

**EF-domstolens kompetanse til å kontrollere EUs  
svartelistingsprosess i kampen mot terrorisme.  
Foreligger det en effektiv prøvelsesrett?**

**Kandidatnummer:**

**Leveringsfrist: 25 april 2007**

**Til sammen 17975 ord**

**10.04.2007**

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b><u>INNLEDNING</u></b>	<b>1</b>
1.1	<b>Hovedproblemstilling og avgrensning av oppgaven</b>	<b>1</b>
1.2	<b>Avhandlingens metode og kildegrunnlag</b>	<b>5</b>
1.2.1	Avhandlingens metode	5
1.2.2	Rettskilder av særlig relevans for avhandlingen	6
<b>2</b>	<b><u>SVARTELISTENES BAKGRUNN OG RETTSLIGE GRUNNLAG</u></b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b><u>EF-DOMSTOLENS KOMPETANSE TIL Å KONTROLLERE EUS SVARTELISTINGSPROSESS I KAMPEN MOT TERRORISME – FORELIGGER DET EN EFFEKTIV PRØVELSESRETT?</u></b>	<b>13</b>
3.1	<b>Rettighetens formelle stilling i EU-retten</b>	<b>13</b>
3.2	<b>Retten til en effektiv prøvingsrett: innhold og rettslige grunnlag</b>	<b>16</b>
3.2.1	Avgrensning i forhold til nærliggende temaer	16
3.2.2	EU Charteret art 47	17
3.2.3	EMK art 6 og art 13	18
3.2.4	En rett til adgang til domstolene	22
3.2.5	Domstolskontrollens omfang	23
3.2.6	Begrensninger	26
<b>4</b>	<b><u>BETYDNINGEN AV FORHOLDET MELLOM FN OG EU FOR EF-DOMSTOLENS PRØVINGSKOMPETANSE</u></b>	<b>29</b>
4.1	<b>Innledende bemerkninger</b>	<b>29</b>
4.2	<b>Situasjonen der FNs svartelister automatisk blir transformert inn i EU. Illustrert ved Yusuf-saken</b>	<b>30</b>
4.2.1	FN-paktens forrang	30

4.2.2	Oppfyller EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?	32
4.3	<b>Situasjonen der EU oppretter egne lister ut fra eget skjønn – Illustrert ved PMOI-saken 44</b>	
4.3.1	Forholdet til FN	44
4.3.2	Ivaretar EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?	46
<b>5</b>	<b><u>HEMMELIGSTEMPLET MATERIALE</u></b>	<b>50</b>
5.1	<b>Rettslig problemstilling</b>	<b>50</b>
5.2	<b>Fremgangsmåten ved opprettelsen av svartelistene</b>	<b>51</b>
5.2.1	Svartelistene opprettet under FN	51
5.2.2	Svartelistene opprettet ut fra EUs eget skjønn	51
5.3	<b>Innhenting av informasjonen som danner grunnlaget for svartelistene</b>	<b>54</b>
5.4	<b>Oppfyller EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?</b>	<b>55</b>
5.4.1	Domstolskontrollens omfang	55
5.4.2	Muligheten for å kontrollere faktum	55
5.4.3	Muligheten for å kontrollere kildene	60
<b>6</b>	<b><u>AVSLUTNING</u></b>	<b>64</b>
<b>7</b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b>68</b>
<b>8</b>	<b><u>DOMSREGISTER</u></b>	<b>71</b>
<b>9</b>	<b><u>LOVGIVNING</u></b>	<b>75</b>

## 1 Innledning

### 1.1 Hovedproblemstilling og avgrensning av oppgaven

Denne avhandlingen dreier seg om EF-domstolens (herunder førsteinstansdomstolens) reelle mulighet til å prøve lovligheten av EUs svartelistingsprosess i kampen mot terrorisme, med særlig vekt på om EF-domstolens mulighet til overprøving er i samsvar med kravet til en effektiv prøvelsesrett for de svartelistede.

Svartelistingsprosessen er en del av EUs "Counter-Terrorism Strategy: prevent, protect, pursue and respond."<sup>1</sup> Bruk av såkalte svartelister er ett virkemiddel som er tatt i bruk av stater og internasjonale organisasjoner i kampen mot terrorisme; en kamp som har blitt ytterligere forsterket etter Al-Qaidas terrorangrep mot USA 11. september 2001, og de senere Madrid- og London-bombingene i 2004 og 2005. En terrororganisasjon må disponere over betydelige økonomiske midler for å kunne fungere effektivt.<sup>2</sup> Som et ledd i kampen mot terrorisme har derfor både FN og EU (for å nevne noen internasjonale organisasjoner) utarbeidet lister over navngitte individer, grupper og enheter mistenkt for selv å drive med terrorisme eller for å stå i ledtog med slike grupper. Statene plikter å fryse de "svartelistedes" økonomiske midler, samt å kriminalisere forsøk på å gi økonomisk støtte til dem.<sup>3</sup> Muligheten til å sette noen på en svarteliste er undergitt enkelte

---

<sup>1</sup> Se sist oppdaterte versjon: Council of the European Union, Brussels, 30 November 2005, The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4. (heretter EUs terrorstrategi) og Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing, Brussels 20.10.2004, COM (2004) 700 final.

<sup>2</sup> Se Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001), særlig para 2, 4, 5, samt meddelelse fra Kommisjonen om finansiering av terrorisme, COM (2004) 700.

<sup>3</sup> Sikkerhetsrådets resolusjon 1373(2001) para 1 litra a og resolusjon 1267 (1999) para 4 litra b, forordning 881/2002 art 2, forordning 2580/2001 art 2, felles holdning 2001/930/CFSP art 2 og art 3.

begrensninger. Både stater og internasjonale organisasjoner, inkludert FN og EU, plikter å overholde de fundamentale friheter og menneskerettighetene.<sup>4</sup> Det følger også av EUs ”Counter-Terrorism Strategy” at EU har som

”strategic commitment [t]o combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice.”<sup>5</sup>

En sentral rettighet i vår sammenheng er retten til en rettferdig rettergang, og i denne sammenhengen retten for en person som er blitt svartelistet til effektivt å få prøvd sin sak for en offentlig domstol. Dette er en grunnleggende rettighet som er kommet til uttrykk blant annet i fellekapsretten, som er tema her.<sup>6</sup>

Særlig to forhold anses i denne avhandlingen for å være problematiske i forhold til EF-domstolens mulighet til effektivt å prøve lovligheten av svartelistingsprosessen. For det første oppstår spørsmålet om hvordan EF-domstolen skal håndtere forholdet mellom FN og EU på området. For det andre har vi spørsmålet om hvorvidt den utstrakte bruken av hemmeligholdt materiale forut for utarbeidelsen av svartelister vil innvirke på domstolens mulighet til prøving.

Disse forholdene vil bli belyst nærmere gjennom en analyse av to saker som har vært oppe til behandling i EF-domstolen: Den såkalte *Yusuf-saken*, avgjort 21. september 2005,<sup>7</sup> og den såkalte *PMOI-saken*, avgjort 12. desember 2006.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> FN-paktens art 1. Se også FNs verdenserklæring om menneskerettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP).

<sup>5</sup> EUs terrorstrategi s. 6.

<sup>6</sup> Se for eksempel EF-traktaten art 6 samt EU-charterets art 47.

<sup>7</sup> Case T-306/01 Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat v. Council and Commission [*Yusuf-saken*].

<sup>8</sup> Case T-228/02 Organisation des Modjahines du peuple d’ Iran v. Council [*PMOI-saken*].

I Yusuf-saken ble et svensk Al-Barakaat-kontor, samt den svenske statsborgeren Ahmed Ali Yusuf, inntatt på FNs, og senere også EUs, svartelister. Al-Barakaat-nettverket er en del av undergrunnsbanksystemet hundi/hawala. Dette nettverket brukes ofte av innvandrere for å sende penger til hjemlandet. Enkelte grener av nettverket mistenkes for å finansiere terrorisme eller for å la terrorister foreta transaksjoner gjennom sine kanaler. Yusuf var ansatt hos Al-Barakaat.

I PMOI-saken ble en iransk organisasjon som hadde til formål å erstatte regimet i Iran med et demokrati inntatt på FNs, og senere EUs, svarteliste. Selv om organisasjonen tidligere hadde en væpnet gren, anførte den for EF-domstolen at den siden juni 2001 uttrykkelig har tatt avstand fra all militær aktivitet.

Appellantenes bankkonti ble sperret som en direkte konsekvens av svartelistingen, i tråd med formålet bak regelverket for svartelisting. Et sentralt rettslig spørsmål i begge saker var om det forelå brudd på appellantenes fundamentale rettigheter og om EF-domstolen oppfylte EU-rettens krav om tilstedeværelsen av en effektiv prøvingsrett.

I denne avhandlingen vil jeg først kort behandle svartelistenes bakgrunn og rettslige grunnlag (avsnitt 2). Deretter vil jeg gi en introduksjon til retten til effektivt å få prøvd sin sak (avsnitt 3). I den forbindelse vil jeg ta for meg rettighetens formelle stilling i EU (punkt 3.1), og rettighetens innhold og rettslige grunnlag, herunder forholdet til artiklene 6 og 13 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) (punkt 3.2). Deretter vil jeg behandle hovedregelen om en effektiv prøvelsesrett – et sentralt element i retten til en rettferdig rettergang – og vurdere om EF-domstolen oppfyller dette kravet i forhold til EUs svartelisting prosess. I den forbindelse vil jeg se på betydningen av forholdet mellom FN og EU (avsnitt 4) og på begrensninger grunnet hemmeligstemplet materiale (avsnitt 5). Avsnitt 6 inneholder oppsummerende og fremadskuende betraktninger.

Avhandlingen er begrenset tematisk. Dette forhindrer ikke at det ville kunne være interessant å behandle andre problemstillinger som oppstår i forbindelse med samme

tematikk. EUs svartelistingsprosess kan også reise spørsmål i forhold til ytrings- og foreningsfriheten, retten til å nyte sin eiendom i fred<sup>9</sup> og i videre forstand retten til en rettferdig rettergang ved behandlingen av tvister omkring lovligheten av svartelisting.<sup>10</sup> Jeg har valgt å konsentrere meg om i hvilken grad EF-domstolens reelle mulighet til å prøve EUs svartelistingsprosess i kampen mot terrorisme oppfyller kravet til en effektiv prøvelsesrett. Det er særlig på dette punktet en ser en gryende holdningsendring hos EF-domstolen i forhold til *balansegangen mellom en effektiv kamp mot terrorisme og plikten til å respektere den enkeltes fundamentale rettigheter*. Eller for å være mer presis: Vi ser her en endring i forhold til den *proporsjonalitetsvurdering og kontroll* som EF-domstolen må foreta ved spørsmålet om den enkeltes rettighet kan innskrenkes av hensyn til samfunnets kollektive interesser.<sup>11</sup>

Avhandlingen forholder seg til EF-domstolens prøvingsadgang og Rådets holdninger slik dette kommer til uttrykk frem til mars 2007.<sup>12</sup> Dette et dynamisk område, og etter EF-domstolens avgjørelse i *PMOI-saken* er det blant flere aktører en forventning om at flere endringer er under oppseiling. Dette gjelder særlig i forhold til Rådets og medlemsstatenes hemmelighold av det materialet som danner grunnlaget for svartelistene.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Yusuf para 285-303.

<sup>10</sup> Yusuf para 304-331, PMOI para 91-108, 114-137.

<sup>11</sup> Proporsjonalitetsprinsippet er et generelt prinsipp i fellesskapsretten og er hjemlet i EFT art 5 (3). Proporsjonalitetstesten vil vi komme tilbake til, særlig i punkt 3.2.6.

<sup>12</sup> Rådet består av medlemslandenes regjeringer, jf EFT art 203, men hvilket regjeringsmedlem som møter avhenger av saksområdet. Rådet skal sikre samordningen av medlemsstatenes alminnelige økonomiske politikk, og ha beslutningsmyndighet, jf EFT art 202. Det europeiske råd, derimot, består av medlemsstatenes stats- eller regjeringsjefer og Kommisjonens president, jf TEU art 4. Dette er ikke noe eget organ, men et politisk toppforum som møtes minst to ganger årlig.

<sup>13</sup> Se eksempelvis Rettman (2007).

## 1.2 Avhandlingens metode og kildegrunnlag

### 1.2.1 Avhandlingens metode

Spørsmålene som behandles i forhold til vårt tema er alle knyttet til fellesskapsretten eller annen internasjonal rett. Spørsmålene i avhandlingen er således ikke underlagt norsk metodelære, men blir behandlet ut fra de respektive rettsområders metodelære.

Folkeretten er som utgangspunkt horisontal.<sup>14</sup> Fra dette foreligger det to unntak: Enkelte sedvanerettslige regler – jus cogens – anses som så grunnleggende at de går foran folkeretten for øvrig. Videre fastslår FN-pakten art 103 at ”their obligations under the present Charter shall prevail” ved motstrid mellom forpliktelser under FN-pakten og andre folkerettslige forpliktelser. Begge disse forrangsregler har betydning for vårt tema.

Den *fellesskapsrettslige metode* skiller den seg fra både den nasjonale og den tradisjonelle folkerettslige metodelære.<sup>15</sup> Årsaken til det er at EU-retten er autonom,<sup>16</sup> noe som medfører at EF-domstolen kan etablere sine egne løsninger i de tilfeller den må ta stilling til uløste rettsspørsmål.<sup>17</sup> Det bør her særlig nevnes at *ordlyden tillegges mindre vekt* i EUs metodelære.<sup>18</sup> Årsaken til det er EU-rettens flerspråklighet, samt EF-domstolens dynamiske fortolkning av fellesskapsregelverket.

---

<sup>14</sup> Ruud (2002) s. 49.

<sup>15</sup> Sejersted (2005) s. 42.

<sup>16</sup> jf Case 26/62 van Gend en Loos.

<sup>17</sup> Sejersted (2005) s. 42.

<sup>18</sup> Sejersted (2005) s. 43.



### 1.2.2 Rettskilder av særlig relevans for avhandlingen

Statuttene til den internasjonale domstol (ICJ) art 38 angir ICJs relevante rettskildefaktorer. Selv om art 38 formelt sett bare er bindende for ICJ, anses bestemmelsen å gi uttrykk for rettskildene i den alminnelige folkerett.<sup>19</sup> Opplistingen regnes imidlertid ikke for å være uttømmende.<sup>20</sup> Art 38 (1) a-c angir de *primære* rettskildefaktorer, deriblant traktater.

De kilder som er av særlig relevans for vårt tema er EF-traktaten (EFT) og EU-traktaten<sup>21</sup> (TEU), samt EUs sekundærlovgivning. Vårt tema vil ikke bare ta for seg EUs første pilar – det tradisjonelle, overnasjonale EF-samarbeidet - men også det mer mellomstatlige samarbeidet under EUs annen og tredje pilar. EU institusjonenes felles holdninger og rammebeslutninger vedtatt under disse to pilarene er således også relevante rettskildefaktorer. Folkerettslige traktater, som FN-pakten og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), er også av sentral betydning.

Vedtak fra internasjonale organer nevnes ikke i art 38 (1), men regnes likevel som en relevant rettskildefaktor.<sup>22</sup> I forhold til vårt tema er resolusjoner fra FNs Sikkerhetsråd i forbindelse med kampen mot terrorisme en svært relevant rettskildefaktor. Det samme gjelder rekommendasjoner fra EU-institusjonene. Videre vil avgjørelser fra EF-domstolen ("Domstolen"), Den europeiske menneskerettighetsdomstol ("EMD") samt juridisk litteratur være relevante rettskildefaktorer, jf også statuttens art 38 (1) d.

---

<sup>19</sup> Ruud (2002) s. 48.

<sup>20</sup> Ruud (2002) s. 49.

<sup>21</sup> Slik disse kommer til uttrykk etter de siste endringene som følge av Nice-traktaten (OJ 2002 C325/1-184).

<sup>22</sup> Ruud (2002) s. 52.

## 2 Svartelistenes bakgrunn og rettslige grunnlag

Før jeg behandler spørsmålet om EF-domstolens mulighet for prøving av svartelistingsprosessen er tilstrekkelig effektiv sett i forhold til kravet om en effektiv prøvingsrett, er det hensiktsmessig å foreta en redegjørelse for svartelistenes bakgrunn og rettslige grunnlag.

FN har siden 1990 stadig oftere tatt i bruk såkalte 'smarte sanksjoner'. Tanken bak bruken av smarte (i betydningen målrettede) sanksjoner er et ønske om å påvirke aktuelle aktører – typisk sentrale myndighetspersoner – direkte gjennom målrettede eller spesifikke pressmidler, fremfor å la befolkningen lide som følge av sanksjoner rettet mot staten som helhet.<sup>23</sup> Et eksempel på en slik målrettet sanksjon er å fryse enkeltpersoners økonomiske midler, for eksempel gjennom sperring av bankkonti.<sup>24</sup> Smarte sanksjoner ble i den første perioden rettet mot regimer med kontroll over et territorium,<sup>25</sup> men siden 1998 har FNs Sikkerhetsråd (Sikkerhetsrådet) også rettet slike sanksjoner mot ikke-statlige enheter.<sup>26</sup>

Den 15. oktober 1999 vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1267. Denne var rettet mot myndighetene i Afghanistan (det daværende Taliban-styret) grunnet deres støtte til terrorisme, eller nærmere bestemt Osama bin Ladens terrornettverk. Sikkerhetsrådet beordret medlemsstatene om å fryse økonomiske midler som direkte eller indirekte var kontrollert av Taliban-regimet.<sup>27</sup> Sikkerhetsrådet opprettet samtidig en sanksjonskomite (heretter Sanksjonskomiteen), bestående av representanter fra Sikkerhetsrådets medlemsland.<sup>28</sup> Sanksjonskomiteen skulle, på bakgrunn av informasjon fra FNs medlemstater, utarbeide en liste (en 'svarteliste') over individer og organisasjoner mistenkt

---

<sup>23</sup> Se Yusuf para 113, Cameron [a] (2003) s. 226.

<sup>24</sup> Andersson (2003) s. 112.

<sup>25</sup> Cameron [a] (2003) s. 226.

<sup>26</sup> Sikkerhetsrådets resolusjon 1173 (1998), Andersson (2003) s. 113.

<sup>27</sup> Yusuf para 10.

<sup>28</sup> Yusuf para 310.

for å stå i ledtog med bin Laden og terrornettverket Al-Qaida.<sup>29</sup> Denne sanksjonskomiteen vil vi komme tilbake til under punkt 5.2.

Sikkerhetsrådet vedtok den 19. desember 2000 resolusjon 1333 (2000). Denne var ikke bare rettet mot Taliban-regimet, men også bin Laden og Al-Qaida, samt "individuals and entities associated with him [bin Laden]." Resolusjonen påla FNs medlemsstater å fryse de angittes økonomiske midler.<sup>30</sup>

Den 16. januar 2002 vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1390 (2002) rettet mot bin Laden, medlemmer av Al-Qaida, Taliban og andre assosierte individer og enheter, hvor de bekreftet resolusjonene 1267 (1999) og 1333 (2000). Resolusjon 1390 (2002) er kvalitativt forskjellig fra de to ovennevnte resolusjoner, da det her – for første gang<sup>31</sup> – ikke lenger foreligger noe krav om direkte forbindelse ("link") mellom de smarte sanksjonene og et territorium eller en stat.<sup>32</sup>

Konsekvensene av å havne på svartelisten kan være svært alvorlige: De svartelistede får ikke tilgang til sine økonomiske midler. De kan ikke motta lønn da det er straffbart for tredjepersoner å involvere seg økonomisk med individer som fremgår av svartelisten (se umiddelbart nedenfor). De kan heller ikke motta sosial stønad.

Etter kritikk fra flere hold – blant annet Sverige<sup>33</sup> - vedtok Sikkerhetsrådet den 17. januar 2003 resolusjon 1452 (2002) som hjemler unntak fra de tre foregående resolusjonene av humanitære årsaker. Denne resolusjonen vil ikke bli behandlet nærmere. I tillegg har Sikkerhetsrådet den 28. september 2001 – som en direkte følge av angrepene den

---

<sup>29</sup> Resolusjon 1267 (1999) para 6 jf para 4, Yusuf para 11.

<sup>30</sup> Yusuf-saken para 14.

<sup>31</sup> Cameron (b) [2003] s. 164.

<sup>32</sup> Dette ble viet stor plass i Yusuf-saken i forbindelse med kompetansespørsmålet, nærmere bestemt om Rådet hadde hjemmel til å vedta de omstridte forordninger, se para 128, 129.

<sup>33</sup> Cameron [a] (2003) s. 227.

11. september 2001 – vedtatt resolusjon 1373 (2001) rettet mot terrorisme generelt. Resolusjon 1373 (2001) vil bli behandlet nærmere i forhold til *PMOI-saken* under punkt 4.3.

FN-regimets sanksjoner ble etter 2001 raskt inkorporert i fellesskapsretten. Etter hvert introduserte EU også egne lister over individer og organisasjoner mistenkt for å være involvert i terrorisme.

For å klargjøre forholdet mellom FN og EU for denne avhandlingens temas vedkommende, er det hensiktsmessig å dele EUs regelsett inn i to kategorier.

Den første kategori har som formål å ramme bin Laden, Al-Qaida, Taliban samt deres allierte *spesielt*. Dette regelsettet ble vedtatt av Rådet på bakgrunn av resolusjon 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002), og 1452 (2002). De to sentrale forordninger under dette regelverket i forhold til vårt tema er forordning 467/2001<sup>34</sup> og 881/2002.<sup>35</sup> Forordning 881/2002 inneholder ikke bare sanksjoner rettet direkte mot individer inntatt på svartelisten, men forbyr også tredjepersoner<sup>36</sup> i å involvere seg i økonomiske aktiviteter med personer som fremgår av svartelisten, såkalte ”sekundære sanksjoner.”<sup>37</sup>

Den andre kategorien tar for seg terrorisme *generelt*, og ble vedtatt av Rådet på bakgrunn av resolusjon 1373 (2001). Forordning 2580/2001, felles holdning 2001/930/CFSP og felles holdning 2001/931/CFSP er de deler av regelverket som er mest sentrale i forhold til vårt tema. Det er verdt å merke seg at disse tiltakene kom istedenfor den lenge planlagte rammebeslutning om tilnærming (harmonisering) av medlemsstatenes lover og forskrifter i

---

<sup>34</sup> Council Regulation (EC) No 467/2001.

<sup>35</sup> Council Regulation (EC) No 881/2002.

<sup>36</sup> Dette gjør sanksjonen mer effektiv, men ut fra et humanitært synspunkt har den uheldige konsekvenser. Eksempelvis er det i henhold til dette regelverket ulovlig for en arbeidsgiver å betale sine ansatte dersom disse fremgår av svartelistene. Dette var tilfellet i ”Yusuf-saken”, se videre Andersson (2003) s. 111 om dette.

<sup>37</sup> Andersson (2003) s. 117.

forbindelse med kampen mot terrorisme.<sup>38</sup> Den foreslåtte rammebeslutning lå fortsatt til behandling i Danmark, Irland, Sverige, og skulle forelegges Europaparlamentet for rekonsultasjon.<sup>39</sup> Et ankepunkt i den forbindelse var at rammebeslutningens definisjoner av begrepet ”terrorisme” var for vide.<sup>40</sup> Det har vært antydning at dette var en bevisst omgåelse fra Rådet sin side, for å få gjennomslag for sine holdninger. Dette begrunnes blant annet med at forordning 2580/2001, felles holdning 2001/930/CFSP og felles holdning 2001/931/CFSP i stor grad bygger på den planlagte rammebeslutning, inkludert de omstridte definisjoner.<sup>41</sup> Henvisningen til menneskerettighetene ble imidlertid ikke videreført fra rammebeslutningen.<sup>42</sup>

Rådets valg av fremgangsmåte for å implementere sikkerhetsrådsresolusjonene har vært omdiskutert. Implementeringen av resolusjonene (i både første og annen kategori) ble foretatt via såkalte felles holdninger under EUs annen pilar (felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, jf TEU art 15) og tredje pilar (politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker, jf TEU art 34); det vil si utenfor det tradisjonelle EF-samarbeidet.<sup>43</sup> EUs mål under tredje pilar er å gi borgerne en høy grad av sikkerhet innen et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet (”freedom, security and justice”), jf TEU art 29.

---

<sup>38</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA).

<sup>39</sup> The European Parliament’s resolution on the Council’s decision of 27 December 2001 on measures to combat terrorism P5\_TA(2002)0055 [heretter Europaparlamentets anbefaling], og <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/02euterr.htm> [sisert 30.08.2006].

<sup>40</sup> Definisjonsproblematikken er relevant i forhold til lovskravet i EMK art 7. Det foreligger ingen universell definisjon av begrepet ”terrorisme”, se final document (A/60/L1) FNs Generalforsamling 15. sept 2005, PMOI para 104. Se Cameron [a] (2003) s. 236, Sorel, J-M. (2003) s. 365.

<sup>41</sup> Se Europaparlamentets anbefaling, Amnesty International’s rapport s. 12-13, og <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/02euterr.htm> [sisert 30.08.2006].

<sup>42</sup> <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/02euterr.htm> [sisert 30.08.2006].

<sup>43</sup> Bruken av både andre og tredje pilar som rettslig grunnlag har blitt kritisert, da dette medfører uklarhet. Se eksempelvis Europaparlamentets anbefaling.

Konsekvensene av denne fremgangsmåten er at både Europaparlamentet og nasjonale parlamenter blir ekskludert fra prosessen. Dessuten kan det hevdes at *EF-domstolens jurisdiksjon blir svekket*.<sup>44</sup> Sistnevnte er et viktig poeng i forhold til vårt tema, og vil bli behandlet under punkt 4.3.2.2.

I den senere tid har dette regelverket ved flere anledninger blitt utfordret ved EF-domstolen (herunder førsteinstansdomstolen).<sup>45</sup> To saker peker seg ut som særlig interessante, nemlig de ovennevnte *Yusuf-* og *PMOI -sakene*. *Yusuf-saken* angikk regelverket mot bin Laden, Al Qaida og Taliban spesielt (forordning 467/2001 og 881/ 2002), mens *PMOI-saken* omhandlet regelverket rettet mot terrorisme generelt (forordning 2580/2001 og felles holdning 2001/930 og 2001/931, vedtak 2002/460 og vedtak 2005/930).

En sentral problemstilling i *Yusuf-saken* var spørsmålet om EU – ved Rådet – hadde kompetanse til å vedta de omstridte forordningene.<sup>46</sup> Forordning 467/2001 ble vedtatt med hjemmel i EFT art 60 og 301,<sup>47</sup> mens forordning 881/2002 ble vedtatt med EFT art 60, art 301 og art 308 som kumulativt rettslig grunnlag.<sup>48</sup> EFT art 60 nr 1 angir at

---

<sup>44</sup> Se Europaparlamentets anbefaling, der Europaparlamentet uttaler at det: “4. *Deplores* the choice of legal basis which falls under the third pillar...thereby excluding all consultation and effective scrutiny both by the national parliaments and by the European Parliament, *and also evading the jurisdiction of the Court of Justice;*”

<sup>45</sup> Eksempelvis Case T-318/01 Omar Mohamed Othman v. Council and Commission, Case T-206/02 Congrès National du Kurdistan v. Council, Case T-338/02 Segi v. Council, Case T-47/03 Jose Maria Sison v. Council and Commission, Case T-49/04 Faraj Hassan v. Council and Commission.

<sup>46</sup> De rettslige problemstillinger i den forbindelse var for det første om EU hadde kompetanse til å rette sanksjonene ikke bare mot tredjeland men også mot individer eller organisasjoner, og for det andre om frysing av økonomiske midler som ledd i kampen mot terrorisme kunne knyttes til et av fellesskapets formål (for eksempel å unngå vridning av konkurransen, jf EFT 3 (1) g).

<sup>47</sup> Yusuf para 107-124.

<sup>48</sup> Yusuf para 125-171.

”[i]f, in the cases envisaged in Article 301, action by the Community is deemed necessary, the Council may, in accordance with the procedure provided for in Article 301, take the necessary urgent measures on the movement of capital and on payments as regards the *third countries* concerned” [mine uthevninger].

EFT art 301 angir videre at

”[w]here it is provided, in a common position...adopted according to the provisions of the Treaty on European Union relating to the common foreign and security policy, for an action by the Community to interrupt or to reduce, in part or completely, *economic relations with one or more third countries*, the Council shall take the necessary urgent measures” [mine uthevninger].

Videre fastslår EFT art 308 at

”[i]f action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, *one of the objectives of the Community* and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures” [mine uthevninger].

Kompetansespørsmålet vil ikke bli behandlet nærmere her. Valget av hjemmelsgrunnlag har imidlertid betydning i forhold til rekkevidden av EF-domstolens prøvingsadgang. Årsaken til det er at Rådet har vid kompetanse under dette området. Hjemmelsgrunnlagets betydning for prøvingsadgangen ble tatt opp i *PMOI-saken*,<sup>49</sup> se punkt 4.3.

---

<sup>49</sup> PMOI para 159.

### 3 EF-domstolens kompetanse til å kontrollere EUs svartelistingsprosess i kampen mot terrorisme – Foreligger det en effektiv prøvelsesrett?

#### 3.1 Rettighetens formelle stilling i EU-retten

Allerede i preambelet til EU-traktaten (TEU) fremheves menneskerettighetenes sentrale posisjon i EU, ved at EU-landenes representanter bekrefter den betydning de tillegger prinsippene om frihet, folkestyre og *respekt for menneskerettighetene og de grunnleggende friheter* og om rettsstaten, jf tredje preambulære setning. Videre slår TEU art 6 (1) fast at

”[t]he Union is founded on the principles of liberty, democracy, *respect for human rights and fundamental freedoms*, and the rule of law, principles which are common to the Member States” [mine uthevninger].

TEU art 6 (2) fastslår deretter at

”[t]he Union *shall respect fundamental rights, as guaranteed by the [ECHR]* and as they result from the constitutional traditions common to the Member States, as general principles of Community law” [mine uthevninger].

Disse prinsippene er søkt sikret i TEU art 7 som inneholder mekanismer for å sanksjonere medlemsstater som alvorlig krenker prinsippene i TEU art 6. Beskyttelsen av menneskerettighetene gjelder ikke bare i forhold til EUs første pilar, det klassiske EF-samarbeidet. TEU art 11 (1) – som ligger under EUs annen pilar – presiserer også at

”[t]he Union shall define and implement a common foreign and security policy [CFSP] covering all areas of foreign and security policy, the *objectives of which shall be... to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms*” [mine uthevninger].



EMK er ikke en formell del av fellesskapsretten, men er likevel en relevant rettskilde. Eller for å være mer presis: EMK er ikke direkte bindende for EU, men gir derimot uttrykk for de menneskerettigheter og fundamentale friheter som følger av medlemsstatenes felles konstitusjoner, og som er grunnleggende prinsipper innenfor EU.<sup>50</sup> Rettspraksis fra menneskerettighetsdomstolen (EMD) i forhold til konvensjonsbestemmelsene er således relevant for å forstå de tilsvarende rettighetene innen EU.<sup>51</sup> Det er også denne kilden EF-domstolen oftest benytter seg av for å fastslå hva som ligger i de fundamentale rettighetene innad i EU.<sup>52</sup> En interessant forskjell mellom EMDs og EF-domstolens bruk av konvensjonspraksis, er at EMD gjerne tar utgangspunkt i den nyeste saken, mens EF-domstolen – på samme måte som ved anvendelse av sine egne avgjørelser – gjerne tar utgangspunkt i den første, grunnleggende saken.

I *ERT v. DEP*<sup>53</sup> tok EF-domstolen nærmere for seg forholdet til EMK. Domstolen uttalte der at:

”as the Court has consistently held, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. For that purpose the Court draws inspiration from the constitutional traditions common to the Member States and from the guidelines supplied by international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories...*The European Convention on Human Rights has special significance in that respect...* It follows that...*the Community cannot accept measures which are*

---

<sup>50</sup> Case 4/73 *Nold v Commission* [1974] ECR 491, Case 36/75, *Rutili v Minister for the Interior* [1975] ECR 1219, Case 44/79, *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* [1979] ECR 3727, og felles uttalelse fra Rådet, Europaparlamentet og kommisjonen av 5. april 1977 [1977] OJ C103/1.

<sup>51</sup> Dette illustreres blant annet av Yusuf- og PMOI-sakene. Se også Case 222/84 *Johnston* para 18, Case 222/86 *Heylens*, Case C-97/91 *Oleificio Borelli*. Dette fremheves også av EMD i *Bosphorus v. Ireland* para 73-75, 159.

<sup>52</sup> Craig (2003) s. 337.

<sup>53</sup> Case C-260/89 *ERT v DEP*.

*incompatible with human rights thus recognized and guaranteed*<sup>54</sup> [mine uthevninger].

EU har også utarbeidet et eget menneskerettighetscharter (Charteret).<sup>55</sup> Charterets status er ikke helt avklart, etter at arbeidet med EUs grunnlov ble lagt på is. Charteret er ikke rettslig forpliktende,<sup>56</sup> men det er likevel en relevant rettskilde for EF-domstolen.<sup>57</sup> Generaladvokat Mengozzi bekrefter dette synet i sin innstilling (“opinion”) av 26. oktober 2006 i ankebehandlingen av *Segi-saken*,<sup>58</sup> der han uttaler at Charteret er

*“only a source of inspiration for the Community court and national courts in clarifying the fundamental rights protected by Union law as general principles and has no binding legal force”* [mine uthevninger].

Charterets art 47 omhandler unionsborgere sin ”[r]ight to an *effective remedy* and to a fair trial.” Art 47 vil bli behandlet nærmere under punkt 3.2.2.

Et sett av internasjonalt vedtatte menneskerettigheter – herunder retten til en rettførdig rettergang og kravet om en effektiv prøvesrett som fremkommer av EMK – utgjør således en del av EUs grunnleggende prinsipper.<sup>59</sup> Eller som EF-domstolen selv har uttalt: ”Respect for human rights is therefore a condition for the lawfulness of Community acts.”<sup>60</sup>

Spørsmålet er om dette prinsippet blir ivaretatt av EU overfor personer mistenkt for å være terrorist eller støtte terrorisme, eller om deres rettigheter ikke veier tungt nok i forhold til

---

<sup>54</sup> Case C-260/89 ERT v DEP para 41.

<sup>55</sup> OJ 2000 C 364/01, Craig (2003) s. 358-363.

<sup>56</sup> Case T-54/99, Max Mobil Telecommunication Service v. Commission, Andersson (2003) s. 123.

<sup>57</sup> Craig (2003) s. 362, Case T-177/01 Jeco-Quèrè et Cie SA v. Commission.

<sup>58</sup> Case C-355/04 P Segi v Council, para 177.

<sup>59</sup> Case 222/84 Johnston para 18, Case 222/86 Heylens para 14.

<sup>60</sup> Opinion 2/94 on Accession by the Community to the ECHR, para 34.

andre hensyn i EUs kamp mot terrorisme. Dette spørsmålet vil bli behandlet nærmere under punkt 4 og 5.

### 3.2 Retten til en effektiv prøvingsrett: innhold og rettslige grunnlag

#### 3.2.1 Avgrensning i forhold til nærliggende temaer

Et sentralt moment i forhold til retten til en rettferdig rettergang er kravet om at den aktuelle domstol (eller et tilsvarende organ) effektivt og reelt må kunne prøve saken.<sup>61</sup> Dette momentet er nært knyttet til andre rettigheter innenfor det generelle kravet om en rettferdig rettergang, særlig kravet til kontradiksjon og begrunnelsesplikt.<sup>62</sup>

Retten til effektivt å få prøvd sin sak er ikke bare en menneskerettslig garanti. I forhold til EU-retten har den også en annen funksjon eller side, nemlig dens sammenheng med læren om *direkte effekt*.<sup>63</sup> Etter EF-domstolens avgjørelse i *van Gend en Loos-saken*<sup>64</sup> har individenes adgang til effektivt å få prøvd sin sak vært en sentral del av EF-domstolens integrasjonsstrategi.<sup>65</sup> EF-domstolen uttalte i *van Gend en Loos* at

”[t]he vigilance of individuals interested in protecting their rights creates an *effective control additional* to that entrusted by articles 169 to 170 [nå 226-227] to the diligence of the Commission and the Member States” [mine uthevninger].

---

<sup>61</sup> Se *Golder v United Kingdom* para 33 og 36.

<sup>62</sup> PMOI para 138.

<sup>63</sup> Læren om direkte effekt går ut på at borgerne kan utlede rettigheter direkte fra traktatene og sekundærlovgivningen (dersom visse krav til klarhet mv er oppfylt), og at de kan gå til domstolene og kreve gjennomføring for sine rettigheter i henhold til fellesskapsregelverket.

<sup>64</sup> Case 26/62 *van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*.

<sup>65</sup> Harlow (1999) s. 191.

EF-domstolens formål var således ikke bare å gi medlemsstatenes borgere muligheten til å forsvare sine rettigheter. Domstolen innså også at dette prinsippet kunne fungere som et effektivt hjelpemiddel for å sikre at fellesskapsretten ble uniformt implementert og tolket innad i EU.<sup>66</sup>

Denne siden av retten til en effektiv prøving av saken vil ikke bli behandlet nærmere her, da avhandlingens tema kun tar for seg retten til effektivt å få prøvd sin sak som en menneskerettighet. Jeg har valgt å fokusere på de menneskerettslige sider av denne garantien, da det etter min oppfatning er denne siden som er mest omdiskutert i forbindelse med EUs svartelistingsprosess.

Retten til effektivt å få prøvd sin sak har en side til læren om *subsidiaritet*.<sup>67</sup> Dette vil vi komme tilbake til straks nedenfor.

### 3.2.2 EU Charteret art 47

Selv om EU-charteret ikke er juridisk bindende, er det likevel en kilde til å ”*clarifying the fundamental rights protected by Union law as general principles*”<sup>68</sup> [mine uthevninger]. EU-charteret fremhever retten til effektivt å få prøvd sin sak i art 47, der det står at

”[e]veryone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an *effective remedy* before an tribunal in compliance with the conditions laid down in this article” [mine uthevninger].

Charterets art 47 kan således anvendes for å klargjøre hva som ligger i retten til effektivt å få prøvd sin sak, slik denne retten er beskyttet i fellesskapsretten. Art 47 er basert på to

---

<sup>66</sup> Steiner (2006) s. 91.

<sup>67</sup> Kudla v. Poland para 152, Kjølbros (2005) s.601.

<sup>68</sup> A-G Mengozzi's opinion in Case C-355/04 P Segi v Council, para 177.

rettslige grunnlag,<sup>69</sup> prinsippet om ”effective legal protection” slik dette har blitt utviklet gjennom EF-domstolens rettspraksis,<sup>70</sup> samt retten til effektivt å få prøvd sin sak slik denne retten kommer til uttrykk i EMK art 6 og art 13 og har blitt utviklet av EMD.<sup>71</sup>

Charterets forhold til EMD er regulert i art 52 (3) (”scope of guaranteed right”).

Art 52 (3) fastslår at

”[i]n so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the *meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down in the said Convention*” [mine uthevninger].

Deretter presiseres det at “[t]his provision shall not prevent Union law providing more extensive protection.” Vi ser her at EMK fungerer som en minstandard,<sup>72</sup> men at EU godt kan gi sine borgere en høyere grad av beskyttelse i fellesskapsretten. Spørsmålet blir således hva som ligger i retten til effektivt å få prøvd sin sak slik denne retten er forstått i henhold til EMK art 6 og art 13.

### 3.2.3 EMK art 6 og art 13

#### 3.2.3.1 Forholdet mellom bestemmelsene

Hva som faktisk ligger i retten til effektivt å få prøvd sin sak, slik denne retten kommer til uttrykk i EMK art 6 og art 13, kommer ikke alltid like tydelig frem i EMDs og EF-

---

<sup>69</sup> Pabel (2006) s. 208.

<sup>70</sup> Case C-222/84 Johnston para 18-21, Case C-222/86 Heylens para 14-15 og Case C-97/91 Borelli v. Comission, Commentary of the Charter of fundamental rights of the European Union s. 359.

<sup>71</sup> Commentary of the Charter of fundamental rights of the European Union s. 360, Bodnar (2006) s. 227.

<sup>72</sup> Se Bosphorus v. Ireland para 159.

domstolens rettspraksis. En nødvendig forutsetning for denne retten er at det foreligger en *adgang* til domstolene, men dette er ikke tilstrekkelig. Praksis viser at det avgjørende er *domstolskontrollens omfang*.

Videre er forholdet mellom EMK art 6 og art 13 ikke helt avklart i praksis og teori. En gjennomgang av EF-domstolens rettspraksis på området gir inntrykk av at EF-domstolen ikke anser det for å være nødvendig å skille mellom EMK art 6 og art 13 i forhold til kravet til et effektivt rettsmiddel. Dette vil komme frem av den videre drøftelse. Jeg vil nå først ta for meg forholdet mellom EMK art 6 og art 13, og deretter vurdere hva som ligger i retten til effektivt å få prøvd sin sak.

EMK art 6 (1) fastslår at

”[i]n the *determination* of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law” [min utheving].

EMK art 13 angir videre at

”[e]veryone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an *effective remedy* before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity” [mine uthevninger].

På tross av at EMK art 13 eksplisitt fastslår en rett til et effektivt rettsmiddel på nasjonalt nivå, har art 13 i flere tilfeller blitt regnet som subsidiær i forhold til EMK art 6.<sup>73</sup> EMK art 13 har blitt absorbert av EMK art 6 grunnet prinsippet om *lex specialis*.<sup>74</sup> I nyere praksis fra EMD har imidlertid spørsmålet blitt reist om man bør nyansere eller foreta en ny vurdering

---

<sup>73</sup> Se Obermeier v. Austria para 73, Fayed v. United Kingdom para 86-88.

<sup>74</sup> Se myndighetenes anførsler i Kudla v. Poland para 139. Se også Kjølbro (2005) s. 602.

av denne praksisen.<sup>75</sup> Hovedbegrunnelsen for å vurdere begge bestemmelsene anføres å være de ulike funksjonene eller formålene til EMK art 6 og art 13. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til.

EMK art 6 behandler retten til en effektiv prøving som del av det generelle kravet til en rettferdig rettergang, og retter seg mot rettigheter og forpliktelser ilagt i henhold til nasjonal rett og som er gjenstand for domstolssøksmål nasjonalt.<sup>76</sup> EMK art 13 knesetter retten til effektivt å få prøvd sin sak på nasjonalt plan dersom det foreligger brudd på konvensjonsrettighetene.<sup>77</sup>

Man kan si at EMK art 13 skiller seg fra EMK art 6 ved at EMK art 13 baserer seg på en *subsidiaritetstenkning*. EMK art 13 er på den måten nært knyttet sammen med EMK art 35, som angir at EMD kun kan behandle saken etter at nasjonale rettsmidler er uttømt. Dette fremheves av EMD blant annet i *Slimani mot Frankrike*.<sup>78</sup>

EMD gikk grundig gjennom forholdet mellom EMK art 6 og 13 i sin dom i saken *Kudla mot Polen*. Klager hevdet der at det forelå brudd på EMK art 6 (1) fordi han ikke hadde fått avgjort saken sin “innen rimelig tid,” samt at det forelå brudd på EMK art 13 fordi han ikke effektivt hadde fått prøve om EMK art 6 var krenket. EMD uttalte der at

“[t]he *object* of Article 13... is to provide a means whereby individuals can obtain relief at *national level* for violations of their Convention rights before having to set in motion the international machinery of complaint before the Court [*subsidiaritetsprinsippet*, jf EMK art 35]. From this perspective, the right of an individual to trial within a reasonable time will be less effective if there exists no opportunity to submit the Convention claim first to a national authority; and the

---

<sup>75</sup> Kudla v. Poland para 148.

<sup>76</sup> Se eksempelvis Obermeier v. Austria para 67, para 70 og Golder v. United Kingdom para 33 og 36.

<sup>77</sup> Kudla v. Poland para 157, Z and others v. United Kingdom para 103.

<sup>78</sup> Slimani v. France para 38.

*requirements of Article 13 are to be seen as reinforcing those of Article 6 § 1, rather than being absorbed by the general obligation imposed by that Article*<sup>79</sup> [mine uthevninger].

Vi ser her at EMD i enkelte situasjoner skiller mellom to ulike spørsmål: På den ene siden har vi spørsmålet om en klager (i en gitt sak) fikk tilgang til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid for å få avgjort sine borgerlige plikter eller en straffesiktelse mot seg, jf EMK art 6 nr 1. På den annen side har vi spørsmålet om klager (i en gitt sak) hadde tilgang til ”an effective remedy” under *nasjonal rett* til å fremsette en klage om brudd på eksempelvis retten til å få avgjort saken ”within a reasonable time,” jf EMK art 13.<sup>80</sup>

Det ser ikke ut til at EF-domstolen er så nøye på denne fininndelingen mellom EMK art 6 og art 13, men at den *ser på disse to under ett* som et uttrykk for retten til effektivt å få prøvd sin sak. Dette kommer til uttrykk i den grunnleggende *Johnston-saken*, der EF-domstolen uttalte at

”[t]he requirement of judicial control...reflects a general principle of law which underlies the constitutional traditions common to the member states. *That principle is also laid down in articles 6 and 13 of the [ECHR]*”<sup>81</sup> [mine uthevninger].

Det samme følger av blant annet *Heylens-saken*.<sup>82</sup>

Siden avhandlingens tema tar for seg retten til effektivt å få prøvd sin sak slik denne retten er beskyttet i henhold til fellesskapsretten, så vil jeg – på samme måte som EF-domstolen –

---

<sup>79</sup> Kudla v. Poland para 152. Se også Öneriyildiz v. Turkey para 145. Kjølbros (2005) s. 601-602 argumenterer for at dette kun gjelder unntaksvis, og at hovedregelen er at EMK art 13 absorberes av art 6.

<sup>80</sup> Kudla v. Poland para 147.

<sup>81</sup> Case C-222/84 Johnston para 18.

<sup>82</sup> Case C-222/86 Heylens para 14.



ikke trekke noe skarpt skille mellom EMK art 6 og art 13 vedrørende retten til effektivt å få prøvd sin sak.

### 3.2.4 En rett til adgang til domstolene

Spørsmålet er således hva som kreves for at det kan sies å foreligge en effektiv domstolskontroll. Selv om ikke dette følger uttrykkelig av ordlyden i EMK art 6(1), slo EMD fast i *Golder mot Storbritannia*<sup>83</sup> at bestemmelsen også gir en rett til *adgang til domstolene* ("access to court"). EMD uttalte i den forbindelse at "the right of access constitutes an element which is inherent in the right stated by Article 6 para 1... In sum, the whole makes up the right to a fair hearing."<sup>84</sup> EMD har også uttalt at

"the Convention is intended to guarantee not theoretical or illusory rights, but rights that are practical and effective... This is particularly true for the right of access to the courts in view of the prominent place held in a democratic society by the right to a fair trial."<sup>85</sup>

EMD ønsker således å sikre en effektiv og reell adgang til domstolene, som en del av det generelle kravet til en rettferdig rettergang.

Det andre rettslige grunnlaget som Charterets art 47 baserer seg på er prinsippet om "effective judicial protection."<sup>86</sup> Dette prinsippet er som utgangspunkt ivarettatt gjennom

---

<sup>83</sup> *Golder v. United Kingdom*.

<sup>84</sup> *Golder v. United Kingdom* para 36.

<sup>85</sup> *Waite and Kennedy v. Germany* para 67.

<sup>86</sup> Jf Case C-222/84 *Johnston* para 18-21, Case C-222/86 *Heylens* para 14-15 og Case C-97/91 *Borelli v. Commission*.

EFT art 230.<sup>87</sup> EFT art 230 (1) angir at Domstolen skal prøve lovligheten av rettsakter vedtatt av Rådet. Deretter slår art 230 (2) fast at Domstolen skal

”for this purpose have jurisdiction in actions...on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, *infringement of this Treaty*...or misuse of powers” [mine uthevninger].

Når det gjelder spørsmål om det foreligger ”brudd på denne traktat” så omfatter dette også plikten under TEU art 6 til å respektere menneskerettighetene.<sup>88</sup>

Art 230 (4) presiserer til slutt at

”[a]ny natural or legal person *may...institute proceedings* against a decision addressed to that person or against a decision which, although in a form of a regulation...is of direct and individual concern to the former” [mine uthevninger].

Vi ser her at det følger av EFT art 230 at de svartelistede (fysiske og juridiske personer) har *adgang* til EF-domstolen for å prøve lovligheten av forordninger som rammer dem direkte og personlig, i forhold til deres fundamentale rettigheter. Denne adgangen er benyttet, noe *Yusuf-* og *PMOI-sakene* er eksempler på.

### 3.2.5 Domstolskontrollens omfang

Det er ikke tilstrekkelig å få *adgang* til en offentlig domstol som kan prøve ens sak. Domstolen må også kunne *avgjøre* saken. Et avgjørende kriterium for å kunne oppfylle kravet til en effektiv prøving av saken er *domstolskontrollens omfang*. Rettspraksis fra

---

<sup>87</sup> Yusuf para 333, PMOI para 152.

<sup>88</sup> Craig (2003) s. 350 og s. 535, se Case 4/73 Nold KG v. Commission [1974] ECR 491.

EMD under EMK art 6 og art 13 viser at dersom det foreligger større begrensninger på prøvingsretten, oppfylles ikke kravet om en effektiv judisiell prøving av saken.

En avgjørende faktor i forhold til kravet om en effektiv domstolsprøving er om domstolen har adgang til å prøve de *faktiske og rettslige omstendigheter* i saken.<sup>89</sup> Dette har vært oppe i flere saker for EMD, deriblant *Tinnelly and McElduff mot Storbritannia*.<sup>90</sup>

I *Tinnelly and McElduff* hevdet klagerne at de ble diskriminert i anbudskonkurranser grunnet deres angivelige forhold til IRA. Klagerne opplevde imidlertid at domstolen i saken (the Fair Employment Agency) ikke fikk tilgang til alle dokumentene i saken grunnet hensynet til nasjonal sikkerhet. Spørsmålet EMD måtte ta stilling til var om dette var i strid med klagerens rett til effektivt å få prøvd sin sak. Til dette svarte EMD at

”[t]he right guaranteed to an applicant under Article 6 § 1 of the Convention to submit a dispute to a court or tribunal in order to have a determination of questions of *both fact and law* cannot be displaced by the ipse dixit of the executive”<sup>91</sup> [mine uthevninger].

EMD konkluderte med at det forelå brudd på EMK art 6.

Avgjørelsen i *Tinnelly and McElduff* illustrerer at det vil kunne utgjøre en krenkelse dersom prøvelsesorganet ikke har mulighet til å foreta en effektiv etterprøving av faktum i saken, grunnet bruk av hemmeligholdt materiale. Bruken av hemmeligholdt materiale under EUs svartelistingsprosess, og den begrensning dette medfører for de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak, vil vi komme tilbake til under punkt 5.

---

<sup>89</sup> Kjølbros (2005) s. 290.

<sup>90</sup> *Tinnelly & Sons and McElduff and others v. United Kingdom*. Se også *Chevron v. France* para 77, for en nyere avgjørelse.

<sup>91</sup> *Tinnelly & Sons and McElduff and others v. United Kingdom* para 77.

Hvor mye som kreves i forhold til domstolskontrollens omfang er imidlertid ikke noen fast standard. EMD har i den forbindelse uttalt at

“[t]he scope of the obligations under Article 13 also varies depending on the nature of the applicant’s complaint under the Convention. Nevertheless, the remedy required by Article 13 must be ‘effective’ in practice as well as in law.”<sup>92</sup>

Eksempelvis følger det av EMDs praksis at de krav som stilles til domstolskontrollen i forhold til administrative avgjørelser hvor det utøves skjønn, ikke nødvendigvis er de samme som de situasjoner der avgjørelsen er foretatt ut fra nærmest objektive kriterier.<sup>93</sup>

En viss avklaring i forhold til dette spørsmålet følger av *Obermeier mot Østerrike*<sup>94</sup> som omhandlet suspensjon av et privatrettslig arbeidsforhold.<sup>95</sup> Arbeidsretten kunne her bare avgjøre om de administrative myndigheters skjønnskompetanse i saken var blitt utøvd på en måte som var i samsvar med lovens formål. EMD kom her til at ”the decision taken by the administrative authorities...remains in the majority of cases, including the present one, *without any effective review exercised by the courts.*” EMD konkluderte deretter med at “*such a limited review cannot be considered to be an effective judicial review under Article 6 § 1.*”<sup>96</sup>

Spørsmålet om det foreligger “*effective judicial review*” har vært tema i flere saker for EF-domstolen, deriblant *Heylens-saken*. Denne saken omhandlet begrensning av etableringsretten – en fundamental rettighet i fellesskapsretten. Domstolen uttalte der at hvor det foreligger

---

<sup>92</sup> *Z and others v. United Kingdom* para 108. Se også *Kudla v. Poland* para 157, 159, samt *Cacan v. Turkey* para 79.

<sup>93</sup> Kjølbros (2005) s. 275.

<sup>94</sup> *Obermeier v. Austria*.

<sup>95</sup> *Obermeier v. Austria* para 9.

<sup>96</sup> *Obermeier v. Austria* para 70.

“a question of securing the effective protection of a fundamental right [herunder retten til en rettfærdig rettergang] conferred by the treaty, the latter must also be *able to defend that right under the best possible conditions* and have the possibility of deciding, with a full knowledge of the facts, whether there is any point in their applying to the courts”<sup>97</sup> [mine uthevinger].

Vi ser her at det stilles forholdsvis strenge krav under fellesskapsretten i forhold til retten til effektivt å få prøvd sin sak. Dette er for så vidt i samsvar med det som er sagt ovenfor om at EMK kan anses som en minstestandard,<sup>98</sup> men at det ikke er noe i veien for at det opprettes strengere krav under fellesskapsretten, jf Charterets art 52 (3).

### 3.2.6 Begrensninger

EMD har i flere saker innrømmet at retten til effektivt å få prøve sin sak ikke er absolutt, se for eksempel *Waite and Kennedy*-saken.<sup>99</sup> Tvistens bakgrunn var at klagerne i 1977 ble utlånt til ESA (European Space Agency). I 1990 ble kontrakten opphevet, og klagerne gikk til sak der de anførte at de hadde oppnådd status som arbeidstakere under ESA. De tyske domstolene avviste saken under henvisning til immuniteten mot domstolssøksmål for internasjonale organisasjoner, herunder ESA.<sup>100</sup>

Spørsmålet som lå til grunn for behandling hos EMD var om dette krenket klagerens adgang til å få avgjort saken sin for en domstol, slik denne retten kommer til uttrykk i EMK art 6 og art 13, og har blitt utviklet i EMDs rettspraksis.<sup>101</sup> EMD innrømmet der at

---

<sup>97</sup> Case 222/86 *Unectef v. Heylens*, para 15.

<sup>98</sup> Se også *Bosphorus v. Ireland* para 159.

<sup>99</sup> *Waite and Kennedy v Germany*.

<sup>100</sup> *Waite and Kennedy v Germany*, para 11-28.

<sup>101</sup> Se *Golder v the United Kingdom*, *Osman v. the United Kingdom*.

”the access to court *is not absolute*, but may be subject to limitations... In this respect, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation, although the final decision as to the observance of the Convention’s requirements rests with the Court. *It must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired*” [mine uthevninger].<sup>102</sup>

Det følger av rettspraksis fra EMD at for at en begrensning i klagers fundamentale rettigheter skal være legitim, må begrensningen være *foreskrevet ved lov*<sup>103</sup> og forfølge et *legitimt formål*.<sup>104</sup> Videre må kravet til *proporsjonalitet* være oppfylt.<sup>105</sup> EMD har i den forbindelse uttalt at

”there must exist a reasonable relationship of *proportionality* between the means employed and the aim sought to be realised: The Court must determine whether a *fair balance has been struck between the demands of the general interest in this respect and the interest of the individual*” [mine uthevninger].<sup>106</sup>

Lignende formuleringer er å finne i EF-domstolens praksis. Et eksempel er *Hauer-saken*, der de rettslige problemstillinger knyttet seg til begrensninger i “the right to property.” EF-domstolen uttalte der at

---

<sup>102</sup> Waite and Kennedy v Germany, para 59. Se eksempelvis også Hertel v. Switzerland, para 50, Fayed v United Kingdom para 65 og Tinnelly and McElduff v United Kingdom para 72.

<sup>103</sup> Jacubowski v Germany para 25.

<sup>104</sup> Jacubowski v Germany para 25, Fayed v United Kingdom para 65, Waite and Kennedy v Germany para 59 og 61.

<sup>105</sup> Bosphorus v Ireland para 149.

<sup>106</sup> Bosphorus v Ireland para 149.

”the restriction imposed...is justified by the objectives of general interest pursued by the Community *and does not infringe the substance of the right to property*”  
[mine uthevninger].<sup>107</sup>

Et annet eksempel på en slik proporsjonalitetsvurdering er å finne i EF-domstolens avgjørelse i *Bosphorus-saken*.<sup>108</sup> EF-domstolen måtte der vurdere om restriksjoner på eiendomsretten – vedtatt av FNs Sikkerhetsråd og implementert i EU ved rådsforordninger – var i samsvar med kravet om proporsjonalitet.

Vi ser her at selv om det foreligger en adgang til å begrense retten til en effektiv domstolsprøvelse, så er ikke denne adgangen betingelsesløs.

Når det gjelder proporsjonalitetskravet spesielt, er dette også hjemlet i EFT art 5 (3). Fellesskapets tiltak skal etter denne bestemmelsen ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å nå traktatens mål. Prinsippet forutsetter en totrinnstest: For det første må middelet være *hensiktsmessig* (suitable); det må være forholdsvis sannsynlig at det klarer å nå målet. For det andre må det være *nødvendig* (necessary). Dette vilkåret forutsetter en *avveining* mellom ulike interesser.<sup>109</sup>

Dette gjelder også for EUs svartelistingsprosess, og de begrensninger som foreligger der vedrørende EF-domstolens prøving av de svartelistedes sak. Denne proporsjonalitetsvurderingen – nærmere bestemt interesseavveiningen – vil vi komme tilbake til flere ganger i løpet av avhandlingen.

---

<sup>107</sup> Case 44/79 Hauer para 30.

<sup>108</sup> Case C-84/95 *Bosphorus v Minister of Transport* para 21-26, hvor EF-domstolen kom til at restriksjonen oppfylte kravet til proporsjonalitet.

<sup>109</sup> Se Tridimas (1999) s. 66, og Jacobs (1999) s. 13-15 for en nærmere redegjørelse for proporsjonalitetsprinsippet.

## 4 Betydningen av forholdet mellom FN og EU for EF-domstolens prøvingskompetanse

### 4.1 Innledende bemerkninger

Som nevnt innledningsvis er det i forhold til EUs svartelistingsprosess to faktorer knyttet til domstolskontrollens omfang som er problematiske vedrørende spørsmålet om EF-domstolen oppfyller kravet til en effektiv prøving av saken. Dette er for det første forholdet mellom FN og EU, og for det andre den utstrakte bruken av hemmeligholdt materiale i forhold til utarbeidelsen av svartelistene. Dersom disse faktorer gjør at EF-domstolens prøvingskompetanse blir så begrenset at det i *realiteten ikke er noen substans i retten* til å få fremlagt saken sin for Domstolen, er ikke retten til effektivt å få prøvd sin sak slik den er beskyttet i fellesskapsretten oppfylt.

Når det gjelder forholdet mellom FN og EU og de implikasjoner dette måtte ha for EF-domstolens prøvingskompetanse, kan følgende slutes ut fra EF-domstolens behandling av *Yusuf-* og *PMOI-sakene*:

EF-domstolen har en videre prøvingsadgang i forhold til regelverket som implementerer sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2002) (rettet mot terrorisme generelt), enn i de situasjoner der EU kun handler under såkalt ”circumscribed powers” og ikke har anledning til å opprette egne svartelister (regelverket rettet mot Taliban, Bin Laden, Al-Qaida og deres medsamsvorne spesielt). Men også under det generelle regelverket er EF-domstolens prøvingsadgang begrenset, noe *PMOI-saken* illustrerer. Dette vil nå bli behandlet nærmere.



## 4.2 **Situasjonen der FNs svartelister automatisk blir transformert inn i EU. Illustrert ved Yusuf-saken**

### 4.2.1 **FN-paktens forrang**

I *Yusuf-saken* foretok EF-domstolen – for første gang<sup>110</sup> – en grundig redegjørelse for forholdet mellom FN og EU. Domstolen mente dette var nødvendig for å klarlegge *rekkevidden av den domstolskontroll* den kunne utøve i forbindelse med spørsmålet om det forelå brudd på menneskerettighetene, herunder retten til effektivt å få prøvd sin sak.<sup>111</sup>

FN-paktens *forrang* i forhold til internasjonale forpliktelser generelt følger av FN-paktens art 103 og art 25. Paktens art 103 angir at

”[i]n the event of a *conflict* between the obligations of the members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail”  
[min utheving].

Sikkerhetsrådet har i henhold til Paktens kapittel VII art 39 *eksklusiv kompetanse* til å fastslå hva som innebærer en trussel mot den internasjonale fred og sikkerhet, og til å bestemme hvilke tiltak som skal foretas for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Betydningen av dette vil vi komme tilbake til under punkt 4.2.2.2.

Videre følger det av Paktens art 25 at

---

<sup>110</sup> <http://www.statewatch.org/news/2005/sep/10terrorlists.htm> [sisert 30.08.2006]

<sup>111</sup> Yusuf para 228-230

”[t]he Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.”

Rådets og EF-domstolens poeng i *Yusuf-saken* var at Sikkerhetsrådets resolusjoner i den forbindelse følgelig har forrang over eventuelle forpliktelser under fellesskapsretten.<sup>112</sup>

Videre henviste Domstolen til EFT art 307 der det angis at internasjonale overenskomster inngått før 1. januar 1958 (herunder FN-pakten) ikke skal bli berørt av bestemmelsene i EF-traktaten.<sup>113</sup> Domstolen fremhevet deretter at selv om det var slått fast i tidligere rettspraksis at *EU i seg selv ikke var direkte bundet av FN-pakten* – herunder Sikkerhetsrådets resolusjoner – må EU likevel anses som bundet via EF-traktaten selv<sup>114</sup> samt medlemsstatenes forpliktelser overfor FN. Domstolen slo så fast at EUs medlemsstater var allerede bundet av forpliktelsene under FN-pakten da de opprettet Fellesskapet, og kunne derfor ikke overføre større makt til Fellesskapet overfor FN i forhold til den de selv var innehaver av.<sup>115</sup> Domstolen bygget således på det generelle prinsippet om at ingen kan overføre større rett enn den man selv har. Domstolen konkluderer deretter drøftelsen med å si at EU var bundet til å følge opp Sikkerhetsrådets resolusjoner *ut fra EF-traktaten i seg selv*; ikke under generell internasjonal rett.<sup>116</sup>

EF-domstolen anerkjente således det prinsipp at dersom en stat pålegges motstridende forpliktelser av henholdsvis EU og FN, så må dens forpliktelser under EU vike. Dette er av stor betydning i forhold til avhandlingens tema. Som vi snart skal se nærmere på, så er denne forrangsregelen av stor betydning i forhold til EF-domstolens mulighet til å foreta en effektiv prøving av appellanternes anførsler i forbindelse med EUs svartelistingsprosess.

---

<sup>112</sup> Yusuf para 233-234.

<sup>113</sup> Yusuf para 231-241.

<sup>114</sup> Yusuf para 257.

<sup>115</sup> Yusuf para 242-245.

<sup>116</sup> Yusuf para 257.

## 4.2.2 Oppfyller EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?

### 4.2.2.1 "Access to court"

Etter å ha avklart forholdet mellom FN og EU, tok EF-domstolen for seg spørsmålet om det forelå brudd på appellanternes –Yusuf og Al Barakaat – rett til en *effektiv prøving av saken*. Domstolen pekte i den forbindelse på det moment at appellanten hadde fått adgang til å bringe saken frem for førsteinstansdomstolen, jf EFT art 230.<sup>117</sup>

For at kravet til en effektiv prøving av saken skal være oppfylt, er det som nevnt ikke tilstrekkelig at det foreligger en adgang til domstolene; det stilles også visse krav til *domstolskontrollens omfang*.

### 4.2.2.2 Domstolskontrollens omfang

Domstolskontrollens omfang er en avgjørende faktor i forhold til om retten til effektivt å få prøvd sin sak er oppfylt. Dersom domstolskontrollens omfang blir så begrenset at det i realiteten ikke er noen substans i retten til å få fremlagt sin sak, er ikke dette kravet oppfylt.<sup>118</sup> Det er derfor av stor betydning å få fastlagt omfanget av EF-domstolens prøvingskompetanse.

---

<sup>117</sup> Yusuf para 333. Det forhold at Yusuf er unionsborger og at EU således har særlige plikter overfor ham, jf TEU art 2 og direktiv 38/2004 (unionsdirektivet) art 31, vil ikke bli behandlet nærmere her. EF-domstolen tok heller ikke tak i dette i Yusuf-saken, men i PMOI-saken ble dette nevnt i et obiter dictum (PMOI para 148).

<sup>118</sup> Se for eksempel Waite and Kennedy v. Germany, para 59, Hertel v. Switzerland, para 50, Fayed v. United Kingdom para 65 og Tinnelly and McElduff v. United Kingdom para 72, samt Case 44/79 Hauer para 30.

EF-domstolen fremhevet i *Yusuf-saken* at ”judicial control...reflects a general principle of law which underlies the constitutional traditions common to the Member States...and which is also laid down in *Articles 6 and 13* of the [ECHR],” samt at dette prinsippet kom til uttrykk i EFT art 230.<sup>119</sup> Det er verdt å merke seg at EF-domstolen heller ikke her foretar noe skille mellom EMK art 6 og art 13, men anser begge artiklene som et felles uttrykk for kravet til en effektiv domstolskontroll.

EF-domstolen innrømmet deretter at det i denne saken forelå *begrensninger* på dens prøvingskompetanse: I og med at EU var *forpliktet* til å oppfylle Sikkerhetsrådets resolusjoner under FN-paktens kapittel VII og ikke på noe vis hadde et autonomt skjønn i forhold til de implementerte FN-resolusjonene (”acted under circumscribed powers”), så måtte legalitetskontrollen bli tilsvarende begrenset.<sup>120</sup> Nettopp dette punktet ble det prosedert sterkt på fra Rådets side, og EF-domstolen sluttet seg da også til dette synet.<sup>121</sup>

EF-domstolen avviste i *Yusuf-saken* at den hadde jurisdiksjon til å vurdere – i lys av *felleskapsretten* – om Sikkerhetsrådets resolusjoner krenker menneskerettighetene.<sup>122</sup> Vi ser her at FN-paktens forrang begrenser rekkevidden av EF-domstolens legalitetskontroll. EF-domstolen begrunnet dette ut fra det resonnement at:

”[a]ny review of the internal lawfulness of the contested regulation [forordning 881/2002, se para 51], especially having regard to the provisions or general principles of Community law relating to the protection of fundamental rights, would therefore imply that the Court is to consider, *indirectly, the lawfulness of those resolutions*. In that hypothetical situation, in fact, *the origin of the illegality* alleged by the applicant would have to be sought, not in the adoption of the contested

---

<sup>119</sup> Yusuf para 261-262, hvor Domstolen henviste til Case 222/84 Johnston og Case C-97/91 Borelli v. Commission.

<sup>120</sup> Yusuf para 262-265.

<sup>121</sup> Yusuf para 328-331. Se også para 214.

<sup>122</sup> Yusuf para 267-276.

regulation but *in the resolutions of the Security Council which imposed the sanctions*”<sup>123</sup> [mine uthevninger].

EF-domstolen kom likevel i *Yusuf-saken* til at prøvingsretten ikke var fullstendig avskåret, da Domstolen hadde kompetanse til å vurdere lovligheten av den omstridte forordning – og dermed indirekte å vurdere lovligheten av sikkerhetsrådsresolusjonene – i forhold til *jus cogens*.<sup>124</sup>

De fundamentale rettigheter som har status som *jus cogens* er bindende for alle aktører på den internasjonale arena, inkludert FNs sikkerhetsråd.<sup>125</sup> *Jus cogens* er i henhold til internasjonal sedvanerett<sup>126</sup> definert som

“a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm *from which no derogation is permitted* and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character”<sup>127</sup> [mine uthevninger].

Man kan således slutte ut fra EF-domstolens resonnement at selv om noe er i strid med retten til effektivt å få prøvd sin sak slik denne rettigheten er forstått i henhold til konvensjonspraksis og beskyttet i fellesskapsretten, så betyr det ikke at dette nødvendigvis er i strid med *jus cogens*-regler. Dersom rettigheten blir så begrenset at dette også er i strid med *jus cogens*, har imidlertid Sikkerhetsrådet gått for langt. Spørsmålet om det foreligger krenkelse av *jus cogens* ligger innenfor EF-domstolens kompetanse å vurdere.

---

<sup>123</sup> Yusuf para 265.

<sup>124</sup> Yusuf para 337.

<sup>125</sup> Yusuf para 277-283.

<sup>126</sup> Se eksempelvis *Golder v. United Kingdom* para 29.

<sup>127</sup> Wienkonvensjonen om traktatrett art 53.

Spørsmålet er imidlertid om denne begrensede prøvingskompetanse er tilstrekkelig til å oppfylle de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak. For å kunne svare på dette, er det nødvendig å vurdere hva EF-domstolen faktisk kan prøve innenfor denne rammen.

EF-domstolen slo i *Yusuf-saken* fast at den *ikke kunne prøve det faktum eller de bevis* som Sikkerhetsrådet har lagt til grunn for sin avgjørelse om å innta appellantene på svartelisten, ei heller ”*the appropriateness and proportionality of those measures,*” da dette var Sikkerhetsrådets prerogativ under FN-paktens kapittel VII. Domstolen innrømmet også at den heller ikke kunne vurdere om appellantene faktisk ”*poses a threat to international peace and security,*” da dette ”*entails a political assessment and value judgements which in principle fall within the exclusive competence of [the Security Council]*”<sup>128</sup> [mine uthevinger].

Det at Domstolen *ikke kan prøve det faktum og de bevis* som danner grunnlaget for Sikkerhetsrådets avgjørelse om å innta vedkommende på svartelisten, og heller ikke kan prøve Sikkerhetsrådets *foretatte vurdering* i saken, gjør det mulig å spørre hvor effektiv eller reell EF-domstolens prøving av saken er.<sup>129</sup>

Denne tvilen gjør seg enda sterkere ved å sammenholde EF-domstolens prøvingskompetanse med EMDs avgjørelse i *Obermeier mot Østerrike*. Den omstridte nasjonale domstol der kunne bare avgjøre om de administrative myndigheters *skjønnskompetanse* i saken var blitt utøvd på en måte som var i samsvar med lovens formål. EMD konkluderte der med at “*such a limited review cannot be considered to be an effective judicial review under Article 6 § 1.*”<sup>130</sup>

Sammenligningsvis kom EF-domstolen til at den ikke en gang kunne prøve Sikkerhetsrådets vurdering i saken.

---

<sup>128</sup> Yusuf para 339.

<sup>129</sup> Se Kjølbros (2005) s. 290.

<sup>130</sup> Obermeier para 70. Når det gjelder de krav som stilles til en domstols mulighet for å prøve faktum, så tok EMD ikke stilling til dette.

En annen avgjørelse fra EMD, som er interessant i forhold til vårt tema, er *Chevrol mot Frankrike*. EMD kom der til at det forelå en krenkelse av EMK art 6, da den aktuelle domstol ("Conseil d'Etat") – ved avgjørelsen om en traktat var anvendelig – anså seg bundet av utenriksministerens uttalelser i saken. Mer presist uttalte EMD i forbindelse med den omtvistede domstol at den

"considered itself to be bound by the opinion, thereby *voluntarily depriving itself of the power to examine and take into account factual evidence* that could have been crucial for the practical resolution of the dispute before it"<sup>131</sup> [mine uthevninger].

En tredje avgjørelse som bør nevnes er *Al-Nashif mot Bulgaria*, som omhandlet et utvisningsvedtak ut fra hensynet til nasjonens sikkerhet. EMD tok for seg de minstekrav som måtte være oppfylt for at det kunne sies å foreligge et effektivt rettsmiddel, og uttalte i den forbindelse at

"[t]he authority must be competent to reject the executive's assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable."<sup>132</sup>

Sammenligner man EF-domstolens prøvingskompetanse med de tre nevnte avgjørelser fra EMD, er det nærliggende å argumentere for at EF-domstolen ikke oppfyller kravet om retten til en effektiv prøving av saken, slik dette har blitt forstått i henhold til EMK art 6 og art 13. Dette fordi Domstolen ikke kan prøve det faktum og de bevis Sikkerhetsrådet baserer sin avgjørelse på, ei heller Sikkerhetsrådets vurdering i saken. EF-domstolen kan heller ikke prøve (som vi allerede har sett ovenfor) om det foreligger krenkelse av retten til effektivt å få prøvd sin sak ut fra fellesskapsretten. Man kan være fristet til å stille det spørsmål om EF-domstolen har noen prøvingskompetanse overhodet på de områder der FN-paktens forrang får anvendelse.

---

<sup>131</sup> *Chevrol v. France* para 82.

<sup>132</sup> *Al-Nashif v. Bulgaria* para 137.

Et forhold EF-domstolen kom til at den faktisk kunne vurdere var lovligheten av den omstridte forordning – 881/2002 – ut fra spørsmålet om “*the regulation is proportionate to the resolution.*”<sup>133</sup> EF-domstolen har således kompetanse til å prøve om EU regelverket går for langt i forhold til FN-regimet. Hvis så viser seg å være tilfelle, er det vanskelig å begrense EF-domstolens jurisdiksjon ut fra det poeng at EU var forpliktet til å implementere svartelisten, at Rådet kun handlet under ”circumscribed powers” og at FN-pakten har forrang.

Domstolen foretok en proporsjonalitetsvurdering i *Yusuf-saken*, men gjorde det kun i forhold til spørsmålet om EU-forordningen var proporsjonal i forhold til det mål som forsøkes oppnådd med EFT art 60 og art 301, nemlig å avbryte eller redusere økonomiske relasjoner med tredjeland.<sup>134</sup>

Det ser imidlertid *ikke* ut til at Domstolen faktisk foretar en slik proporsjonalitetsvurdering i forhold til spørsmålet om EU går for langt i forhold til de *FN-resolusjonene* EU anser seg forpliktet til å implementere i fellesskapsretten. Man kan stille seg undrende til hvorfor EF-domstolen lot være å foreta en slik vurdering, selv om den hadde kompetanse til det. Dette er forøvrig ikke det eneste tilfellet hvor det savnes en litt mer utfordrende holdning fra EF-domstolens side. Domstolen foretok eksempelvis heller ikke noen tilfredsstillende drøftelse av spørsmålet om EU kunne ha oppfylt de plikter som følger av resolusjonene, samtidig som de svartelistedes rettssikkerhetsgarantier ble ivaretatt. Hvis et slikt kompromiss hadde vært mulig, ville det ikke lenger foreligget noen konflikt mellom forpliktelsene under FN og EU, jf FN-pakten art 103.<sup>135</sup> Det minnes om at det å respektere menneskerettighetene

---

<sup>133</sup> Yusuf para 335.

<sup>134</sup> Se Yusuf para 112, 177 og 122, hvor Domstolen slo fast at de smarte sanksjonene –frysing av de svartelistedes økonomiske midler - var “in keeping with the principle of proportionality, according to which sanctions may not go beyond what is *appropriate and necessary to the attainment of the objective pursued* by the Community legislation imposing them.” Se også Yusuf para 136 og 137.

<sup>135</sup> Cameron [b] (2003) s. 180.



også er et av FNs formål,<sup>136</sup> jf Paktens preambel og art 1. Dette følger også av FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, i dens 5. til 7. preambulære setning.

EF-domstolen konkluderte i *Yusuf-saken* med at det forelå ”no judicial remedy available for the applicant.”<sup>137</sup> Domstolen avsto imidlertid fra å komme med kritiske bemerkninger i forhold til Rådets fremgangsmåte i den forbindelse. Den tok heller ikke opp det poeng at flere av EUs medlemmer også er medlemmer av FNs Sikkerhetsråd – inkludert tre av de faste – og dermed kunne ha tatt opp dette problemet via den kanalen. Dette særlig på grunn av TEU art 11 – under EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitiske pilar – som fastslår at EUs medlemsstater skal avstå fra enhver opptreden som er i strid med Unionens interesser. En viktig interesse her bør være å respektere menneskerettighetene slik de er beskyttet i Fellesskapet.<sup>138</sup> Dette følger også av TEU art 19 (2) som angir at

”Member States which are permanent members of the of the United Nations Security Council will, in the execution of their functions, ensure the defence of the *positions and the interests of the Union*, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter” [mine uthevninger].

Som nevnt under punkt 3.2.6, er retten til effektivt å få prøvd sin sak ikke absolutt. Spørsmålet er imidlertid om restriksjonene knyttet til EF-domstolens jurisdiksjon – grunnet den direkte transformering av Sikkerhetsrådets resolusjoner – medfører en legitim begrensning av denne retten.

---

<sup>136</sup> Det kan også nevnes at FNs spesialutsending uttalte i sin første rapport at “[I]law enforcement practices that violate human rights do not deserve to be legitimized by the Security Council,” jf para 60.

<sup>137</sup> Yusuf para 340.

<sup>138</sup> Cameron [b] (2003) s. 195.

#### 4.2.2.3 Legitime begrensninger i retten til effektivt å få prøvd sin sak

EF-domstolen uttalte i *Yusuf-saken* at “any such lacuna in the judicial protection available to the applicants is not in itself contrary to jus cogens”,<sup>139</sup> og fremhevet at “the right of access to the courts... *is not absolute*.” Denne retten kan fravikes under krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv, og i forhold til internasjonale organisasjoners immunitet.<sup>140</sup> EF-domstolen henviste her til Menneskerettighetserklæringen art 8, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art 4 og EMDs rettspraksis. Domstolen konkluderte med at begrensningen av de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak var berettiget ut fra Sikkerhetsrådets immunitet når det handlet under Paktens kapittel VII.

EF-domstolen mente at det i *Yusuf-saken* forelå en legitim begrensning av de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak, da vilkårene for å begrense denne retten var oppfylt. Domstolen uttalte i den forbindelse at

“[s]uch a limitation is justified both by *the nature of the decisions that the Security Council is led to take under Chapter VII of the Charter* and of the *legitimate objective pursued*”<sup>141</sup> [mine uthevninger].

Domstolen foretok deretter en proporsjonalitetsvurdering – nærmere bestemt en interesseavveining – mellom de svartelistedes rett til effektivt å få prøve sin sak og fellesskapets interesse av å ivareta den internasjonale fred og sikkerhet, og konkluderte med at

---

<sup>139</sup> Yusuf para 341.

<sup>140</sup> Yusuf para 342, hvor Domstolen henviser til EMDs avgjørelse i *Waite and Kennedy v. Germany*, para 63 og 68-73.

<sup>141</sup> Yusuf para 344.

”the applicants’ interest in having a court hear their case on its merits *is not enough to outweigh the essential public interest in the maintenance of international peace and security* in the face of a threat clearly identified by the Security Council in accordance with the Charter of the United Nations”<sup>142</sup> [mine uthevninger].

EF-domstolen holdt seg således til Rådets anførsler om at domstolskontrollen nødvendigvis måtte bli begrenset grunnet Sikkerhetsrådets posisjon i verdenssamfunnet.<sup>143</sup> Spørsmålet er om dette kan være et utslag av den tilbakeholdenhet EF-domstolen ofte viser i saker der fellesskapsinstitusjonenes beslutningskompetanse blir utfordret.<sup>144</sup> Videre kan det spørres om denne begrensningen går for langt i forhold til retten til effektivt å få prøvd sin sak. Det siste spørsmålet vil bli behandlet nærmere i det følgende.

Når det gjelder internasjonale organisasjoners immunitet og den betydning dette har i forhold til de krav EMK art 6 og 13 stiller til en effektiv domstolskontroll, er særlig to EMD-saker av særlig interesse i forhold til avhandlingens tema.

Den nyeste av disse avgjørelsene – *Bosphorus-saken*<sup>145</sup> – har flere likhetstrekk med *Yusuf-saken*. Begge avgjørelsene omhandler FN sanksjoner – implementert i EU ved rådsforordninger – hvor konsekvensen er at fundamentale rettigheter blir begrenset. Et av de sentrale spørsmål i *Bosphorus-saken* var EMKs posisjon i EU, og problemstillingen EMD måtte ta stilling til var ”whether, and if so to what extent that important general interest of compliance with EC obligations can justify the impugned interference by the State with the applicant’s property rights.”<sup>146</sup> EMD uttalte i den forbindelse at

---

<sup>142</sup> Yusuf para 344. Jf også Waite and Kennedy v. Germany, og Fayed v. United Kingdom.

<sup>143</sup> Yusuf para 219.

<sup>144</sup> Cameron [a] (2003) s. 255.

<sup>145</sup> Bosphorus v. Ireland.

<sup>146</sup> Bosphorus v. Ireland para 151.

”the Court has recognised that *absolving Contracting States completely from their Convention responsibility in the areas* covered by such transfer would be incompatible with the purpose and object of the Convention: the guarantees of the Convention could be *limited or excluded* at will thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards”<sup>147</sup> [mine uthevninger].

I *Waite og Kennedy mot Tyskland* måtte EMD behandle samme problemstilling som i *Yusuf-saken*, nemlig internasjonale organisasjons immunitet og spørsmålet om dette var i samsvar med retten til effektivt å få prøvd sin sak. EMD uttalte der at

“where States establish international organisations... and...accord them immunities, there may be implications as to the protection of fundamental rights. *It would be incompatible with the purpose and object of the Convention*, however, if the Contracting States were thereby *absolved from their responsibility under the Convention* in relation to the field of activity covered by such attributions”<sup>148</sup> [mine uthevninger].

Spørsmålet er hvordan disse uttalelsene forholder seg til Sikkerhetsrådets immunitet. EF-domstolen innrømmet i *Yusuf-saken* at

“there is no judicial remedy available to the applicant, the Security Council not having thought it advisable to establish an independent international court responsible for ruling, in law and on the facts, in actions brought against individual decisions taken by the Sanctions Committee.”<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Bosphorus v. Ireland para 154.

<sup>148</sup> Waite and Kennedy v. Germany para 67.

<sup>149</sup> Yusuf para 340.

EF-domstolen kom til at dette i seg selv ikke var i strid med jus cogens.<sup>150</sup>

Når det gjelder den nærmere skjønnsvurdering i forhold til internasjonal organisasjoners immunitet og retten til effektivt å få prøvd sin sak, uttalte EMD i *Waite and Kennedy* at

“[f]or the Court, a material factor in determining whether granting ESA immunity from German jurisdiction is permissible under the Convention is whether the applicants had available to them *reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention*”<sup>151</sup> [mine uthevninger].

Spørsmålet i forhold til vårt tema er således om de svartelistede har adgang til “reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention” der FNs svartelister automatisk blir transformert inn i fellesskapsretten. EF-domstolen kom i *Yusuf-saken* til at dette var tilfellet.<sup>152</sup> Domstolen begrunnet dette med at de svartelistede ”may petition the government of residence and/or citizenship to *request review of the case*”<sup>153</sup> hos Sanksjonskomiteen. Det foreligger imidlertid flere svakheter som reduserer effektiviteten av denne fremgangsmåten.

Det første som springer en i øynene er at de svartelistede ikke har anledning til å møte selv: De må få regjeringen til å be Sanksjonskomiteen om en såkalt ”de-listing” på vegne av dem.<sup>154</sup> Det foreligger således ingen adgang for de svartelistede til å møte for Sanksjonskomiteen. Videre er det et krav om *enstemmighet* i Sanksjonskomiteen for at en terrorismistenkt kan bli tatt av listen.<sup>155</sup> Dette betyr at dersom den representant som foreslo å

---

<sup>150</sup> Yusuf para 341.

<sup>151</sup> *Waite and Kennedy v. Germany* para 68.

<sup>152</sup> Yusuf para 345 jf para 310 og 311. Se også para 318.

<sup>153</sup> Sanksjonskomiteens retningslinjer litra a, jf Yusuf para 311.

<sup>154</sup> Sanksjonskomiteens retningslinjer litra a.

<sup>155</sup> Sanksjonskomiteens retningslinjer litra d-e, jf Yusuf para 311.

innta et individ eller enhet på svartelisten ikke har ombestemt seg i mellomtiden, så har denne mulighet til å nedlegge veto i forhold til en ”de-listing” prosess.

Mye taler for at denne prosessen ikke uten videre er å anse som ”reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention,” i forhold til å få adgang til en domstol som effektivt kan prøve saken. Sammenligner man denne prosessen med *Waite and Kennedy* – hvor EMD kom til at det forelå slike ”reasonable alternative means” – blir tvilen enda sterkere. I *Waite and Kennedy* hadde klagerne tilgang til et ”Appeals Board, independent of the Agency [ESA], to hear disputes relating to any explicit or implicit decision taken by the Agency and arising between it and a staff member.”<sup>156</sup>

Man kan således stille seg tvilende til om EF-domstolen *oppfyller de krav* som stilles til en effektiv prøving av saken, slik denne retten har blitt forstått i henhold til EMK art 6 og art 13, og som anses for å være en del av fellesskapsretten. På den annen side kan man stille det spørsmål om EF-domstolen i *Yusuf-saken* selv valgte å begrense sin jurisdiksjon – eller å avstå fra å utnytte sin prøvingsadgang til det fulle. Dette for å unngå å komme i åpen konflikt med Rådet – som i realiteten består av medlemsstatenes regjeringer – i forhold til et så politisk betent spørsmål som kampen mot terror, samt hvilke rettigheter personer mistenkt for å drive med eller støtte terrorisme skal ha.

Som drøftelsen ovenfor viser, var det flere forhold EF-domstolen unnlot å ta opp, deriblant spørsmålet om EU har gått for langt i forhold til resolusjonene (proporsjonalitetsvurderingen), og spørsmålet om det hadde vært mulig å finne et kompromiss mellom plikten til å følge opp Sikkerhetsrådets resolusjoner og plikten til å respektere den enkeltes rett til effektivt å få prøvd sin sak.

---

<sup>156</sup> *Waite and Kennedy v. Germany* para 40 jf para 69.

### 4.3 Situasjonen der EU oppretter egne lister ut fra eget skjønn – Illustrert ved PMOI-saken

#### 4.3.1 Forholdet til FN

Forholdet mellom FN- og EU-regelverkene er grunnleggende forskjellig i de situasjoner der FNs svartelister automatisk blir transformert inn i EU (illustrert ved *Yusuf*) i forhold til der EU oppretter egne svartelister (illustrert ved *PMOI*). Denne forskjellen av vesentlig betydning for EF-domstolens mulighet for å foreta en effektiv prøving av de svartelistedes sak. EF-domstolen fremhevet også dette skillet i *PMOI-saken* ("distinguished the cases"), som en begrunnelse for hvorfor Domstolen hadde en videre prøvingskompetanse i den saken.<sup>157</sup>

I *Yusuf-saken* kom som nevnt Domstolen til at dens prøvingskompetanse var svært begrenset, da EUs institusjoner var forpliktet til og kun hadde transformert Sikkerhetsrådets resolusjoner<sup>158</sup> samt Sanksjonskomiteens beslutninger inn i fellesskapsretten, uten noen form for påvirkningsmulighet eller selvstendig skjønn.

I *PMOI-saken* var situasjonen en annen. Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001) art 1 c bestemmer at alle stater skal:

*"[f]reeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempts to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons or entities"* [mine uthevninger].

---

<sup>157</sup> PMOI para 99-103.

<sup>158</sup> Resolusjon 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) og 1452 (2002).

Resolusjon 1373 (2001) *spesifiserer imidlertid ikke hvilke personer, grupper eller enheter som skal være gjenstand for disse tiltakene, ei heller etableres det spesifikke prosedyreregler for frysing av fond eller mekanismer for å utfordre listene.* I forhold til implementeringen av resolusjon 1373 (2001) er det således opp til FNs medlemsstater selv, samt EU, å bestemme hvem som skal inntas på svartelistene, *i henhold til reglene i deres egen rettsorden.*<sup>159</sup>

Siden EUs institusjoner, nærmere bestemt Rådet, her handler innenfor Fellesskapets selvstendige kompetanse, kommer ikke FN-paktens forrangsregler i art 25 og 103 begrensende inn i forhold til Domstolens jurisdiksjon. Dette ble også anført av Rådet i *PMOI-saken*: "the contested decision, does not come within the exercise of circumscribed powers and accordingly *do not benefit from the primacy effect in question.*" Rådet anførte deretter at "the adoption of those acts falls instead within the ambit of the exercise of the *broad discretion it has in the area of the CFSP.*"<sup>160</sup> Til dette uttalte EF-domstolen at

“[t]hese submissions may, in substance, be approved by the Court, subject to the potential difficulties in applying Paragraph 1 (c) of Resolution 1373 (2001) which may arise owing to the absence, to date, of a universally-accepted definition of the concepts of “terrorism” and “terrorism act.”<sup>161</sup>

EF-domstolen kan følgelig prøve om rådsvedtak 2005/930/EC – vedtatt under forordning 2580/2001 – er i samsvar med menneskerettighetene slik de er *sikret gjennom fellesskapsretten.*<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> PMOI para 102. Dette vil bli behandlet nærmere under punkt 5.2.2.

<sup>160</sup> PMOI para 103.

<sup>161</sup> PMOI para 104.

<sup>162</sup> PMOI para 101-108.



#### 4.3.2 **Ivaretar EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?**

##### 4.3.2.1 **Domstolskontrollens omfang**

EF-domstolens adgang til å prøve saken er langt videre der EU oppretter egne svartelister ut fra eget skjønn, enn i de tilfeller der EU automatisk transformerer FN's svartelister. Dette illustreres av *Yusuf*- og *PMOI-sakene*.

EF-domstolen kom i *Yusuf-saken* til at den kun hadde anledning til å prøve det omstridte regelverk i forhold til de menneskerettigheter som var å regne som jus cogens. I *PMOI-saken* derimot, kom Domstolen til at den hadde jurisdiksjon til å vurdere lovligheten av regelverket i forhold til menneskerettighetene slik de er beskyttet i EU, uten nødvendigvis å ha status som jus cogens.

Spørsmålet er imidlertid om dette er tilstrekkelig i forhold til å oppfylle kravet til en effektiv prøving av saken. Som nevnt overfor, er domstolskontrollens omfang en avgjørende faktor i forhold til om kravet til en effektiv prøvingsrett er oppfylt.

De svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak ble fremhevet av EF-domstolen i *PMOI-saken*. Domstolen uttalte der at

”individuals must be able to avail themselves of *effective judicial protection of the rights they have under the Community legal order*, as the right to such protection is part of the general legal principles deriving from the constitutional traditions common to the member states and has been enshrined in *Articles 6 and 13* of the ECHR”<sup>163</sup> [mine uthevninger].

---

<sup>163</sup> PMOI para 110, se case 222/84 Johnston para 38.

Vi ser her at EF-domstolen også i *PMOI-saken* valgte å se EMK art 6 og art 13 under ett som et uttrykk for retten til effektivt å få prøvd sin sak. Domstolen presiserte deretter at

“[t]his also applies particularly to measures to freeze the funds of persons or organisations suspected of terrorist activities (see...Article XIV of the Guidelines on Human Rights and the Fight against Terrorism...)”<sup>164</sup>

EF-domstolen valgte trolig å presisere dette da det har vært omtvistet om de svartelistede i det hele tatt ble omfattet av disse bestemmelsene. Både Rådet og Storbritannia anførte prinsipalt at EMK art 6 ikke kom til anvendelse ved inntakelsen på svartelistene, da det etter deres oppfatning verken var tale om en straffesiktelse eller avgjørelse av borgerlige rettigheter eller forpliktelser.<sup>165</sup> EF-domstolen foretok imidlertid ikke noen redegjørelse for hvilke av disse to kategorier det å bli inntatt på svartelistene faller inn under.

Domstolskontrollens omfang i fellesskapsretten følger av EFT art 230. Det faller i henhold til denne bestemmelsen innenfor EF-domstolens jurisdiksjon å vurdere gyldigheten av saker grunnet manglende kompetanse, brudd på essensielle prosessuelle krav, brudd på traktaten selv eller regler som følger av den eller grunnet myndighetsmisbruk.<sup>166</sup> Etter å ha slått fast dette tok Domstolen i *PMOI-saken* nærmere for seg omfanget av prøvingsretten der EU oppretter sine egne svartelister. EF-domstolen siterte her *Yusuf-saken* para 225, hvor det uttales at

“where the Community decides *on its own initiative* to take unilateral measures of economic and financial coercion, the judicial review of the lawfulness of the decision in question extends to the assessment of the facts and circumstances relied

---

<sup>164</sup> PMOI para 111.

<sup>165</sup> PMOI para 77-79.

<sup>166</sup> PMOI para 153.

on to as justifying it, and to the evidence and information on which that assessment is based”<sup>167</sup> [mine uthevninger].

Domstolen uttalte deretter at “[t]he Court must also ensure that the right to a fair hearing is observed and that the requirement of state reasons is satisfied.” I utgangspunktet ser det således ut til at Domstolen har en forholdsvis vid prøvingskompetanse på området der EU oppretter sine egne svartelister. Når det gjelder “the assessment of the facts and circumstances relied on to as justifying it, and to the evidence and information on which that assessment is based,” vil spørsmålet om Domstolen faktisk har kompetanse til å foreta en slik vurdering av bevisene i saken bli vurdert under punkt 5.

EF-domstolen kom deretter med en uttalelse som er særdeles viktig i forhold til EUs svartelistingsprosess, og for EUs foretatte avveining mellom en effektiv kamp mot terrorisme og plikten til å respektere menneskerettighetene slik de kommer til uttrykk i fellesskapsretten, deriblant retten til et effektivt rettsmiddel:

”In the present case, that review is all the more imperative because it constitutes *the only procedural safeguard ensuring that a fair balance is struck between the need to combat international terrorism and the protection of fundamental rights*”<sup>168</sup> [mine uthevninger].

Vi ser her den samme proporsjonalitetsvurdering som kom til uttrykk i *Yusuf-saken*<sup>169</sup> i forhold til å treffe den riktige balansegangen mellom den enkeltes rettigheter og det kollektive samfunns interesser, men her tippet vektskålen den andre veien.

---

<sup>167</sup> PMOI para 154.

<sup>168</sup> PMOI para 155.

<sup>169</sup> Yusuf para 344.

#### 4.3.2.2 Tillatte begrensninger i retten til effektivt å få prøvd sin sak

I forhold til begrensninger i domstolskontrollens omfang, følger det som nevnt av EMDs praksis at “[i]t must be satisfied that the limitations applied do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such extent that *the very essence of the right is impaired*.”<sup>170</sup> Det samme følger av avgjørelser fra EF-domstolen.<sup>171</sup>

Selv om FNs forrangsregel ikke kommer begrensende inn der EU oppretter egne svartelister, så foreligger det en annen begrensning: Rådets vide kompetanse under EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitiske område (annen pilar). Mer presist er rekkevidden av EF-domstolens prøvingskompetanse en konsekvens av Rådets valgte rettslige grunnlag for implementeringen av FN-resolusjonene, nemlig EFT art 60, 301 og 308. EF-domstolen innrømmet i *PMOI-saken* at

“[b]ecause the Community Courts may not, in particular, substitute their assessment of the evidence, facts and circumstances justifying the adoption of such measures for that of the Council, *the review carried out by the Court of the lawfulness of decisions to freeze funds must be restricted to checking that... the facts are materially accurate, and that there has been no manifest error of assessment of the facts or misuse of power. That limited review applies, especially, to the Council’s assessment of the factors as to the appropriateness on which such decisions are based...*”<sup>172</sup> [mine uthevninger].

Sammenligningsvis ble ikke dette poenget tatt opp av EF-domstolen i *Yusuf-saken*, selv om den omstridte forordning der hadde samme rettslige grunnlag. Dette viser igjen hvordan EF-domstolen har blitt mer på vakt i forhold til sin prøvingskompetanse.

---

<sup>170</sup> Waite and Kennedy v. Germany para 59. Se også Hertel v. Switzerland, para 50, Fayed v. United Kingdom para 65.

<sup>171</sup> Case 44/79 Hauer para 30.

<sup>172</sup> PMOI para 159.

Spørsmålet er om denne begrensningen av EF-domstolens jurisdiksjon er så omfattende at de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak ikke blir oppfylt. EF-domstolen uttalte vedrørende sin kontroll av Rådet, at den kunne prøve ”that the facts are materially accurate, and that there has been no manifest error of assessment of the facts.”<sup>173</sup>

Det ser som utgangspunkt ut til at EF-domstolen oppfyller de grunnleggende kravene til domstolskontrollens omfang, slik de følger av EMDs praksis.<sup>174</sup>

Det foreligger imidlertid et annet moment knyttet til EUs svartelistingsprosess som medfører en begrensning av domstolskontrollens omfang, nemlig den utstrakte bruk av *hemmeligstemplet materiale* som danner grunnlag for opprettelsen av svartelistene. Dersom EF-domstolens prøvingskompetanse i forhold til de bevis og kilder som ligger til grunn for opprettelsen av svartelistene blir så begrenset at det i realiteten ikke er noen substans i retten til å få fremlagt saken sin for Domstolen,<sup>175</sup> så er ikke retten til effektivt å få prøvd sin sak slik den er beskyttet i fellesskapsretten oppfylt. Dette vil bli behandlet umiddelbart nedenfor.

## 5 Hemmeligstemplet materiale

### 5.1 Rettslig problemstilling

Det er to forhold knyttet til bruken av hemmeligstemplet materiale som medfører at EF-domstolens prøvingskompetanse blir så begrenset at det *i realiteten ikke er noen substans i retten* til å få fremlagt sin sak for Domstolen. Disse to begrensningene er EF-domstolens

---

<sup>173</sup> PMOI para 159.

<sup>174</sup> Se eksempelvis *Chevroil v. France* para 73-83.

<sup>175</sup> Sammenlign *Hertel v. Switzerland*, para 50.

mulighet for å kontrollere faktum, samt muligheten til å kontrollere troverdigheten av de kilder som informasjonen stammer fra.

Før den konkrete drøftelse av dette problemet, vil jeg ta for meg fremgangsmåten ved opprettelsen av svartelistene, herunder innhenting av informasjonen som danner grunnlaget for svartelistene. Dette er forhold som er nært knyttet sammen.

## 5.2 Fremgangsmåten ved opprettelsen av svartelistene

### 5.2.1 Svartelistene opprettet under FN

FNs spesifikt rettede resolusjoner – 1267 (1999), 1333 (2000), 1390 (2002) og 1452 (2002) – med tilhørende svartelister ble som nevnt automatisk transformert i fellesskapsretten, blant annet gjennom forordning 467/2001 og oppdatert gjennom forordning 881/2002. EF-domstolen konkluderte i *Yusuf-saken* med at EU her handlet under såkalt ”circumscribed powers.” Det var ikke opp til EU å avgjøre hvem som havnet på disse listene.

Som nevnt ble FN's Sanksjonskomitè opprettet under Resolusjon 1267 (1999) para 6. For å havne på svartelistene i henhold til forordning 881/2002, er det tilstrekkelig rettslig grunnlag at Sanksjonskomiteen for Taliban/Al-Qaida har bestemt dette i henhold til sin egen liste.<sup>176</sup>

### 5.2.2 Svartelistene opprettet ut fra EUs eget skjønn

I forhold til resolusjon 1373 (2001) – rettet mot terrorisme generelt – er som nevnt situasjonen en annen. Resolusjonen har ingen egen svarteliste. Opprettelsen og innholdet av

---

<sup>176</sup> Andersson (2003) s. 118.

en svarteliste i henhold til denne resolusjonen blir overlatt til de enkelte medlemsstater og internasjonale organisasjoner, deriblant EU og dens medlemsstater, å foreta ut fra eget skjønn.

Svartelistingsprosessen i EU foregår på to nivåer; en på nasjonalt nivå og en på EU-nivå. På nasjonalt nivå foretas dette av en såkalt ”competent authority” – som hovedregel et judisielt organ – på bakgrunn av ”precise information or material in the relevant file...based on serious and credible evidence or clues, or condemnation for such deeds.”<sup>177</sup> På EU-nivå er det Rådet som må ta stilling til og enstemmig beslutte om de foreslåtte individer og organisasjoner skal inntas på svartelistene.<sup>178</sup>

Rådet består av medlemsstatenes regjeringer. Det er formelt sett et organ, men hvilke ministere som møtes avhenger av hvilket saksområde det er tale om. Arbeidsgruppen for samarbeid i forbindelse med terrorisme hører under Rådet for medlemsstatenes innenriksministere.<sup>179</sup> Arbeidsgruppen fikk den 15. oktober 2001 i mandat av Rådet<sup>180</sup> å utarbeide en liste over terrororganisasjoner. Denne listen skulle opprettes på bakgrunn av informasjon fra medlemsstatenes kompetente myndigheter (”competent authorities”). Forordning 2580/2001 har som vedlegg en liste over hvilke organer som er å regne som kompetente myndigheter i de forskjellige medlemsstater. De forskjellige medlemsstater har – i henhold til forordning 2580/2001 – mellom en til fire slike kompetente myndigheter fordelt ut over forskjellige organer. De organer som oftest fremkommer av denne listen er utenriks- og finansdepartementet, større banker og forskjellige grener av politiet.

Den enkelte medlemsstat i arbeidsgruppen har til oppgave å videreformidle informasjonen fra disse institusjonene og organene til de øvrige i arbeidsgruppen, som utgangspunkt ca to

---

<sup>177</sup> Felles holdning 2001/931/CFSP art 1 (4), PMOI para 117.

<sup>178</sup> PMOI para 117.

<sup>179</sup> Cameron [a] (2003) s. 234.

<sup>180</sup> Nærmere bestemt Rådets hjelpeapparat – COREPER- jf EFT art 207.

uker før gruppen møtes i Brussel.<sup>181</sup> Når de har kommet til enighet, blir den formelle avgjørelsen foretatt ved såkalt ”written procedure,” noe som betyr at navnet blir lagt til listen dersom ingen protesterer mot dette.<sup>182</sup> I denne prosessen er det mye politikk inne i bildet, og undersøkelser har vist at det kan være vanskelig for stater å blokkere slike forslag for mange ganger. Dette gjelder særlig for mindre stater.<sup>183</sup>

Videre kan det bemerkes at i henhold til felles holdning 2001/ 9317CFSP art 1 nr 6, skal svartelistene revurderes senest hver sjette måned. I realiteten foretas det en svært fleksibel tolkning av denne tidsbegrensningen. Den 29. mai 2006 ble svartelisten med grunnlag i felles holdning 2001/931/CFSP oppdatert. PMOI befant seg da fortsatt på svartelisten.<sup>184</sup> I november 2006 unnløt imidlertid Rådet å foreta en slik revurdering. EU kilder uttalte i den forbindelse at tidsfristen for revurdering etter seks måneder i praksis betydde ”six months plus or minus.”<sup>185</sup> Dette er for så vidt i samsvar med fellesskapsrettslig metode, hvor ordlyden veier mindre enn i alminnelig folkerettslig metodelære, men det svekker effektiviteten av virkemiddelet som en rettssikkerhetsgaranti ut i fra de svartelistedes ståsted.

---

<sup>181</sup> Cameron [a] (2003) s. 234.

<sup>182</sup> Det fremkommer av Europaparlamentets anbefaling at Europaparlamentet er kritisk til denne fremgangsmåten: “2. Regrets that the measures adopted by the Council on 27 December 2001 by ‘written procedure’ constitute a legally complex construction which appears designed to circumvent the democratic scrutiny of the European Parliament;...5. Regrets that this common position, which defines the list of European and non-European terrorist organisation, can be updated at any moment by the Council without any consultation of Parliament;”

<sup>183</sup> Cameron [a] (2003) s. 235.

<sup>184</sup> jf Council Common Position 2006/380/CFSP, updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2006/2317CFSP.

<sup>185</sup> Rettman (2006).



### 5.3 Innhenting av informasjonen som danner grunnlaget for svartelistene

Proessen med å opprette listene starter med å identifisere målene. Det er imidlertid vanskeligere å identifisere næringsdrivende som støtter visse terroristorganisasjoner økonomisk men som ellers driver en legitim virksomhet, enn å identifisere sentrale myndighetspersoner.<sup>186</sup> Slikt materiale er det problematisk for Sanksjonskomiteen eller EUs arbeidsgruppe å fremskaffe alene. Det må derfor tys til andre, utenforstående kilder.<sup>187</sup>

Undersøkelser viser at informasjonen først og fremst kommer fra medlemsstater med tilstrekkelig interesse i saken og som besitter nødvendig diplomatisk makt og etterretningsmidler. To andre viktige kilder er ekspertpanel etablert av forskjellige sanksjonskomiteer, og informasjon fra offentlige kilder, inkludert avisartikler.<sup>188</sup> Det bør imidlertid påpekes at etterretningsmaterialet ikke alltid er like holdbart.<sup>189</sup> Et eksempel på det har vi i *Tinnelly and McElduff*, der McElduff hevdet at nordiske sikkerhetsstyrker tidligere hadde tatt dem for å være noen andre med samme navn, og at dette var tale om ”a case of mistaken identity.”<sup>190</sup>

Det er også mulig at personer beveger seg i et miljø der enkelte elementer anses for å være en trussel for sikkerheten, uten at vedkommende selv er involvert i slike tvilsomme aktiviteter. Etterretningsmaterialet kan også vise seg å være basert på misvisende eller direkte feil informasjon.<sup>191</sup> Disse forhold, og den usikkerhet dette medfører, viste seg også å være til stede under EUs svartelistingsprosess, noe både *Yusuf-* og *PMOI-sakene*

---

<sup>186</sup> Cameron [b] (2003) s. 165.

<sup>187</sup> Cameron [b] (2003) s. 165.

<sup>188</sup> Cameron [b] (2003) s. 165 fotnote 22, Andersson (2003) s. 130.

<sup>189</sup> Cameron [b] (2003) s. 168-169.

<sup>190</sup> *Tinnelly and McElduff v. United Kingdom* para 36.

<sup>191</sup> Cameron [b] (2003) s. 168-169.

illustrerer. Dette gjør det særlig viktig at EF-domstolen effektivt og reelt skal kunne prøve de svartelistedes sak.

## 5.4 Oppfyller EF-domstolen de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak?

### 5.4.1 Domstolskontrollens omfang

Det er som utgangspunkt et krav at domstolen har full jurisdiksjon til å prøve tvistens faktiske og rettslige omstendigheter, for at det skal kunne sies å foreligge en effektiv prøvingsadgang.<sup>192</sup> Det sentrale spørsmål i forhold til vårt tema er om den utstrakte bruken av hemmeligstemplet materiale begrenser EF-domstolens prøvingskompetanse vedrørende de bevis og kilder som ligger til grunn for opprettelsen av svartelistene, i en slik grad at det *i realiteten ikke er noen substans i retten til å få fremlagt saken sin for Domstolen*. Hvis så er tilfelle, er ikke retten til effektivt å få prøvd sin sak slik den er forstått i henhold til EMK og beskyttet i fellesskapsretten oppfylt.

### 5.4.2 Muligheten for å kontrollere faktum

*PMOI-saken* viser at EF-domstolens adgang til å prøve faktum i forhold til EUs svartelister er svært begrenset. Dette kan kritiseres på et menneskerettslig grunnlag.

Risikoen for at informasjonen som danner grunnlaget for svartelistene er misvisende eller direkte feil, medfører et klart behov for gode kontrollordninger. Dette gjelder ikke bare i forkant av iverksettelsen av sanksjonene, men også i ettertid av domstoler med mulighet for effektivt og reelt å prøve saken.

---

<sup>192</sup> Se eksempelvis *Chevroil v. France* para 77.

Hvor lite nøyaktig informasjonen som danner basis for svartelistene kan være, viste seg blant annet i *Yusuf-saken*. Her er det flere forhold som det er verdt å merke seg. Forordning 881/2002 inneholder i vedlegg 1 en liste over personer og organisasjoner mistenkt for å drive med terrorisme eller for å støtte slike handlinger økonomisk, deriblant Yusuf og Al-Barakaat.

Det første som her kan påpekes er at Al-Barakaat stod oppført to ganger rett overfor hverandre, men med ulike adresser og med litt forskjellige navn, henholdsvis ”*Barakaat International Foundation*, Box 4036, Spanga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Sweden” og ”*Barakaat International*, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Sweden.”<sup>193</sup> Appellanten anførte at årsaken trolig var at selskapet flyttet sitt hovedkontor. Det eksisterer omtrent hundre Al-Barakaat kontorer over hele verden, og systemet er uformelt. Det faktum at en organisasjon eller enhet innenfor dette nettverket blir regnet for å være to ulike, gjør det likevel nærliggende å trekke den slutning at undersøkelsene i forhold til den informasjon som forelå ikke kan ha vært særlig dyptgående. For det andre ble det anført at den oppgitte adresse ikke var korrekt.<sup>194</sup>

Et tredje forhold er at enheten ”*Somali Network AB*, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Sweden” inntatt på samme liste. Dette selskapet ble tidligere eid av blant annet Yusuf, og baserte seg på salg av telefonkort. Selskapet stoppet imidlertid salget i slutten av 2000, ble solgt sommeren 2001 og byttet navn. De nye aksjonærene har – hevdes det<sup>195</sup> – ingenting med appellanten (Yusuf) å gjøre.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Yusuf para 32, 196.

<sup>194</sup> Yusuf para 196.

<sup>195</sup> Yusuf para 197.

<sup>196</sup> Hva det Yusuf mistenkes for å ha gjort nevnes ikke av EF-domstolen. I følge en svensk artikkel av 21. september 2005 følger det kun av det offentlig tilgjengelige materialet at Yusuf var ansatt hos Al-Barakaat, <http://www.sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=697337> [sitert 21.02.2007]. Yusuf ble aldri formelt siktet av svenske myndigheter for å finansiere terrorisme, jf Department of Eurasian Studies, Uppsala University (2006) s. 29.

Appellantene hevdet også at Al-Barakaat på eget initiativ innleverte sine regnskapsbøker til SÄPO – organet ansvarlig for å forebygge og avdekke terrorisme i Sverige – for bokettersyn, og videre at SÄPO ikke fant noen uregelmessigheter der.<sup>197</sup>

Et problem i forhold til å kontrollere holdbarheten av den informasjon som danner grunnlaget for svartelistene, er den hurtige behandlingen av saken før sanksjonene blir iverksatt. Sikkerhetsrådets medlemmer, eventuelt også medlemsstaten til de som skal inntas på svartelisten, blir informert 48 timer i forkant.<sup>198</sup>

Her er det to motstridende hensyn: På den ene siden kreves det hurtighet ut fra et effektivitetshensyn. Brukes det for lang tid er det fare for at sanksjonen vil kunne miste sitt overraskelsesmoment, og de økonomiske midlene øremerket for terrorisme vil da kunne bli overført til en annen konto før sanksjonen trer i kraft.<sup>199</sup> På den annen side vil dette kravet til hurtighet kunne medføre en redusert mulighet til å kontrollere riktigheten av informasjonen. Dette gjelder særlig der flere personer og organisasjoner blir forslått inntatt på svartelisten samtidig.<sup>200</sup>

Rådets utstrakte bruk av hemmeligholdt materiale ble viet stor plass av EF-domstolen i *PMOI-saken*. Domstolen slo der fast at:

“[s]ince the restrictions imposed by the Council on the right of the parties concerned to a fair hearing must be offset by a strict judicial review which is independent and impartial...the Community courts must be able to review the lawfulness and merits of the measures to freeze funds *without it being possible to*

---

<sup>197</sup> EF-domstolen avviste samtlige av disse anførslene som irrelevante, Yusuf para 336.

<sup>198</sup> Cameron [b] (2003) s. 166.

<sup>199</sup> Yusuf para 308 og PMOI para 128.

<sup>200</sup> Cameron [b] (2003) s. 166.

*raise objections that the evidence and information used by the Council is secret or confidential*<sup>201</sup> [mine uthevninger].

Domstolen presiserte deretter – på bakgrunn av anførsler fra Rådet og Storbritannia<sup>202</sup> – at

“[a]lthough the European Court of Human Rights recognises that the use of confidential information may be necessary when national security is at stake, that does not mean, in its view, *that national authorities are free from any review by the national courts simply because they state that the case concerns national security and terrorism*”<sup>203</sup> [mine uthevninger].

EF-domstolen bygget her på EMDs dom fra 1996 i *Chahal mot Storbritannia*.

Problemstillingen i *Chahal-saken* var – om enn på et annet område enn i *PMOI-saken* – å foreta en avveining mellom hensynet til en effektiv kamp mot internasjonal terrorisme og de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak. Nærmere bestemt måtte EMD ta stilling til myndighetenes adgang til å holde informasjon tilbake fra domstolene, med den begrunnelse at nasjonal sikkerhet sto på spill. EMD uttalte i den forbindelse at

”[t]he Court recognises that the use of confidential material may be unavoidable where national security is at stake. This does *not mean*, however, that the national authorities can be free from *effective control by the national courts whenever they choose to assert that national security and terrorism are involved*”<sup>204</sup> [mine uthevninger].

EMD kom der til at

---

<sup>201</sup> PMOI para 155.

<sup>202</sup> PMOI para 82.

<sup>203</sup> PMOI para 156.

<sup>204</sup> *Chahal v United Kingdom* para 131.

”neither the advisory panel nor the courts could review the decision of the Home Secretary to deport Mr. Chahal to India... On the contrary, the courts’ approach was one to satisfying themselves that the Home Secretary had balanced the risk to Mr. Chahal against the danger to national security...[T]hese cannot be considered effective remedies...for the purposes of Article 13.”<sup>205</sup>

En annen sak hvor EMD har behandlet betydningen av hemmelig materiale i forhold til kravet om en effektiv domstolskontroll er *Tinnelly and McElduff-saken*. EMD uttalte der at ”at no stage of the proceedings was there any independent scrutiny by the fact finding bodies.” EMD fastslo deretter at den primære “fact finding body” (the Fair Employment Agency”) ikke var i stand til å

“determine whether there existed a basis in fact for refusing Tinnelly security clearance... As to the McElduffs, the Fair Employment Agency was *never presented with any evidence as to why the complainants were considered a security risk by the Department...and the weight of the McElduffs’ assertion that they were victims of mistaken identity could not be verified by the Tribunal*”<sup>206</sup> [mine uthevninger].

En nyere sak som er relevant i forhold til vårt tema er *Al-Nashif mot Bulgaria* fra 2002. EMD tok der for seg minimumskravene som måtte være oppfylt for at en effektiv prøvingsrett skulle anses å foreligge. Dette gjaldt også i de saker der det var tale om trusler mot den nasjonale sikkerhet og hemmelig materiale. EMD uttalte der at domstolen måtte bli informert om grunnene for avgjørelsen, selv om disse ikke var offentlig tilgjengelige. Videre så måtte domstolen være

---

<sup>205</sup> Chahal v. United Kingdom para 153.

<sup>206</sup> Tinnelly and McElduff v. United Kingdom para 73.

”competent to reject the executive’s assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable.”<sup>207</sup>

En slik vurdering er det vanskelig for EF-domstolen å foreta uten å få tilgang til det faktum og de bevis som danner grunnlaget for å innta en terrormistenkt på svartelistene.

Sammenligningsvis innrømmet EF-domstolen i *PMOI-saken* at

”[i]t is therefore clear that, even at the end of the oral procedure, the Court is *not in a position to review the lawfulness of the contested decision*”<sup>208</sup> [mine uthevinger].

Vi ser her at EF-domstolen har en svært begrenset adgang til å vurdere det faktum, og dermed ikke anser seg for å være i stand til å vurdere den omtvistede forordning. Dette kan svekke innholdet av de svartelistenes rett til å få fremlagt sin sak for Domstolen.

### 5.4.3 Muligheten for å kontrollere kildene

Det er ikke bare begrensningene i forhold til EF-domstolens adgang til å kontrollere faktum som er problematisk. EF-domstolens mulighet til å kontrollere holdbarheten av kildene er også svært begrenset.

Først og fremst er det ikke alltid klart hvilke stater som har foreslått de forskjellige individene eller organisasjonene. Og selv i de tilfeller der det er klart hvilke stater som har foreslått å innta et spesifikt individ eller organisasjon på svartelisten, har muligheten for en nærmere kontroll av kilden vist seg problematisk. I forhold til FNs svartelister har Sanksjonskomiteen opplevd å måtte ta til takke med det svar at kilden er sikker, men at den ikke kan identifiseres ut fra hensynet til nasjonal sikkerhet. I slike tilfeller må

---

<sup>207</sup> Al-Nashif v. Bulgaria para 137.

<sup>208</sup> PMOI para 172.

Sanksjonskomiteen stole på at informasjonen er korrekt, uten mulighet for å foreta en selvstendig kontroll.<sup>209</sup>

Denne uklarheten knyttet til svartelistene vil følge med inn i EU-systemet i situasjoner hvor EU automatisk transformerer FNs svartelister. Men også i de situasjoner hvor EU oppretter egne svartelister – slik som ved implementeringen av resolusjon 1373 (2001) hvor det ikke følger med noen svarteliste – viser de samme problemene seg.

Saksgangen i *PMOI-saken* tjener til å illustrere hvor lite oversiktlig situasjonen er både på nasjonalt og på fellesskapsrettslig plan, i forhold til den informasjon som foreligger. EF-domstolen fremhevet der at

“[f]urthermore, at the hearing, in response to the questions given by the Court, the Council and the United Kingdom were *not even able to give a coherent answer to the question of what was the national decision on the basis of which the contested decision was adopted*”<sup>210</sup> [mine uthevninger].

I følge Rådet var det kun Storbritannias innenriksminister som hadde foretatt den nasjonale avgjørelsen om å implementere PMOI på svartelisten. Storbritannia hevdet på den annen side at det omstridte vedtaket (2005/930/EC) ikke bare var basert på innenriksministerens vedtak, men også på nasjonale vedtak av kompetente myndigheter fra andre medlemsland. Storbritannia ville imidlertid ikke spesifisere nærmere hvilke andre medlemsland dette dreide seg om.<sup>211</sup>

Dette medfører at en organisasjon som står i opposisjon til et undertrykkende regime kan bli inntatt på svartelisten på bakgrunn av mer eller mindre korrekt informasjon, nettopp fra dette regimet. Også dette poenget kommer godt frem i *PMOI-saken*.

---

<sup>209</sup> Cameron [b] (2003) s. 165.

<sup>210</sup> PMOI para 171.

<sup>211</sup> PMOI para 171.



I følge EF-domstolens redegjørelse for faktum i saken ble organisasjonen PMOI (People's Mujahidin of Iran –Mujahedin-e Khalq) stiftet i 1965, og hadde som formål å ”replacing the regime of the Shah of Iran, then the mullah's regime, by a *democracy*.”<sup>212</sup> Den 28. mars 2001 ble PMOI inntatt på Storbritannias svarteliste over terroristorganisasjoner. På den tiden besto PMOI av fem separate organisasjoner – i tillegg til en selvstendig, væpnet seksjon som opererte innad i Iran. Men som tidligere nevnt hevder PMOI at organisasjonen har avstått fra all militær makt siden juni 2001, og at den ikke lenger besitter noen form for væpnet struktur.<sup>213</sup>

Som nevnt vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1373 (2001), men i henhold til denne resolusjonen ble det ikke opprettet en egen svarteliste over navngitte individer og organisasjoner. EU implementerte dette regelverket gjennom den før nevnte felles holdning 2001/931/CFSP og forordning 2580/2001. Den 2. mai 2002 vedtok Rådet felles holdning 2002/340/CFSP for å oppdatere felles holdning 2001/931. I forbindelse med denne oppdateringen ble nye navn inntatt på svartelisten, deriblant organisasjonen PMOI.<sup>214</sup>

I følge PMOI ble organisasjonen inntatt på denne svartelisten ”apparently solely only on the basis of documents produced by the Teheran regime.” Videre anførte PMOI at ”there was nothing by way of explanation as to why it was entered” på svartelisten, og at “the reasons for its inclusion were most likely diplomatic.”<sup>215</sup>

---

<sup>212</sup> PMOI para 1.

<sup>213</sup> PMOI para 1.

<sup>214</sup> PMOI para 15.

<sup>215</sup> PMOI para 167.

En vurdering av om denne anførselen er korrekt er det ikke mulig for EF-domstolen å foreta uten å få innsyn i sakens dokumenter, og som nevnt overfor viste det seg at Rådet eller Storbritannia verken ville eller kunne bekrefte eller avkrefte dette.<sup>216</sup>

I forhold til de ovenfor nevnte problemer uttalte EF-domstolen i *PMOI-saken* at

”...*neither* the written pleadings of the different parties to the case, nor the *file material* produced before the court, *enable it to conduct its judicial review*, since it is *not even in a position to determine with certainty... exactly which is the national decision referred to in Article 1(4) of Common Position 2001/931, on which the contested decision is based*”<sup>217</sup> [mine uthevinger].

Sammenholdt med EMDs krav i blant annet *Chahal* og *Tinnelly and McElduff*, ser vi at EF-domstolen ikke kan oppfylle de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak. Dette konkluderer også EF-domstolen selv med.<sup>218</sup> EF-domstolen opphevet således den omstridte beslutning i den grad den rammet PMOI.

En annen sak er at organisasjonen PMOI fortsatt befinner seg på EUs svarteliste, og deres midler til en verdi av syv millioner euro er fortsatt frosset.<sup>219</sup> Dette forfølges ikke nærmere her.

---

<sup>216</sup> Dette problemet oppsto også da PMOI utfordret USA sin svartelisting av organisasjonen, *People’s Mojahedin Organization of Iran v. United States Department of State*, 1999. Domstolen uttalte vedrørende domstolskontrollen i saken at ”At this point in a judicial opinion, appellate courts often lay out the ‘facts’. We will not, cannot, do so in these cases. What follows in the next two subsections may or may not be facts. The information recited is certainly not evidence of the sort that would normally be received in court. It is instead material the Secretary of State compiled as a record, from sources named and unnamed, the accuracy of which we have no way of evaluating” jf para 19.

<sup>217</sup> PMOI para 166.

<sup>218</sup> PMOI para 173.

<sup>219</sup> Rettman (2007).

## 6 Avslutning

Som nevnt innledningsvis illustrerer *Yusuf-* og *PMOI-sakene* den foretatte interesseavveining – eller proporsjonalitetsvurdering – mellom den enkeltes rett til en effektiv prøving av saken på den ene siden, og hensynet til en effektiv kamp mot terrorisme på den andre. Eller for å generalisere problemstillingen ytterligere: Konflikten mellom *individuelle rettigheter og kollektive interesser*.

I *Yusuf-saken* så det ut til at EF-domstolen aksepterte, at under den balansegang som må foretas mellom en effektiv kamp mot terrorisme på den ene side og plikten til å respektere det enkelte individs fundamentale rettigheter på den andre, så har sistnevnte fått utdelt det letteste loddet i Justitias vektskål.

I *PMOI-saken* kan det imidlertid se ut til å foreligge en *holdningsendring* fra EF-domstolen sin side. Det foreligger for det første en helt annen språkbruk fra EF-domstolens side når det gjelder Rådets handlinger under svartelistingsprosessen, og den betydning dette har for dem som blir utsatt for dette regimet, sammenlignet med Domstolens uttalelser i *Yusuf-saken*.

For det andre stiller EF-domstolen seg mer kritisk i forhold til den balansegang eller proporsjonalitetsvurdering EU – ved Rådet – har foretatt mellom effektiv kamp mot terrorisme og plikten til å beskytte menneskerettighetene, slik de kommer til uttrykk i fellesskapsretten. Eller sagt med andre ord: Det kan se ut til at EF-domstolen under sin foretatte proporsjonalitetsvurdering i *PMOI-saken* tiller de to interesser et annet vektforhold enn det den gjorde i *Yusuf-saken*.

Riktignok hadde Domstolen anledning til å stille seg friere i *PMOI-saken* sammenlignet med rettstilstanden i *Yusuf-saken*, der Domstolen måtte ta hensyn til FNs forrangsregel. På den annen side viste EF-domstolen en stor grad av juridisk tilbakeholdenhet i *Yusuf-saken*, se punkt 4.2.2.2.

Kritikere av EUs svartelistingsprosess har store forventninger til den videre prosessen i EU.<sup>220</sup> Spørsmålet er nå om EF-domstolen vil fortsette denne nye linje, med økt vekt på de svartelistedes fundamentale rettigheter. Et annet spørsmål er om Domstolen vil skille mellom de situasjoner der EU har egne lister, og der de kun implementerer FN sine, slik at de kan fortsette å ”gjemme seg” bak FN-paktens forrang. Videre kan det spørres om EUs medlemsstater – ved Rådet – vil rette seg etter *PMOI-saken* i forhold til senere saker og lette på det hemmeligholdet som tåkelegger svartelistingsprosessen.

Flere faktorer taler i retning av at *PMOI-saken* ikke var noe særtilfelle. Kritiske røster både fra juridisk og politisk hold har lenge fremhevet betydningen av å respektere de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak under EUs svartelistingsprosess, men nå begynner man også å finne denne retorikken internt i EU. EUs institusjoner har riktignok hatt en generell henvisning til menneskerettighetene i de fleste av sine handlingsplaner i forbindelse med kampen mot terrorisme, men man kan sette spørsmålsteget ved hvor mye vekt dette i realiteten ble tillagt.<sup>221</sup>

Når det gjelder den økte fokus på de svartelistedes rett til effektivt å få prøvd sin sak, er det to eksempler som kan trekkes frem. Disse to eksemplene bygger på hver sin forståelse av farene ved å krenke denne rettigheten.

For det første kan vi se hen til generaladvokat Mengozzis innstilling vedrørende ankebehandlingen av *Segi-saken*, hvor det konkluderes med at det ikke foreligger noen adgang for den svartelistede å få prøvd sin sak.<sup>222</sup> Mengozzi uttaler deretter at i saker der appellanten ikke har fått adgang til effektivt å prøve sin sak, så vil dette

---

<sup>220</sup> Rettman (2007). Rettman (2006).

<sup>221</sup> Se for eksempel Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Prevention, preparedness and response to terrorist attacks*, COM (2004) 698 final s. 3 og The European Union counter-terrorism strategy, 14469/4/05 REV 4 av 30. november 2005.

<sup>222</sup> Case C-355/04 P *Segi v. Council*, para 83.

“not only be an *extremely serious and flagrant inconsistency of the system within the Union*, but also a situation which, from an external point of view, exposes the member states of the Union to *censure by the European Court of Human Rights*”<sup>223</sup> [mine uthevninger].

For det andre kan det ses hen til ERA (the Academy of European Law)<sup>224</sup> sitt tre dager lange symposium i Berlin fra 19. til og med 22. februar 2007. Temaet der var et forslag til en rammebeslutning vedrørende prosessuelle rettigheter i kriminalsaker og man drøftet om et slikt bindende EU-instrument var nødvendig.

I følge ERAs pressemelding fra konferansen, var bakgrunnen for denne rammebeslutningen

“the European Union's endeavour to strengthen the mutual recognition of judicial decisions between Member States. This principle is *based on mutual trust* in one another's judicial decisions, for which the establishment of common safeguards for persons facing criminal investigation is key”<sup>225</sup> [mine uthevninger].

Vi ser her uttrykk for den samme argumentasjon som i Amnesty International sin rapport av 31. mai 2005,<sup>226</sup> nemlig at vedvarende brudd på menneskerettighetene vil kunne undergrave tillitsforholdet mellom statene. Dette vil igjen kunne *svække effektiviteten av kampen mot terrorisme*.

---

<sup>223</sup> Segi para 85.

<sup>224</sup> ERA ble opprettet på 1990-tallet – etter initiativ fra Europaparlamentet og Kommisjonen - på bakgrunn av den hurtige utviklingen av fellesskapsretten, og behovet for juridisk kompetanse på området.

[http://www.era.int/web/en/html/nodes\\_main/4\\_1649\\_459/4\\_1087\\_460/5\\_1070\\_1086.htm](http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_459/4_1087_460/5_1070_1086.htm) [sisert 06.03.2007]

<sup>225</sup> Se ERAs pressemelding om dette:

[http://www.era.int/web/en/html/nodes\\_main/4\\_1649\\_459/4\\_2153\\_462/5\\_1625\\_3398.htm](http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_459/4_2153_462/5_1625_3398.htm) [sisert 06.03.2007]

<sup>226</sup> Amnesty International EU Office, IOR 61/013/2005.

Vi ser her en litt annen vinkling på betydningen av å respektere menneskerettighetene: Det å respektere menneskerettighetene er ikke nødvendigvis et mål i seg selv, men snarere et *middel* på veien mot en effektiv kamp mot terrorisme. Resonnementet her er at vedvarende brudd (eller fare for brudd) på menneskerettighetene begått av enkelte av EUs medlemslands regjeringer kan undergrave tillitsforholdet mellom statene. Dette tillitsforholdet er en nødvendig forutsetning for at området for frihet, sikkerhet og rettferdighet under EUs tredje pilar skal kunne fungere effektivt.

Amnesty viste i sin rapport til konkrete tilfeller der samarbeidet mellom statene hadde brutt sammen allerede under etterforskningsstadiet grunnet frykt for menneskerettighetsbrudd. Dette kan medføre at statene ikke får samlet tilstrekkelig bevismateriale, slik at den svartelistede går fri. Amnesty International sitt sentrale argument i rapporten var også at ”it is in the breach, not in the respect of human rights, that security is put at risk.”<sup>227</sup>

Kommisjonens visepresident – Franco Frattini – holdt et innlegg under ERAs symposium, der han uttalte at

”[s]ome criticise the EU for focusing mainly on security rather than on protecting fundamental rights. We should therefore reply that *there is no contradiction between guaranteeing the fundamental right to security and the other fundamental liberties*” [mine uthevninger].

Nå gjenstår det bare å se om dette faktisk vil bli fulgt opp i EUs fremtidige svartelistingsprosess, uavhengig av hvilke tanker som måtte ligge bak.

---

<sup>227</sup> Amnesty Internationals rapport s. 40.

## 7 Litteraturliste

### Artikler

Andersson, Torbjörn, Cameron, Iain and Nordback, Kenneth. *EU blacklisting: the Renaissance of Imperial Power, but on a Global Scale*. I: *European Business Law Review*. Årg 2 (2003) s. 111-141.

Cameron, Iain. [a] *European Union Anti-Terrorist Blacklisting*. I: *Human Rights Law Review*. Årg 3, nr 2 (2003) s. 225-256.

Cameron, Iain. [b] *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*. I: *Nordic Journal of International Law*. Årg. 72, nr 2 (2003) s. 159-214.

EU network of independent experts on fundamental rights. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. (2006).  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm)

Corthaut, Tim. *An effective remedy for all? Paradoxes and controversies in respect of judicial protection in the field of the CFSP under the European constitution*. I: *Tilburg Foreign Law Review*. Årg.12, nr. 2 (2004).

Therner (2005) Therner, Bengt. *Stängningen av al-Barakaat ett dråpslag mot många*. Stockholm 2005. <http://www.sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=697337> [sitert 21.02.2007].

Marks, Susan. *Civil Liberties at the margin: The UK Derogation and the European Court of Human Rights*. I: Oxford Journal of Legal Studies, Utg 15, nr 1 (1995) s. 69-95.

Moiny, Yves. *Protection of Personal data and Citizens' Rights of Privacy in the Fight against the Financing of Terrorism*. I: Centre for European Policy Studies –CEPS Policy Brief. Nr 67 (2005).

Peers, Steve. *First EU Court ruling on terrorist lists*.

<http://www.statewatch.org/news/2005/sep/10terrorlists.htm> [sitert 30.08.2006]

Rettman (2006) Rettman, Andrew. *Mujahidin case could reshape EU anti-terror work*. Brussel 2006. <http://euobserver.com/22/23083> [sitert 20.03.2007].

Rettman (2007) Rettman, Andrew. *EU backing down on terror list secrecy*. Brussel 2007. <http://euobserver.com> [sitert 16.01.2007].

Sorel, J-M. "Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing" (2003) utgave 14, nr 2 *European Journal of International Law*, s. 365.

Statewatch. (2001) *EU announces first lists of terrorists and all refugees to be vetted*. <http://www.statewatch.org/news/2002/jan/02euterr.htm> [sitert 30.08.2006].

### **Bøker**

Bodnar, Adam. *Comment on Katharina Pabel: The Right to an Effective Remedy in a Polycentric Legal System*. I: The Unity of the European Constitution, 1. utg. Berlin, 2006, s. 227-231.

Cameron, Iain. *National security and the European convention on Human Rights*. Juridiska fakulteten i Uppsala, Årsbok 2000.



Craig, Paul and De Burca, Grainne. *EU Law, Text, Cases and Materials*, 3. utg, Oxford, 2003,

Francis, G. Jacobs. *Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law*. I: The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, 1. utg, Hart Publishing, (1999) s. 1-21.

Harlow, Carol. *Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union*. I: The EU and Human Rights, 1. utg, Oxford University Press (1999) s. 187- 213.

McBride, Jeremy. *Proportionality and the European Convention on Human Rights*. I: The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, 1. utg, Hart Publishing, (1999) s. 23-35.

Kjølbros, Jon Fridrik. *Den europæiske menneskerettighedskonvention – for praktikere*. 1. utg. København, 2005.

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir. *Innføring i folkerett*. 2. utg. Oslo, 2002.

Pabel, Katharina. *The Right to an Effective Remedy Pursuant to Article II-107 Paragraph 1 of the Constitutional Treaty*. I: The Unity of the European Constitution, 1. utg. Berlin, 2006, s. 207-225.

Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, Ole-Andreas, Foyn, Sten og Kolstad, Olav. *EØS-rett*. 2. utg. Oslo, 2005.

Steiner, Josephine, Woods, Lorna og Twigg-Flesner, Christian *EU law*. 9. utg. Oxford University Press, 2006.

Tridimas, Takis. *Proportionality in Community Law: Searching for the Appropriate Standard of Scrutiny*. I: The Principle of Proportionality in the Laws of Europe, 1. utg, Hart Publishing, 1999, s. 65-84.

### **Foredrag**

Prof Bowring og Korffs foredrag under "The International Conference of Jurists" (Paris, onsdag 10. 11.2004).

### **Rapporter**

Scheinin, Martin. UN's Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms. Første rapport av 28. desember 2005, E/CN.4/2006/98, s. 1-26.

Amnesty International EU Office. *Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-Terrorism and EU Criminal Law*. IOR 61/013/2005, s. 2-44.

Department of Eurasian Studies Uppsala University. *The war on terror and the institution of human rights – can the two be combined?* Arbetsrapporter nr 102, 2006.

Statewatch Analysis. *Terrorising the rule of law: the policy and practice of proscription*. <http://statewatch.org> [siteret 30.08.2006].

## **8 Domsregister**

### **EF-domstolen**

Opinion 2/94 on Accession by the Community to the ECHR [1996] ECR I-1759.

Case T-306/01 Ahmed Ali Yusuf v. Council and the European Union and Commission of the European Communities, [2005] ECR II-3533.

Case C-97/91 Borelli v. Commission [1992] ECR 06313.

Case C-84/95 Bosphorus v. Minister for Transport (preliminary ruling) [1996] ECR I-3953.

Case C-353/99P Council v. Hautala [2001].

Case C-260/89 ERT v. DEP [1991] ECR I-2925.

Case 44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz [1979] ECR 3727.

Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide [1970] ECR 1125.

Case C-222/84 Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 01651.

Case 4/73 Nold KG v. Commission [1974] ECR 491.

Case T-228/02, Organisation des Modjahines du peuple d' Iran v. Council of the European Union (People's Mujahidin of Iran –PMOI) (OJ C 247, 12.10.2002).

Case C-355/04 P Segi v. Council of the European Union, Opinion of Advocate general Mengozzi (OJ 2001 L 344, p. 93).

Case C-222/86 Unectef v. Heylens [1987] ECR 04097.

Case 26/62 van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963]  
ECR1.

### **Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD)**

Al-Nashif v. Bulgaria, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 20. juni 2002.

Bosphorus v. Ireland, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 30. juni 2005.

Cacan v. Turkey, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 26. oktober 2004.

Chahal v. United Kingdom, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 15.  
November 1996. Reports 1996-V.

Chevrol v. France, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 13. februar 2003.

Dizman v. Turkey, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 20. september 2005.

Fayed v. United Kingdom, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 21.  
september 1994. Series A no 294-B.

Golder v. United Kingdom, The European Court of Human Rights, Strasbourg 21. februar  
1975. Series A no. 18.

Hertel v. Switzerland, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 25. august 1998.  
Reports 1998-VI.

Jacobowski v. Germany, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 23. juni 1994.  
Series A no. 291-A.

Kudla v. Poland, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 26. oktober 2000.

Obermeier v. Austria, The European Court of Human Rights, Strasbourg 28. juni 1990.  
Series A no. 179.

Slimani v. France, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 27. oktober 2004.

Tinnelly and McElduff v United Kingdom, The European Court of Human Rights,  
Strasbourg, 10. juli 1998. Reports 1998-IV.

Waite and Kennedy v. Germany, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 18.  
februar 1999.

Z and others v. United Kingdom, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 10.  
mai 2001.

Öneryildiz v. Turkey, The European Court of Human Rights, Strasbourg, 30. november  
2004.

### **Utenlandske dommer**

People's Mojahedin Organization of Iran v. United States Department of State. 182 F.3d  
17. U.S Court of Appeals, D.C. Circuit, June 25, 1999.

## 9 Lovgivning

### Traktater

FN-pakten, San Fransisco 26. juni 1945.

ICJ, Statuttene for Den Internasjonale Domstol, Sveits 24. oktober 1945.

EMK, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, Roma 1950.

Wien-konvensjonen, Wien-konvensjonen om traktatretten, Wien 23. mai 1969.

EFT, Traktat om opprettelsen av det Europeiske Fellesskap, jf Nice-traktaten (OJ 2002 C325/1-184) – konsolidert versjon.

TEU, Traktat om Den Europeiske Union, jf Nice-traktaten (OJ 2002 C325/1-184) - konsolidert versjon.

EU-Charteret (ikke i kraft), Charter of fundamental rights of the European Union. (OJ 2000/C 364/01).

### EU sekundærlovgivning

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (OJ 2004, L 158/77).

Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ 2001 L 344, p. 70).

Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6 March 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ 2001 L 67, p.1).

Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001. (OJ L 139, p. 9).

### **EU-dokumenter**

Meddelelser fra Kommissjonen:

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Prevention, preparedness and response to terrorist attacks*, COM (2004) 698 final.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Prevention, preparedness and response to terrorist attacks*, COM (2004) 700 final.

Uttalelser fra Europaparlamentet:

The European Parliament's resolution on the Council's decision of 27 December 2001 on measures to combat terrorism P5\_TA(2002)0055.

The Council of the European Union:

The European Union counter-terrorism strategy, 14469/4/05 REV 4 av 30. November 2005.

Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA).

Felles uttalelse fra Rådet, Europaparlamentet og kommisjonen av 5. april 1977 [1977] OJ C103/1.

Felles holdninger (common positions):

Common position CP 2001/930/CFSP on combating terrorism (OJ 2001 L 344, p. 90).

Common position CP 2001/931/CFSP on the application of specific restrictive measures to combat terrorism (OJ 2001 L 344, p. 93).

### **FN-resolusjoner**

Resolution 1267 (1999), Adopted by the Security Council at its 4051st meeting, on 15 October 1999, 99-30044 (E).

Resolution 1333 (2000), Adopted by the Security Council at its 4251st meeting, on 19 December 2000, 00-80662 (E).

Resolution 1373 (2001), Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001, 01-55743 (E).

Resolution 1390 (2002), Adopted by the Security Council at its 4452nd meeting, on 16 January 2002, 02-21602\* (E).

Resolution 1452 (2002), Adopted by the Security Council at its 4678th meeting, on 20 December 2002, 02-75164 (E).

### **Øvrige FN-dokumenter**

Sanksjonskomiteens retningslinjer av 7. november 2002 (endret 10. april 2003).

Verdenserklæringen, FNs menneskerettserklæring, 10. desember 1948.



