerikanske statsborgere som nektes adgang til Russland fordi de har begått brudd på menneskerettighetene mot russiske statsborgere. Loven forbyr russiske organisasjoner å motta støtte fra amerikanske statsborgere eller organisasjoner, og amerikanske foreldre kan ikke lenger adoptere barn fra Russland.²¹

Etter at den amerikanske loven ble vedtatt, har Magnitskij-kampanjen konsentrert seg om å fremme lignende lovgivning eller ordninger i europeiske land. En rekke resolusjoner i nasjonale parlamenter og parlamentariske forsamlinger til internasjonale organisasjoner har tatt til ordet for at slik lovgivning bør vedtas.²²

Kampanjen har også utgitt en egen bok med 53 ulike bidrag, som argumenterer for europeisk Magnitskij-lovgivning.²³ Fra Norge er det to bidrag, skrevet av tidligere Stortingsrepresentant for Høyre, Peter Gitmark,²⁴ og Gunnar M. Ekeløve-Slydal fra Helsingforskomiteen.²⁵

En av de beste begrunnelsene for denne type lovgivning og beskrivelse av hvilken betydning den kan ha er gitt av Bill Browder:

“In my opinion, this is the new technology for dealing with human rights abuses throughout the world. It is like the iPad for human rights advocacy. The reason is that the world has become very globalized in the past twenty years, and people who commit human rights abuses in their countries increasingly do it for economic gain. It used to be that the only tool human rights advocates and activists had was to be heard through the voice of a Western government condemning an atrocity. What we found was that, if autocrats and dictators want to commit human rights abuses, they do not care what the U.S. government or the European Union says. But if they are not able to travel, if their children are not able to attend Western schools, if their bank accounts are getting frozen, there are personal consequences that make them very scared. It raises a question, every time there is a choice, these new consequences effect the motivation to carry out potential abuses.”²⁶

Hvilke typer overgrep bør rammes?

Det er gode grunner til å ha en høy terskel for hvilke overgrep som kan rammes. Kjernen må være å ramme personer i offentlige stillinger som misbruker sin posisjon til å oppnå urettmessig økonomisk gevinst, og som begår, gir ordre til eller medvirker til alvorlige brudd på menneskerettighetene for å stoppe varslere eller menneskerettighetsforvarere som dokumenterer de ulovlige handlingene de har begått.

Det må være et krav om at personen som står bak overgrepene arbeider for myndighetene på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Også privatpersoner som utfører overgrepene bør kunne rammes når det står en myndighetsperson bak.

De menneskerettighetsbruddene det er snakk om er handlinger som har som direkte mål å tvinge eller true til taushet, i ytterste konsekvens drepe eller forvolde død.

Den amerikanske lovgivningen treffer presist når den inkluderer integritetskrenkelser og frihetskrenkelser som:

- tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff;
- langvarig forvaring uten tiltale eller rettssak;
- ufrivillig forsvinning av personer ved bortføring og hemmelig forvaring av dem;
- annen åpenbar krenkelse av retten til liv, frihet eller personlig sikkerhet;
- utenomrettslige henrettelser;
- politisk motivert voldtekt.

Det kan diskuteres om det å utføre overgrepene mot slektninger av varsleren («kollektiv avstraffelse»), for å legge press på ham eller henne, også bør rammes. Det kan imidlertid være noe vanskeligere å dokumentere denne type overgrep.

Det kan også være klokt å tilføye en åpen bestemmelse som gjør det mulig å ramme andre typer krenkelser som er like inngripende og alvorlige. En slik bestemmelse kan for eksempel lyde: «andre særlig alvorlige og inngripende brudd på menneskerettighetene».

Den amerikanske lovgivningen, og også det forslaget til en Global Magnitskij menneskerettighetslov som diskuteres i Kongressen, rammer også offentlige tjenestemenn som står bak omfattende korrupsjon som sådan.²⁷ Det kan imidlertid argumenteres for at det er *kombinasjonen* av korrupsjon og menneskerettighetsbrudd som bør rammes.

Hvis alvorlig korrupsjon som sådan rammes kan listen av sanksjonerte personer bli meget lang. Det er også mindre klart at korrupsjon som sådan er et internasjonalt anliggende, slik alvorlige brudd på menneskerettighetene er det. «Hvitvasking» rammes uansett av annen lovgivning.

Hvem bør administrere mekanismen?

En mulig *modell* for hvordan beslutninger skal tas om hvem som skal ilegges visumnekt eller innreiseforbud og få sine eiendeler fryst er *Etikkrådet*, som er et uavhengig organ oppnevnt av Finansdepartementet. Etikkrådet har som oppgave å vurdere om Statens Pensjonsfond Utlands investeringer i enkelte selskaper er i strid med de etiske retningslinjene. Det skal gi anbefalinger om observasjon og eventuelt utelukkelse av selskaper til Norges Bank. Rådet har fem medlemmer.

Etikkrådets retningslinjer omfatter blant annet «grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnarbeid».²⁸

Et lignende uavhengig organ, et *Magnitskij Menneskerettighetsråd*, kan motta dokumentasjon om personer som bør rammes fra Regjeringen, Stortingsrepresentanter og ikke-statlige menneskerettighetsorganisasjoner. Rådet må også selv kunne ta initiativ til å undersøke om personer bør rammes.

Rådet må i alle saker foreta en selvstendig vurdering av om den fremlagte dokumentasjonen er tilstrekkelig til å listeføre en person. Rådet vil formelt komme med en anbefaling, mens endelig beslutning tas av Regjeringen.

Rådets fem medlemmer kan oppnevnes av Utenriksdepartementet (tre) og Finansdepartementet (to).

Hvem kan vedta mekanismen?

Stortinget kan vedta mekanismen i form av en lov.

Alternativt kan Regjeringen vedta å etablere mekanismen og utforme retningslinjer for den i form av en forskrift.

Det er viktig at mekanismen får bred politisk støtte. Den kan ha omkostninger i form av at myndighetspersoner protesterer mot den, representanter for stater kan beskrive den som innblanding i indre anliggender og det kan også komme til å bli vedtatt mottiltak fra enkelte stater slik Russland har gjort mot den amerikanske Magnitskij-loven.

Når det gjelder virkemidlene, å nekte visa/innreise og frys av eiendeler, finnes det som nevnt allerede relevant praksis og regelverk en kan bygge på.

Ifølge utlendingsloven kapittel 14, Særskilte regler for saker som berører grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn (§§ 126 - 138), skal Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) ta «hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn» når de tar beslutninger om visum eller oppholdstillatelse. UDI og UNE kan ta slike beslutninger, hvis ikke Justisdepartementet har bestemt annerledes, basert på en vurdering fra Utenriksdepartementet. Hvis Norge har sluttet seg til reiserestriksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd eller av EU, må ikke visumsøknader forelegges departementet.

- Det kan argumenteres for at en global Magnitskij-mekanisme faller inn under «utenrikspolitiske hensyn», slik at lovhjemmel allerede finnes.

Når det gjelder frys av eiendeler eller formuesgoder er dette blant annet blitt praktisert for å ramme finansiering av terrorisme, som er straffebelagt i straffeloven § 147 b.

Med å «fryse» eiendeler menes å hindre noen i å råde faktisk eller rettslig over formuesgodet. Det kan dreie seg om å sperre tilgangen til en bankkonto, forvaltede midler eller å unnlate å gjennomføre en betalingsoverføring.²⁹

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1267 (1999) og flere senere resolusjoner pålegger alle stater å fryse midler tilknyttet Taliban eller Al-Qaida. Disse forpliktelsene ble gjennomført i forskrifter av 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Al-Qaida og forskrift av 8. november 2013 nr. 1294 om sanksjoner mot Taliban. Ifølge forskriftene skal penger og formuesgoder som eies eller kontrolleres av en fysisk person eller enhet oppført på FNs sanksjonskomité's liste fryses. Det er også forbudt å stille penger til disposisjon for personer eller enheter på listen.

Det finnes også forskrifter om sanksjoner mot Nord-Korea (15. desember 2006 nr. 1405) og mot Iran (forskrift 9. februar 2007). Også disse forskriftene gjennomfører sanksjoner vedtatt av FNs sikkerhetsråd, og retter seg mot både personer og enheter som er listeført av FNs sikkerhetsråd.

Forskriftene fastsetter en forpliktelse for enhver, inkludert finansinstitusjoner og betalingsforetak, om å fryse aktuelle midler. Brudd på denne forpliktelsen er straffebelagt i lov 7. juni 1968 nr. 4 (gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd § 2).

Hvordan supplerer mekanismen det internasjonale menneskerettighetsvernet?

Internasjonale konvensjonsorgan tar i klagesaker stilling til om stater har brutt en eller flere konvensjonsbestemmelser. Bare unntaksvis – som i noen av de såkalte tsjetsjenske dommene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol – navngis myndighetspersoner som ansvarlige for bruddene. Uansett er det staten som juridisk enhet som blir ansvarliggjort.

I nasjonale og internasjonale straffesaker kan enkeltpersoner som har gjort seg skyldig i menneskerettighetsovergrep som er straffebelagt i nasjonal eller internasjonal straffelov kunne dømmes. For eksempel er tortur straffebelagt i de fleste nasjonale jurisdiksjoner. Tortur begått i en væpnet konflikt eller som ledd i forbrytelser mot menneskeheten kan også etterforskes og dømmes av internasjonale jurisdiksjoner som Den internasjonale straffedomstol.

Et hovedproblem er at myndighetspersoner som begår grove brudd på menneskerettighetene til menneskerettighetsforsvarere og varslere ofte ikke blir straffet i det nasjonale rettssystemet. Magnitskij-saken er illustrerende. Her var noen av de som var ansvarlig for menneskerettighetsbruddene betrodde etterforskere, tjenestemenn i Russlands sikkerhetspoliti (FSB) og dommere. Disse hadde mulighet til å bruke omfattende statlige ressurser (varetektsfengsler, opprørspoliti, osv.) til å gjennomføre overgrepene.

En dom mot Russland om en eller flere av de menneskerettighetsbruddene som Magnitskij var utsatt for, ville forplikte Russland til å «rydde opp» i saken. Myndighetene måtte etterforske de underliggende lovbruddene og tiltale de ansvarlige. De kunne også bli dømt til å betale erstatning.

Problemet er at Russland, og en del andre medlemsland i Europarådet, ikke gjennomfører dommene på denne måten. De «rydder ikke opp i sakene». De betaler erstatning til ofre, men de ansvarlige for meget alvorlige lovbrudd går fri.

I land utenfor Europa, er det overnasjonale vernet svakere. Beslutninger fra FNs konvensjonsorgan er ikke rettslig bindende.

Et annet hovedproblem er at bare et fåtall saker kommer til behandling i internasjonale organer. Nasjonale Magnitskij-mekanismer vil med andre ord supplere det internasjonale vernet på to grunnleggende måter. (a) Flere saker vil kunne bli fanget opp, og (b) virkemidlene vil ansvarliggjøre *enkeltpersoner* med et særlig stort ansvar for menneskerettighetsbruddene.

De sterke reaksjonene mot USAs Magnitskij-lov, og også mot utsiktene til lignende lovgivning i Europa, fra Russlands president og andre russiske myndighetspersoner tyder på at slike virkemidler svir og kan ha en avskrekkende effekt. Flere russiske menneskerettighetsorganisasjoner har argumentert for dette, og mener å kunne dokumentere en effekt blant annet i form av bedre behandling av fengslede.

Ved at det er overgrep begått mot menneskerettighetsforsvarere og varslere som rammes bidrar mekanismen til å øke beskyttelsen av aktører som Norge lenge har hatt et sterkt engasjement for internasjonalt. Stortingsmelding 10 (2014-2015) innvarsler økt innsats for å få nasjonale myndigheter til å anerkjenne og respektere den viktige rollen til slike aktører.

Begrensningen til overgrep begått mot menneskerettighetsforsvarere og varslere vil også føre til at antall personer som kan bli rammet av ordningen ikke blir «for høyt».

Helsingforskomiteen kjenner fra egen virksomhet til de frustrasjonene en slik begrensning gir. Vi har kjennskap til et stort antall saker hvor bruddene på menneskerettighetene faller innenfor kriteriene for grove brudd, men hvor offeret ikke er en menneskerettighetsforsvarer eller en varslere. Vi innser samtidig at en slik begrensning har mye for seg. Et meget høyt antall saker vil kunne gjøre ordningen vanskelig å administrere og vanskeligere å «selge».

Et annet spørsmål som vil komme opp er om statsledere, medlemmer av regjeringen eller andre høytstående statsrepresentanter bør ha immunitet mot listeføring.

Et argument vil være at i situasjoner hvor norske myndigheter aktivt støtter opp om en fredsprosess vil listeføring av en eller flere av partenes hovedaktører kunne svekke Norges muligheter til å bidra. Også i en rekke andre diplomatiske sammenhenger kan det tenkes at listeføring av fremstående representanter for en stat kan ha negative bieffekter.

Å knesette et prinsipp om immunitet vil imidlertid undergrave et hovedprinsipp ordningen hviler på, nemlig at ingen myndighetsperson er hevet over loven og kravet om å respektere menneskerettighetene. Ordningen bør ha unntaksbestemmelser, slik som den amerikanske lovgivningen har, men de bør være uttrykt i generelle formuleringer om å sikre nasjonale sikkerhetsinteresser og relevante internasjonale forpliktelser.

Unntakene kan både dreie seg om ikke å publisere at en person er listeført og det ikke å gjennomføre listeføring ut fra tungtveiende hensyn selv om vilkårene ellers er oppfylt. Om unntakene skal videreføres bør vurderes jevnlig; minst én gang i året.

Målsettingen med ordningen er å gi økt beskyttelse til de modigste forsvarerne av menneskerettighetene og de som våger åpent å gå ut mot myndighetspersoner som begår alvorlige økonomisk motiverte lovbrudd. Dessverre er represalier mot varslere mange steder orkestrert fra høyeste myndighetshold. Derfor bør ingen i prinsippet kunne gå fri, samtidig som ordningen bør ha en viss fleksibilitet for å kunne tilgodese andre tungtveiende hensyn.

Tidligere norske initiativ

En rekke norske politikere har engasjert seg i Magnitskij-saken. 17. april 2013 sendte Stortingsgruppene til FrP, Høyre, KrF og Venstre et brev til daværende utenriksminister, Espen Barth Eide.³⁰ I brevet redegjorde de kort for saken og argumenterte for at slik kriminalitet «aldri [må] lønne seg». De henviste til initiativ i en rekke lands parlament, deriblant den amerikanske, for å fryse utenlandske formuer og nekte visum til

personer som var medskyldige i saken. Brevet henviste også til resolusjoner i Europarådet, OSSE og Europaparlamentet.

I brevet ber Stortingsgruppene Utenriksdepartementet om å «vurdere om også Norge kan fryse eventuelle verdier i Norge og nekte adgang til riket» for de som var «delaktige i fengslingen, torturen og mordet på Sergei Magnitskij».

Brevet understreker at Norge bør iverksette slike tiltak i påvente av en «rettskraftig dom etter en rettsak gjennomført i tråd med anerkjente rettssikkerhetsprinsipper», og at de norske tiltakene også må skje i samsvar med rettssikkerhetsprinsipper og at det bør være appellmulighet for de som blir rammet. I sitt svarbrev av 8. mai 2013 uttrykte Barth Eide at han var «enig i at Magnitskij-saken har blitt symbolsk viktig, som et uttrykk for den negative utviklingen vi nå ser med økt press på menneskerettigheter, sivilsamfunn og politisk opposisjon i Russland.»³¹

I spørsmålet om norske sanksjoner henviser han imidlertid til «at norsk sanksjonspolitikken bygger på at sanksjoner bør baseres på bindende vedtak gjort av FNs sikkerhetsråd. ... Ensidige tiltak mot enkeltland eller enkeltpersoner har Norge ikke tradisjon for, og har etter vår mening heller ikke nødvendig legitimitet og rettslig virkning til å kunne være effektivt.»

Ellers henviser han til at Norge vil støtte tydelige uttalelser i OSSE, Europarådet og FNs menneskerettighetsråd om den negative utviklingen når det gjelder menneskerettigheter i Russland.

I en kommentar til Barth Eides svar, understreket Helsingforskomiteen 22. mai 2013 at selv om Norge ikke vil etablere en Magnitskij-ordning på egen hånd, så kan norske myndigheter bidra ved å uttrykke støtte til EU-sanksjoner og signalisere at Norge vil følge opp. «Europeiske sanksjoner ville bidra til å gjenopprette tro på Europa som en pådriver for menneskerettigheter og lovstyre; noe som ville være en fordel både for Russland, Europa og den globale menneskerettighetssituasjonen», konkluderte kommentaren.³²

I et skriftlig spørsmål til utenriksminister Børge Brende av 11. mars 2014 utfordrer leder i Venstre, Trine Skei Grande, Brende på om han deler «tidligere utenriksminister Barth-Eides vurdering av at det ikke er aktuelt med norske sanksjoner mot enkeltland eller enkeltpersoner som ikke er basert på bindende vedtak gjort av FNs sikkerhetsråd?» Hun viser til det nevnte brevet og svaret fra Barth Eide, men peker på at spørsmålet har fått ny aktualitet ved at Europarådets parlamentarikerforsamling (PACE) «nylig har åpnet for å anbefale medlemsstater sanksjoner i «ytterste konsekvens».

Brende understreker bekymring over hvordan Magnitskij-saken er blitt behandlet i det russiske rettsvesenet. Han har merket seg PACEs resolusjon av 28. januar 2014, hvor det heter at PACE «under gitte forutsetninger, vil kunne anbefale medlemslandene å vedta målrettede tiltak mot enkeltpersoner forbundet med Magnitskij-saken.» Han er grunnleggende enig i Barth Eides forståelse av norsk sanksjonspolitikken, men han mener at Norge kan slutte opp om EU-vedtak av «restriktive tiltak mot stater, enheter og enkeltpersoner» selv om de mangler Sikkerhetsrådshjemmel.

«Etter en konkret vurdering vil norske myndigheter kunne slutte opp om EUs restriktive tiltak, og gjennomføre disse i Norge. Dette har skjedd ved en rekke anledninger, f.eks. tiltakene mot Syria, der FNs sikkerhetsråd ikke har kommet til enighet om vedtak av sanksjoner. Ensidige norske tiltak har det imidlertid ikke vært tradisjon for.»³³

Rettsikker behandling

Den nøyaktige ordlyden i PACE-resolusjon 1966 av 28. januar 2014 er som følger:

“The Assembly resolves to follow closely the implementation of the above proposals. It recalls its [Resolution 1597 \(2008\)](#) and [Recommendation 1824 \(2008\)](#) on United Nations Security Council and European Union blacklists. It further resolves that if, within a reasonable period of time, the competent authorities have failed to make any or any adequate response to this resolution, the Assembly should recommend to member States of the Council of Europe to follow as a last resort the example of the United States in adopting targeted sanctions against individuals (visa bans and freezing of accounts), having first given those named individuals the opportunity to make appropriate representations in their defence.”³⁴

Resolusjonen reiser viktige spørsmål for den offisielle norske vente-og-se-holdningen.

Hvor lenge kan Europarådets medlemsland vente før de foretar seg noe? Hvor lenge er «a reasonable period of time» når vi vet at i perioden fra 16. november 2009 (da Magnitskij døde) og frem til i dag, mer enn fem år senere, så har russiske myndigheter ikke foretatt seg noe for å gjennomføre genuin etterforskning.

Tvert imot. To av de viktigste aktørene i saken, etterforskerne Oleg Siltsjenko og Pavel Karpov, som organiserte torturen av Magnitskij, er senere blitt tildelt prisen for «beste etterforsker» av russiske myndigheter.³⁵

Et annet spørsmål som er berørt i PACE-teksten er at en ordning med målrettede sanksjoner må gi rammede personer muligheten til å forsvare seg. Den amerikanske loven gir, som nevnt, rett til å klage. Personer kan bli fjernet fra listen hvis de kan dokumentere at de ikke er ansvarlige for lovbruddene, hvis de blir tiltalt i en straffesak eller hvis de endrer adferd og forplikter seg til ikke å gjenta forbrytelsene.

I en europeisk kontekst vil slike spørsmål kunne bli stilt på spissen i og med at alle landene er underlagt kravene til rettsikkerhet i straffesaker i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og i dommene fra Menneskerettighetsdomstolen. Selv om ordningen ikke inneholder like inngripende reaksjoner som fengselsstraff eller bøter, så vil særlig frysing av eiendeler kunne reise rettsikkerhetsspørsmål.

Ordlyden i PACE-resolusjonen er rimelig å tolke som et krav til ordningen om at personer som er «under mistanke» basert på et troverdig materiale må få saken forelagt og mulighet til å respondere på anklagene innen en rimelig tid.

I praksis kan dette vise seg vanskelig i saker hvor det ikke er mulig å komme i kontakt med vedkommende. Det er også viktig å unngå at personer kan «trenere» ordningen ved å bruke lang tid på sitt tilsvarende. En annen mulighet er at vedkommende henter hjem aktiva før en eventuell tidsfrist er gått ut.

Et annet spørsmål er hvem som eventuelt skal kunne ta stilling til klager fra personer som er listeført: Det samme organet som har vurdert dokumentasjonen mot vedkommende og konkludert med at den er tilstrekkelig («Magnitskij menneskerettighetsrådet»)? Eller Regjeringen/Departementet? Eller må det opprettes et eget klageorgan?

Dette er blant spørsmål som må utredes før ordningen etableres.

En hovedforskjell fra både de nevnte norske initiativene og de internasjonale resolusjonene er at Helsingforskomiteens forslag går ut på å etablere en *global* Magnitskij-mekanisme.

Grunnleggende betraktninger om å likebehandle ellers like saker (fra ulike land) og om å unngå politisering av menneskerettighetene er blant tungtveiende argumenter for en *global* ordning.

Dessverre finnes det mange flere ofre enn Magnitskij i Russland, og også i mange andre land: menneskerettighetsforsvarere og varslere som «gjør det rette», men som blir hardt og brutalt straffet for det.

Konklusjon og anbefalinger

Norge bør etablere en global Magnitskij mekanisme med virkemidler som visumnekt, innreiseforbud og frys av eiendeler for å bekjempe menneskerettighetsbrudd mot menneskerettighetsforsvarere og varslere.

Konfrontert med økende menneskerettighetsproblemer i autoritære stater må Norge og andre demokratiske land skaffe seg nye og mer effektive virkemidler for å fremme og beskytte menneskerettighetene. De autoritære statene endrer ikke sin politikk bare fordi de blir kritisert eller blir funnet skyldig i brudd på menneskerettighetene i internasjonale menneskerettighetsfora eller konvensjonsorgan.

Regjeringen har erkjent dette i Stortingsmelding 10 (2014-2015). Her heter det i kapittel 7.2.3 (Kritikk og sanksjoner, side 88) at visumnekt kan være en nødvendig reaksjon på menneskerettighetsbrudd. Det heter også at Norge gjennomgående slutter opp om restriktive tiltak vedtatt av Rådet for den europeiske union, inkludert frys av økonomiske midler og reiserestriksjoner.

Helsingforskomiteen argumenterer for at Norge i denne saken ikke bare må vente på EU eller andre europeiske land, men selv aktivt arbeide for en samordnet reaksjon slik den i meldingen sier at den kan når det anses som hensiktsmessig (side 88).

PACE-resolusjonen fra 28. januar 2014 er et viktig grunnlag for at Norge kan etablere en global Magnitskij-mekanisme og søke å påvirke andre land til å gjøre det samme. Den ber alle medlemsland i Europarådet om å etablere Magnitskij-mekanismer hvis russiske myndigheter unnlater å etterforske de ansvarlige.

Det er viktige praktiske og rettslige spørsmål å ta stilling til ved etableringen av en slik mekanisme. Helsingforskomiteen foreslår at den forvaltes av et eget, uavhengig organ, et *Magnitskij menneskerettighetsråd*, men at den formelle beslutningen om å listeføre personer blir tatt av Regjeringen.

Ordningen kan ligne på den amerikanske Magnitskij-lovgivningen, men være rettet mot personer uansett hvor i verden de bor, ikke bare i Russland. Medlemmer av den amerikanske kongressen innså raskt, da de arbeidet med å forberede Magnitskij-loven, at de burde vedta en global lov, men dette var ikke mulig i 2012 da loven ble vedtatt. De skjønnte at de hadde «oppdaget en ny måte å bekjempe menneskerettighetsbrudd på i autoritære regimer i det 21. århundre...»³⁶ Mange av dem støtter nå et initiativ for å utvide den eksisterende loven.

Ordningen må ivareta rettsikkerheten til de rammede, inkludert ved å tilby klageadgang og mulighet til å fremlegge dokumentasjon for at man er uskyldig. En må unngå at en ordning for å listeføre personer for brudd på menneskerettighetene selv er i strid med menneskerettighetene.

To norske utenriksministre har gjentatt at det ikke er tradisjon i Norge for å etablere slike restriktive tiltak på egen hånd.

Men det er sterk tradisjon for at Norge spiller en pådriverrolle internasjonalt for å styrke beskyttelsen av menneskerettighetene. Vi lever i en globalisert verden hvor forbrytelser ikke kjenner grenser.

Norge kan gå foran i å etablere et nødvendig svar: En global Magnitskij-mekanisme.

Dokumentet er skrevet av Gunnar M. Ekeløve-Slydal, assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomité.

¹ Meldingen er tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Meld-St-10-20142015/id2345623/?docId=STM201420150010000DDDEPIS&ch=1&q=>

² Den mest omfattende fremstillingen av Magnitskij-saken på norsk finnes i Bill Browder, *Min krig med Putin. En sann historie om mord og én manns kamp for rettferdighet*, Bazar forlag, Oslo 2015.

³ Magnitskij-kampanjens webside inneholder omfattende informasjon om Magnitskij-saken, russiske myndigheters forsøk på å «tåkelegge» saken og de ulike initiativene for å ramme de som stod bak overgrepene: <http://russian-untouchables.com/eng/>

⁴ For en oversikt over EUs restriktive tiltak, se: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf

⁵ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/eu-med-felles-sanksjoner-mot-hviterussla/id706941/>

⁶ Sitatet er oversatt av forfatteren. Det er hentet fra *EU Factsheet: Restrictive Measures* (29 April 2014), tilgjengelig på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf

⁷ For mer informasjon, se:

http://www.nhc.no/no/nyheter/Anmeldelse+av+russiske+tjenestemenn+for+tortur+og+drap+av+Sergei+Magnitskij.b7C_wljYZL.ips Se også Financial Times' omtale av anmeldelsen: <http://www.ft.com/cms/s/0/658810ac-ca2d-11e3-8a31-00144feabdc0.html#axzz3NfZgsOCE>

⁸ EUs sanksjoner mot russiske borgere og økonomiske interesser knyttet til Russlands krenkelse av folkeretten i konflikten med Ukraina er presentert på nettstedet: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm Om innreiseforbud og frysing av aktiva, se særlig:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf Norges tilslutning til EUs sanksjoner er presentert her: https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/nye_tiltak/id2005821/

⁹ For mer informasjon om og teksten til erklæringen, se:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx>

¹⁰ Et eksempel er rådets resolusjon om beskyttelse av menneskerettighetsforvarere fra 2013,

http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/hrc_resolution_22-6.pdf

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/b7384abb48db487885e216bf53d30a3c/veiledningmrforkjengelskfin.pdf>

¹² Se arbeidsmiljøloven § 2-4 og § 2-5.

¹³ Historien om den amerikanske IT-eksperten Edward Snowden, som sommeren 2013 varslet om at amerikanske og britiske sikkerhetsmyndigheter bedriver omfattende ulovlig overvåking av mobilsamtaler og eposter, illustrerer at en persons status som *varsler* kan være meget kontroversiell. Snowden endte med å flykte til Russland fordi han ikke har tiltro til at han vil bli behandlet som en varsler i USA, men utelukkende som en lovbrøyer. Han frykter at han ikke vil få en rettferdig behandling i rettsapparatet og ende opp med en lang fengselsstraff.

¹⁴ Case of Gisayev v. Russia 2011.

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["gisayev"\],"itemid":\["001-102896"\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{)

¹⁵ For mer informasjon om Israilov-saken, se Wikipedia-artikkelen om ham:

http://en.wikipedia.org/wiki/Umar_Israilov og Human Rights Watch' Q&A om saken:

<http://www.hrw.org/news/2010/11/12/justice-vienna-and-chechnya> En del av Helsingforskomiteens befatning med saken er omtalt i en artikkel i Aftenposten basert på Wikileaks: «Ble ikke beskyttet mot leiemordere»,

<http://www.hrw.org/news/2010/11/12/justice-vienna-and-chechnya>

¹⁶ Historikken og lovens tekst er tilgjengelig her: <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr6156>

¹⁷ Den offentliggjorte delen av listen inneholder per 1. Februar 2015 34 navn. For mer informasjon om amerikanske sanksjonsprogram mot enkeltpersoner, se: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>. For oppdatert versjon av Magnitskij-listen, bruk søkemulighetene på siden: <https://sdnsearch.ofac.treas.gov> og velg programmet 'MAGNIT'.

¹⁸ Originalen lyder: «Sergei Magnitskij's experience, while particularly illustrative of the negative effects of official corruption on the rights of an individual citizen, appears to be emblematic of a broader pattern of disregard for the

numerous domestic and international human rights commitments of the Russian Federation and impunity for those who violate basic human rights and freedoms.”

¹⁹ “The definition in Section 502B(D) of the Foreign Assistance Act (FAA), has been used as the accepted working standard for what constitutes gross violations of human rights. It states: “the term „gross violations of internationally recognized human rights” includes torture or cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, prolonged detention without charges and trial, causing the disappearance of persons by the abduction and clandestine detention of those persons, and other flagrant denial of the right to life, liberty, or the security of person.” Extrajudicial killing is included under this standard as is politically motivated rape.” Helsingforskomiteen fikk dette opplyst i en e-post fra US State Department 25. mars 2013.

²⁰ Relevante komiteer er: “the Committee on Armed Services”, “the Committee on Financial Services”, “the Committee on Foreign Affairs”, “the Committee on Homeland Security” og “the Committee on the Judiciary” i Representantenes Hus og “the Committee on Armed Services”, “the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs”, “the Committee on Foreign Relations”, “the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs” og “the Committee on the Judiciary” i Senatet.

²¹ Federal law of Russian Federation no. 272-FZ of 2012-12-28 “On Sanctions for Individuals Violating Fundamental Human Rights and Freedoms of the Citizens of the Russian Federation”, <http://eng.kremlin.ru/acts/4810>

²² For en oversikt, se <http://russian-untouchables.com/eng/parliaments/> I februar 2015 fremmet en gruppe parlamentarikere i det britiske parlamentet et forslag for å sikre at regjeringen publiserer navnene på utenlandske borgere som er nektet innreise i Storbritannia på grunn av at de er involvert i pengevasking, alvorlige organiserte forbrytelser, tortur og grove brudd på menneskerettighetene, <http://lawandorderinrussia.org/2015/magnitsky-amendment-to-serious-crime-bill-introduced-in-the-british-parliament/>

²³ http://Magnitskijbook.com/?page_id=107

²⁴ <http://Magnitskijbook.com/wp-content/uploads/pdfs/Gitmark.pdf>

²⁵ <http://Magnitskijbook.com/wp-content/uploads/pdfs/Ekelove-Slydal.pdf>

²⁶ <http://www.the-american-interest.com/2013/09/16/the-power-of-the-Magnitskij-act/>

²⁷ I forslaget til «The Magnitskij Global Human Rights Accountability Act» rammes, i tillegg til personer involvert i grove overgrep, “a government official, or a senior associate of such an official, that is responsible for, or complicit in, ordering, controlling, or otherwise directing, acts of significant corruption, including the expropriation of private or public assets for personal gain, corruption related to government contracts or the extraction of natural resources, bribery, or the facilitation or transfer of the proceeds of corruption to foreign jurisdictions.”

<https://www.congress.gov/113/bills/s1933/BILLS-113s1933rs.pdf>, sec.3 (a).

²⁸ Etikkrådets retningslinjer § 3(1). Retningslinjene er tilgjengelige på: <http://etikkradet.no/mandat/>. Mer informasjon om hvordan rådet er oppnevnt og arbeider, se: <http://etikkradet.no>

²⁹ Jfr. Stortingets utredningsseksjon, «Sanksjoner – visumnekt og frys i bankkonti», 18. november 2014. Utredningen gjengir blant annet en redegjørelse for reglene om visumnekt fra Justis- og beredskapsdepartementet og en veiledning om frys av bankkonti fra Finanstilsynet (2013).

³⁰ Brevet er tilgjengelig:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/menneskerettigheter/brev_Magnitskij.pdf Det er underskrevet av Karin Ståhl Woldseth (FrP), Peter S. Gitmark (Høyre), Hans Olav Syvertsen (KrF) og Trine Skei Grande (V).

³¹ Brevet er tilgjengelig:

<http://www.nhc.no/filestore/Dokumenter/Land/Rusland/2013/ResponsefromNorwayFM8May2013.pdf>

³² Kommentaren er tilgjengelig:

http://www.nhc.no/no/nyheter/Should+contribute+to+European+Magnitskij+legislation.b7C_wlfU29.ips

³³ Spørsmål og svar er tilgjengelig: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59317>

³⁴ Dette er resolusjonens punkt 18. Resolusjonen er tilgjengelig: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20409&lang=en>

³⁵ Bill Browder, *op.cit.*, side 318.

³⁶ Bill Browder, *op.cit.*, side 319.