

BELØNNET PRISOPGAVE 2006:

DE MENNESKERETLIGE

OG

RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE ASPEKTER

VED FN'S SANKTIONER MOD AL-QAEDA OG TALEBAN

AF

Karina Kok Jørgensen

Københavns Universitet

1. INDLEDNING	3
2. PROBLEMFORMULERING	3
3. PROBLEMAFGRÆNSNING	4
4. FN'S SANKTIONSSYSTEM	5
4.1 Indledning	5
4.2 FN og terrorisme	5
4.3 FN's sanktioner	7
4.4 Sanktioner i historisk kontekst	9
5. FN'S SANKTIONER MOD AL-QAEDA OG TALEBAN.....	15
5.1 Indledning	15
5.2 FN's kamp mod Al-Qaeda og Taleban.....	15
5.3 Sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban.....	17
5.4 Sanktionslisten.....	18
5.5 Kritik af "listing"- og "delisting"-procedurerne	23
5.6 Det lovmæssige grundlag	25
5.7 1267-komiteen og dets mandat.....	30
6. MENNESKERETLIGE OG RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE ASPEKTER...32	
6.1 Indledning	32
6.2 Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber	32
6.3 Redegørelse af dommens menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter.....	34
6.4 FN-Pagten og menneskerettigheder.....	37
6.5 Analyse af dommens menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter	37
6.6 Retssikkerhedsgarantier	40
6.7 EMRK artikel 6	45
6.8 Retssikkerhedsgarantier ydet af FN.....	47
6.9 Retssikkerhedsgarantier ydet af stater og internationale domstole	49
7. FORBEDRINGER AF SANKTIONSSYSTEMET MOD AL-QAEDA OG TALEBAN.....	52
7.1 Indledning	52
7.2 Bevaring af det nuværende system.....	52
7.3 Forbedringer af det nuværende system.....	54
7.4 Forslag om forudgående kontrolmuligheder	54
7.5 Forslag om efterfølgende prøvelsesmuligheder	56
8. KONKLUSION.....	59
9. THE HUMAN RIGHTS AND DUE PROCESS ASPECTS OF THE UN SANCTIONS AGAINST AL-QAIDA AND TALIBAN	61
10. LITTERATURLISTE	62

1. INDLEDNING

FN-systemet blev udviklet for at kunne håndtere de vigtigste aktører i folkeretten: stater. I denne ånd er en international sikkerhedsmekanisme blevet udviklet, som giver Sikkerhedsrådet en enestående magt til at træffe forholdsregler mod trusler mod international fred og sikkerhed, bl.a. kan Sikkerhedsrådet håndtere sådanne trusler ved at iværksætte sanktioner mod truslens kilde.

Indtil sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban var sådanne forholdsregler rettet mod aktører med mulighed for at påvirke og ændre den uønskede adfærd, f.eks. regeringsledere eller oprørsledere. Med iværksættelsen af sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban i 1999 ændrede sanktionsfokuset sig imidlertid, og det var pludselig enkeltindivider, som blev listet i kampen mod terrorisme. Men først inden for de seneste par år er de juridiske aspekter af kursændringen og en sådan "listing" af enkeltpersoner kommet i fokus og diskussionen om de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, som især de europæiske stater har udtrykt højlydt, begyndt at tage til.

I efteråret 2005 arbejdede jeg som praktikant i FN-Sekretariatet for 1267-komiteen, hvor jeg deltog i komiteens møder, assisterede komiteen i henvendelser til Sikkerhedsrådet og hjalp med at ajourføre sanktionslisten og medlemsstaternes "listing" og "delisting"-anmodninger. Gennem mit arbejde blev jeg opmærksom på den særlige problematik, som sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban medfører, idet FN's sanktionssystem aldrig har været tiltænkt at skulle anvendes mod individer, som er uden kontrol over og ingen indflydelse har på hovedaktørernes adfærd – i dette tilfælde Al-Qaeda og Taleban. Jeg blev særligt opmærksom på de voldsomme menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige konsekvenser, som "listing" kan have for de involverede personer, og hvordan især de europæiske medlemmer af Sikkerhedsrådet kæmper for at forbedre retssikkerheden for de personer, som af den ene eller anden grund er havnet på sanktionslisten.

2. PROBLEMFORMULERING

I naturlig forlængelse af mine arbejds erfaringer for 1267-komiteen ønsker jeg at undersøge nærmere, hvilke menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige konsekvenser FN's sanktioner mod personer tilknyttet Al-Qaeda og Taleban har for de sanktionsramte personer.

Jeg vil i min analyse af problemstillingen tage udgangspunkt i dommen afsagt af Retten i Første Instans 21. september 2005 (T-306/01), da det er den første dom, hvor en international retsinstans har taget stilling til de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter af FN's sanktioner mod personer tilknyttet Al-Qaeda og Taleban og forholdt sig til disse sanktioner i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹

¹ Konvention af 4. november 1950 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder.

På baggrund af dommen vil jeg redegøre for de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige problemstillinger, som dommen forholder sig til, hvorefter jeg vil lave en dybdegående analyse af disse aspekter og undersøge nærmere, hvorvidt sanktionerne krænker Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Indledningsvis vil jeg dog starte med en generel redegørelse af FN's sanktionssystem for at placere sanktionerne i FN-systemet, primært i en historisk kontekst for at give læseren baggrundsviden om sanktionssystemet og derved bedre kunne sætte Al-Qaeda og Taleban-sanktionerne i relief til FN's øvrige sanktionsregimer.

Jeg vil dernæst gå i dybden med sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban ved at redegøre for sanktionstyperne, 1267-komiteens rolle, det lovmæssige grundlag for sanktionerne og vigtigst af alt, hvordan "listing" og "delisting" fungerer.

Afslutningsvis ønsker jeg på baggrund af min analyse at fokusere fremadrettet og komme med retspolitiske overvejelser og forslag til hvilke tiltag og ændringer, som kunne tænkes at forbedre sanktionerne mod personer tilknyttet Al-Qaeda og Taleban.

3. PROBLEMAFGRÆNSNING

Af hensyn til det begrænsede omfang af specialet har jeg valgt kun at fokusere på individer, som står på sanktionslisten, selvom det bestemt ikke er uden komplikationer for organisationer, firmaer og selskaber m.v. at være listet som tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban. "Listing" betyder i de fleste tilfælde, at den pågældende organisation eller lignende må lukke, hvilket har katastrofale følger i visse lande, som er afhængige af frivillige organisationer, der f.eks. driver børnehjem eller på anden måde udfylder vigtige samfundsopgaver.

Jeg har endvidere valgt at skrive om Al-Qaeda og Taleban-sanktionerne ud fra et menneskeretligt og retssikkerhedsmæssigt perspektiv, selvom sanktionerne tillige har medført en række interessante folkeretlige problemstillinger, men dette har jeg fravalgt for at kunne nå i dybden med det individorienterede perspektiv med fokus på menneskeret og retssikkerhed.

Jeg forholder mig primært til de europæiske menneskerettigheder, da jeg tager udgangspunkt i dommen fra Retten i Første Instans og for at kunne komme ordentligt i dybden med min analyse. Øvrige internationale menneskerettighedskonventioner kunne også være interessante og relevante at undersøge, men omfanget af specialet tillader det ikke, og en sådan fremstilling vil nok også umiddelbart kræve et mere folkeretligt perspektiv.

Det må påpeges, at Sikkerhedsrådet ikke er det eneste internationale organ, som gør brug af sanktioner. Visse stater, f.eks. USA, gør brug af sanktionsregimer, og EU har også øget brugen af sanktioner. Disse sanktionsregimer kan være problematiske ud fra et menneskeretligt og retssikkerhedsmæssigt perspektiv, bl.a. fordi de har en række fællestræk med FN's sanktionssystem. De adskiller sig dog også på visse punkter fra

FN's sanktionssystem, bl.a. har en del af den retssikkerhedsmæssige betænkelighed med EU's sanktionssystem at gøre med kompetencefordelingen mellem EU og EU's medlemslande, men specialets begrænsede omfang tillader ikke at redegøre nærmere for dette.

En del steder har jeg valgt at tage udgangspunkt i professor Iain Camerons² artikler, da han er fremkommet med nogle af de mere vidtgående synspunkter om sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban. Jeg vil efter bedste evne forholde mig til hans udsagn i specialet.

Jeg har i sagens natur ikke mulighed for at inddrage fortrolige oplysninger fra mit arbejde for 1267-komiteen, men hvor det er muligt, har jeg inddraget mine egne erfaringer og observationer fra arbejdet med 1267-komiteen.

4. FN'S SANKTIONSSYSTEM

4.1 Indledning

Som grundlag for den videre fremstilling vil jeg i denne del introducere begrebet terrorisme og redegøre for FN's sanktioner primært i en historisk kontekst. Jeg vil også inddrage Sikkerhedsrådets muligheder i henhold til FN-Pagten for at konstatere, hvornår der foreligger trusler mod international fred og sikkerhed, at forholdsreglerne primært består i sanktioner, og at Sikkerhedsrådet i udførelsen af sanktionerne kan nedsætte sanktionskomiteer som hjælpeorganer.

4.2 FN og terrorisme

4.2.1 Trusler mod international fred og sikkerhed

Sikkerhedsrådet er det vigtigste organ i FN's bestræbelser på at sikre international fred og sikkerhed, og det er ifølge artikel 39 i FN-Pagten Sikkerhedsrådet, som afgør, hvornår der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed. Under tilblivelsen af FN-Pagten blev det helt bevidst ikke nærmere defineret, hvornår eller hvad, der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, da FN-Pagtens skabere ønskede at give Sikkerhedsrådet størst mulig fleksibilitet og handlemulighed i tilfælde af, at nye trusselsbilleder ville opstå senere hen.³

4.2.2 Manglende definition af terrorisme

Sikkerhedsrådet har ikke haft problemer med at nå til enighed om, at terrorisme er en trussel mod international fred og sikkerhed i henhold til FN-Pagtens artikel 39. Til gengæld har FN – i modsætning til EU, som allerede en uge efter terrorangrebet på World Trade Center fremsatte et forslag om en definition af terrorisme⁴ - haft meget svært ved at nå frem til en definition af, hvad der udgør terrorisme. FN har arbejdet på en fælles definition af terrorisme siden 1937, i det daværende League of Nations, men konventionen fra 1937 blev aldrig vedtaget.⁵

² Professor i folkeret, Uppsala Universitet, Sverige.

³ Jane E. Stromseth, s. 41ff.

⁴ Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme

⁵ http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html?print=yes.

Hvorfor er det så vanskeligt for FN at definere terrorisme? Hvis man ser på de forskellige typer af terrorisme, så giver det måske en forståelse for problemet, og at det, som nogle stater opfatter som terrorisme, af andre stater betragtes som frihedskamp eller lignende, f.eks. de palæstinensiske selvmordsbombeangreb.

Et andet af de punkter, som ofte deler vandene, når man diskuterer en definition af terrorisme, er, om terror kun kan begås af enkeltpersoner og grupper eller om også staters magtanvendelse skal kunne betegnes som terrorisme. Dele af litteraturen bruger begrebet ”statslig terrorisme”, som kendetegnes ved, at staten bruger terror som en del af sin politik, f.eks. ved at arrestere, torturere eller likvidere folk uden retsligt grundlag. Hensigten med den statslige terrorisme er at skabe en tilstand af frygt blandt befolkningen og er bl.a. blevet anvendt af Hitler i Nazityskland, Stalin i Sovjetunionen og Saddam Hussein i Irak.⁶

4.2.3 Terrorismen i et historisk perspektiv

Terrorisme kan bl.a. være begrundet i ideologi eller politik, hvilket især var udbredt fra slutningen af 1960’erne og op gennem 1970’erne, hvor der i flere vesteuropæiske lande opstod stærkt venstreorienterede grupper, som kæmpede for en kommunistisk revolution i Vesteuropa. Bl.a. var Rote Armée Fraktion (RAF) og Brigade Rosse (de Røde Brigader) meget aktive op gennem 1970’erne og forsøgte at fremme den kommunistiske revolution ved at gennemføre terroranslag mod staten, militære anlæg og multinationale virksomheder.

I løbet af 1990’erne har man set, hvordan terrorgrupper, som opererer ud fra en religiøs platform, for alvor har markeret sig. Religiøse terrorgrupper har stået bag nogle af de mest voldsomme terrorangreb gennem det sidste årti, bl.a. bombesprængningen af World Trade Center i 1993, nedskydningen af 57 turister i Egypten i 1997 og terrorangrebet på World Trade Center i 2001. Især islamisk-baseret terrorisme er blevet mere udbredt gennem de seneste år, men også andre religiøse grupper har gjort brug af terror; f.eks. stod en højreradikal kristen gruppe bag bombningen af regeringsbygningen i Oklahoma i 1995, hvor 168 mennesker omkom.⁷

4.2.4 Konsekvenserne af FN’s manglende definition af terrorisme

Det er et stort problem for FN, at medlemsstaterne ikke kan nå til enighed om en definition af et af de største problemer i den internationale verden, for det er svært at bekæmpe et problem, når man ikke har defineret præcis, hvilket problem man står overfor, og det er svært at harmonisere de forskellige medlemsstaters indsats, hvis ikke det er klart defineret, hvilke handlinger de enkelte konventioner mv. finder anvendelse på. Så længe der ikke i FN-regi findes en klar definition af hvilke handlinger, der kan betragtes som terrorisme, og hvilke der ikke falder udenfor, så blokerer det for en lang række politiske tiltag.

Fordi det ikke er lykkedes for FN’s medlemsstater at nå til enighed om en definition af terrorisme, så er det endnu heller ikke lykkedes medlemsstaterne at nå til enighed om

⁶ http://www.dr.dk/1109/artikler/defination_af_terroisme.asp

⁷ http://www.dr.dk/1109/artikler/defination_af_terroisme.asp

en omfattende konvention om terror og terrorbekæmpelse; medlemsstaterne kan kun nå til enighed om brudstykker af terrorbekæmpelse, hvorfor FN's indsats mod terrorisme indtil videre er samlet i 12 forskellige konventioner.⁸

Ved det seneste FN-topmøde i september 2005 var terrorbekæmpelse et af hovedpunkterne, men endnu engang lykkedes det ikke for FN's Generalforsamling at nå til enighed om en definition af terrorisme. Den endelige FN-reform understreger, at der er et stort behov i FN-systemet for en omfattende konvention om terrorisme og international terrorbekæmpelse, men FN-reformen fremhæver også, at en sådan konvention ikke er mulig, før medlemsstaterne når til enighed om en definition af terrorisme.⁹

4.3 FN's sanktioner

Når Sikkerhedsrådet har fastslået, at der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed, som beskrevet i FN-Pagtens artikel 39, kan Sikkerhedsrådet beslutte at træffe forholdsregler i overensstemmelse med FN-Pagtens kapitel VII, som i artikel 41 hjemler mulighed for at iværksætte sanktioner som svar på fredstrusler: *"Sikkerhedsrådet kan afgøre, hvilke forholdsregler, ikke omfattende anvendelse af våbenmagt, der skal tages for at gennemføre dets beslutninger, og det kan opfordre medlemmerne af de Forenede Nationer til at iværksætte sådanne forholdsregler. Disse kan indbefatte fuldstændig eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelse og af samkvemmet ved jernbaner, til søs, i luften, ved post, telegraf, radio og andre kommunikationsmidler samt afbrydelse af diplomatiske forbindelser."*

Begrebet "sanktioner" anvendes ikke i FN-Pagten og er ikke fast defineret, men overordnet kan det siges, at sanktioner er reaktioner på trusler mod international fred og sikkerhed som defineret af Sikkerhedsrådet under FN-Pagtens kapitel VII, og at de bl.a. kan tage form af forholdsregler, som beskrevet i FN-Pagtens artikel 41, selv om f.eks. sanktionstypen indefrysning af økonomiske midler ikke er hjemlet i artikel 41.

Når Sikkerhedsrådet beslutter at iværksætte sanktioner, vedtages det i en resolution. Det er vigtigt, at formålet med resolutionen fremstår klart og tydeligt, da det repræsenterer de kriterier, som Sikkerhedsrådet forventer, at sanktionsmålet opfylder, og ydermere bliver det brugt som kriterium til sammenholdelse med de konkrete skridt, som sanktionsmålet har taget, når ophævelse af sanktioner bliver overvejet. Formålet er også et vigtigt parameter i relation til at bestemme, hvordan sanktioner skal iværksættes, varigheden af dem og deres effektivitet.

Sanktioner er et vigtigt redskab i Sikkerhedsrådets arbejde for at sikre international fred og sikkerhed, men brugen af "comprehensive sanctions" (omfattende eller generelle sanktioner om man vil) har ofte haft utilsigtede menneskelige og økonomiske konsekvenser for den civile befolkning i den sanktionsramte stat. Stater, som er blevet ramt af utilsigtede økonomiske problemer som følge af sanktioner har ret til at

⁸ Bl.a. resolution 1373 (2001), 1566 (2004) og 1624 (2005).

⁹ UN's 2005 World Summit Outcome Document, artikel 83. Iain Cameron er efter min mening kommet med den indtil videre mest rammende definition af terrorisme: "The term *terrorism* refers essentially to a method by which an organisation seeks to achieve a goal, usually political, by means of violence and the creation of fear." ("Human Rights and Terrorism", s. 194).

konsultere Sikkerhedsrådet i medfør af FN-Pagtens artikel 50 og eventuelt kompensation.

De menneskelige konsekvenser har det dog været sværere for FN at kompensere, og ”smart sanctions” blev udviklet i et forsøg på at eliminere eller i det mindste minimere sådanne utilsigtede konsekvenser ved at fokusere på de ansvarlige for de politiske tiltag, som fordømmes af det internationale samfund, frem for staten, for derved at undgå at ramme andre dele af befolkningen. Sådanne målrettede sanktioner omfatter bl.a. rejseforbud, økonomiske sanktioner mod udpegede fysiske eller juridiske personer samt våbenembargo.

4.3.1 ”Smart sanctions”

Sammenholder man FN-Pagtens artikel 39 og artikel 41 med artikel 29, som giver Sikkerhedsrådet mulighed for at oprette hjælpeorganer, såfremt det skønnes nødvendigt til udførelsen af Rådets funktioner, så står det klart, at der er overladt et betydeligt råderum til Sikkerhedsrådet, når det træffer beslutninger om, hvilke forholdsregler der bør træffes for at imødegå trusler mod international fred og sikkerhed, og hvordan forholdsreglerne skal påses overholdt i de enkelte stater.¹⁰

Ligesom der ikke er en fast definition af ”sanktioner”, er der endnu heller ikke nogen fast forankret definition af begrebet ”smart sanctions”. ”Smart sanctions” (eller målrettede sanktioner om man vil) er i modsætning til ”comprehensive sanctions” skabt til at ramme bestemte individer eller grupper og ikke enheden (det være sig f.eks. en stat eller væbnede styrker). ”Smart sanctions” inkluderer følgende sanktionstyper: indefrysning af økonomiske midler, suspendering af kreditter og hjælp, begrænsning af adgang til fremmede finansielle markeder, handelsembargo på våben og luksusvarer, flyforbud og begrænsning af international rejseaktivitet, visa-udstedelser og uddannelsesmæssige muligheder.¹¹ De hyppigst anvendte ”smart sanctions” er økonomiske sanktioner, rejsesanktioner og våbenembargo.¹²

”Smart sanctions” blev første gang anvendt af Sikkerhedsrådet tilbage i 1997 mod UNITA.¹³ Sanktionerne bestod i rejsesanktioner og økonomiske sanktioner og var målrettet mod UNITA’s ledere og deres nærmeste familiemedlemmer.¹⁴

4.3.2 ”Smart sanctions” mod Al-Qaeda og Taleban

Der er ingen tvivl om, at ”smart sanctions” på en lang række punkter er en klar forbedring i forhold til ”comprehensive sanctions”, men det er et problem, at sanktionerne blev skabt med den tanke at få stater, statsledere eller væbnede styrker til at ændre adfærd. Det virker logisk, fordi ”smart sanctions” indtil Al-Qaeda og Taleban sanktionerne netop kun blev anvendt og målrettet mod personer, som rent faktisk havde mulighed for at ændre den adfærd, som Sikkerhedsrådet ønskede ændret. Men

¹⁰ Jane E. Stromseth, s. 41ff.

¹¹ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 160.

¹² Fredrik Stenhammar, s. 146ff.

¹³ Oprørsbevægelse i Angola støttet af USA og Sydafrika.

¹⁴ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 163.

hvordan skal den enkeltperson, som bliver ramt af sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban, kunne ændre Al-Qaeda (eller Talebans) adfærd?

4.4 Sanktioner i historisk kontekst

Betragter man Sikkerhedsrådets brug af sanktioner som forholdsregler til at imødegå trusler mod international fred og sikkerhed i et historisk perspektiv, så er det påfaldende, at Sikkerhedsrådet frem til 1990 kun to gange har gjort brug af sanktioner; i 1968 mod Sydrhodesia (det nuværende Zimbabwe) og i 1977 mod Sydafrika. Det er værd at bemærke, at Sikkerhedsrådet allerede dengang i begge tilfælde valgte at benytte sig af artikel 29 og nedsætte sanktionskomiteer til at overvåge sanktionerne.

Fra 1990 og frem er sanktionerne blevet en hyppig anvendt metode, når Sikkerhedsrådet skal træffe forholdsregler mod trusler mod verdensfreden, og 1990'erne er af nogle forfattere blevet døbt "the Sanctions Decade".¹⁵ I 1990'erne vedtog Sikkerhedsrådet sanktioner mod Irak og den besatte del af Kuwait, staterne i det tidligere Jugoslavien, Somalia, Libyen, Liberia, Haiti, Angola (UNITA), Rwanda, Sudan, Sierra Leone, den Føderale Republik Jugoslavien (i relation til Kosovo), Afghanistan (Taleban-styret) samt Eritrea og Etiopien.

4.4.1 Øget brug af sanktioner

Den øgede brug af sanktioner forekommer at have mindre at gøre med konsensus om sanktionernes brugbarhed end med en mere generel konsensus i FN's Sikkerhedsråd, som opstod efter afslutningen på den kolde krig omkring 1990. Men på trods af dette har FN's brug af sanktioner ofte været kontroversiel. Den humanitære krise i Irak i 1990'erne er det mest fremtrædende eksempel, og selv om det blev debatteret, hvorvidt krisen kunne tilskrives sanktionerne eller snarere den irakiske indenrigspolitik, så var resultatet øget opmærksomhed på sanktionernes humanitære følgevirkninger og farerne ved at iværksætte generelle økonomiske sanktioner uden nærmere angivne kriterier eller tidsbegrænsning for deres ophævelse.¹⁶

4.4.2 Oversigt over afsluttede sanktionsregimer (pr. 25. april 2006)

Sydrhodesia (nuværende Zimbabwe): økonomiske sanktioner fra 1966 til 1979.¹⁷

Sydafrika: Våbenembargo fra 1977 til 1994.¹⁸

Haiti: Våben-, olie- og økonomisk embargo fra 1993 til 1994.¹⁹

Eks-Jugoslavien: "Comprehensive sanctions" (bl.a. økonomiske) fra 1991 til 1996. Sanktionerne var rettet mod det bosnisk-serbiske parti i Bosnien og Hercegovina.²⁰

Den Føderale Republik Jugoslavien: Våbenembargo fra 1998 til 2001, inklusiv Kosovo.²¹

¹⁵ Cortright og Lopez har bl.a. brugt betegnelsen som titel på deres bog "The Sanctions Decade".

¹⁶ Chesterman og Pouligny, s. 504.

¹⁷ Ophævet ved resolution 460 (1979).

¹⁸ Ophævet ved resolution 919 (1994).

¹⁹ Ophævet ved resolution 944 (1994).

²⁰ Ophævet ved resolution 1074 (1996).

*Eritrea og Etiopien: Våbenembargo fra 2000 til 2001.*²²

Sudan: Begrænsede diplomatiske sanktioner fra 1996 til 28. september 2001.²³ Resolution 1070 (1996), som indeholdt restriktioner mod flyvning, trådte aldrig i kraft, og der blev aldrig etableret en sanktionskomite.

Angola (UNITA): Våben-, petroleum-, lufttrafik-, rejse-, repræsentations- og diamantembargo samt økonomiske sanktioner fra 1993 til 2002.²⁴ Første gang FN's Sikkerhedsråd brugte "smart sanctions". Resolution 1127 (1997) iværksatte rejsesanktioner mod UNITA's ledere og deres nærmeste familiemedlemmer. Resolution 1173 (1998) og resolution 1176 (1998) iværksatte økonomiske sanktioner mod UNITA-medlemmer.²⁵

Irak: "Comprehensive sanctions" fra 1990 til 2003.²⁶ I resolution 1483 (2003), som blev vedtaget 22. maj 2003, besluttede Sikkerhedsrådet at ophæve de "comprehensive sanctions", som var blevet pålagt i 1990 og de følgende år²⁷, men forbudet mod salg og levering af våben og våbenmateriale til Irak består stadig. I 1990 overvejede FN rent faktisk at anvende "smart sanctions" mod Saddam Hussein og hans nærmeste familie, men Sikkerhedsrådet kunne ikke nå til enighed om beslutningen.

Libyen: Lufttrafik- og våbenembargo samt indefrysning af visse af Libyens økonomiske midler i udlandet fra 1992 til 2003.²⁸

4.4.3 Skematisk fremstilling af FN's nuværende sanktionsregimer (pr. 25. april 2006)

Fokus	Sanktioner	Forventet varighed	Vigtigste resolutioner	Komite	Monitoreringsenhed
Irak	Våbenembargo Indefrysning af økonomiske midler WMD- og missilembargo	Ingen tidsbegrænsning	661 (1990), 687 (1991), 700 (1991), 707 (1991), 715 (1991), 986 (1995), 1409 (2002), 1454 (2002), 1483 (2003), 1518 (2003), 1546 (2004)	Ja, etableret august 1990 og november 2003.	Nej
Somalia	Våbenembargo	Ingen	733 (1992),	Ja	Monitoring

²¹ Ophævet ved resolution 1367 (2001).

²² Erklæring af Sikkerhedsrådets formand 15. maj 2001.

²³ Resolution 1372 (2001).

²⁴ Ophævet ved resolution 1448 (2002).

²⁵ Cameron: "UN Targeted Sanctions...", s. 163.

²⁶ Ophævet ved resolution 1483 (2003).

²⁷ Bl.a. resolution 661 (1990), resolution 687 (1991) og resolution 707 (1991).

²⁸ Ophævet ved resolution 1506 (2003).

		tidsbegrænsning	751 (1992), 1356 (2001), 1425 (2002), 1519 (2003), 1558 (2004), 1587 (2005), 1630 (2005)		Group
Liberia	Våbenembargo Diamantembargo Tømmerembargo Rejseforbud Indefrysning af økonomiske midler	Sanktioner bliver vurderet mindst én gang årligt	788 (1992), 985 (1995), 1343 (2001), 1521 (2003), 1532 (2004), 1549 (2004), 1579 (2004), 1607 (2005), 1647 (2005)	Ja	Panel of Experts
Rwanda	Våbenembargo	Ingen tidsbegrænsning	918 (1994), 1011 (1995), 1053 (1996), 1161 (1998)	Ja	Commission of Inquiry
Sierra Leone	Våbenembargo Rejseforbud	Ingen tidsbegrænsning	1132 (1997), 1156 (1998), 1171 (1998), 1306 (2000), 1385 (2001), 1446 (2002)	Ja	Panel of Experts
Al-Qaeda og Taleban	Våbenembargo Rejseforbud Indefrysning af økonomiske midler	Ingen enighed blandt komiteens medlemmer om fortolkningen af dette	1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1388 (2002), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1456 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005)	Ja	Monitoring Group, som nu er erstattet af Monitoring Team
DR Congo	Våbenembargo	Vurderes én gang årligt	1493 (2003), 1533 (2004), 1552 (2004), 1565 (2004), 1596 (2005), 1616 (2005), 1649 (2005), 1654 (2006)	Ja	Group of Experts
Sudan	Våbenembargo	Ingen	1556 (2004),	Ja	Panel of

		tidsbegrænsning	1591 (2005), 1651 (2005)		Experts
Elfenbenskysten	Våbenembargo Rejseforbud Indefrysning af økonomiske midler	Vurderes én gang årligt	1572 (2004), 1584 (2005) 1643 (2005)	Ja	Group of Experts
Syrien	Rejseforbud Indefrysning af økonomiske midler	Ingen tidsbegrænsning	1636 (2005)	Ja	UN International Independent Investigation Commission

4.4.4 Sanktionsregimernes formål

Det fremgår af de ovennævnte sanktionsregimer, at der har været vidt forskellige formål, når Sikkerhedsrådet har besluttet at anvende sanktioner, lige fra at stoppe territorial aggression til at sikre indsættelse af demokratisk valgte ledere, såvel som at promovere menneskerettigheder, forhindre eller nedbryde terrorisme, promovere nedrustning og tvinge parter til fredsforhandlinger. Men uanset hvor forskellige formålene synes at være, så har sanktionsregimerne alle det til fælles, at de søger at nå deres mål ved at bruge sanktioner, som skal tvinge en eller flere aktører til at ændre adfærd.²⁹

4.4.5 Sanktionskomiteer

I henhold til FN-Pagtens artikel 29 har Sikkerhedsrådet mulighed for at oprette hjælpeorganer, såfremt det skønnes nødvendigt til udførelsen af Rådets funktioner. FN's Sikkerhedsråd har gjort brug af denne mulighed i opbygningen af det nuværende sanktionssystem, idet der til en lang række af sanktionsregimerne er tilknyttet en sanktionskomite. Sanktionskomiteerne hører direkte under Sikkerhedsrådet, og i hver komite sidder repræsentanter for hver af de 15 medlemmer af Sikkerhedsrådet. Sanktionskomiteerne har ikke kompetence til at vedtage nye politiske eller lovgivningsmæssige tiltag, da mandatet efter artikel 41 kun tilfalder Sikkerhedsrådet og ikke omfatter de underliggende hjælpeorganer.

Dette ad hoc-baseret system har flere konsekvenser; den vigtigste af dem er, at en sanktionskomite er et politisk organ bestående af diplomater, som arbejder efter instruks fra deres regeringer. Som følge heraf, er en sanktionskomite ikke en juridisk instans, og den er ikke i stand til at foretage juridiske undersøgelser af individuelle sager. Møder afholdes for lukkede døre, og beslutninger vedtages med fuld enighed blandt de 15 medlemmer.

Sanktionskomiteernes primære opgave er at påse, at sanktionerne implementeres og overholdes i medlemsstaterne, men for at kunne varetage denne opgave kan det være nødvendigt med et ret bredt mandat. Komiteen etableret i henhold til resolution 1267

²⁹ Chesterman og Pouligny, s. 503ff.

(1999) vedrørende Al-Qaeda og Taleban og tilknyttede fysiske og juridiske personer (i daglig tale 1267-komiteen) er et godt eksempel på, at et underliggende organ i realiteten træffer beslutninger, som egentlig er Sikkerhedsrådets prerogativ efter artikel 41.

Den enkelte sanktionskomite ophører med at eksistere, når det pågældende sanktionsregime er ophørt, hvilket betyder, at der er meget lille mulighed for at opbygge ”institutionel hukommelse”, og det er formentlig også vanskeligt at udvikle ens praksis mellem sanktionskomiteerne. Sikkerhedsrådet har dog iværksat foranstaltninger til at forbedre sanktionssystemet, bl.a. større åbenhed, brug af ekspert-rådgivning og forbedret kommunikation og koordinering med medlemsstater og regionale organisationer.

4.4.6 Nuværende sanktionskomiteer

Der er p.t. 10 FN-sanktionsregimer, som bliver støttet af respektive sanktionskomiteer. I tilslutning til disse har Sikkerhedsrådet i resolution 1556 (2004) etableret en våbenembargo mod alle ikke-regeringsrelaterede individer og enheder, som opererer i det nordlige, sydlige og vestlige Darfur i Sudan.

I overensstemmelse med deres mandater overvåger disse komiteer implementeringen af de relevante resolutioner fra Sikkerhedsrådet, men det primære ansvar for implementering af sanktioner ligger hos de enkelte medlemsstater.

Flere af komiteerne, bl.a. Liberia, DR Congo, Somalia og Al-Qaeda og Taleban/1267, får assistance fra overvågningsorganer (”Monitoring Groups”, ”Monitoring Teams” eller ”Panel of Experts”), som holder øje med sanktionsbrud og yder teknisk ekspertise og kommer med anbefalinger til komiteerne. De forskellige ”monitoring teams” er en uvurderlig støtte for sanktionskomiteerne, da de har ressourcer til at rejse rundt i verden og lave ”field work”, mens komiteerne kan koncentrere sig om de politiske tiltag.

4.4.7 Sanktionsregimerne – succes eller fiasko?

Ser man tilbage på FN’s brug af sanktioner, kan det konkluderes, at der kun er få tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet har nået sit mål med at ændre et subjekts adfærd alene ved brug af sanktioner; i Irak, Jugoslavien og Haiti fulgte en militær indsats den erkendte fiasko med sanktionerne, og i Angola, Liberia, Rwanda og Sierra Leone forekommer det, at FN-sanktionerne kun havde og har begrænset indflydelse på de lokale aktørers magtanvendelse. Kun i Libyen forekommer det, at sanktioner nåede deres mål uden bistand fra en militær indsats.³⁰

4.4.8 Generelle forbedringer af FN’s sanktionssystem

Gennem de sidste seks år har der været afholdt en række ekspertmøder og –seminarer med deltagelse af teoretikere, regeringsrepræsentanter og FN-repræsentanter med henblik på forbedring af sanktionssystemet. I oktober 2001 blev Sikkerhedsrådet briefet af Schweiz, Tyskland og Sverige; tre lande som har været aktivt involveret i forbedring af FN’s sanktionssystem og taget initiativ til processerne i Interlaken,

³⁰ George og Lopez. s. 2.

Bonn-Berlin og Stockholm.³¹ Interlaken-processen om økonomiske sanktioner og Bonn-Berlin-processen om rejseforbud og våbenembargoer resulterede begge i konkrete modeller og forslag til fremtidige Sikkerhedsrådsresolutioner samt national lovgivning i de enkelte medlemsstater.³² Stockholm-processen om implementering af målrettede sanktioner blev afsluttet i november 2002 og præsenteret for Sikkerhedsrådet i 2003.³³ Efter at have set resultatet af de tre processer opfordrede FN's generalsekretær til flere diskussioner på ekspertniveau om mulighederne for at anvende målrettede sanktioner som konflikthåndtering.³⁴

FN's generalsekretær har desuden i sine årlige rapporter om FN's arbejde støttet medlemsstaternes arbejde med at forberede sanktionssystemet ved at gøre det mere effektivt og mindre skadende overfor udsatte grupper og tredjelande, og i april 2000 besluttede Sikkerhedsrådet at etablere en uformel arbejdsgruppe, hvis formål er at udvikle generelle anbefalinger om, hvordan FN's sanktioner kan forbedres.³⁵ Desværre har den uformelle arbejdsgruppe ikke vist sig særlig effektiv, da det har været svært at opnå politisk enighed om de overordnede retningslinjer for sanktionssystemet og den fremtidige udvikling af dette.

4.4.9 FN-topmødet

Ved FN-topmødet i september 2005 nåede alle 191 medlemsstater til enighed om en erklæring vedrørende sanktioner. Generalforsamlingen blev enig om, at det vigtigste i relation til sanktionssystemet lige nu er at arbejde på at vedligeholde sanktioners troværdighed og fokus samt at undgå, at sanktionerne bliver anvendt som et indledende skridt til magtanvendelse efter FN-Pagtens artikel 51. FN-reformen fremhæver, at sanktioner er et vigtigt redskab for at kunne bevare international fred og sikkerhed, samt at det er vigtigt, at andre og mindre indgribende midler altid overvejes, før Sikkerhedsrådet iværksætter sanktioner.

Når det besluttes at iværksætte sanktioner, understreges det i FN-reformen, hvor vigtigt det er, at sanktionerne er omhyggeligt målrettede, så det bliver gennemskueligt for den sanktionsramte aktør, hvad der skal til, før sanktionerne ophæves. Endvidere fremhæves proportionalitet som en vigtig faktor, når Sikkerhedsrådet skal vedtage, hvilke(n) sanktionstype(r), som skal anvendes. Generalforsamlingen lægger også vægt på, at sanktionerne implementeres og overvåges effektivt, og at Sikkerhedsrådet bør forbedre overvågningen af sanktioner og følgevirkningerne af sanktioner, så det påses, at sanktioner kun er iværksat den kortest mulige periode, og at det er muligt for stater at få kompensation for utilsigtede økonomiske konsekvenser af sanktioner.³⁶

³¹ Stockholm-processen kom til verden efter initiativ af den svenske regering, og inddrog bl. a. regeringer, NGO'er og forskere. Formålet var at udarbejde forslag til måder at styrke FN's og medlemsstaternes anvendelse af målrettede sanktioner. På sanktionsområdet har der tidligere været 2 initiativer: Interlaken-processen, der fokuserede på økonomiske sanktioner og Bonn-Berlin-processen, der handlede om våbenembargo samt om sanktioner på rejseområdet.

³² Interlaken og Bonn-Berlin-rapporterne.

³³ Sikkerhedsrådets møde nr. 4713.

³⁴ FN's generalsekretærs årsrapport 2003.

³⁵ Brev fra Irak til Sikkerhedsrådet af 14. marts 2003.

³⁶ UN's 2005 World Summit Outcome Document, artikel 106-108.

Vigtigst af alt nåede FN's 191 medlemslande på topmødet også til enighed om en erklæring vedrørende "listing" og "delisting"-procedurerne i sanktionskomiteerne. Ordlyden i FN-reformens artikel 109 var et krav fra flere medlemsstater og er et klart udtryk for utilfredshed i flere lande med de nuværende "listing"- og "delisting"-procedurer: *"We also call upon the Security Council, with the support of the Secretary-General, to ensure that fair and clear procedures exists for placing individuals and entities on sanctions lists and for removing them, as well as for granting humanitarian exemptions."*

5. FN'S SANKTIONER MOD AL-QAEDA OG TALEBAN

5.1 Indledning

I dette afsnit vil jeg kort introducere to af de vigtige komiteer i FN's kamp mod Al-Qaeda foruden 1267-komiteen. Dernæst vil jeg redegøre for FN's sanktioner mod personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban og for 1267-komiteens arbejde med sanktionslisten samt "listing" og "delisting"-anmodninger. I den forbindelse vil jeg gennemgå komiteens lovmæssige grundlag og mandat for at klarlægge komiteens beføjelser.

5.2 FN's kamp mod Al-Qaeda og Taleban

Terrorisme er en global trussel, hvor FN og i særdeleshed Sikkerhedsrådet har en vigtig rolle, da det er en central aktør i forhold til at koordinere og harmonisere indsatsen mod terrorisme. En af de vigtigste opgaver for FN er at bekæmpe Al-Qaeda, som udgør det nok p.t. største terrornetværk, og i kampen mod Al-Qaeda gør FN brug af de tre komiteer: Counter-Terrorism Committee (herefter CTC), 1540-komiteen og Al-Qaeda and Taleban Sanctions Committee (herefter 1267-komiteen). I henhold til mandatet i FN-Pagtens kapitel VII har Sikkerhedsrådet etableret Al-Qaeda og Taleban Sanctions Committee i 1999, Counter-Terrorism Committee i 2001 og 1540 Committee i 2004. Alle tre komiteer er underorganer til Sikkerhedsrådet oprettet i henhold til FN-Pagtens artikel 29.

Fælles for de tre komiteer er, at de alle beskæftiger sig med terrorisme, men de er oprettet med tre vidt forskellige mandater og tiltænkt forskellige roller i Sikkerhedsrådets overordnede strategi for bekæmpelse af terrorisme. CTC's rolle er at påse fremskridt og hjælpe stater med at implementere resolution 1373 (2001), som fastlægger en lang række forpligtelser for staterne, og som forsøger at ramme terrorisme bredt. Modsat er 1267-komiteen en sanktionskomitee, som forsøger at ramme et specifikt mål i kampen mod terrorisme – nemlig Al-Qaeda og Taleban. 1540-komiteen er tiltænkt en mere midlertidig rolle som indberetningsorgan og er kun nedsat for en 2-årig periode. Fælles for de tre komiteer er dog, at de alle er afhængige af at modtage information fra FN's medlemsstater, og medlemsstaterne har rapporteringsforpligtelser overfor komiteerne.³⁷

³⁷ For 1267-komiteens vedkommende bl.a. fastsat i resolution 1455, og for CTC's vedkommende bl.a. i resolution 1373.

Sikkerhedsrådet har ved flere lejligheder understreget vigtigheden af, at de tre komiteer koordinerer deres arbejde og samarbejder for at øge effektiviteten, men samtidig over for FN's medlemsstater gør Sikkerhedsrådet det klart, at der er tale om tre forskellige komiteer.³⁸ Det ser ud til, at de tre komiteer nu gør en større indsats for at koordinere deres arbejde; bl.a. aflægger de tre komiteer fælles briefing til Sikkerhedsrådet, der er øget samarbejde mellem de respektive ekspertgrupper, og komiteerne er begyndt at hjælpe hinanden med fælles problemer, f.eks. i forhold til sen eller manglende rapportering fra medlemsstater.

5.2.1 Counter-Terrorism Committee

Den 28. september 2001 etablerede Sikkerhedsrådet i resolution 1373 (2001) Counter-Terrorism Committee (herefter "CTC") bestående af alle 15 medlemmer af Sikkerhedsrådet med det formål at overvåge implementeringen af selvsamme resolution. Resolution 1373 (2001) fastsætter en omfattende agenda af aktiviteter med det formål at bekæmpe terrorisme og retsforfølge terrorister såvel som dem, der huser eller på anden vis støtter terrorister. Resolutionen stiller også krav om, at staterne samarbejder indenfor en lang række områder – lige fra at forhindre økonomisk støtte til terrorisme, til at komme med tidlige advarsler, samarbejde i efterforskninger og udveksle information om mulige terrorhandlinger. Alle medlemsstater skal rapportere deres implementering af resolution 1373 (2001) til CTC. CTC har tre under-komiteer, som med assistance fra ekspertrådgivere undersøger de nationale rapporter. I marts 2004 blev det vedtaget, at CTC foreløbig frem til 31. december 2007 skal ledes af the Counter-Terrorism Executive Directorate.³⁹

5.2.2 1540-komiteen

1540-komiteen blev nedsat af Sikkerhedsrådet d. 28. april 2004 i resolution 1540 (2004) for en 2-årig periode med det officielle navn "the Committee Established Pursuant to Resolution 1540 (2004) to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction."

Komiteen beskæftiger med ikke-statslige aktørers – i særdeleshed terroristers – muligheder for at skaffe sig masseødelæggelsesvåben. Sikkerhedsrådet vedtog, at alle stater skal afholde sig fra på nogen måde at støtte ikke-statslige aktørers forsøg på at erhverve, bruge eller videresende atom-, kemiske eller biologiske våben og materialer til disse. Staterne er blevet pålagt at etablere national kontrol for at forhindre dette og skal rapportere til 1540-komiteen.

5.2.3 1267-komiteen

Al-Qaeda and Taleban Sanctions Committee (herefter "1267-komiteen") blev etableret i 1999 for at påse implementeringen af sanktionerne mod fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda og Taleban. Sanktioner er et af de vigtigste redskaber, som Sikkerhedsrådet har til at forhindre Al-Qaeda og Taleban i at fungere; ved effektivt at afskære de nævnte personer fra økonomiske ressourcer i form af indefrysning af deres økonomiske midler, begrænse deres mulighed for at krydse landegrænser og besværliggøre deres adgang til våben.

³⁸ F.eks. resolution 1566 (2004)

³⁹ Se resolution 1535 (2004).

1267-komiteen ajourfører en liste over fysiske og juridiske personer, som menes at være tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban og mod hvem, de tre sanktionstyper iværksættes. Sanktionslisten er det vigtigste instrument i det globale forsøg på at ramme personer, som støtter eller påtænker at begå terrorhandlinger.

5.3 Sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban

Baggrunden for at iværksætte sanktioner mod Taleban (og senere Al-Qaeda) var, at Taleban tillod Osama bin Laden og hans støtter at bruge Afghanistan som base for planlægning af terrorhandlinger rundt omkring i verden og drive en række træningslejre for terrorister i landet.

Sikkerhedsrådet gør i dag brug af tre sanktionstyper mod fysiske eller juridiske personer, som er tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban.

5.3.1 Våbenembargo

Den nok mindst kontroversielle sanktion er våbenembargo, som har til formål at besværliggøre Al-Qaeda og Talebans adgang til våben. Især gennem de seneste par år er der kommet en øget frygt for, at det skal lykkes Al-Qaeda at komme i besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Sanktionen forhindrer direkte eller indirekte forsyning, salg eller videregivelse til de listede individer eller enheder af skibs- eller luftfartøjer, våben, våbenmateriale, militærkøretøjer, militærudstyr, paramilitært udstyr og reservedele til førnævnte samt forbyder teknisk rådgivning, assistance eller rådgivning relateret til militære aktiviteter.⁴⁰

5.3.2 Rejseforbud

Sikkerhedsrådet har også vedtaget et rejseforbud mod de listede personer, som indebærer, at alle stater skal forhindre de listede individer i at rejse ind i eller gennem deres territorium. Det er alment kendt, at Al-Qaeda er et globalt netværk spredt i mange lande, som er afhængig af at kunne bevæge sig mellem landene, f.eks. i forbindelse med hvervning af nye medlemmer. Sanktionens formål er at forhindre personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban i at kunne rejse frit omkring i verden og planlægge, udføre eller på anden måde medvirke til terrorhandlinger.⁴¹

Rejseforbud har derudover traditionelt haft en vigtig symbolsk værdi, fordi Sikkerhedsrådet har brugt sanktionstypen til at signalere utilfredshed med en aktørs (typisk en stat) handlinger ved at isolere staten eller enheden, jf. bl.a. FN's sanktioner mod UNITA i Angola i 1997. I tilfældet med sanktioner mod Libyen var rejsesanktioner det vigtigste pressionsmiddel. Der har været kritik af denne sanktionstype, fordi den i nogle tilfælde har hindret listede personers retmæssige adgang til professionel lægehjælp i fremmede stater.⁴²

⁴⁰ Resolution 1617 (2005), paragraf 1(c).

⁴¹ Resolution 1617 (2005), paragraf 1(b)

⁴² Stenhammar, s. 156f.

5.3.3 Indefrysning af økonomiske midler

Endvidere har Sikkerhedsrådet iværksat den sanktion, at stater straks skal indefryse værdier og andre økonomiske midler og ressourcer tilhørende fysiske og juridiske personer listet på sanktionslisten. De økonomiske midler, som indefryses, inkluderer midler i form af ejendomsbesiddelser (og indtægter fra disse), ejet eller kontrolleret direkte eller indirekte af de listede personer eller af en tredjepart, som handler på deres vegne eller under deres instruktion.⁴³

Som sådan er indefrysning af økonomiske midler ikke noget nyt. Sanktionstypen er, som det også fremgik i afsnit 4, regelmæssigt blevet anvendt af Sikkerhedsrådet siden 1994, hvor indefrysning af økonomiske midler for første gang blev anvendt som sanktionsmiddel.⁴⁴ Sanktionstypen har imidlertid udviklet sig, idet den oprindelig kun sanktionerede bevægelse af økonomiske midler på tværs af landegrænser. Sanktionstypen er blevet mere sofistikeret, idet det nu er alle bevægelser, også inden for et lands grænser, som sanktioneres.

Indefrysning af økonomiske midler er ikke det samme som konfiskation, selvom det for det sanktionsramte individ sandsynligvis opfattes på samme måde. Konfiskation består i fratagelse af økonomiske midler og som tillægsstraf, hvilket er i modsætning til indefrysning, hvor man (teoretisk) må formodes at få sine midler tilbage, når sanktionen ophører. Effekten af indefrysning af økonomiske midler er for det enkelte individ næsten altødelæggende, fordi vedkommende ikke har adgang til at bruge nogle af sine midler og heller ikke er i stand til at modtage løn, sociale ydelser og lignende.

Sanktionen blev udsat fra voldsom kritik fra en gruppe lande, heriblandt Sverige, som mente, at sanktionen ramte uforholdsmæssigt hårdt, idet en sanktionsramt person hverken vil kunne betale husleje, købe medicin eller betale for andre livsnødvendigheder. Som følge af kritikken vedtog Sikkerhedsrådet i 2002 resolution 1452, som giver de sanktionsramte mulighed for, via deres regering, at anmode 1267-komiteen om at få frigivet penge fra indefrysningen, så de kan betale for basale livsnødvendigheder.⁴⁵

5.4 Sanktionslisten

Sanktionslisten blev oprettet i medfør af resolution 1390 (2002), og den oprindelige liste blev leveret af den amerikanske regering uden beviser eller retskendelse for inkludering af de specifikke navne. Den manglende juridiske bedømmelse blev bl.a. af Sverige og Frankrig identificeret som en betænkelig praksis i forhold til EMRK, og begge stater udtrykte deres bekymring og forbehold over for sanktionslisten og påpegede, at der var retssikkerhedsmæssige problemer for de fysiske og juridiske personer, som blev anført på listen.⁴⁶

Selve sanktionslisten med navne på fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban er ikke indeholdt i nogen af resolutionerne fra Sikkerhedsrådet, eftersom

⁴³ Resolution 1617 (2005), paragraf 1(a).

⁴⁴ Sanktionerne mod Haiti.

⁴⁵ Cameron: "European Union Anti-Terrorist Blacklisting", s. 227.

⁴⁶ Vlcek, s. 9.

hver eneste ændring til listen ville kræve en revideret resolution, hvilket ville politisk omstændigt at skulle gøre.

For at sikre så effektivt et sanktionssystem som muligt er det vigtigt, at sanktionslisten indeholder mange detaljerede oplysninger om hver enkelt person, såsom navn (inklusive forskellige stavemåder f.eks. på arabisk og engelsk), alias, titel, fødselssted, fødselsdato, nationalitet, pasnummer, billeder og andet, som kan sikre en optimal identifikationsmulighed for de instanser, som skal føre sanktionerne ud i livet, f.eks. paskontrollører og bankpersonale. Det er ekstremt vigtigt, at listen indeholder så mange detaljer og nøjagtige oplysninger som muligt, idet det sikrer sanktionslistens korrekthed, og at sanktioner kun bliver iværksat overfor de korrekt identificerede individer.

Eksempel fra 1267-komiteens sanktionsliste:

90. *Name: 1: USAMA 2: MUHAMMED 3: AWAD 4: BIN LADEN
Title: no **Designation:** no **DOB:** a) 30 July 1957 b) 28 July 1957 **POB:** a) Jeddah, Saudi Arabia b) Yemen ***Good quality a.k.a.:** a) Usama Bin Laden b) Usama Bin Muhammed Bin Awad, Osama Bin Laden **Low quality a.k.a.:** Abu Abdallah Abd Al-Hakim ***Nationality:** Saudi citizenship withdrawn, now officially and Afghan national **Passport no.:** na **National identification no.:** na **Address:** na ***Listed on:** 25 Jan. 2001 ***Other information:** na

Der har desværre været eksempler på, at sanktionerne er blevet håndhævet over for uskyldige personer, som f.eks. blot havde navn eller fødselsdato til fælles med en listet person. Jeg erfarede i mit arbejde for 1267-komiteen, at komiteen er meget opmærksom på dette problem, da sanktionslistens ukorrekthed kan være en medvirkende årsag til, at medlemsstaterne mister tillid til listen, og fordi det er så indgribende for individet at være listet, at det er katastrofalt, hvis det går ud over uskyldige.

At være anført på sanktionslisten skal alene tages som udtryk for, at vedkommende er mål for FN's sanktioner og ikke, at man er skyldig i en forbrydelse. Men afgrænsningen kan til tider være vanskelig, især når det drejer sig om terrorisme og ikke mindst efter Sikkerhedsrådet vedtog, at stater skal kriminalisere finansiering af terrorisme.⁴⁷ I sådanne tilfælde må man erkende, at "listing" af en person ligner en straf eller i det mindste fastsættelse af skyld uden en rettergang.⁴⁸ Jeg vil uddybe denne problemstilling yderligere i afsnit 6.

Man kunne overveje, om ikke det ville være hensigtsmæssigt at offentliggøre navnene på sanktionslisten med en kort begrundelse eller angivelse af, hvorfor de er blevet listet. Alternativt kunne man inddele listen i flere sektioner, så man havde en sektion med personer, der er involveret i eller aktivt støtter Al-Qaeda og terrorhandlinger og en sektion med personer, som er blevet listet, fordi de er tilknyttet organisationer eller lignende, som er under mistanke for indirekte at finansiere terrorisme. Som listen er udformet nu er den kun inddelt efter, om det er fysiske eller juridiske personer, og efter, om de er tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban.⁴⁹

⁴⁷ Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001), paragraf 1(a).

⁴⁸ Stenhammar, s. 161.

⁴⁹ Cameron: "European Union Anti-Terrorist Blacklisting", s. 227.

Listen er offentlig tilgængelig på komiteens hjemmeside⁵⁰, så folk (både listede personer og personer, som skal håndhæve sanktionerne) rundt omkring i verden har nem adgang til listen; pressemeddelelser fra 1267-komiteen om ændringer til listen offentliggøres også på komiteens hjemmeside og er med til at sikre, at opdateringer og ændringer til sanktionslisten så hurtigt som muligt bliver kommunikeret ud til omverdenen. Fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er det et rigtig godt træk, idet personer, som uretmæssigt er havnet på listen, og som 1267-komiteen derfor beslutter at "deliste", hurtigst muligt sikres, at sanktionerne imod dem også i praksis hæves. Den hurtige udbredelse af listen er også et vigtigt element for 1267-komiteen, når nye personer bliver anført på listen, idet overraskelsesmomentet i sanktionerne er vigtigt for at sikre, at sanktionerne er effektive.

Sanktionslisten er senest blevet opdateret 22. februar 2006 og på nuværende tidspunkt indeholder listen 142 navne på individer tilknyttet Taleban, 1 juridisk person tilknyttet Taleban, 208 individer tilknyttet Al-Qaeda og 122 juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda, hvilket ikke kan siges at være tilfredsstillende, når man tænker på det formodede omfang af Al-Qaeda netværket. Af sanktionslisten fremgår det også, at i alt 8 individer og 11 juridiske personer er blevet fjernet fra listen, siden den blev oprettet.⁵¹

5.4.1 Hvordan man kommer på listen og af den igen

Cameron hævder, at FN-Sekretariatet mangler både ekspertisen og kapaciteten til selv at finde frem til fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban, og information og indberetninger til sanktionslisten derfor primært stammer fra stater; først og fremmest stater, som har tilstrækkelig diplomatisk og efterforskningsmæssig kapacitet.⁵² Dette er efter min opfattelse kun delvis korrekt, da jeg fra mine arbejds erfaringer fra 1267-komiteen ved, at en del indberetningsinformation kommer fra 1267-komiteens "Monitoring Team", som er et aktivt overvågningsorgan med mange kontakter til efterretningstjenester rundt omkring i verden.

1267-komiteen har også mulighed for at bede "Monitoring Team" om at efterprøve indberetninger og "listing"-forslag fra stater, men da det ikke er noget krav, at stater fremlægger bevis for deres "listing"-indberetninger, kan det være svært for 1267-komiteen at forholde sig til bevismaterialets korrekthed, da komiteen ofte ikke modtager information om bevismaterialet sammen med "listing"-forslaget.

At 1267-komiteen således nærmest blindt er nødt til at stole på den indberettende stats information, er ifølge Cameron problematisk af følgende grunde⁵³:

- 1) i ethvert retssamfund bør en instans med udøvende magt bære ansvaret for udøvelsen af netop denne magt. Sanktionskomiteen er blevet bragt i en situation, hvor de blot giver et "gummi-stempel" til de enkelte staters egne sanktionslister – især USA's. De 48 timer, som 1267-komiteens medlemmer

⁵⁰ <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>

⁵¹ <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>

⁵² Cameron: "UN Targeted Sanctions...", s. 165.

⁵³ Samme, s. 166ff.

har til at beslutte for, om en "listing"-indberetning skal godkendes eller ej, er ikke tilstrækkelig tid til at kontakte de nationale efterretningstjenester om, hvorvidt de har efterretningsmateriale om de foreslåede navne.

- 2) Fremgangsmåden respekterer ikke individets internationale rettigheder, og sanktionerne støder sammen med retssikkerhedsgarantier.
- 3) 1267-komiteen bevæger sig ind på et område, som tidligere kun var forbeholdt dommere, anklagere og efterretningstjenester, da meget "listing"-information er baseret på fortroligt efterretningsmateriale, som komiteens medlemmer ikke har adgang til, og som kan være mangelfuldt eller fejlagtigt.
- 4) Det er langt sværere at identificere medlemmer af en gruppe end medlemmer af en regering. Problemet er yderligere forværret i og med, at Al-Qaeda er en gruppe, som opererer i hemmelighed og fungerer som et åbent netværk uden en egentlig kerne. Hvor går grænsen for, hvornår personer er tilknyttet Al-Qaeda? Kan tjetjenske oprørere i princippet betragtes som værende tilknyttet Al-Qaeda, hvis man fortolker begrebet "tilknyttet" udvidende? Og hvad med personer, som ikke økonomisk, men f.eks. ideologisk støtter Al-Qaedas brug af terrorhandlinger?

Til sidstnævnte punkt skal jeg henlede opmærksomheden på, at problemet med fortolkning af "tilknyttet" er forsøgt løst i den seneste resolution 1617 (2005)⁵⁴, og Sikkerhedsrådet håber dermed at have løst eventuelle konflikter og varierende fortolkninger af terminologien.

Samlet må det til Camerons kritik anføres, at problemet med 1267-komiteens manglende kendskab til den indberettende stats bevismateriale ikke er så praktisk relevant, da medlemmerne af komiteen altid kan nedlægge veto mod en "listing", hvis ikke de føler sig tilstrækkeligt informeret om baggrunden for "listing"-indberetningen eller stoler på bevismaterialets korrekthed. I så fald må den indberettende stat fremkomme med tilstrækkelige beviser, før en "listing"-indberetning godkendes af komiteen. Jeg er heller ikke enig med Cameron i hans betragtning om, at komitemedlemmerne ikke på 48 timer⁵⁵ kan nå at kontakte deres nationale efterretningstjenester for yderligere information – mine erfaringer med komiteen er, at det sagtens kan lade sig gøre, da alting fungerer enormt hurtigt, når vi beskæftiger os med emner på så højt politisk niveau. I de tilfælde, hvor et komitemedlem ikke føler, at sagen er undersøgt til bunds, er der mulighed for at placere et "hold", hvilket pauser processen.

Oprindelig var der ingen offentlige standarder vedrørende beslutninger i relation til sanktionslisten og komiteens beslutninger om at liste fysiske og juridiske personer. Der var respekt omkring 1267-komiteens arbejde, og de fleste medlemsstater satte ikke

⁵⁴ Jf. resolution 1617 (2005) paragraf 2 og paragraf 3.

⁵⁵ 1267-komiteen opererer ved de fleste indberetninger og anmodninger med en "no objection"-procedure, som indebærer, at FN-Sekretariatet runder sender en indberetning eller anmodning pr. fax til komiteens medlemmer, og hvis ingen komitemedlemmer protesterer inden for 48 timer, efterkommes indberetningen eller anmodningen.

spørgsmålstegn ved komiteens beslutninger, da der efter 11. september 2001 var en enorm ”goodwill” og vilje til at liste så godt som ethvert navn, USA ønskede anført på sanktionslisten. Dette ændrede sig imidlertid, da Sverige begyndte at sætte spørgsmålstegn ved listens korrekthed efter at være gået ind i sagen om de tre svenske somaliere, som senere anlagde sag ved Retten i Første Instans.⁵⁶

For at imødekomme den stigende kritik af komiteens arbejde – bl.a. at det ikke stod klart, på hvilket grundlag 1267-komiteen traf sine beslutninger – bad Sikkerhedsrådet 1267-komiteen udarbejde en række retningslinjer for deres arbejde, som bl.a. beskriver ”listing”- og ”delisting”-procedurerne i et forsøg på at skabe mere åbenhed om og tillid til komiteens arbejde. Sikkerhedsrådet besluttede som følge af kritikken også, at listede personer skal underrettes om sanktionerne imod dem og orienteres om 1267-komiteens retningslinjer, hvilket kan være praktisk vanskeligt, da en del af de listede personer er gået under jorden. Problemet er løst ved, at retningslinjerne for 1267-komiteens arbejde er lagt ud på komiteens hjemmeside⁵⁷, og FN har, som ovenfor beskrevet, ligeledes valgt at offentliggøre selve sanktionslisten på hjemmesiden for at sikre mere åbenhed; på samme måde har både EU og OFAC⁵⁸ valgt at offentliggøre deres tilsvarende sanktionslister på internettet.

5.4.2 1267-komiteens ”listing”-procedure

Retningslinjerne yder ikke meget åbenhed eller klarhed omkring 1267-komiteens ”listing”-procedure, for i afsnit 6 i komiteens retningslinjer⁵⁹ er kun følgende beskrevet om sanktionslisten:

- 1) ”Komiteen opdaterer regelmæssigt sanktionslisten, når den modtager relevant information.
- 2) Forslag til listen bør i muligt omfang inkludere en beskrivelse af informationen, som danner grundlag for indberetningen. (Bemærk i denne forbindelse, at 1267-komiteen ikke har adgang til det materiale, som danner grundlag for en stats indberetning af navne til listen.)
- 3) Forslag til listen bør i muligt omfang inkludere relevant og specifik information, som sikrer korrekt identifikation.”

5.4.3 1267-komiteens ”delisting”-procedure

Retningslinjerne for 1267-komiteen foreskriver følgende ”delisting”-procedure:⁶⁰

- 1) ”En anmodende fysisk eller juridisk person anført på sanktionslisten kan anmode regeringen, hvor vedkommende har bopæl eller regeringen, hvor vedkommende har statsborgerskab, om at genoptage sagen. Den anmodende person skal i den forbindelse sørge for berigtigelse af ”delisting”-anmodningen, tilbyde relevant information og bede om hjælp til ”delisting”.

⁵⁶ Guthrie, s. 511.

⁵⁷ <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.

⁵⁸ The Office of Foreign Assets Control (OFAC) administrerer den amerikanske terrorliste.

⁵⁹ Guidelines of the 1267-Committee.

⁶⁰ Guidelines of the 1267-Committee, section 8.

- 2) En regering, som modtager en sådan anmodning, skal se på alt relevant information og herefter bilateralt kontakte den eller de regering(er), som i sin tid indberettede vedkommende person til 1267-komiteen, for at få yderligere information og holde møder om ”delisting”-anmodningen.
- 3) De(n) indberettende regering(er) kan også bede om yderligere information fra den anmodendes regering i henhold til statsborgerskab eller bopæl. Den anmodende og den indberettende regering kan under de bilaterale møder konsultere formanden for 1267-komiteen, hvis dette findes nødvendigt.
- 4) Hvis den anmodende regering efter gennemgang af den nye information ønsker at fastholde anmodningen om ”delisting”, skal den forsøge at overtale den indberettende regering til enten alene eller i fællesskab at fremsætte anmodningen om ”delisting” til 1267-komiteen. Hvis den anmodende regering ikke kan nå til enighed med den indberettende regering om en ”delisting”-anmodning, kan den fremsætte anmodningen under den særlige ”no objection”-procedure.⁶¹
- 5) 1267-komiteen træffer beslutninger i enighed. Hvis komiteens medlemmer ikke kan nå til enighed, iværksætter formanden yderligere møder, som kan være med til at hjælpe medlemmerne til enighed. Hvis der stadig ikke opnås konsensus efter disse møder, kan spørgsmålet gå videre til Sikkerhedsrådet.”

Det er blevet hævdet, at den oprindelige sanktionsliste og hovedparten af de efterfølgende ”listing”-indberetninger kommer fra den amerikanske regering. Som følge heraf, er en ”delisting”-anmodning uden forudgående aftale med USA, så godt som umulig, da USA endvidere er et af de fem permanente medlemmer i 1267-komiteen, så hvis en regering på vegne af deres statsborger vil anmode om ”delisting”, så kommer de ikke uden om USA.⁶²

5.5 Kritik af ”listing”- og ”delisting”-procedurerne

Retningslinjerne er efter min mening et skridt i den rigtige retning i forhold til mere åbenhed omkring 1267-komiteens arbejde, som så mange medlemsstater har efterlyst, og den beskrevne ”delisting”-procedure førte rent faktisk til, at to af de tre svenske somaliere, som anlagde sag ved Retten i Første Instans blev fjernet fra sanktionslisten. Det må dog konstateres, at det stadig er en stor mangel, at ”delisting”-proceduren ikke åbner nogen som helst mulighed for, at en listet person kan blive hørt af 1267-komiteen, hvis ikke vedkommendes regering (enten i forhold til statsborgerskab eller bopæl) vil hjælpe den listede person. Dette vil jeg redegøre nærmere for i afsnit 7.

5.5.1 Manglende åbenhed svækker den listedes position

Beskrivelsen af ”listing”-proceduren er meget vag – kriterierne for at tilføje navne til listen beskrives slet ikke, og det er et stort problem af flere grunde. For det første er det problematisk for individet, som listes, at han ikke kender de objektive betingelser, som

⁶¹ Se venligst fodnote 55.

⁶² Birkhäuser, s. 7.

har ført til hans eller hendes "listing", da det klart svækker den listedes muligheder for at forsvare sig og tage til genmæle. Det må også være i 1267-komiteens interesse, at komiteen ved en anmodning om "delisting" modtager en veldokumenteret og grundigt gennemarbejdet anmodning, hvori den listede har haft mulighed for helt konkret at forholde sig til de objektive betingelser for sin "listing", men dette kræver selv sagt, at de objektive kriterier er offentlige tilgængelige.

Hertil kan det anføres, at det listede individ gennem sin regering på bilateralt niveau kan få nærmere information om baggrunden og grundlaget for sin "listing", men den listede har ikke *krav* på at modtage informationen, og i og med der er tale om bilaterale møder, så kommer informationerne heller ikke frem i 1267-komiteen. Det kan forekomme problematisk, at ikke engang de 15 medlemmer af 1267-komiteen kender den nærmere baggrundshistorie, når de lister en person med så alvorlige følger, som en "listing" har, men på den anden side er det også forståeligt, at informationen ikke kan kræves kommunikeret ud til alle 15 komited medlemmer, da der i mange af tilfældene er tale om yderst følsomt efterretningsmateriale.

Samme problematik som ved "listing" gør sig gældende, når 1267-komiteen behandler en anmodning om "delisting". En beslutning om "delisting" kræver som alle andre beslutninger i 1267-komiteen konsensus, og i praksis betyder dette, at enhver af de 15 medlemmer kan forhindre, at navne bliver fjernet fra listen ved at placere et "hold" – igen uden at det kan kræves, at komited medlemmet kommer med nogen begrundelse eller nærmere forklaring for beslutningen om at blokere "delisting"-anmodningen.

5.5.2 Manglende åbenhed svækker tilliden til komiteen og listen

At de objektive kriterier for "listing" ikke er offentligt tilgængelige er for det andet problematisk, idet det er velkendt problem i FN, at den manglende åbenhed omkring "listing" er med til at skabe tvivl om sanktionslistens korrekthed og mistillid til listens troværdighed blandt medlemsstaterne. Hvis medlemsstaternes mistillid til listen får fat og begynder at vokse, så kan det underminere hele sanktionssystemet mod Al-Qaeda og Taleban, eftersom manglende tillid til sanktionslisten meget vel kan medføre, at medlemsstaterne bliver mindre tilbøjelige til at indberette navne til listen og til at håndhæve sanktioner overfor listede personer.

5.5.3 Mulig krænkelse af menneskerettigheder

For det tredje er det problematisk, at det er yderst tvivlsomt, om de nuværende muligheder for prøvelse af både "listing" og afslag på "delisting" er i overensstemmelse med menneskerettighederne, bl.a. retten til retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse.

I henhold til retningslinjerne er der ikke garanteret mulighed for prøvelse af "listing"-beslutninger, og en eventuel prøvelse af en "listing"-beslutning vil være mere politisk betonet end juridisk. Henset til det faktum, at det er samme instans, som beslutter at liste personer, og som står for den eventuelle efterfølgende prøvelse af beslutningen, forekommer det, at muligheden for prøvelse i FN-systemet hverken er upartisk eller uafhængig, som krævet efter EMRK artikel 6, stk. 1. Emnet vil blive behandlet nærmere i afsnit 6 i forbindelse med analysen af den vigtige dom fra Retten i Første Instans, som tager stilling til selv samme spørgsmål.

5.6 Det lovmæssige grundlag

I 1990'erne fik Taleban kontrol over det meste af Afghanistan. Taleban blev af det internationale samfund beskyldt for at huse Osama bin Laden og hovedparten af Al-Qaeda netværket i Afghanistan. I august 1998 blev de amerikanske ambassader i Kenya og Tanzania udsat for terrorangreb, som man hurtigt fastslog, at Osama bin Laden stod bag. FN's Sikkerhedsråd fordømte terrorangrebene og henstillede til Taleban om at ophøre med at huse terrorister og terrorist-træningslejre. I samme resolution udtrykte Sikkerhedsrådet, at det var parat til at vedtage sanktioner mod Taleban.⁶³

Da Taleban nægtede at følge henstillingen fra Sikkerhedsrådet, fastslog Sikkerhedsrådet i oktober 1999, at der var tale om en trussel mod international fred og sikkerhed, så den 15. oktober 1999 vedtog Sikkerhedsrådet *resolution 1267 (1999)*, hvori det blev forlangt, at Taleban-styret skulle lukke samtlige terrorist-træningslejre i Afghanistan og udlevere Osama bin Laden til de rette myndigheder senest den 14. november 1999. Da Taleban ikke fulgte opfordringen, blev der iværksat embargo mod det afghanske luftfartselskab Ariana Afghan Airlines samt økonomiske sanktioner mod Taleban. I samme resolution vedtog Sikkerhedsrådet at nedsætte en komite til at overvåge implementeringen af sanktionerne.

Sikkerhedsrådet konstaterede et år efter sanktionerne blev iværksat, at Taleban stadig ikke fulgte Sikkerhedsrådets henstilling, hvorfor *resolution 1333 (2000)* blev vedtaget den 19. december 2000, som udvidede sanktionerne, idet der blev etableret våbenembargo, repræsentationsforbud mod Taleban og Ariana Afghan Airlines kontorer i udlandet samt økonomiske sanktioner rettet mod Osama bin Laden og Al-Qaeda netværket. At sanktionerne med denne resolution også omfatter Osama bin Laden og hans associerede, viser et kvalitativt skift i Sikkerhedsrådets sanktionspolitik, idet FN for første gang retter sanktioner mod en gruppe, som ikke har kontrollen over et geografisk afgrænset område.⁶⁴

Endvidere blev fly-embargoen udvidet til at omfatte al flytrafik ind og ud af Afghanistan (og ikke blot Ariana Afghan Airlines).⁶⁵ Desuden etablerede Sikkerhedsrådet med denne resolution en ekspertkomite, som skulle komme med anbefalinger til, hvordan våbenembargoen og lukning af terrorist-træningslejre bedst kunne overvåges.

Den 30. juli 2001 blev *resolution 1363 (2001)* vedtaget, hvorved den første "Monitoring Group" blev nedsat til at overvåge implementeringen af sanktionerne vedtaget i henholdsvis resolution 1267 (1999) og resolution 1333 (2000). Endvidere tilbød Sikkerhedsrådet assistance til lande med tilstødende grænser til Afghanistan.

Sikkerhedsrådet vedtog *resolution 1388 (2002)* den 15. januar 2002, og heri bestemtes det at løfte sanktionerne mod Ariana Afghan Airlines.

⁶³ Resolution 1214 (1998), paragraf 13.

⁶⁴ Cameron: "European Union Anti-Terrorist Blacklisting", s. 227.

⁶⁵ Se resolution 1333 (2000), paragraf 5, 8, 10 og 11.

5.6.1 Sanktionerne rettes primært mod Al-Qaeda

Resolution 1390 (2002) blev vedtaget 16. januar 2002 og inkorporerede de fleste af de tidligere iværksatte sanktioner mod Al-Qaeda og Taleban. Som følge af terrorangrebene 11. september 2001 målrettede resolutionen sanktionerne mod Osama bin Laden, Taleban-styret samt fysiske og juridiske personer tilknyttet disse, uanset deres geografiske opholdssted. Endvidere ophævede resolutionen fly-embargoen og repræsentationsforbudet mod Taleban og Ariana Afghan Airlines kontorer i udlandet blev ikke forlænget (som følge heraf ophævet i januar 2002). Mens de økonomiske sanktioner fra de tidligere resolutioner blev bevaret, så tilføjede resolution 1390 (2002) et generelt rejseforbud og rettede våbenembargoen mod de navngivne personer, hvor den førhen var rettet mod et regime med kontrol over et bestemt område. Resolutionen forlængede også "Monitoring Group"-mandatet.

5.6.2 Humanitære undtagelser fra indefrysning af økonomiske midler

20. december 2002 blev *resolution 1452 (2002)* vedtaget i Sikkerhedsrådet, og med resolutionen blev der åbnet mulighed for, at individer placeret på sanktionslisten kan søge om at få frigivet penge til at betale for visse udgifter, selvom deres økonomiske midler er blevet indefrosset. Resolutionen giver mulighed for at få frigivet penge til betaling af "grundlæggende nødvendigheder" såsom mad, husleje, medicin, skatter, forsikringer og lignende⁶⁶ samt mulighed for at få frigivet penge, som er nødvendige til at betale for "ekstraordinære udgifter", hvilket ikke er defineret nærmere i resolutionen, og Sikkerhedsrådet lader det dermed være helt op til 1267-komiteen at afgøre, hvornår der er tale om ekstraordinære udgifter.⁶⁷

Man kan stille sig selv det spørgsmål, hvor reel en mulighed frigivelse af økonomiske midler fra indefrysning begrundet i humanitære undtagelser er, og om det ikke mere er en teoretisk mulighed. En stor del af de listede personer ud over at være listede også eftersøgt for forbrydelser, da den formodede aktivitet vil være omfattet af den nationale straffelovgivning. Det er f.eks. lidt svært at forestille sig, at Osama bin Laden vil skrive til den saudiarabiske regering og bede om undtagelse med angivelse af kontonummer.

I forbindelse med mit arbejde erfarede jeg, at Schweiz over for både 1267-komiteen og Sikkerhedsrådet anmodede om, at listen med humanitære undtagelser skulle gøres offentligt tilgængelige. Schweiz begrundede anmodningen med, at en offentliggørelse ville synliggøre, hvor mange reelle anmodninger om humanitære undtagelser, som 1267-komiteen efterkommer og hvor mange der afvises, samtidig med, at det ville give FN's medlemsstater kendskab til 1267-komiteens praksis og kriterier for at få undtaget økonomiske midler fra indefrysning. Både 1267-komiteen og Sikkerhedsrådet afviste anmodningen om offentliggørelse af listen med humanitære undtagelser.

Jeg finder det påfaldende, at 1267-komiteen og Sikkerhedsrådet nægtede at efterkomme Schweiz' anmodning om at gøre listen over humanitære undtagelser offentligt tilgængelig, når nu komiteen gør så meget ud af offentliggørelsen af

⁶⁶ Resolution 1452 (2002), paragraf 1(a).

⁶⁷ Resolution 1452 (2002), paragraf 1(b).

sanktionslisten. Fra min tid i FN ved jeg desuden, at listen over humanitære undtagelser er yderst fortrolig, og det kræver en vis status i FN-systemet at få adgang til listen over humanitære undtagelser.

At listen er så svær at få adgang til kan være udtryk for, at muligheden for humanitære undtagelser fra indefrysning slet ikke er reel, hvorfor antallet af bevilligede undtagelser fra indefrysning af økonomiske midler er meget lille, og at Sikkerhedsrådet udelukkende vedtog resolution 1452 (2002) for at imødekomme kritikken fra de europæiske stater om lukkethed og manglende overensstemmelse med EMRK.

5.6.3 Retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved anmodning om humanitære undtagelser

Det er værd at bemærke, at fsva. begge ovennævnte muligheder for at anmode om frigivelse af midler til nødvendige eller ekstraordinære udgifter, så kan sådanne anmodninger kun komme fra staten og ikke fra enkeltpersoner. Så hvis man som listet person står og har akut brug for penge til f.eks. medicin, så er man først nødt til at henvende sig til de rette myndigheder i sit hjemland og få dem til at kontakte 1267-komiteen med en officiel anmodning om humanitære undtagelser fra indefrysning af økonomiske midler.

Der er ikke givet mulighed for, at den enkelte borger kan rette henvendelse direkte til komiteen og forelægge sin sag, hvilket må siges at være ekstrem problematisk; hvis man nu forestiller sig, at det er muligt for en stat at få placeret f.eks. politiske modstandere eller andre uønskede personer på sanktionslisten (hvilket vil være klart misbrug af listen, men det er svært helt at afvise, at sådan misbrug kan forekomme, da det ikke er offentligt tilgængeligt, hvor høje beviskrav 1267-komiteen stiller, og i hvor høj grad 1267-komiteen efterprøver en anmodende stats beviser mod en person). Hvis en fysisk eller juridisk person på listen på en eller anden måde er faldet i unåde med sit hjemlands regering (her er det værd at huske på, at flere af FN's medlemsstater er ledet af diktatorer eller på anden vis ikke har samme demokratiske traditioner som mange af de vestlige lande, og hvor man før har set, at politiske modstandere ønskes ryddet af vejen), så er det dybt problematisk, at vedkommende ikke har nogen mulighed for selv at kontakte 1267-komiteen og anmode om en humanitær undtagelse, men er helt og holdent afhængig af sit hjemlands velvilje til at føre vedkommendes sag for komiteen.

Resolution 1455 (2003), som blev vedtaget d. 17. januar 2003, styrkede implementering af sanktionerne ved at lægge større ansvar for processen over på de enkelte medlemsstater, og ydermere forøgede resolutionen overvågningskapaciteten både for 1267-komiteen og "Monitoring Group", hvis mandat blev forlænget. Resolutionen indeholdt også en beslutning om forbedring af samarbejdet mellem 1267-komiteen og CTC.

Resolution 1456 (2003) er en generel erklæring om terrorbekæmpelse.

Resolution 1526 (2004), vedtaget 30. januar 2004, forbedrede yderligere implementering af sanktionerne ved at styrke 1267-komiteens mandat og introducere flere implementeringskrav til medlemsstaterne. Mandatet til "Monitoring Group" ophørte med at eksistere 16. januar 2004, og i stedet blev i resolution 1526 (2004)

nedsat et otte-mand stort "Analytical Support and Sanctions Monitoring Team" (i daglige tale "Monitoring Team"), som overtog funktionerne fra den tidligere "Monitoring Group" og skal hjælpe 1267-komiteen med at opfylde komiteens mandat. Endvidere fastslog resolutionen, at sanktionerne skulle forbedres senest indenfor en periode på 18 måneder.

5.6.4 Resolution 1617 (2005)

Den seneste FN-resolution 1617 (2005) vedrørende Al-Qaeda og Taleban blev vedtaget 29. juli 2005 og er dermed det nugældende lovgrundlag for sanktionerne og 1267-komiteen. Resolutionen indeholder nye elementer både i præamblen og i de operative dele. Det primære fokus for resolutionen er: 1) at skabe mere klarhed angående de tidligere etablerede sanktionsmidler og deres implementering; 2) at give en mere detaljeret definition af Monitoring Teamets mandat; og 3) at gøre FN's medlemsstater mere ansvarlige med hensyn til implementering af sanktionerne.

5.6.5 Analyse af de nye elementer i kampen mod Al-Qaeda og Taleban

Præambelen:

- resolution 1566 (2004) fremhæver vigtigheden af at behandle problematikken omkring brug af forskellige medier, herunder internettet, til at udbrede terrorisme propaganda;
- bedre "targeting" af individer og enheder, i særdeleshed baseret på "Monitoring Team"s rapporter;
- vigtigheden af de enkelte medlemsstaters præventive midler i kampen mod terrorisme gennem implementeringen af sanktionsmidler;
- anerkendelse af ICAO og Interpol og deres betydning i implementering af sanktioner;
- udtrykker bekymring over Al-Qaeda og Talebans mulige besiddelse og brug af forskellige typer af masseødelæggelsesvåben;
- appel til stater og internationale organisationer om at tilføre tilstrækkelige ressourcer til at bekæmpe Al-Qaeda og Taleban.

Den operative del:

- formålet med de eksisterende sanktioner vedtaget tidligere af Sikkerhedsrådet forbliver uændret, men resolution 1617 (2005) kommer i paragraf 2 og paragraf 3 med en klarere definition af, hvornår man betragtes som værende tilknyttet Al-Qaeda og Taleban ved bestemte handlinger og aktiviteter og derfor vil være egnet til at blive placeret på 1267-komiteens liste. Dette er en klar besked til ethvert individ og enhver organisation om, at de skal være meget varsomme i deres (forretnings)aktiviteter for at undgå at yde direkte eller indirekte støtte til Al-Qaeda og Taleban.
- Paragraf 4 henstiller til medlemsstaterne, at når de anmoder om at få anført navne på 1267-komiteens sanktionsliste, så skal staten levere bedre bevismateriale og understøtte anmodningen om "listing" ved at beskrive, på hvilket grundlag medlemsstaten mener, at vedkommende fysiske eller juridiske person skal på sanktionslisten samt levere bedre identifikationsoplysninger. Dette må klart tages som udtryk for Sikkerhedsrådets forsøg på at

imødekomme kritikken af de retssikkerhedsmæssige aspekter ved den hidtidige fremgangsmåde, så der sikres bedre bevismateriale og bedre oplysningsgrundlag, når 1267-komiteen behandler anmodninger om "listing". Endvidere fremhæves vigtigheden af, at sanktionslisten altid er korrekt og indeholder så mange identifikationsoplysninger som muligt for at sikre, at sanktionerne ikke rammer uskyldige personer.

- Paragraf 6 giver 1267-komiteen mulighed for at videregive information, som komiteen har modtaget fra en indberettende stat til andre medlemsstater, hvis sidstnævnte har borgere placeret på sanktionslisten. Der åbnes også op for, at 1267-komiteen under nærmere angivne betingelser kan videregive information til andre parter.
- Paragraf 7 tilskynder medlemsstaterne til at implementere FAFT's⁶⁸ internationale standarder.
- Resolutionen fremhæver endnu engang vigtigheden af et tæt samarbejde med CTC⁶⁹ og 1540-komiteen⁷⁰ indenfor alle områder af fælles interesse, inklusiv rapportering til Sikkerhedsrådet og informering af medlemsstater.
- Indførelse af checkliste-systemet, som er et praktisk og ressourcebesparende redskab til at overvåge staternes implementering af sanktionerne, idet der den 1. marts 2006 indtrådte rapporteringspligt for medlemsstaterne. Checkliste-systemet sikrer bedre implementering, idet medlemsstaterne nu er forpligtet til at indberette til 1267-komiteen, hvilke konkrete tiltag der er iværksat i den enkelte medlemsstat overfor listede personer.
- I resolutionen anmoder Sikkerhedsrådet specifikt 1267-komiteen om at arbejde på retningslinjerne for komiteens arbejde og informere Sikkerhedsrådet om fremskridt på dette område via periodiske rapporter. Det er yderst problematisk, at retningslinjerne ikke er opdateret og tilpasset de nyeste resolutioner og tiltag overfor Al-Qaeda og Taleban, fordi det næsten udelukkende er retningslinjerne, som medlemsstaterne kan hente vejledning i og støtte sig til i "listing" og "delisting"-procedurerne. Det har igennem 2½ år ikke været muligt for komiteen at nå til enighed blandt medlemmerne om udformningen af nye retningslinjer, hvilket til dels skyldes, at den årlige udskiftning af medlemmer i komiteen vanskeliggør processen. At det til sidst lykkedes at få vedtaget nye retningslinjer i december 2005 skyldtes udelukkende, at komiteen udskød at ændre retningslinjerne for "listing"- og "delisting"-procedurerne, som klart er dem, der skaber størst uenighed i komiteen.

⁶⁸ Financial Action Task Force (FAFT) er en international organisation oprettet i 1990, som bekæmper hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

⁶⁹ FN's Counter-Terrorism Committee.

⁷⁰ The Committee Established Pursuant to Resolution 1540 (2004) to Combat the Proliferation of Weapons of Mass Destruction.

I annek I til resolution 1617 (2005) har Sikkerhedsrådet vedtaget, at der skal knyttes flere opgaver og ansvarsområder til komiteens "Monitoring Team"; i særdeles i relation til analyse af checklisterne og det skiftende trusselsbillede af Al-Qaeda og Taleban.

5.7 1267-komiteen og dets mandat

Da 1267-komiteen blev oprettet i oktober 1999 som hjælpeorgan til Sikkerhedsrådet, var det bl.a. komiteens opgaver at sikre effektiv implementering af sanktionerne ved at gennemgå rapporter fra de enkelte medlemsstater, modtage information fra medlemsstaterne om mulige sanktionsbrud, anbefale passende respons til Sikkerhedsrådet, aflevere periodiske rapporter til Rådet om sanktionernes følger og mulige sanktionsbrud samt behandle anmodninger om undtagelse fra sanktionerne.⁷¹

I de senere resolutioner 1390 (2002), 1526 (2004) og 1617 (2005) blev komiteens kompetencebeføjelser udvidet betragteligt, så komiteen i dag har mandat til at varetage følgende opgaver⁷²:

- (a) sikre effektiv implementering af sanktionerne;
- (b) opdatere listen over fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda og Taleban;
- (c) samarbejde med andre relevante sanktionskomiteer under Sikkerhedsrådet samt Counter-Terrorism Committee og 1450-komiteen;
- (d) undersøge rapporter fra de enkelte medlemsstater vedrørende sanktionerne;
- (e) modtage information fra medlemsstaterne om mulige sanktionsbrug og anbefale passende respons på sanktionsbrug til Sikkerhedsrådet;
- (f) aflevere periodiske rapporter til Rådet vedrørende implementeringen af resolution 1617 (2005), herunder medlemsstaternes "non-compliance" ift. sanktionerne;
- (g) offentliggøre relevant information, inkl. sanktionslisten, i medierne;
- (h) oprette og ajourføre retningslinjer, som er nødvendige for implementering af sanktionerne;
- (i) behandle anmodninger om humanitære undtagelser fra sanktionerne;
- (j) behandle anmodninger om øvrige unddragelser fra sanktionerne;
- (k) behandle anmodninger fra medlemsstater om frigivelse af yderligere information som led i de enkelte medlemsstaters implementering af sanktionerne;
- (l) videresende anmodninger om teknisk assistance fra medlemsstaterne til CTC.

Den vel nok vigtigste opgave for 1267-komiteen er at administrere sanktionslisten med navne på fysiske og juridiske personer, som er tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban. At 1267-komiteen har fået overdraget kompetencen til at varetage sanktionslisten må betragtes som betænkeligt, når man ser på konsekvenserne for det enkelte individ, som anføres på sanktionslisten. "Listing" indebærer, at der iværksættes sanktioner overfor vedkommende. Efter FN-Pagtens artikel 39 og artikel 41 er det Sikkerhedsrådets prerogativ at beslutte under hvilke nærmere angivne betingelser, der skal iværksættes

⁷¹ Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999), paragraf 6.

⁷² Guidelines of the 1267-Committee, artikel 5.

sanktioner. Men i praksis forholder det sig sådan, at Sikkerhedsrådet blot vedtager de overordnede rammer for sanktionerne, f.eks. at sanktionerne kan iværksættes overfor personer på sanktionslisten, mens den konkrete – og for det enkelte individ meget indgribende – beslutning om at blive tilføjet listen og dermed udsat for sanktioner træffes af en underinstans til Sikkerhedsrådet.

Man kan stille spørgsmålstegn ved, om en sådan kompetenceoverdragelse rent teoretisk er i overensstemmelse med FN-Pagten (i særdeleshed artikel 41). Efter min opfattelse bør det give anledning til betænkeligheder; især da der er væsentlig forskel på beslutningsprocesserne i Sikkerhedsrådet og i 1267-komiteen. Sikkerhedsrådets beslutninger skal vedtages med ni medlemmers ja-stemmer, heriblandt ja-stemmer fra de fem permanente medlemmer jf. FN-Pagtens artikel 27. Det fremgår af retningslinjerne for 1267-komiteens arbejde, at beslutninger i komiteen kræver konsensus.⁷³ Så selv om sammensætningen af 1267-komiteen er fuldstændig den samme som sammensætningen i Sikkerhedsrådet, så er der den helt afgørende forskel, at Sikkerhedsrådet træffer flertalsbeslutninger og kun giver vetoret til de fem permanente medlemmer, mens 1267-komiteen kun kan træffe beslutninger, hvis der er fuld enighed i komiteen og dermed giver vetoret til hvert af de 15 medlemmer og ikke blot de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet.

På den ene side kan det anføres, at forskellene i beslutningsprocessen ikke bør give anledning til betænkeligheder i relation til overdragelse af kompetencer fra Sikkerhedsrådet til 1267-komiteen; snarere tværtimod, for komiteens beslutningsproces sikrer, at der er fuld enighed og opbakning til de enkelte tiltag, herunder at der skal være opbakning fra alle 15 medlemmer, når en person bliver tilføjet listen. Så for det enkelte individ er det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt en forbedring, at 1267-komiteen har fået mandat til at føje navne på listen (og dermed pålægge sanktioner overfor det enkelte individ), for hvis ”listing” blev vedtaget af Sikkerhedsrådet, ville det være tilstrækkeligt, hvis ni medlemmer fandt det bevist, at vedkommende har relationer til Al-Qaeda eller Taleban, mens det, som situationen er i dag, kræves, at 15 medlemmer finder det forsvarligt at tilføje vedkommende på listen.

På den anden side har 1267-komiteens mandat til at ajourføre listen også den modsatte effekt, idet den enkeltes retssikkerhed forværres, når situationen så at sige ”vendes om”, og der er tale om ”delisting”-anmodninger.

Ved at overdrage visse af Sikkerhedsrådets kompetencer til 1267-komiteen både forbedres og forværres det enkelte individs retsstilling. Mine erfaringer fra 1267-komiteen er imidlertid, at komiteens medlemmer er meget bevidste om rækkevidden af komiteens mandat og i tilfælde af tvivl om, hvorvidt en beslutning ligger inden for komiteens mandat, overlades spørgsmålet til Sikkerhedsrådet. Men det ændrer ikke ved det faktum, at der er forskel på de to beslutningsprocesser, som i høj grad påvirker det enkelte individs retsstilling. Det må dog anses for usandsynligt, at kompetencen til at opretholde og ajourføre sanktionslisten lægges tilbage i Sikkerhedsrådet, da det er et meget ressourcekrævende arbejde at ajourføre listen; 1267-komiteen modtager dagligt

⁷³ Guidelines of the 1267-Committee, artikel 4(a).

anmodninger om tilføjelse af nye navne til listen, sletning af navne eller korrektion af identifikationsoplysninger fra "Monitoring Team" og FN's medlemsstater.

6. MENNESKERETLIGE OG RETSSIKKERHEDSMÆSSIGE ASPEKTER

6.1 Indledning

I min analyse af de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter ved FN's sanktioner mod personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban vil jeg tage udgangspunkt i Retten i Første Instans' dom af 21. september 2005, da det er første gang, at en international domstol forholder sig til de folkeretlige, menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter ved sanktionerne. Da dommen er forholdsvis omfattende, vil jeg indledningsvis redegøre for de elementer af dommen, som er af betydning for dette speciale, hvorefter jeg vil analysere elementerne nærmere og sammenholde dem med EMRK samt retslitteraturen – primært Camerons synspunkter og i den forbindelse tage stilling til det anførte, bl.a. ved inddrage mine egne erfaringer fra arbejdet med 1267-komiteen.

6.2 Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (T-306/01)

6.2.1 Indledende bemærkninger til dommen

Afgørelsen fra Retten i Første Instans indeholder stillingtagen til en række problemstillinger i relation til menneskerettigheder, folkeret (i særdeleshed FN-Pagten, Sikkerhedsrådets status og princippet om jus cogens) og EU's kompetence til at iværksætte sanktioner. Dommen slår bl.a. fast, at FN-Pagten har forrang over alle andre internationale traktater og national lovgivning og indirekte, at de foranstaltninger (bl.a. sanktioner), som Sikkerhedsrådet iværksætter efter FN-Pagtens kapitel VII for at sikre international fred og sikkerhed, vejer tungere end bestemmelserne i EMRK. Det blev argumenteret, at EU ikke er medlem af FN og dermed ikke underlagt FN-Pagtens forpligtelser, men en vigtig pointe i dommen er, at EU på samme måde som sine medlemslande er forpligtet til at følge FN-Pagten.

Retten i Første Instans fandt ikke, at den havde kompetence til at vurdere lovligheden af Sikkerhedsrådets resolutioner fra et folkeretligt eller menneskeretligt perspektiv, men retten fandt imidlertid, at den var kompetent til at undersøge, om Sikkerhedsrådets resolutioner strider mod princippet om jus cogens – reglen om, at der er visse folkeretlige normer, som er så vigtige, at de har præcedens over al anden folkeret. Retten gik derfor ind og vurderede, hvorvidt der i det konkrete tilfælde var handlet i strid med jus cogens i forhold til retten til respekt for ejendom, retten til forsvar og retten til effektiv domstolsprøvelse.

6.2.2 Den faktuelle baggrund for sagen

For den nærmere forståelse af dommen og sammenhængen mellem 1267-komiteens sanktioner og EU bør følgende bemærkes: Den 19. december 2000 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1333 (2000), som bl.a. styrkede indefrysning af økonomiske midler vedtaget i resolution 1267 (1999), og hvori Sikkerhedsrådet pålagde 1267-komiteen at føre en liste over fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-

Qaeda eller Taleban. Europarådet besluttede den 6. marts 2001 som følge af resolution 1333 (2000) at vedtage forordning (EF) nr. 467/2001 for at implementere Sikkerhedsrådets beslutning i EU-retten. Anneks I til Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 indeholder en liste med fysiske og juridiske personer, som har fået indefrosset deres økonomiske midler; listen er identisk med 1267-komiteens sanktionsliste. Efterfølgende har Kommissionen vedtaget en række reguleringer i forhold til listen i anneks I til Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 for at sikre overensstemmelse mellem denne liste og 1267-komiteens sanktionsliste.

6.2.3 Al-Barakaat International Foundation

På baggrund af fortroligt materiale fra den amerikanske efterretningstjeneste blev Al-Barakaat International Foundation den 9. november 2001 placeret på sanktionslisten, og bevismaterialet medførte endvidere, at i alt 67 personer med tilknytning til Al-Barakaat blev listede, bl.a. Messrs Abdirisak Aden, Abdi Abdulaziz Ali samt Ahmed Ali Yusuf. De tre personer er alle svenske statsborgere af somalisk oprindelse og tilknyttet Al-Barakaat.⁷⁴

Som følge af 1267-komiteens "listing" af de tre individer og Al-Barakaat besluttede Kommissionen den 12. november 2001 at tilføje dem på EU-listen, hvorefter Messrs Abdirisak Aden, Abdi Abdulaziz Ali, Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation den 10. december 2001 anlagde sag mod Rådet og Kommissionen med påstand om, at Kommissionens beslutning om at liste dem var ulovlig.

De tre svenske somaliere henvendte sig endvidere til den svenske regering og gjorde gældende, at 1267-komiteens beslutning om at anføre dem på sanktionslisten var forkert. Den svenske regering tog efterfølgende kontakt til den amerikanske regering og bad om at få udleveret yderligere information om beviserne mod de tre svenske statsborgere. USA udleverede 23 siders materiale, som havde været offentliggjort i aviser; ifølge en repræsentant for det svenske politi indeholdt de 23 sider ikke nogen information, som beviste beskyldningerne mod de tre. På anmodning fra de tre listede individer, bad den svenske regering 1267-komiteen om at fjerne de tre navne fra listen, men uden succes.

Den svenske regering indledte derefter forhandlinger med den amerikanske regering, og efter at de tre personer afleverede udførlige, personlige livshistorier til USA og erklærede, at de ville afstå fra at deltage i "fredstruende aktiviteter", var den amerikanske regering sammen med den svenske regering med til at genfremsætte anmodningen til 1267-komiteen om at fjerne to af de tre individer fra listen. Den 26. august 2002 besluttede 1267-komiteen at imødekomme den fælles anmodning fra den svenske og den amerikanske regering og fjernede Messrs Abdirisak Aden og Abdi Abdulaziz Ali fra sanktionslisten, hvilket den 4. september 2002 blev fulgt op af Kommissionen, som tilsvarende fjernede dem fra EU's liste. Efterfølgende valgte de begge at frafalde sagen, hvorfor dommen kun forholder sig til "listing'en" af Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation.⁷⁵

⁷⁴ Vlcek, s. 5f.

⁷⁵ Guthrie, s. 512.

6.3 Redegørelse af dommens menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter

6.3.1 Retten til respekt for ejendom

Sagsøgerne hævdede, at indefrysning af deres økonomiske midler var i strid med deres ret til at råde over deres ejendom.⁷⁶ Rådet og Kommissionen argumenterede, at sanktionen ikke krænker ejendomsretten, eftersom ejendomsretten ikke nyder absolut beskyttelse, og idet udøvelse af ejendomsretten kan underkastes begrænsninger, så længe begrænsningerne er begrundet i almene hensyn.⁷⁷

Retten i Første Instans fandt ikke, at ejendomsretten var blevet krænket, hvilket blev begrundet i følgende forhold: For det første, at der i forhold til EU-listen – ligesom med sanktionslisten, jf. resolution 1452 (2002) – er mulighed for humanitære undtagelser fra indefrysningen. Retten i Første Instans tolker muligheden for humanitære undtagelser således, at ”listing” ikke har til formål eller til følge, at de listede personer undergives umenneskelig eller nedværdigende behandling.⁷⁸ For det andet lagde retten vægt på, at indefrysning af økonomiske midler er en sikkerhedsforanstaltning, som kun udelukker brugen af midlerne, men som i modsætning til konfiskation indebærer, at den listede person bevarer ejendomsretten over midlerne. Dernæst tillagde Retten i Første Instans det betydning, at der i Sikkerhedsrådets resolutioner er vedtaget mekanismer, som sikrer en regelmæssig revurdering af den generelle sanktionsordning. Som et fjerde og sidste forhold lagde retten vægt på, at der er en mulighed for de listede personer til at forelægge deres sag for 1267-komiteen. Retten i Første Instans er opmærksom på, at en sådan forelæggelse kun kan ske ved mellemkomst af den medlemsstat, hvor de listede personer er statsborgere eller har bopæl, men kommer ikke nærmere ind på det problematiske i, at forelæggelsen kun kan ske ved mellemkomst, og dermed ikke er en ubetinget garanti/rettighed for de listede.⁷⁹

6.3.2 Retten til forsvar

Sagsøgerne gjorde gældende, at de ikke var blevet informeret om baggrunden for iværksættelse af sanktioner mod dem, og fordi beviserne ikke blev forelagt dem, havde de ikke havde nogen reel mulighed for at tage til genmæle og forklare sig, inden sanktionerne blev iværksat. Dette strider ifølge sagsøgerne mod EMRK artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang, herunder retten til at blive hørt for at kunne forsvare sig.

Retten i Første Instans fastslog, at ingen af Sikkerhedsrådets resolutioner foreskriver en ret til at blive hørt af 1267-komiteen før ”listing”. Retten fandt heller ikke, at der i medfør af jus cogens-normen skal ske en offentlig høring af individer i tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet gennem 1267-komiteen beslutter at indefryse økonomiske midler. Ydermere fandt retten, at det er indiskutabelt, at en forudgående høring af de implicerede parter ville have kunne bringe effektiviteten af sanktionerne i fare og ville være uforenelig med det forfulgte almene formål. Indefrysning af økonomiske midler skal have den fordel at kunne komme som en overraskelse for de implicerede parter for

⁷⁶ Punkt 285, T-306/01.

⁷⁷ Punkt 221, T-306/01.

⁷⁸ Punkt 290-291, T-306/01.

⁷⁹ Punkt 299-301, T-306/01

at undgå, at de flytter deres aktiver i sikkerhed, og derfor kan indefrysning ikke varsles, inden den bliver iværksat.⁸⁰

Retten lagde endvidere til grund, at selv om der ikke gælder en ret til forsvar i den aktuelle situation, så har Sikkerhedsrådet alligevel sørget for en procedure, som sikrer genoptagelse af individuelle tilfælde, idet listede personer gennem deres nationale regeringer kan rette henvendelse til 1267-komiteen med anmodning om humanitære undtagelser eller om at blive fjernet fra listen. Retten fandt, at vedtagelsen af disse retningslinjer indikerer, at der er forsøgt taget højde for de listede individers menneskerettigheder og i særdeleshed deres ret til forsvar. Det forhold, at der ikke er direkte og personlig adgang for enkeltpersoner til at blive hørt af 1267-komiteen, mente retten ikke, strider mod jus cogens.⁸¹

I det tilfælde, at den nationale regering ikke vil fremsætte en listet persons anmodning til 1267-komiteen, er det muligt for listede personer at indbringe et sådan afslag for en national domstol, hvorfor retten fandt, at listede personers ret til at blive hørt (som er omfattet af EMRK's beskyttelse af retten til en retfærdig rettergang jf. artikel 6) ikke blev krænket.⁸² Retten lagde desuden vægt på, at de sanktionsramte personer i den pågældende sag rent faktisk blev hørt af 1267-komiteen; i første omgang gennem den svenske regering og i anden omgang gennem en fælles anmodning fra den svenske og den amerikanske regering, og at deres høring var så effektiv, at to af de tre blev fjernet fra sanktionslisten.

6.3.3 Retten til effektiv domstolsprøvelse

Retten til effektiv domstolsprøvelse indebærer, at enhver har ret til effektive retsmidler og til at blive stillet for en domstol eller anden retsinstans, som bl.a. skal fungere uafhængig og upartisk. Sagsøgerne hævdede, at hverken Kommissionen eller Rådet opfylder disse betingelser, og at det samme gør sig gældende for Sikkerhedsrådet og 1267-komiteen, som begge er politiske instanser, hvortil kun stater har adgang.

Rådet og Kommissionen argumenterede, at retten til effektiv domstolsprøvelse ikke blev krænket, idet sagsøgerne havde adgang til at gøre deres synspunkter gældende for 1267-komiteen, og at de ydermere kunne indbringe sagen for Retten i Første Instans som gjort. Sagsøgte gjorde endvidere gældende, at spørgsmålet slet ikke vedrører, hvorvidt de listede personer havde adgang til en effektiv domstolsprøvelse, men snarere hvor vidtgående en domstolsprøvelse de kunne kræve i det foreliggende tilfælde.⁸³

Retten i Første Instans fastslår i dommen, at i forbindelse med det søgsmål, som de listede personer har anlagt efter artikel 230 EF, udfører retten en fuldstændig bedømmelse af lovligheden af beslutningen om at liste de tre personer og Al-Barakaat. Endvidere bedømmer retten lovligheden af beslutningen i relation til de relevante resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet, og i medfør af normen om jus cogens

⁸⁰ Punkt 306-308, T-306/01.

⁸¹ Punkt 314-315, T-306/01.

⁸² Punkt 317 og 321, T-306/01.

⁸³ Punkt 223-224, T-306/01.

erklærede Retten i Første Instans sig endvidere kompetent til at bedømme lovligheden af selve resolutionerne.⁸⁴

På den ene side er der et hul i de listede individers retssikkerhedsbeskyttelse, da det ikke tilkommer Retten i Første Instans at prøve, om der er sket et fejlagtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder og beviser, som Sikkerhedsrådet har lagt til grund for sanktionerne, og heller ikke at prøve hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af dem, da en sådan prøvelse ikke kan udføres uden at gøre indgreb i Sikkerhedsrådets enekompetence i medfør af FN-Pagtens kapitel VII til at afgøre, hvornår der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed og hvilke foranstaltninger, som er påkrævet for at afværge en sådan trussel. Afgørelsen af, hvornår der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed, er en politisk og skønsmæssig vurdering, som kun skal afgøres af Sikkerhedsrådet, da det internationale samfund har besluttet at overdrage hovedansvaret for international fred og sikkerhed til denne instans.⁸⁵

På den anden side er et sådan hul i sagsøgernes retssikkerhed ikke i sig selv i strid med jus cogens-normen. Retten i Første Instans bemærkede, at retten til adgang til domstolsprøvelse ikke er absolut, og henset til sagens omstændigheder, fandt retten ikke, at sagsøgernes interesse i at blive hørt direkte af 1267-komiteen vejede tungere end den væsentlige offentlige interesse i at afværge trusler mod international fred og sikkerhed.⁸⁶

6.3.4 Sammenfatning af dommen

Dommen er den første dom, hvor EU's implementering af Sikkerhedsrådets resolutioner vedrørende sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban bedømmes, og det er første gang, at Retten i Første Instans forholder sig til resolutionernes folkeretlige status. Det forekommer også at være første gang, at en EU-retsinstans har henvist til princippet om jus cogens og brugt det i en konkret sag, idet Retten i Første Instans gik ind og vurderede, hvorvidt der i den aktuelle sag var handlet i strid med jus cogens-normer i forhold til retten til respekt for ejendom, retten til forsvar og retten til effektiv domstolsprøvelse, hvilket retten altså fandt, ikke var tilfældet.

Selvom der kan være særlige forhold, som gør sig gældende i fremtidige sager, så står det klart, at Retten i Første Instans med denne dom "blåstempler" sanktionerne mod personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban samt 1267-komiteens procedurer omkring "listing" og "delisting".

Det skal bemærkes, at Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation den 1. december 2005 valgte at indbringe Retten i Første Instans' afgørelse for EF-Domstolen.⁸⁷

⁸⁴ Punkt 333-335, T-306/01.

⁸⁵ Punkt 338-340, T-306/01.

⁸⁶ Punkt 341-342, T-306/01.

⁸⁷ Status pr. april 2006 er, at appelsagen (C-415/05 P) endnu ikke er berammet ved EF-Domstolen.

6.4 FN-Pagten og menneskerettigheder

Dommen fra Retten i Første Instans er nyskabende på flere punkter som nævnt ovenfor, og jeg skal her kort redegøre for et af de folkeretlige elementer i dommen for at placere menneskerettighederne i FN-systemet, inden jeg går i gang med at analysere dem nærmere.

FN-Pagten fastslår i artikel 1, stk. 3, at et af formålene med FN er, at FN skal ”styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion.” Men hovedformålet med FN er ”at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed og i dette øjemed træffe effektive fælles forholdsregler til forebyggelse og fjernelse af angrebshandlinger eller andre brud på freden...” jf. artikel 1, stk. 1.

At FN-Pagtens skabere har valgt at sætte formålet om at sikre international fred og sikkerhed som det første, må tages som udtryk for, at promovning af menneskerettigheder er subsidiær i forhold til hovedformålet og som følge heraf må underlægges og indrettes efter hovedformålet. FN’s medlemsstater ser ud til at være enige med FN-Pagtens skabere i, at opretholdelse af international fred og sikkerhed er det primære formål, og det har forrang over andre folkeretlig forpligtelse.⁸⁸

Dette falder godt i tråd med FN-Pagtens artikel 103 i medfør af hvilken FN-Pagten og alt, hvad der udspringer af FN-Pagten, inklusiv sanktioner (jf. min redegørelse i afsnit 4), har forrang. Dette faktum medfører, at Retten i Første Instans og øvrige domstole ikke kan foretage en materiel prøvelse af sanktionerne, med mindre der er tale om jus cogens-normer; hvis det er tilfældet, vil jus cogens-normerne have forrang, også over FN-Pagten, og hvad der udspringer heraf.

Det usædvanlige i dommen fra Retten i Første Instans er, at retten går ind og fortolker jus cogens-normen meget udvidende, bl.a. ved at konstatere, at retten til ejendom har jus cogens-status, hvilket er højest usædvanligt og står i modsætning til den gængse opfattelse.⁸⁹ Ved at fortolke princippet om jus cogens så bredt, får Retten i Første Instans mulighed for at gå ind i en prøvelse af de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter af FN’s sanktioner mod Al-Qaeda og Taleban, som de ellers ikke ville kunne foretage en materiel prøvelse af.

6.5 Analyse af dommens menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter

6.5.1 Retten til respekt for ejendom

Retten til respekt for ejendom er ikke en universelt accepteret idé, men det er en fundamental rettighed, især i de vestlige demokratiske lande. Hvis det skal vurderes om sanktionssystemet er lovligt ud fra et vestligt synspunkt, må man også inddrage vestlige menneskerettighedssynspunkter i sådan en vurdering, hvorfor mit fokus vil være på de europæiske menneskerettigheder, som dommen tager stilling til.

⁸⁸ Lysén, s. 3.

⁸⁹ Akehurst, s. 57f.

I den Første Tillægsprotokol til EMRK⁹⁰ fastslår artikel 1, at ”enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper. Foranstående bestemmelse skal imidlertid ikke på nogen måde begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesser, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.”

EMRK fastslår dermed ikke en absolut ret til respekt for ejendom, men den beskytter mod uberettiget indblanding. En stat kan blande sig i ejendomsretten, men kun, når det lovligt er fastslået, at en sådan handling er berettiget, og i det tilfælde, at en stat tager en ejendom permanent, skal der ydes kompensation for dette indgreb.⁹¹

Sikkerhedsrådets beslutning om at indefryse økonomiske midler tilhørende personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban begrænser de listede individers adgang til deres ejendom og berører dermed deres ret til respekt for ejendom. Det afgørende for, om sanktionen er i strid med artikel 1 i EMRK's tillægsprotokol er dog, om indgrebet kan anses for at være uproportionelt og dermed uberettiget.⁹²

6.5.2 Retspraksis

EF-Domstolen har tidligere taget stilling til lignende FN-sanktioner, bl.a. mod det tidligere Jugoslavien, hvor Domstolen i sagerne C-317/00 Invest Import mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og C-84/95 Bosphorus mod Ministeriet for Transport, Energi og Kommunikation fastslog, at sanktionerne var af så afgørende betydning og proportionelle, at de retfærdiggjorde indgreb i de sanktionsramtes ejendomsret.

Som det gør sig gældende med sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban, så vedtog EU i tilfældet med sanktionerne mod det tidligere Jugoslavien en række råds- og kommissionsafgørelser, som fulgte Sikkerhedsrådets resolutioner, og ligesom i tilfældet med T-306/01, lagde de sanktionsramte sag an med påstand om, at rådsafgørelserne var i strid med retten til respekt for ejendom.

I sag C-84/95 Bosphorus mod Ministeriet for Transport, Energi og Kommunikation var sagsøgeren et tyrkisk selskab, som ikke havde nogen forbindelse til Jugoslavien udover, at selskabet lejede og selvstændigt opererede et fly fra et jugoslavisk luftfartselskab. Sanktionerne betød bl.a. beslaglæggelse af flyet, hvilket var altødelæggende for det tyrkiske selskabs luftaktiviteter. Men EF-Domstolen fastholdt, at formålet med beslaglæggelsen var af afgørende betydning for almenhedens interesse og dermed proportionel.⁹³

⁹⁰ Tillægsprotokol af 20. marts 1952, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

⁹¹ Gutherie, s. 500.

⁹² Samme, s. 501.

⁹³ Bosphorus mod Ministeriet for Transport, Energi og Kommunikation, afsnit 26.

I sag C-317/00 Invest Import mod Kommissionen argumenterede sagsøgerne, at de var et privat selskab, som ikke var under indflydelse af den jugoslaviske regering, og som følge af denne kendsgerning burde deres økonomiske midler ikke indefrys, idet sanktionerne kun var rettet mod den jugoslaviske regering og juridiske personer under den jugoslaviske regerings kontrol.⁹⁴ EF-Domstolen anerkendte, at de negative konsekvenser af sanktionen var essentielle for selskabets eksistens, men Domstolen fandt alligevel, at indefrysningen var proportionel, fordi den var nødvendig for at forfølge et formål i almenhedens interesse.⁹⁵

I begge sager afgjorde EF-Domstolen altså, at retten til ejendom lovligt kan underkastes begrænsninger i form af sanktioner, som indefryser økonomiske midler, så længe sanktionerne opfylder proportionalitetskravene om at være nødvendige og står i forhold til det forfulgte formål. EF-Domstolen underkastede i begge sager sanktionerne en proportionalitetstest og fandt, at sanktionerne var nødvendige for, at EU kunne forfølge et formål i almenhedens interesse, og at de anvendte midler (sanktionerne) stod i forhold til de forfulgte formål.

Det følger altså klart af de to domme, at selvom indefrysning af økonomiske midler berører ejendomsretten, så kan indefrysning af økonomiske midler være i overensstemmelse med EMRK, så længe det er proportionelt.

6.5.3 Proportionalitetstest – generel eller konkret

Cameron kritiserer, at EF-Domstolen i sin retspraksis vælger at lave en generel proportionalitetstest og mener i stedet, at Domstolen bør lave en konkret proportionalitetstest i hver enkelt sag. Det indebærer, at Domstolen skal undersøge, hvorvidt de *konkrete midler* rettet mod *specifikke individer* er nødvendige for at sikre international fred og sikkerhed. Hvis det anses for nødvendigt, bør Domstolen dernæst undersøge, hvorvidt målet om sikre international fred og sikkerhed ved at indefryse lige præcis disse individers økonomiske midler står i forhold til krænkelsen af deres ejendomsrettigheder. En sådan konkret proportionalitetstest vil ikke sætte spørgsmålstegn ved Sikkerhedsrådets enekompetence under FN-Pagtens kapitel VII til at fastslå, hvornår der foreligger en trussel mod international fred og sikkerhed – kun ved proportionaliteten og nødvendigheden af sanktionerne mod lige præcis denne person.⁹⁶

Jeg kan tilslutte mig Camerons kritik, da en generel proportionalitetstest af Al-Qaeda og Taleban-sanktionerne sandsynligvis aldrig vil kunne falde ud til de listede individers fordel. Sanktionerne i en generel proportionalitetstest vil altid kunne betragtes som nødvendige og i almenhedens interesse, da de skal sikre international fred og sikkerhed, og sanktionerne vil også altid kunne betragtes som rimelige midler at anvende i forhold til målet om at bekæmpe terrorisme og dermed sikre international fred og sikkerhed. En konkret proportionalitetstest ville sikre individerne en mere retfærdig vurdering og tage højde for situationer, hvor sanktionerne måske er blevet iværksat uretmæssigt og vil også inkludere de konkrete omstændigheder, som er

⁹⁴ Invest Import mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, afsnit 27.

⁹⁵ Samme, afsnit 50.

⁹⁶ Cameron: "UN Targeted Sanctions...", s. 191.

særegne for individet. Konkrete proportionalitetstest indgår f.eks. i den prøvelse, som den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bruger ved artikel 3 om uværdig behandling tortur og er dermed anerkendt i retspraksis.

6.6 Retssikkerhedsgarantier

Den måske vigtigste problemstilling, som sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban rejser, angår den retssikkerhedsmæssige beskyttelse af sanktionsramte individer, så der er garanti for, at sanktionerne ikke iværksættes vilkårligt eller uretmæssigt. For at kunne modsætte sig sanktionerne, må individerne have adgang til en retsinstans, som er i stand til at effektivt at prøve sanktionerne.

6.6.1 Retten til retfærdig rettergang og domstolsprøvelse

Indtil flere internationale menneskerettighedskonventioner beskytter retten til en retfærdig rettergang.⁹⁷ Betingelserne for retten til retfærdig rettergang varierer i de forskellige konventioner, men som udgangspunkt beskytter de alle retten til retfærdig rettergang, hvis borgerlige rettigheder og forpligtelser eller anklager er indblandet, jf. f.eks. Den Internationale Konvention om Politiske og Borgerlige Rettigheder, som i artikel 14, stk. 1, fastslår, at *"alle skal være lige for domstolene. Enhver skal ved afgørelsen vedrørende en anklage mod ham for et strafbart forhold eller vedrørende hans rettigheder og forpligtelser i et søgsmål være berettiget til retfærdig og offentlig rettergang for en kompetent, uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov."*

Samme rettighed er beskyttet i EMRK artikel 6, stk. 1, som bestemmer, at *"enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse."*

6.6.2 Strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser eller anklage

Det er en fast antagelse i international ret, at retten til en retfærdig rettergang ikke er en statisk rettighed, men at den kan variere alt efter sagsprocessens type; der er en fundamental forskel alt efter, om der bliver rettet en anklage for en forbrydelse (straffeprocessuel), eller om der skal træffes afgørelse i en strid om individets borgerlige rettigheder og forpligtelser (civilprocessuel).

Er der tale om anklage for en lovovertrædelse, tilskrives den sigtede yderligere retssikkerhedsmæssig beskyttelse jf. bl.a. EMRK artikel 6, stk. 2, som fastslår, at *"enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven"*, og EMRK artikel 6, stk. 3, som bestemmer, at *"enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, som minimum har ret til at blive underrettet om indholdet og årsagen til sigtelsen imod ham, at kunne forberede sit forsvar tilstrækkeligt, at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer og afhøre eller lade afhøre vidner, samt mulighed for tolkebistand."* De

⁹⁷ F.eks. Den Internationale Konvention om Politiske og Borgerlige Rettigheder jf. artikel 14, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention jf. artikel 6 og Den Amerikanske Menneskerettighedskonvention jf. artikel 25.

samme internationale menneskerettigheder er ikke tilskrevet individet i en civilprocessuel rettergang/strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser.

For at finde ud af, hvilke retssikkerhedsmæssige beføjelser et sanktionsramt individ har, er det derfor nødvendigt at undersøge, hvorvidt det at blive anført på listen over fysiske og juridiske personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban, og dermed udsat for sanktioner, kan betragtes som en anklage for en forbrydelse.

6.6.3 Er "listing" en anklage?

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har gennem sin praksis udviklet en tredelt prøve, som den har anvendt til at fastslå, om der er tale om en anklage i henhold til EMRK artikel 6:

- 1) statens juridiske systems kategorisering af overtrædelsen;
- 2) typen af overtrædelse og straf; og
- 3) straffens hårdhed.

Jeg vil bruge EMD-prøven i min analyse for at undersøge, hvorvidt "listing" og efterfølgende iværksættelse af sanktioner efter EMD's praksis kan anses for at være en anklage, om end EMD-prøven må justeres lidt, da prøven er udviklet i relation til stater, og vi her har at gøre med et politisk organ. Prøven vil derfor se således ud:

- 1) FN's kategorisering af "listing";
- 2) typen af overtrædelse, der kan føre til "listing" og sanktionerne; og
- 3) sanktionernes hårdhed.

6.6.4 FN's kategorisering af "listing"

Indledningsvis må det undersøges, hvordan 1267-komiteen kategoriserer "listing". Når sanktionslisten omtales i retslitteraturen og i medierne, omtales den oftest som "FN's terrorliste", og det forekommer, at den generelle opfattelse er, at personer, som står på listen, er terrorister. Mine arbejds erfaringer for 1267-komiteen er imidlertid, at komiteen ikke er begejstret, når sanktionslisten omtales som en terrorliste, og at man i komiteen gerne ser, at misforståelsen udrykkes, om end det er vanskeligt. Et typisk eksempel var, da 1267-komiteen i efteråret 2005 indgik samarbejde med Interpol om at udvikle en særlig "notice", som indebærer, at personer på 1267-komiteens sanktionsliste overføres og indgår i Interpols database med en såkaldt "Interpol - United Nations Special Notice". I den oprindelige pressemeddelelse, som Interpol udsendte den 6. december 2005, om samarbejdet, stod der, at "noticen" skulle bruges mod "suspected terrorists". 1267-komiteen rettede henvendelse til Interpol, som efterfølgende ændrede "notice"-beskrivelsen til: "Issued for groups and individuals who are the targets of UN sanctions against Al Qaeda and the Taliban".⁹⁸ Eksemplet tydeliggør, at selv en stor, international organisation som Interpol kan have svært ved at sondre mellem det at være listet på sanktionslisten og det at være terrormistænkt.

Afgørende i henhold til EMD-prøven er dog FN's egen kategorisering af "listing", og ud fra mine observationer i FN-Sekretariatet er det uden tvivl 1267-komiteens opfattelse og Sikkerhedsrådets hensigt, at "listing" ikke skal betragtes som en anklage.

⁹⁸ <http://www.interpol.org/Public/Notices/default.asp>

6.6.5 Typen af overtrædelse og straf

Næste trin i EMD-prøven er at undersøge typen af overtrædelse og straf; skal prøven overføres til 1267-komiteen, må typen af overtrædelse være lig med hvilke handlinger, som kan føre til "listing", og om disse handlinger kan betragtes som forbrydelser. Ligeledes må det være sanktionerne, som skal undersøges som typen af straf i EMD-prøven.

Det blev i afsnit 5 anført, at Sikkerhedsrådet har vedtaget, at finansiering af terrorisme skal kriminaliseres i medlemsstaterne, og i mange staters nationale lovgivning er finansiering af terrorisme en forbrydelse.⁹⁹ Der er imidlertid andre faktorer end finansiering af terrorisme, som kan føre til "listing", hvorfor jeg ikke mener, at man uden videre kan sætte lighedstegn mellem typen af overtrædelse og forbrydelser, og typen af overtrædelse indikerer efter min mening således ikke, at der er tale om en anklage.

Vurderer man typen af straf, så kan man anskue sanktionerne på flere måder; vælger man at anskue sanktionerne fra de sanktionsramte individers synsvinkel, har sanktionerne klare punitative elementer; stigmatiseringen som terrorist, den manglende råderet over sine økonomiske midler (som i effekt kan sidestilles med konfiskation), og begrænsningen af bevægelsesfriheden opfattes utvivlsomt som en straf for den, som rammes af sanktionerne.

Men det må også tillægges betydning, at der i flere lande, bl.a. Danmark¹⁰⁰, er mulighed for at indefryse økonomiske midler som led i konfiskation, og at indefrysning af økonomiske midler i sådanne tilfælde sker ved en administrativ, civilprocessuel fremgangsmåde. Indefrysning kan meget vel ske i forbindelse med en strafferetlig efterforskning, men selve indefrysningen af økonomiske midler er ikke i sig selv en anklage og derfor ikke underlagt de strengere straffeprocessuelle retssikkerhedsgarantier. Tages dette forhold i betragtning, kan det være svært at fastholde, at "listing" skal betragtes som anklage.¹⁰¹

6.6.6 Straffens hårdhed

Der kan ikke herske tvivl om, at straffen, dvs. sanktionerne, er hårde. Især indefrysning af økonomiske midler har, som beskrevet i afsnit 5, voldsomme og omfattende konsekvens for den sanktionsramte. Indefrysning indebærer, at en listet person ikke kan modtage penge, hverken i form af løn eller sociale ydelser, og på den måde heller ikke er i stand til at dække leveomkostninger.

Der er heller ingen tvivl om, at indefrysning af økonomiske midler har alvorlige økonomiske konsekvenser for den enkelte, og at det må betragtes som en hård straf, men jeg mener, at muligheden for humanitære undtagelser, som hjemlet i resolution 1452 (2002) skal tages med i vurderingen af sanktionernes hårdhed, fordi resolutionen giver sanktionsramte individer mulighed for (gennem deres regering) at søge om frigivelse af økonomiske midler til at betale helt nødvendige udgifter såsom husleje,

⁹⁹ Se bl.a. straffeloven § 114 a.

¹⁰⁰ Se retsplejeloven § 997, jf. straffuldbyrdelsesloven §§ 90, stk. 4, 91, stk. 2 og 3, samt § 92.

¹⁰¹ Guthrie, s. 506.

medicin mv. Muligheden for humanitære undtagelser er med til at ”bløde” hårdheden lidt op, så det fremstår mindre klart, om dette kriterium i EMD-prøve peger i retning af en anklage. Endvidere er der jo heller ikke tale om en frihedsstraf, som vel må betragtes som en meget hårdere straf end indefrysning.

På baggrund af EMD-prøven finder jeg ikke, at ”listing” kan ligestilles med en anklage; de to første kriterier i prøven (kategorisering af overtrædelsen samt typen af overtrædelse og straf) taler imod, at ”listing” ligestilles med en anklage. Det sidste kriterium om straffens hårdhed kan umiddelbart pege i retning af en anklage, men med vedtagelsen af hjemlen til humanitære undtagelser fra indefrysning¹⁰² mener jeg ikke, at dette længere umiddelbart kan antages.

Dele af retslitteraturen har også forholdt sig til sanktioner ud fra EMD-prøven, men har nået forskellige resultater. Cameron er således kommet frem til, at indefrysning af økonomiske midler ikke udgør en anklage i EMRK’s fortolkning,¹⁰³ mens Erika de Wet og André Nollkaemper er kommet frem til det modsatte resultat.¹⁰⁴

6.6.7 ”Listing” – strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser?

Jeg nåede i min analyse frem til, at ”listing” ikke kan sidestilles med en anklage, og at listede individer derfor ikke kan påberåbe sig EMRK artikel 6, stk. 2’s beskyttelse, og vi falder derfor tilbage på hypotesen om, at ”listing” og de efterfølgende sanktioner indebærer en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser, hvilket derfor må undersøges som det næste.

6.6.8 Rejseforbud

Sanktionen forhindrer listede personer i at rejse og påvirker individets ret til bevægelsesfrihed og frihed til valg af opholdssted, som beskyttet i den fjerde tillægsprotokol til EMRK¹⁰⁵ artikel 2, stk. 2: *”Enhver har ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.”*

Sikkerhedsrådet har imidlertid udformet sanktionen om rejseforbud på en sådan måde, at stater pålægges at forhindre, at listede personer rejser ind i eller gennem deres territorium, og det pålægges således ikke staterne at hindre listede individers udrejse. Endvidere gjorde Sikkerhedsrådet det klart i sin resolution 1390 (2002), hvori Sikkerhedsrådet vedtog at iværksætte rejseforbudet, at stater ikke skal nægte egne statsborgere indrejse, da dette ville være i strid med menneskerettighederne.¹⁰⁶

Da der således ikke gælder en ubetinget ret for individer til at rejse ind i andre lande end deres eget, og da Sikkerhedsrådet med sanktionen ikke kræver, at stater nægter sine egne statsborgere adgang, ser jeg umiddelbart ingen konflikt med artikel 2 og

¹⁰² Resolution 1452 (2002).

¹⁰³ Cameron: ”Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions” afsnit 9.5.

¹⁰⁴ Nollkaemper og de Wet, s. 200f.

¹⁰⁵ Protokol nr. 4 af 16. september 1963, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

¹⁰⁶ Resolution 1390 (2002), paragraf 2(b).

derfor heller ikke nogen strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser, som foreskrevet i EMRK artikel 6, stk. 1.¹⁰⁷

6.6.9 Våbenembargo

Angående våbenembargo kan det fastslås, at denne sanktion ikke ser ud til på nogen måde at være i strid med borgerlige rettigheder og forpligtelser eller i konflikt med EMRK. Den eneste mulige konflikt kunne være retten til respekt for ejendom beskyttet i den Første Tillægsprotokol til EMRK artikel 1: *”Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.”*

Det kan dog ikke anses for en krænkelse, at Sikkerhedsrådet beslutter, at et listet individ ikke må handle med (sine) våben, da begrænsningen er tilladt, jf. artikel 1, 2. led, som fastslår, at staten har en ubetinget ret til at håndhæve love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse.¹⁰⁸

6.6.10 Indefrysning af økonomiske midler

På baggrund af dommen fra Retten i Første Instans er det åbenlyst, at denne sanktionstype indebærer en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser, da sagen netop blev anlagt med påstand om krænkelse af ejendomsretten.

I sagen mod Rådet og Kommissionen nedlagde sagsøgerne kun påstand om, at beslutningen om at indefryse deres økonomiske midler var en krænkelse af deres ejendomsret. Det kunne have været interessant, hvis det i sagen også havde været prøvet, hvorvidt sanktionen er i strid med EMRK artikel 8 om ret til respekt for privatliv og familieliv. Cameron hævder, at retten til privatliv er nært forbundet med ejendomsretten, idet respekt for sin ejendom og dermed retten til at råde over sin ejendom er en forudsætning for at kunne realisere privat- og familieliv. Så når der f.eks. indefryses en privat bankkonto, så kan det eventuelt være i strid med EMRK artikel 8. Staten vil kunne hævde, at indefrysningen er nødvendig i et demokratisk samfund og dermed omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 8, stk. 2, selv om det dog kan være svært at fastholde betragtningen om nødvendighed, når man inddrager det faktum, at indefrysningen kan vise sig at blive meget langvarig.¹⁰⁹

Sanktionens potentielle konflikt med artikel 8 blev imidlertid løst med Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolution 1452 (2002), som giver mulighed for at få frigivet midler fra indefrysningen begrundet i humanitære forhold, f.eks. udgifter til husleje, medicin og lignende.

Efter analyse af de tre sanktionstyper, som bruges mod Al-Qaeda og Taleban, står det klart, at ”listing” og den medfølgende iværksættelse af sanktioner indebærer en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser, og derfor kan listede individer påberåbe sig EMRK artikel 6, stk. 1.

¹⁰⁷ Birkhäuser, s. 3.

¹⁰⁸ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 189.

¹⁰⁹ Samme, s. 188f.

6.6.11 Sanktioner – midlertidige foranstaltninger?

EMD har gennem sin retspraksis fastslået, at retten til en retfærdig rettergang efter EMRK artikel 6 kun er beskyttet, hvis foranstaltningen, som griber ind i individets borgerlige rettighed, er af afgørende betydning. Det betyder bl.a., at midlertidige foranstaltninger normalt ikke vil kvalificere til at fremkalde en ret til retfærdig rettergang. Sådant en tilgang til problematikken er forståelig, da det kan virke som ”over-kill”, at samtlige artikel 6’s retssikkerhedsgarantier skal kunne gøres gældende ved midlertidige foranstaltninger. Det må derfor også undersøges, om sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban er midlertidige foranstaltninger.¹¹⁰

På den ene side er sanktioner i sagens natur, og som jeg redegjorde for i afsnit 4, midlertidige foranstaltninger, da sanktioner iværksættes over for en aktør for at få denne til at ændre adfærd, og når dette er opnået, hæves sanktionerne igen. På den anden side, så har vi her at gøre med spørgsmålet om retten til at udfordre en statslig indefrysning af en persons økonomiske midler, som er af helt afgørende betydning for den sanktionsramte person, og indefrysning af økonomiske midler kan efter min mening ikke betragtes som en traditionel midlertidig foranstaltning, for der er ingen garanti for, at den netop kun er midlertidig; den kan meget vel være en permanent foranstaltning. Sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban er som tidligere beskrevet unikke, fordi de for hovedpartens vedkommende rammer personer, som ikke har nogen reel eller direkte mulighed for at ændre Al-Qaeda eller Talebans adfærd, hvilket som udgangspunkt er det, der skal til, før sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban hæves.¹¹¹

På den baggrund kan det konkluderes, at ”listing” udløser ret til retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse i overensstemmelse med EMRK artikel 6, stk. 1, da sanktionerne griber ind i individets borgerlige rettigheder og forpligtelser, og fordi sanktionerne ikke kun er midlertidige, men må betragtes som af afgørende betydning.

6.7 EMRK artikel 6

EMRK artikel 6, stk. 1 opstiller en række grundlæggende rettigheder vedrørende retten til en retfærdig rettergang: en retfærdig og offentlig rettergang, inklusiv høring, inden en rimelig frist, og dette skal ske foran en uafhængig og upartisk domstol, som afsiger dommen i et offentligt møde. Dog kan den offentlige høring begrænses under en række nærmere specificerede vilkår, bl.a. hvis det drejer sig om sager, der vedrører den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, jf. EMRK artikel 6, stk. 1. Henset til denne undtagelsesbestemmelse, kan det ikke kræves, at høringer i forbindelse med Sikkerhedsrådets sanktioner skal foregå offentligt.

6.7.1 Retspraksis

Der er flere sager ved EMD, hvor domstolen har accepteret restriktioner i personers retssikkerhed under nærmere angivne betingelser, men hvor ”kernen” i retten til en retfærdig rettergang er bevaret.

¹¹⁰ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 191ff.

¹¹¹ Samme, s. 191ff.

For det første afgjorde EMD i sagen Albert og Le Compte mod Belgien, at *administrative instanser* ikke kan pålægges at følge de grundlæggende rettigheder foreskrevet i artikel 6, stk. 1.

6.7.2 Albert og Le Compte mod Belgien

Albert og Le Compte var belgiske læger, hvis lægegodkendelser var blevet suspenderet af en belgisk administrativ instans ansvarlig for lægegodkendelser. Det var uomtvistet, at den belgiske instans ikke opfyldte betingelserne i EMRK artikel 6, stk. 1, og lægerne anlagde derfor sag med påstand om, at deres menneskerettigheder var krænket. EMD fastslog imidlertid, at det ikke kan kræves, at en administrativ instans følger artikel 6, stk. 1, så længe den selv samme instans er underlagt efterfølgende kontrol af en juridisk instans med fuld jurisdiktion, og som opfylder betingelserne til en retfærdig rettergang.

Dommen er set som et udtryk for, at EMD giver stater den fornødne fleksibilitet i forbindelse med administrative afgørelser om borgerlige rettigheder og forpligtelser, mens individet stadig har garanti for en retfærdig rettergang via muligheden for en efterfølgende juridisk bedømmelse.¹¹²

6.7.3 Waite og Kennedy mod Tyskland

I sagen Waite og Kennedy mod Tyskland afgjorde EMD, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, og i dommen fremhævede domstolen, at retten til domstolsprøvelse kan begrænses, så længe "kernen" i rettigheden ikke svækkes, hvis begrænsningen sker for at forfølge et lovligt mål, samt hvis der er proportionalitet mellem de anvendte midler og målet, som forfølges.

For det andet afgjorde domstolen, at stater stadig har et ansvar for at sikre, at artikel 6, stk. 1 overholdes, selvom staterne overdrager visse kompetencer til internationale organisationer. Med andre ord finder EMD ikke, at stater kan fralægge sig deres ansvar for at sikre retssikkerhedsgarantier ved at overføre kompetence til en international organisation.¹¹³

I sagen Waite og Kennedy mod Tyskland lagde EMD også til grund, at en stat kan give immunitet til internationale organisationer (i den pågældende sag havde Det Europæiske Rumagentur immunitet, så agenturet kunne ikke stilles for den tyske arbejdsret i forbindelse med en medarbejderstrid), så længe der er rimelige alternativer, som effektivt sikrer beskyttelse af individets rettigheder efter EMRK. Det Europæiske Rumagentur gav mulighed for at få prøvet en afgørelse inden for agenturets egen organisation og system. Domstolen fandt, at denne prøvelsesmulighed var i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, og dermed afgjorde domstolen, at det er tilstrækkeligt for overholdelse af menneskerettighederne, at internationale organisationer sørger for adgang til prøvelse inden for organisationen.

På baggrund af disse to sager kan det af relevans for FN's sanktioner mod personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban konkluderes, at det for det første ikke nødvendigvis

¹¹² Guthrie, s. 507.

¹¹³ Guthrie, s. 507.

kræves, at selve beslutningen om at indefryse økonomiske midler sker i overensstemmelse med alle retssikkerhedsgarantier, hvis blot der eksisterer mulighed for en efterfølgende prøvelse ved en uafhængig og upartisk domstol nedsat ved lov.

For det andet, at stater kan begrænse adgangen til prøvelse i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, så længe begrænsningerne er velbegrundede og mindst mulig restriktive; f.eks. kan der være vigtige sikkerhedsmæssige hensyn i at forsinke eller begrænse adgangen til en fuldstændig høring, bl.a. i de tilfælde, hvor en høring vil kunne forkludre en igangværende efterforskning af terrorisme.

Til sidst kan det konkluderes, at de to sager viser, at EMD finder, at en international organisation, som har fået overdraget kompetence fra stater, indenfor ”egne rammer” kan opfylde retten til en retfærdig rettergang og domstolsprøvelse i henhold til EMRK.¹¹⁴

6.8 Retssikkerhedsgarantier ydet af FN

Som jeg redegjorde for i afsnit 5, så var Sikkerhedsrådets beslutning om, at 1267-komiteen skulle udarbejde og offentliggøre retningslinjer for komiteens arbejde, herunder ”listing”- og ”delisting”-procedurerne et skridt i den rigtige retning for at sikre mere åbenhed omkring 1267-komiteens arbejde og derved forbedre individers retssikkerhedsgarantier.

6.8.1 Mulighed for at få kendskab til objektive og subjektive kriterier

Beskrivelsen af ”listing”-proceduren er dog ikke særlig udførlig, og især de europæiske landes kritik af, at 1267-komiteen ikke vil redegøre nærmere for de objektive kriterier, som kan føre til ”listing”, har komiteen valgt at sidde overhørig både ved udarbejdelsen af retningslinjerne og ved de efterfølgende revideringer af retningslinjerne. Det fremgår dog af retningslinjerne, at FN bl.a. yder retssikkerhedsgaranti i form af muligheden for at få vide, hvilke subjektive kriterier, som har ført til ”listing”, idet det listede individ gennem sin regering kan få adgang til baggrunden for sin ”listing”.

Jeg synes dog ikke, at den retssikkerhedsmæssige beskyttelse, som FN yder i den forbindelse, er meget værd, og jeg mener bestemt ikke, at der er tale om en retssikkerhedsgaranti, da det ikke er nogen garanti, at man som listet individ får kendskab til de subjektive kriterier for sin ”listing”, men kun en mulighed, som det er helt og aldeles op til den indberettende stat, om den vil oplyse.

Fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt finder jeg det yderst problematisk, at individet ikke kan få kendskab til hverken de objektive eller de subjektive kriterier, som lægges til grund for ”listing”, da det klart svækker den listedes muligheder for at forsvare sig og anmode om ”delisting”. Hvis den indberettende stat ikke ønsker at oplyse, på hvilket grundlag en person er blevet indstillet til ”listing”, så er vedkommende nødt til at ”skyde i blinde” og forsøge at forklare sig bredt i forhold til 1267-komiteen. Jeg mener, at dette element er med til at svække individets retsstilling, når 1267-komiteen behandler en ”delisting”-anmodning. I stedet for at modtage en velformuleret og

¹¹⁴ Samme, s. 508.

præcis "delisting"-anmodning, som forholder sig til konkrete kriterier, som har ført til "listing", så forsinkes det hele processen, at komiteen skal bruge tid på at gennemgå "delisting"-anmodninger, som kan være særdeles omfattende, idet anmodningerne jo skal tage højde for samtlige forhold, som komiteen kan tænkes at lægge vægt på. Ydermere er der en risiko for, at en person, som reelt burde tages af listen, ikke bliver det, fordi "delisting"-anmodningen muligvis ikke forklarer lige netop det forhold, som har ført til "listing" – og 1267-komiteen er ikke i en position, hvor komiteen vender tilbage til den anmodende stat og begrundet et afslag på "delisting" eller beder om supplerende oplysninger; afslaget er et blankt afslag, som endnu engang giver den listede meget ringe mulighed for at varetage sin sag.

6.8.2 Mulighed for at blive hørt af 1267-komiteen

Tilhængere af de nuværende "listing"- og "delisting"-procedurer vil hævde, at FN yder retssikkerhedsmæssig beskyttelse til de listede individer, idet de har mulighed for at forelægge deres sag i form af en "delisting"-anmodning eller anmodning om frigivelse af økonomiske midler begrundet i humanitære undtagelser igennem deres regering.

Igen vil jeg hævde, at den retssikkerhedsmæssige beskyttelse, som FN yder med det nuværende system ikke er god nok, da der kun er tale om en mulighed og ikke en retssikkerheds garanti. Ifølge EMRK artikel 6, stk. 1, kan der ske begrænsninger i adgangen til offentlig høring i forbindelse med en prøvelse, bl.a. af sikkerhedshensyn. Jeg har fuld forståelse for, at en høring inden "listing" vil underminere effekten af sanktionerne, men det forekommer betænkeligt, hvis mulighederne for begrænsning fortolkes udvidende og dermed bliver så vidtfavnende, at de også begrænser muligheden for at blive hørt i forbindelse med "delisting"-anmodninger. Jeg har svært ved at se det saglige argument for, at det ikke kan indskrives som en retssikkerheds garanti i 1267-komiteens retningslinjer, at et listet individ kan kræve at blive hørt af komiteen, så det dermed garanteres, at også individer, hvis regering ikke vil føre deres sag, kan forelægge deres "delisting"-anmodning, for som det er nu, er disse individer fanget i et "vakuum", hvor de ikke har mulighed for at råbe komiteen op.

Den manglende vilje blandt Sikkerhedsrådets og 1267-komiteens medlemmer til at vedtage en sådan garanti til listede individer kan, ud fra de observationer som jeg gjorde mig i mit arbejde for komiteen, dels begrundes i den manglende menneskeretlige tradition i visse af de permanente medlemsstater, hvorfor disse stater ikke vægter en ændring særlig højt. Den skal dog også findes i ressourcemæssige hensyn, da FN har et stramt budget, og hvis der skal ydes en garanti til alle listede individer om, at de kan forelægge "delisting"-anmodninger for komiteen, så må der nødvendigvis følge penge med, idet det vil kræve tid og ekstra medarbejdere, hvis komiteen skal behandle alle "delisting"-anmodninger.

6.8.3 Mulighed for prøvelse

Som retssikkerhedsmæssig beskyttelse giver FN mulighed for, at listede individer kan få prøvet deres "listing" ved at anmode om "delisting" gennem deres regering. Som jeg netop har redegjort for, så mener jeg ikke, at den retssikkerhedsmæssige beskyttelse er tilstrækkelig, alene af den grund, at der kun er tale om en mulighed og ikke en garanti. Men i de tilfælde, hvor "delisting"-anmodninger rent faktisk bliver forelagt 1267-

komiteen, så finder jeg stadig ikke, at den retssikkerhedsmæssige beskyttelse er tilstrækkelig, idet det er min opfattelse, at det er yderst tvivlsomt, om de nuværende muligheder for prøvelse inden for FN-systemet af både "listing" og afslag på "delisting" er i overensstemmelse med rettighederne om retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse. En prøvelse af en "listing"-beslutning (dvs. en behandling af en "delisting"-anmodning) fremstår klart som en politisk prøvelse og ikke en juridisk prøvelse i overensstemmelse med EMRK, da 1267-komiteen er et politisk og ikke juridisk organ. Dette underbygges også af USA's afgørende rolle, som man så i forbindelse med den svenske "delisting"-anmodning af de tre somaliere.

Henset til det faktum, at det er samme instans, som beslutter at liste personer, og som står for den eventuelle efterfølgende prøvelse af beslutningen, forekommer det mig, at muligheden for prøvelse i FN-systemet hverken er upartisk eller uafhængig som krævet efter EMRK artikel 6, stk. 1. Retspraksis i form af dommene *Albert og Le Compte mod Belgien* samt *Waite og Kennedy mod Tyskland* viser imidlertid, at selvom en beslutningstræffende instans ikke opfylder alle betingelserne i EMRK artikel 6, stk. 1, så er det ikke i strid med konventionen at lade instansen træffe afgørelse, så længe der er mulighed for en efterfølgende prøvelse af beslutningen. Den efterfølgende prøvelse kan godt foretages af selv samme instans i en international organisation og være i overensstemmelse med konventionen, så længe der altid er en mulighed for individet for at få prøvet sin sag ved en juridisk instans, hvilket jo bl.a. T-306/01 viser er muligt, idet sagsøgerne kunne anlægge sag ved Retten i Første Instans.

Samlet mener jeg, at den nuværende retssikkerhedsbeskyttelse, som 1267-komiteen yder, er utilstrækkelig, da ingen af de nuværende foranstaltninger ydet af FN er garantier for de listede individer. Derfor vil jeg i det følgende undersøge, hvilke andre retssikkerhedsgarantier listede individer har.

6.9 Retssikkerhedsgarantier ydet af stater og internationale domstole

Denne fremstilling har som tidligere nævnt et individorienteret, retssikkerhedsmæssigt og ikke et folkeretligt fokus for øje, men for fuldt ud at kunne analysere individets retssikkerhedsbeskyttelse i sanktionssystemet mod Al-Qaeda og Taleban, skal der her kort inddrages et folkeretligt perspektiv om FN-Pagtens retskildemæssige værdi i forhold til EMRK.

6.9.1 Implementering af sanktioner

Teksten i resolutionerne angående sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban foreskriver ikke, at implementering og håndhævelse af sanktionerne kan underkastes andre internationale eller nationale forpligtelser, hvilket ellers typisk fremgår af resolutionsteksten, jf. f.eks. resolution 1373 (2001): *"calls upon all States...to take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not [participated in terrorism]."*

Tværtimod er det bemærkelsesværdigt, at Sikkerhedsrådet i resolution 1333 (2000) bruger et usædvanligt skarpt ordvalg, idet resolutionen udtrykkeligt: *"calls upon all States...to act strictly in accordance with the provisions of this resolution,*

notwithstanding the existence of any rights or obligations conferred or imposed by any international agreement or any contract..."¹¹⁵ Selvom hensigten med ordvalget må være at fastslå, at den nye resolution har forrang for alle øvrige internationale aftaler, så står teksten i resolution 1333 (2000) alligevel i skarp kontrast til øvrige resolutioner omhandlende terrorbekæmpelse, jf. f.eks. føromtalte resolution 1373 (2001). Andre resolutioner nævner udtrykkeligt, at midlerne i kampen mod terrorisme skal anvendes med respekt for og forholdstagen til den øvrige internationale og nationale lovgivning.

Hvorfor denne forskel i to resolutioner, som begge har til formål at bekæmpe terrorisme, men altså har vidt forskellig vægt i forhold til andre internationale og nationale bestemmelser, og dermed også på afgørende vis stiller individet en hel del ringere i resolution 1333 (2000) og kampen mod Al-Qaeda og Taleban? Det er utænkeligt, at der blot er tale om en formuleringsforskel, da Sikkerhedsrådets resolutioner er yderst gennearbejdede, og hvert et ord er blevet vendt og drejet inden vedtagelsen. Efter min mening er det et bevidst valg fra Sikkerhedsrådets side og et signal om, at sanktionerne skal implementeres i de enkelte medlemsstater, også selv om sanktionerne strider mod national lovgivning eller andre internationale forpligtelser, f.eks. EMRK.

Dette kan bringe stater i en vanskelig situation, fordi de på den ene side skal sikre effektiv opfyldelse af statens FN-forpligtelser og implementerer sanktionerne i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets henstilling, og på den anden side skal staten beskytte individet og sikre de grundlæggende menneskerettigheder.

6.9.2 Staternes dilemma

Denne problemstilling er Retten i Første Instans inde på i dommen T-306/01, og det er en af grundene til, at der har lydt kritik af dommen for at være en politisk dom. Hvis Retten i Første Instans var nået frem til, at sanktionerne var i strid med EMRK, så havde retten stillet EU-medlemslandene i et politisk dilemma. Ifølge FN-Pagtens artikel 25, accepterer medlemmerne af FN *"at gå ind på at anerkende og udføre Sikkerhedsrådets beslutninger i overensstemmelse med FN-Pagten"*, og i tråd med resolution 1333 (2000) bestemmer FN-Pagtens artikel 103, at *"i tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte."* Vælger staten ikke at implementere sanktionerne, handler staten i strid med bl.a. artikel 25 og artikel 103 i FN-Pagten, og vælger staten at implementere sanktionerne uden at følge de nationale og internationale retssikkerhedsgarantier, risikerer staten at krænke menneskerettighederne.¹¹⁶

6.9.3 Stater forpligtet til at sørge for prøvelsesmulighed

Hvis rationalet bag dommen fra EMD i sagen Waite og Kennedy mod Tyskland holder, så vil stater, der implementerer sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban, være forpligtet til at sørge for mulighed for effektiv prøvelse af 1267-komiteens

¹¹⁵ Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000), paragraf 17.

¹¹⁶ Guthrie, s. 516.

beslutninger, eftersom der ikke er noget rimeligt alternativ til prøvelse inden for FN-systemet.

FN's medlemsstater har flere gange efterlyst, at Sikkerhedsrådet sørger for mulighed for at få prøvet 1267-komiteens beslutninger i overensstemmelse med de grundlæggende retssikkerhedsgarantier om retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse. Et af de seneste eksempler er det danske forslag om at oprette en FN-ombudsmand, som skal varetage menneskerettigheder ved anmodninger om "delisting", hvortil individer skal kunne henvende sig, hvis de mener at være havnet uretmæssigt på sanktionslisten.¹¹⁷ Forslaget bliver fremlagt i Sikkerhedsrådet i løbet af 2006, og jeg vil redegøre nærmere for forslaget om en ombudsmand i afsnit 7.

Set i lyset af dommene fra EMD vil FN's medlemsstater efter min mening have svært ved at komme igennem med deres krav om, at FN skal sørge for prøvelsesmuligheder af 1267-komiteens "listing"-beslutninger inden for FN-systemet, idet retspraksis fra EMD viser, at den manglende prøvelsesmulighed af 1267-komiteens "listing"-beslutninger inden for FN-systemet ikke krænker retten til retfærdig rettergang og effektiv domstolsprøvelse, så længe andre kompetente domstole kan sikre tilstrækkelig beskyttelse af rettighederne. Dommen fra Retten i Første Instans er jo netop bevis for, at de listede havde andre domstole at gå til.¹¹⁸

6.9.4 Kompetente domstole?

Cameron stiller sig imidlertid tvivlende over for, om Retten i Første Instans kan anses for at være en kompetent domstol. Han fremfører som argument, at i sager om finansiering af terrorisme vil bevismaterialet delvis bestå af fortroligt efterretningsmateriale, hvorfor en beslutning om indefrysning af økonomiske midler ofte er politisk betonet. Erfaringer fra det amerikanske retssystem viser, at "listing"-beslutninger sjældent bliver omstødt af retssystemet, fordi retsinstanserne er tilbageholdende med at blande sig i politiske beslutninger.¹¹⁹

Cameron finder, at hverken Retten i Første Instans, EMD eller EF-Domstolen er kompetente, da de ikke er i besiddelse af den fornødne ekspertviden om fortroligt efterretningsmateriale, og da deres komposition og funktion som internationale domstole gør dem uegnede til at pådømme sådanne sager.¹²⁰

Jeg kan følge Camerons argumentation et stykke hen ad vejen, for jeg mener, at domstolene måske ikke nødvendigvis har de rette forudsætninger p.t., men jeg er til gengæld af den mening, at de vil kunne tilvejebringe dem. Det, som i mine øjne kunne underbygge Camerons argumenter – i hvert fald for så vidt angår EMD – er domstolens dynamiske fortolkningsstil. Den kan ændre sig markant, og medlemsstaterne har nok p.t. en følelse af, at EMD beslutter sig på områder, som burde overlades til den nationale lovgivningsmagt. Denne bekymring kunne blive endnu mere udtalt på dette meget sensitive og politisk sprængfarlige område.

¹¹⁷ <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2005/11/23/234426.htm?print=yes>

¹¹⁸ Lysén, s. 4.

¹¹⁹ Cameron: "European Union Anti-Terrorist Blacklisting", s. 248.

¹²⁰ Samme, s. 249.

7. FORBEDRINGER AF SANKTIONSSYSTEMET MOD AL-QAEDA OG TALEBAN

7.1 Indledning

I denne afsluttende del vil jeg på baggrund af mine redegørelser og analyser rette fokus fremad og se på mulige forbedringer af det nuværende sanktionssystem mod personer tilknyttet Al-Qaeda eller Taleban samt redegøre for eventuelle alternativer til det nuværende system. Som perspektivering vil jeg til sammenligning indledningsvis undersøge, om der er fordele ved at bevare det nuværende system.

7.2 Bevaring af det nuværende system

Under mit arbejdsforløb for 1267-komiteen stod det hurtigt klart, at ikke alle medlemmer af Sikkerhedsrådet og 1267-komiteen ønsker at ændre sanktionssystemet eller "listing"- og "delisting"-procedurerne.

Det var åbenlyst, at de europæiske stater, især Sverige og Schweiz, men også de øvrige EU-lande, som har siddet i Sikkerhedsrådet, siden sanktionerne blev indført i 1999, har været bekymrede over de manglende retssikkerhedsgarantier ved det nuværende sanktionssystem mod Al-Qaeda og Taleban, og hvorvidt 1267-komiteens "listing"- og "delisting"-procedurer er i overensstemmelse med EMRK.

Derimod observerede jeg, at der blandt visse af de permanente medlemmer ikke er megen lyst til at ændre det nuværende system; senest kom 1267-komiteens manglende enighed om ændringer i det nuværende system til udtryk under komiteens arbejde med revidering af komiteens retningslinjer. Som det eneste er retningslinjerne om "listing"- og "delisting"-procedurerne ikke ændret (bortset fra enkelte tekniske rettelser): *"Following intense efforts by all its members, the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee on 21 December 2005 revised its guidelines for the conduct of its work [...] With regard to section 6 and 8, dealing with listing and delisting procedures, only technical corrections were introduced, since no agreement has been reached so far."*¹²¹

At de nuværende "listing"- og "delisting"-procedurer ikke er tilfredsstillende, har Sikkerhedsrådet tilkendegivet, bl.a. fastslået det i den seneste resolution vedrørende sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban, at Sikkerhedsrådet *"requests that the Committee continue its work on the Committee's guidelines, including on listing and delisting procedures, and implementation of resolution 1452 (2002) and requests that the Chairman, in his periodic reports to the Council pursuant to paragraph 16 above, to provide progress reports on the Committee's work on these issues."*¹²² Blandt Sikkerhedsrådets medlemmer blev der opnået enighed om, at de nuværende procedurer er utilfredsstillende, og derfor blev det ikke blot pålagt 1267-komiteen at forbedre procedurerne; Sikkerhedsrådet vedtog også, at formanden i sin kvartalsrapport til Sikkerhedsrådet skal orientere om arbejdet med at forbedre procedurerne – sandsynligvis fordi Sikkerhedsrådet udmærket er klar over, at arbejdet med at nå til

¹²¹ <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8602.doc.htm>

¹²² Resolution 1617 (2005), paragraf 18.

enighed blandt komiteens medlemmer er vanskeligt, og fordi forbedring af ”listing”- og ”delisting”-procedurerne er et område med stor international fokus.

I Sikkerhedsrådet kan de 15 medlemmer tilsyneladende godt nå til enighed om, at ”listing”- og ”delisting”-procedurerne er utilstrækkelige, men i det konkrete arbejde i 1267-komiteen kan de samme 15 medlemmer underligt nok ikke nå til samme enighed. Jeg formoder, at dette forhold skyldes, at modstanderne af ændringer af det nuværende system har accepteret resolution 1617 (2005) og bestemmelsen om, at procedurerne skal forbedres for at sende et vigtigt signal til omverden om, at de støtter arbejdet med at sikre individers retssikkerhed. Dermed blokerer de pågældende medlemmer ikke offentligt for ændringer af det nuværende system, da diskussionerne i 1267-komiteen foregår i hemmelighed, og det derfor ikke vil nå til offentlighedens kendskab, hvilke stater der modarbejder indførelsen af bedre retssikkerhedsgarantier for listede individer.

7.2.1 Intet skal stå i vejen for kampen mod terrorisme

Det kan umiddelbart være svært at forstå, hvorfor visse af 1267-komiteens medlemmer kæmper for at bevare det nuværende system og ikke ønsker at sikre bedre rettigheder for de listede individer. Cameron har set nærmere på forskellige argumenter for at bevare det nuværende sanktionssystem, bl.a. hævder han, at der blandt visse af Sikkerhedsrådets permanente medlemmer er et fremherskende synspunkt om, at terrorisme er det nye årtusindes største trussel, og at intet – heller ikke retssikkerhedsgarantier og menneskerettigheder – skal have lov til at stå i forvejen for at sikre international fred og sikkerhed.¹²³

Jeg er helt enig i dette synspunkt, da der er utvivlsomt efter terrorangrebet på World Trade Center 11. september 2001 var en holdning om, at man hellere ville løbe risikoen for at lade en uskyldig person være listet end at lade skyldige personer, som kan bidrage til nye terrorangreb, gå fri. I løbet af de seneste 5-6 år er der dog i visse stater kommet øget fokus på, at man ikke skal tilsidesætte menneskerettigheder og retssikkerhedsbeskyttelse i kampen mod terrorisme, og jeg tror med tiden, at der vil komme et holdningsskifte, så det bliver en mere gængs opfattelse blandt alle Sikkerhedsrådets medlemmer, at terrorisme godt kan bekæmpes effektivt samtidig med, at de fundamentale menneskerettigheder overholdes.

7.2.2 Modvirker amerikansk dominans

Det er endvidere blevet fremført, at det nuværende sanktionssystem modvirker den amerikanske dominans i kampen mod terrorisme, og at individet trods alt er sikret bedre retssikkerhed i FN-systemet, end hvis kampen mod Al-Qaeda og Taleban udelukkende blev ført af USA. I forlængelse af dette synspunkt er der også tilhængere, som mener, at de eneste eksisterende FN-alternativer til det nuværende system er at gå tilbage til ”comprehensive sanctions” eller at tage fredssikringsmidler i brug som hjemlet i FN-Pagtens artikel 42. Begge metoder har vist sig at have vidtrækkende og voldsomme konsekvenser for en ofte meget stor gruppe af uskyldige personer, og

¹²³ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 173.

derfor er det nuværende sanktionssystem klart at foretrække, da det er de mindst indgribende foranstaltninger for færrest mulige mennesker.¹²⁴

7.3 Forbedringer af det nuværende system

7.3.1 Forbedring af individets retsstilling i ”delisting”-processen

Under Interlaken-processen, som blev iværksat tilbage i 1998 af den schweiziske regering med det formål at forbedre implementering af FN's sanktioner, blev der bl.a. blevet arbejdet på at forbedre ”delisting”-proceduren. Det blev fastslået, at eftersom sanktionsramte individer kan være listet ved en fejl, så må det også være i Sikkerhedsrådets interesse at overveje procedurer, som giver enkeltpersoner ret til at anmode om ”delisting” for at sikre sanktionslistens korrekthed.

Eftersom der ikke er nogen fast, rutinemæssig procedure for ”listing”, er det vigtigt, at en ny ”delisting”-procedure udvikles med tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne tage højde for de forskellige måder, hvorpå et individ kan blive listet. Jeg formoder, at arbejdsgruppen især hentyder til, hvorvidt det er fortroligt efterretningsmateriale, som ligger til grund for ”listing”, og hvordan man kan lave en fornuftig ”delisting”-procedure uden at give individet eller andre stater en ubetinget adgang til fortroligt materiale. En ubetinget ret til at få adgang til alt materiale (inklusiv fortroligt materiale), som ligger til grund for en ”listing”, kunne tænkes at blive udnyttet.

Arbejdsgruppen foreslog derfor, at en listet person får ret til direkte og personligt at fremsætte en anmodning om ”delisting” til formanden for 1267-komiteen. I samme forbindelse blev det diskuteret, hvor bevisbyrden bør ligge ved ”delisting”-anmodninger, og arbejdsgruppen fandt, at det bør være 1267-komiteen, som har bevisbyrden i sådanne sager.¹²⁵

Som bekendt valgte 1267-komiteen ikke at følge disse anbefalinger fra Interlaken-arbejdsgruppen. Personligt mener jeg, at det er en fejl, da det ville kræve en forholdsvis lille ændring af den nuværende ”delisting”-procedure, men som jeg også redegjorde for i afsnit 6, vil det kræve, at der tilføres yderligere ressourcer til den del af FN-Sekretariatet, som arbejder for 1267-komiteen, da det må antages, at en sådan ændring vil betyde en stigning i antallet af ”delisting”-anmodninger, og jeg observerede i min tid for 1267-komiteen, at sekretariatet i forvejen er hårdt belastet af de mange arbejdsopgaver for komiteen.

7.4 Forslag om forudgående kontrolmuligheder

7.4.1 Kontrolinstans

Det kunne overvejes, hvorvidt det er muligt at indføre en præventiv, forudgående kontrolinstans, som gennemgår beviserne og grundlaget for en ”listing”-anmodning.¹²⁶

Umiddelbart mener jeg dog, at en sådan idé må afvises, da det for at sikre sanktionernes effektivitet er nødvendigt, at sanktionerne iværksættes hurtigt og hemmeligt. En af grundene til, at visse af 1267-komiteens medlemmer ønsker at

¹²⁴ Cameron: “UN Targeted Sanctions...”, s. 174.

¹²⁵ Interlaken-rapporten, s. 28f.

¹²⁶ Cameron: “UN Targeted Sanctions...”, s. 199.

bevare den nuværende lukkethed omkring komiteens arbejde, er bl.a. netop for at værne om sanktionernes effektivitet.

Allerede med det nuværende og forholdsvis lukkede sanktionssystem har der været problemer med presselæk. Jeg observerede under mit arbejde for komiteen, hvilke konsekvenser et sådant presselæk kan have, idet USA og Storbritanniens fælles anmodning om at liste syv egyptiske statsborgere slap ud til pressen, før komiteen havde nået at færdigbehandle ”listing”-anmodningen inden for deres 48 timers ”no objection”-procedure. Resultatet var, at egypterne dermed blev advaret om den forestående ”listing” og fik mulighed for at flytte deres økonomiske midler i sikkerhed og gå under jorden, inden sanktionerne blev iværksat samtidig med, at det blev offentligt kendt, hvilke stater der havde anmodet om ”listing”.

Det er endvidere utænkeligt, at FN’s medlemsstater ville lade en kontrolinstans få adgang til alt bevismaterialet, som ligger til grund for ”listing”-anmodningen, da det vil kræve adgang til fortroligt efterretningsmateriale, hvis kontrolinstansen skal lave en fyldestgørende vurdering af beviserne.

7.4.2 Indførelse af ”listing”-kriterier

Cameron mener, at det bør overvejes at vedtage bestemte juridiske kriterier, som skal være opfyldt, enten på FN-niveau eller nationalt, før der kan ske ”listing”. I modsætning til en decideret kontrolinstans, som skal have adgang til alt bevismateriale, vil der her kun være tale om, at den indberettende stat blot garanterer, at de objektive betingelser for ”listing” er opfyldt.¹²⁷

Man kan ifølge Cameron forestille sig en situation, hvor FN’s medlemsstater aftaler at tillade indefrysning af deres statsborgeres økonomiske midler med relativt små beviser for tilknytning til Al-Qaeda og Taleban, hvis den indberettende stat til gengæld garanterer ikke at modsætte sig ”delisting” af vedkommende person, hvis en efterfølgende national efterforskning i det land, hvor den listede persons økonomiske midler er blevet indefrosset, afslører, at der er utilstrækkelige beviser. Sådant et system kunne ifølge Cameron tænkes at opfylde EMRK og i særdeleshed, hvis systemet kombineres med en form for kompensationsordning for uretmæssig ”listing”.¹²⁸

Jeg kan følge Cameron i hans synspunkt om, at listede personer sikres langt bedre retssikkerhed med dette forslag, idet der både vil være en række forudgående objektive kriterier, som skal være opfyldt, før ”listing” kan ske, og der samtidig vil ske en efterfølgende prøvelse i form af en efterforskning, som sikrer, at personen ikke uretmæssigt er udsat for ”listing.” Hvis det skulle vise sig at være tilfældet, vil den uretmæssigt listede person være sikret ”delisting”, hvilket er en klar forbedring i forhold til det nuværende system, hvor en uretmæssigt listet person kan forblive på listen, hvis blot ét af komiteens 15 medlemmer blokerer ”delisting”-anmodningen med et veto.

¹²⁷ Samme, s. 203f.

¹²⁸ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 203.

Jeg ser dog et ressourcemæssigt problem i forslaget; i mit arbejde for 1267-komiteen erfarede jeg, hvor store problemer, der er med at få implementeret sanktionerne i mange af de små stater og i u-landene. Jeg mener, at det vil være en stor byrde for mindre ressourcestærke stater, at FN pålægger dem at gennemføre en krævende efterforskning af mulige terrorforbindelser, og jeg kan nemt forestille mig, at visse vestlige stater vil stille sig tvivlende over for grundigheden og effektiviteten af en mindre ressourcestærk stats efterforskning, og man nemt vil kunne forestille sig situationer, hvor listede personer involveret i Al-Qaeda kan bestikke sig af sanktionslisten ved at påvirke nationale instanser under efterforskningen.

7.5 Forslag om efterfølgende prøvelsesmuligheder

7.5.1 Mulighed for at prøve 1267-komiteens beslutninger

Den tilsyneladende vilkårlighed ved 1267-komiteens beslutninger om ”listing” og ”delisting” kan fjernes uden at true Sikkerhedsrådets ukrænkelighed og enekompetence med hensyn til at bedømme, hvad der udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. Cameron foreslår, at denne vanskelighed kan omgås ved at fokusere de juridiske kræfter på 1267-komiteen som et underliggende organ til Sikkerhedsrådet. ”Kongen i renæssancen kunne ikke gøre noget forkert, men det kunne hans ministre” – på samme måde kan 1267-komiteen begå fejl og pådømmes af en ekstern instans uden at skade Sikkerhedsrådets autoritet.¹²⁹

Cameron mener, at man skal betragte 1267-komiteen som det, den er reelt er i medfør af FN-Pagtens artikel 29, nemlig et hjælpeorgan til Sikkerhedsrådet og fokusere på, at det ifølge FN-Pagtens artikel 103 og den gængse opfattelse kun er FN-Pagten, og hvad der udspringer heraf, som domstolene ikke kan foretage en materiel prøvelse af. Cameron anlægger den fortolkning, at 1267-komiteens beslutninger ikke udspringer af FN-Pagten, da de ikke er vedtaget af Sikkerhedsrådet efter artikel 41, men af et underliggende organ, hvis beslutningskompetence ikke fremgår af FN-Pagten.¹³⁰

Jeg er uenig med Cameron i denne betragtning, dels ud fra en teoretisk betragtning, da jeg finder, at 1267-komiteens beslutninger udspringer af FN-Pagten, idet beslutningerne træffes i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets resolutioner i medfør af artikel 41. Endvidere er min uenighed med Cameron baseret på mine egne erfaringer og observationer i mit arbejde for 1267-komiteen, hvor det står ret klart, at 1267-komiteen i praksis ikke kun er et hjælpeorgan til Sikkerhedsrådet, men snarere fungerer som Sikkerhedsrådets forlængede arm. De 15 medlemmer af Sikkerhedsrådet er de samme 15 medlemsstater, som har sæde i 1267-komiteen. I praksis er det den pågældende medlemsstats FN-ambassadør, som repræsenterer staten, når sanktionerne bliver diskuteret i Sikkerhedsrådet, mens det blot vil være en ”menig” repræsentant for den pågældende medlemsstat, som repræsenterer staten, når 1267-komiteen diskuterer sanktionerne. Uanset hvem, der repræsenterer staten, er det de samme holdninger fra den pågældende stat, idet repræsentanterne altid ytrer sig i overensstemmelse med deres nationale regeringer, uanset om de repræsenterer staten i Sikkerhedsrådet eller i 1267-komiteen.

¹²⁹ Vlcek, s. 13.

¹³⁰ Cameron: ”UN Targeted Sanctions...”, s. 183f.

Som jeg også redegjorde for i afsnit 5, så har 1267-komiteen fået overdraget en del kompetencer, som kunne opfattes som værende Sikkerhedsrådets enekompetencer, og jeg ved fra egne observationer, at det er en sanktionskomite, som træffer vigtige og afgørende beslutninger; selvfølgelig inden for komiteens mandat, men dette er, som jeg også nævnte tidligere, meget bredt, så det er kun i få tilfælde, at 1267-komiteen ser sig ude af stand til at behandle en sag. Ellers oplevede jeg kun, at 1267-komiteen benyttede sig af muligheden for at gå til Sikkerhedsrådet en enkelt gang i tilfælde af manglende konsensus blandt komiteens medlemmer.

Så jeg kan ikke erklære mig enig i Camerons betragtninger om, at man skarpt kan adskille 1267-komiteen og Sikkerhedsrådet i en prøvelsessituation og foretage materiel prøvelse af 1267-komiteens beslutninger, selvom man ikke kan prøve Sikkerhedsrådets beslutninger. Jeg mener, at det er for "søgt" og teoretisk en slutning, som ikke afspejler de faktiske forhold.

7.5.2 National prøvelse i den indberettende stat

Det blev i afsnit 6 fremført, at beslutninger om indefrysning af økonomiske midler skal kunne prøves af en kompetent retsinstans for at opfylde kravene i EMRK; Retten i Første Instans så sig ikke i stand til at foretage en materiel prøvelse af de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter i medfør af FN-Pagtens artikel 103, men foretog alligevel en prøvelse ud fra en meget udvidende fortolkning af princippet om jus cogens.

Det blev ligeledes nævnt, at Cameron ikke mente, at der findes internationale kompetente domstole, som er i stand til at foretage en prøvelse, som systemet er i dag. Følger man det synspunkt, at en prøvelsesinstans for at være kompetent skal have fuldstændig adgang til alle faktiske og juridiske oplysninger i en sag, så bør man rette opmærksomheden mod Schweiz. Schweiz har i forbindelse med Sikkerhedsrådets vedtagelse af et nyt sanktionsregime i Irak sørget for en prøvelsesmulighed for individer, hvis økonomiske midler er blevet indefrosset.

Appelmuligheden til den føderale domstol sikrer individets retssikkerhedsgarantier i forbindelse med en effektiv domstolsprøvelse, idet domstolen har fuld adgang til og dermed viden om alle faktuelle og juridiske forhold, og domstolen ser sig endda i stand til at prøve selve Sikkerhedsrådets resolutioner, som har dannet baggrund for indefrysning af økonomiske midler mod irakerne. Endnu har ingen benyttet sig af den schweiziske appelmulighed.¹³¹

Cameron følger op på denne idé og tager den yderligere et skridt videre, idet han foreslår, at der kan skabes en national forpligtelse til at lade listede individer anlægge sag ved den indberettende stats nationale domstole. I tilfælde af, at den nationale domstol i den indberettende stat, giver den listede medhold i, at vedkommende er uretmæssigt anført på sanktionslisten, skal der ske "delisting". Ved at lade det være nationale domstole i den indberettende stat, som er rette prøvelsesorgan, kan man

¹³¹ Birkhäuser, s. 14f.

undgå den situation, at den indberettende stat skal udlevere fortroligt efterretningsmateriale til bevisvurdering til en anden stats domstole.¹³²

7.5.3 Oprettelse af en retsinstant i FN-regi

Det er blevet foreslået at oprette en international retsinstant under FN med den fornødne kompetence og ekspertise til at behandle ”listing”-beslutninger, hvilket vil sikre sanktionsramte individer en juridisk prøvelse inden for FN-systemet af 1267-komiteens beslutninger.¹³³

Der er dog flere problemer i at oprette en FN-retsinstant til at prøve sanktioner; for det første er der det praktiske og uhensigtsmæssige aspekt i at give juridiske midler til alle individer, som påvirkes direkte eller indirekte af sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban. Der må formodes at blive tale om en stor gruppe mennesker, og hvis alle disse skal sikres optimale retssikkerhedsgarantier, så vil det ifølge Cameron blive meget dyrt, bureaukratisk og ressourcekrævende at oprette en sådan retsinstant.

Cameron mener heller ikke, at en FN-retsinstant vil have gode ”overlevelseschancer”, da alle medlemsstaterne af FN skal have mulighed for at sidde i instansen, og dermed vender vi endnu engang tilbage til problemet med, at mange stater er tilbageholdende med at udlevere bevismateriale i form af fortroligt efterretningsmateriale eller lignende, hvis det kommer til offentlighedens eller andre staters kendskab.¹³⁴

Jeg vil også hævde, at den generelle tiltro til retsinstanten kan blive et problem, og at retsinstanten i hvert fald skal oprettes med særligt henblik på at fungere helt uafhængig af det øvrige FN-system og især Sikkerhedsrådet, så der ikke kan rejses tvivl, om at retten fungerer uafhængig og upartisk som krævet efter EMRK artikel 6, stk. 1. Endvidere mener jeg også, at det kan blive problematisk, hvis der gives fri adgang til at foretage materiel prøvelse af Sikkerhedsrådets beslutninger; kompetencen til at træffe forholdsregler mod trusler mod international fred og sikkerhed tilkommer efter FN-Pagtens artikel 41 kun Sikkerhedsrådet, og hvis der oprettes en FN-retsinstant, som kan prøve beslutninger om sådanne forholdsregler, så vil retten gå ind og prøve politiske beslutninger, som kan give problemer i forhold den skarpe sondering, som bør være mellem den lovgivende, dømmende og udøvende magt.

Oprettelse af en retsinstant i FN-regi til at prøve Sikkerhedsrådets og 1267-komiteens beslutninger forekommer politisk usandsynlig henset til FN-medlemsstaternes generelle tilbageholdende med at skabe en sådan instans og staternes særlige forbehold over for at dele fortroligt efterretningsmateriale med andre.¹³⁵

7.5.4 FN-ombudsmand

I efteråret 2005 kom det frem, at Danmark arbejder på at få oprettet en særlig ombudsmandsinstitution i FN-systemet. Det konkrete forslag er endnu ikke blevet fremlagt i Sikkerhedsrådet, så de præcise detaljer kendes endnu ikke, men overordnet

¹³² Cameron: “UN Targeted Sanctions...”, s. 205.

¹³³ Guthrie, s. 521ff.

¹³⁴ Cameron: “UN Targeted Sanctions...”, s. 177.

¹³⁵ Guthrie, s. 521ff.

indebærer forslaget, at der etableres en slags FN-ombudsmand i forbindelse med FN's Sikkerhedsråd, som man kan klage til, hvis man mener, at man uretmæssigt er havnet på sanktionslisten. Ombudsmandsinstitutionen skal så have mulighed for at henvende sig til FN og kræve, at pågældende fjernes fra listen. Den danske udenrigsminister forklarede i forbindelse med forslaget, at han mener, at måden, som sanktionslisten bliver lavet på, er i orden, men problemet er, at der kan ske fejl, og at der dermed kommer folk på listen, der ikke skulle have været der, og at det med det nuværende system er meget svært at komme af listen igen.¹³⁶

Jeg synes, at det danske forslag om en FN-ombudsmand for menneskerettigheder falder i god tråd med forslaget fra Interlaken-arbejdsgruppen, som indledte afsnit 7.3 om forbedringer af det nuværende system. Der vil endvidere være brugbare erfaringer fra EU-ombudsmandsinstitutionen, som kan bruges i forsøget på at oprette en ombudsmandsinstitution i en stor international organisation som FN. Jeg mener, at "delisting"-processen er det vigtigste sted at sætte ind, hvis man vil sikre individer bedre retssikkerhedsbeskyttelse; det er i mine øjne vigtigere at forbedre "delisting"-processen, så det sikres, at uretmæssigt listede kommer af sanktionslisten, end det er at forbedre "listing"-proceduren. Det optimale ville selvsagt være, hvis begge procedurer blev forbedret, men skal der prioriteres, må "delisting" gå forud, for selv med forbedringer af "listing"-proceduren vil der kunne ske fejl, og så er det vigtigt med en optimal og retfærdig "delisting"-procedure.

8. KONKLUSION

Målrettede sanktioner kan være et nyttigt redskab, når det internationale samfund forsøger at ændre undertrykkende regimers adfærd, men som denne fremstilling har vist, er det problematisk, når de målrettede sanktioner anvendes mod individer, da sanktionssystemet blev udtænkt til at skulle bruges mod stater, og individets rettigheder efter national og international lov kan i høj grad blive påvirket af internationale sanktioner.

Med denne fremstilling er der blevet redegjort for, at den manglende enighed i FN om en definition på terrorisme blokerer for en række politiske tiltag i kampen mod terrorisme. Et af de midler, som FN benytter sig af i kampen mod terrorisme, er "smart sanctions", og gennem en redegørelse for de overordnede linjer i FN's sanktionssystem og historiske udvikling blev det fastslået, at der siden den kolde krigs afslutning er sket en stigning i anvendelsen af sanktioner, men at det først var med sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban, at enkeltpersoner begyndte at blive listet. At målet for sanktionerne ændres til enkeltpersoner har medført en lang række problemer for de listede personer i forhold til menneskerettigheder og retssikkerhedsgarantier.

Der er blevet redegjort for 1267-komiteens lovmæssige grundlag, mandat og ikke mindst komiteens retningslinjer, som er mangelfulde i beskrivelsen af "listing" og "delisting"-procedurerne. Et forhold som henset til omfanget af komiteens mandat og de voldsomme konsekvenser, som rejseforbud, våbenembargo og især indefrysning af

¹³⁶ Politikens artikel af 23. nov. 2005.

økonomiske midler har for de listede personer, er kritisabelt. Der blev dog også peget på, at komiteen arbejder under vanskelige forhold, dels på grund af sammensætningen af komiteen og manglende vilje til at forbedre det nuværende sanktionssystem og dels på grund af manglende ressourcer. Den manglende åbenhed om komiteens arbejde, især "listing"- og "delisting"-procedurerne, svækker tilliden til komiteen og dermed sanktionslistens troværdighed, og ikke mindst svækkes de listede personers mulighed for at komme af listen.

Med udgangspunkt i dommen T-306/01 afsagt af Retten i Første Instans blev de menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter ved sanktionerne mod Al-Qaeda og Taleban analyseret. På baggrund af retspraksis stod det klart, at sanktionerne ikke krænker retten til ejendom, idet sanktionen ved den gængse, generelle proportionalitetstest blev anset for proportionel. Det blev imidlertid kritiseret, at retten valgte at udføre en generel proportionalitetstest og fremført, at testen bør være konkret for at sikre en retfærdig vurdering af sanktionerne mod det enkelte individ.

Endvidere blev det fastslået, at "listing" ikke kan betragtes som en anklage, hvis man sammenholder med den hidtidige retspraksis, men at indefrysning af økonomiske midler indebærer en strid om borgerlige rettigheder og forpligtelser, og at listede individer derfor er beskyttet af EMRK artikel 6. stk. 1.

Efter en gennemgang af de retssikkerhedsgarantier, som FN yder, stod det klart, at der reelt ikke var tale om garantier, men kun muligheder, og at FN's retssikkerhedsbeskyttelse for listede individer er ringe. Listede personer må i stedet støtte sig på retsgarantier ydet af stater og domstole, men også her er det vanskeligt at sikre retssikkerheden optimalt på grund af FN-Pagtens særlige retskildemæssige status.

Afslutningsvis blev det undersøgt, hvorfor visse af medlemmerne i Sikkerhedsrådet ønsker at bevare det nuværende sanktionssystem på trods af de påviste menneskeretlige og retssikkerhedsmæssige aspekter. En række forslag til forbedringer både før og efter "listing" blev analyseret og viste, at gennemgående problemer ved at ændre i systemet dels er begrundet i ressourcemæssige hensyn og dels i komiteens manglende vilje til større åbenhed i relation til "listing"-kriterier og fremlæggelse af bevismateriale.

En klar forbedring af sanktionssystemet mod Al-Qaeda og Taleban ville være, hvis Danmarks forslag om en FN-ombudsmand for listede personer blev vedtaget; en ombudsmandsinstitution ville kunne integrere respekten for fundamentale menneskerettigheder i Sikkerhedsrådets fremtidige arbejde for at øge 1267-komiteens troværdighed og sikre listede personer en langt bedre retssikkerhed end i dag.

9. THE HUMAN RIGHTS AND DUE PROCESS ASPECTS OF THE UN SANCTIONS AGAINST AL-QAIDA AND TALIBAN

This thesis examines the human rights and due process aspects of the UN sanctions against individuals associated with Al-Qaida and Taliban. The sanctions were first adopted in 1999 and focused primarily on the Taliban in Afghanistan but since 9/11 the focus has shifted to individuals and entities associated with Al-Qaida.

As an introduction, the paper looks at the UN sanctions system from an overall and historical perspective which reviews the terrorism concept, the UN smart sanctions system, and the increased use of sanctions since the 1990's. The thesis also reports that the UN has three committees involved in the fight against Al-Qaida and Taliban, of which the 1267 Committee is the most important. The 1267 Committee's legal background, mandate, sanctions methods, and sanctions list are explained alongside a review of the listing and delisting processes; processes which have been criticised for not being transparent and conflicting with fundamental human rights and due process.

During autumn 2005, I worked as an intern for the Department of Political Affairs at the UN Secretariat for the 1267 Committee. My insight and experiences have given me a solid basis which, combined with the current literature on the subject, gives me a unique possibility to analysis the sanctions against Al-Qaida and Taliban.

Therefore, this thesis analyses the sanctions – primarily freezing of assets as this is the most extensive sanction – and takes into account the criticism which have been expressed from mostly European states concerning the sanctions and the listing and delisting processes being in conflict with the European Convention on Human Rights. The judgment from the Court of First Instance is an important source and input to the thesis, as this was the first time an international court ruled on the sanctions against Al-Qaida and Taliban in relation to European human rights. The Court found that no due process rights were violated during the listing and delisting process, and the Court also stated that the freezing of assets did not violate any international human rights conventions.

The thesis analyses the ruling and concludes that the due process rights offered by the UN leave room for improvement and that listed individuals have to rely on their states to secure their due process and human rights. This is difficult due to the special status of the UN Charter and Security Council resolutions in international law. It is also concludes that the Security Council and the 1267 Committee have to become more transparent and integrate more due process and human rights into the future work of the Committee, especially the listing and delisting processes, in order to strengthen the credibility of the sanctions.

10. LITTERATURLISTE

Bøger og rapporter

Amnéus, Diana og Svanberg-Torpman, Katinka: *“Peace and Security – Current Challenges in International Law”*. 1. udg. Studentlitteratur, Lund Universitet (2004).
Brugt følgende bidrag fra bogen: *“Human Rights and Terrorism”* af Iain Cameron og *“UN Smart Sanctions – Political Reality and international Law”* af Fredrik Stenhammar.

Bonn International Center for Conversion, German Foreign Office og United Nations Secretariat: *“Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the Bonn-Berlin Process”*. BICC (2001).

Cameron, Iain: *“Report to the Swedish Foreign Office on Legal Safeguards and Targeted Sanctions”* (2002). Hentet via <http://www.jur.uu.se/sii/articles>.

Cortright, David og Lopez, George A.: *“The Sanctions Decade – Assessing UN Strategies in the 1990s”*. 1. udg. The International Peace Academy (2000).

Malanczuk, Peter: *“Akehurst’s Modern Introduction to International Law”*. 7. udg. Routledge (1997).

The Swiss Confederation, United Nations Secretariat og Watson Institute for International Studies, Brown University: *“Targeted Financial Sanctions – A Manual for Design and Implementation. Contributions from the Interlaken Process”*. The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies (2001).

Artikler

Birkhäuser, Noah: “Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems”.

Hentet via <http://www.esil-edi.org/english/pdf/Birkhauser.PDF>.

Cameron, Iain: “European Union Anti-Terrorist Blacklisting”, *Human Rights Law Review* vol. 3, nr. 2 (2003), s. 225-256.

Cameron, Iain: “UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights”, *Nordic Journal of International Law* nr. 72 (2003), s. 159-214.

Chesterman, Simon og Pouligny, Beatrice: “Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions Through the United Nations”, *Global Governance* nr. 9 (2003), s. 503-518.

Gutherie, Peter: “Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights”, *NYU Annual Survey of American Law* vol. 60 (2004), s. 149-541.

Lysén, Göran: “Targeted UN Sanctions: On the Issue of Legal Sources and Their Application and also Some Procedural Matters”.

Hentet via <http://www.hotel.uu.se/juri/sii/pdf/sancorr.pdf>.

Nielsen, Jakob og Seidelin, Michael: "Terrorister skal have egen ombudsmand i FN", *Politiken*, onsdag den 23. november 2005.

Hentet via <http://politiken.dk/visartikel.asp?TemplateID=679&PageID=409634>.

Nollkaemper, André og Wet, Erika de: "Review of Security Council Decisions by National Courts", *German Yearbook of International Law* nr. 166 (2002).

Stromseth, Jane E.: "An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390 – the Security Council's Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation", *American Society Law Proceedings (ASIL)* nr. 97 (2003), s. 41-45.

Vlcek, William: "The European Court of Justice and Acts to Combat the Financing of Terrorism by the European Community" (2005).

Hentet via <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Vlcek%20Challenge%20Research%20Note%201.pdf>.

Konventioner og anden lovgivning

Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder af 4. november 1950 (som ændret senest ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994).

1. Tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder af 4. november 1950 (som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994).

Protokol nr. 4 af 16. september 1963 til Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, ved hvilken der sikres visse rettigheder og frihedsrettigheder ud over de i konventionen og i protokol nr. 1 til denne indeholdte bestemmelser (som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994).

De Forenede Nationers Pakt (1945).

FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne af 10. december 1948.

Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (vedtaget af FN's Generalforsamling den 16. december 1966).

LBK nr. 909 af 27/09/2005. Bekendtgørelse af straffeloven..

LBK nr. 207 af 18/03/2005. Bekendtgørelse af lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

LBK nr. 910 af 27/09/2005. Bekendtgørelse af lov om rettens pleje.

Resolutioner (alle er hentet via <http://www.un.org/Docs/sc/index.html>)

Sikkerhedsrådets resolution 460 (1979): Southern Rhodesia (21 Dec)

Sikkerhedsrådets resolution 661 (1990): Iraq-Kuwait (6 Aug)

Sikkerhedsrådets resolution 687 (1991): Iraq-Kuwait (3 Apr)

Sikkerhedsrådets resolution 707 (1991): Iraq (15 Aug)

Sikkerhedsrådets resolution 919 (1994): on termination of the arms embargo and other restrictions related to South Africa imposed by resolution 418 (1977)

Sikkerhedsrådets resolution 944 (1994): on termination of the measures regarding Haiti set out in resolutions 841 (1993), 873 (1993) and 917 (1994) after the return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide

Sikkerhedsrådets resolution 1074 (1996): the situation in the former Yugoslavia

Sikkerhedsrådets resolution 1214 (1998): on the situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1267 (1999): on the situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1333 (2000): on the situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1363 (2001): on the situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1367 (2001): on Security Council resolution 1160 (1998) of 31 March 1998

Sikkerhedsrådets resolution 1372 (2001): on Security Council resolution 1054 (1996) of 26 April 1996

Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1388 (2002): The situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1390 (2002): The situation in Afghanistan

Sikkerhedsrådets resolution 1448 (2002): The situation in Angola

Sikkerhedsrådets resolution 1452 (2002): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1455 (2003): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1456 (2003): High-level meeting of the Security Council: combating terrorism

Sikkerhedsrådets resolution 1483 (2003): The situation between Iraq and Kuwait

Sikkerhedsrådets resolution 1506 (2003): Letters dated 20 and 23 December 1991, from France, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America (S/23306, S/23307, S/23308, S/23309 and S/23317); Letter dated 15 August 2003 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Libyan Arab Jamahiriya to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/818); Letter dated 15 August 2003 from the Permanent Representatives of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council (S/2003/819); Voting on draft resolution S/2003/824

Sikkerhedsrådets resolution 1526 (2004): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1535 (2004): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1566 (2004): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1617 (2005): Threats to international peace and security caused by terrorist acts

Sikkerhedsrådets resolution 1624 (2005): Threats to international peace and security (Security Council Summit 2005)

Retspraksis

T-306/01: Retten i Første Instans – Ahmed Ali Yusuf og Al-Barakaat International Foundation mod Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

C-84/95: EF-Domstolen - Bosphorus mod Ministeriet for Transport, Energi og Kommunikation.

C-317/00: EF-Domstolen – Invest Import mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

EMD: Albert and Le Compte v. Belgium – 58 (10.2.83) + Albert and Le Compte v. Belgium (Article 50) – 68 (24.10.83).

EMD: Waite and Kennedy v. Germany [GC], no. 26083/94, ECHR 1999-I – (18.2.99).

Øvrige

Ministerrådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme.

Hentet via

http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/terrorism/terrorism_0904_da.pdf.

Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work as adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003 and revised on 21 December 2005.

Hentet via http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf.

UN's 2005 World Summit Outcome Document (UN Document A/60/L.1).

Hentet via <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>.

Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 2003(A/58/1(SUPP)). Hentet via

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/476/09/PDF/N0347609.pdf?OpenElement>.

Letter dated 14 March 2003 from the Permanent Representative of

Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General (S/2003/319).

Hentet via <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/282/52/PDF/N0328252.pdf?OpenElement>.

4713rd Meeting of the Security Council on general issues relating to sanctions, 25 February 2003 (S/PV.4713).

Hentet via <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N03/257/56/PDF/N0325756.pdf?OpenElement>.

Statement by the President of the Security Council, 15 May 2001 (S/PRST/2001/14).

Hentet via <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/372/77/PDF/N0137277.pdf?OpenElement>.

http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html?print=yes.

<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.

<http://www.un.org/Docs/committees/1267/1267ListEng.htm>.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8602.doc.htm>.

<http://www.interpol.org/Public/Notices/default.asp>.

http://www.dr.dk/1109/artikler/defination_af_terrorisme.asp.

<http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2005/11/23/234426.htm?print=yes>.