FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO

fremsat den 16. januar 2008 [1]

1. Appellanten i den foreliggende sag er blevet udpeget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds sanktionskomité som en person, der mistænkes for at støtte terrorisme, og hvis midler og andre økonomiske ressourcer skal indefryses. Appellanten anlagde sag ved Retten i Første Instans med påstand om, at den forordning, hvorved Rådet havde gennemført indefrysningspåbuddet i Fællesskabet, var ulovlig. Appellanten gjorde gældende — uden at det blev taget til følge — at Fællesskabet ikke havde kompetence til at vedtage denne forordning, og at den yderligere var i strid med en række af hans grundlæggende rettigheder. Med henvisning til i det væsentlige tilsvarende anbringender anmoder han nu Domstolen om at ophæve Retten i Første Instans' dom. Rådet og Kommissionen bestrider begge appellantens anbringender. Vigtigere er det dog, at de gør gældende, at forordningen er nødvendig for at gennemføre bindende sikkerhedsrådsresolutioner, og at Fællesskabets retsinstanser derfor ikke skal tage stilling til, om den er forenelig med grundlæggende rettigheder. I det væsentlige er det deres standpunkt, at når Sikkerhedsrådet har talt, skal Domstolen tie.

1 — Originalsprog: engelsk.

I — Appellens baggrund

2. Yassin Abdullah Kadi (herefter »appellanten«) er bosiddende i Saudi-Arabien. Den 19. oktober 2001 blev han optaget på listen i bilag I til forordning nr. 467/2001 som en person, der mistænkes for at støtte terrorisme [2]. Som følge heraf skulle alle hans midler og andre økonomiske ressourcer i Fællesskabet indefryses. Den 27. maj 2002 blev denne forordning ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 (herefter »den anfægtede forordning«) [3]. Appellanten var dog fortsat optaget på listen — i bilag I til den anfægtede forordning — som en person, der mistænkes for at støtte terrorisme, og hvis midler skal indefryses.

2 — Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6.3.2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 337/2000 (EFT L 67, s. 1). Appellantens navn blev tilføjet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2062/2001 af 19.10.2001 om tredje ændring af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 277, s. 25).

3 — Om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 (EFT L 139, s. 9).

3. Den anfægtede forordning blev vedtaget på grundlag af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF for inden for Fællesskabet at gennemføre Rådets fælles holdning 2002/402/FUSP [4]. Denne fælles holdning afspejlede for sin del De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1267(1999) [5], 1333(2000) [6] og 1390(2002) [7]. Sikkerhedsrådet vedtog disse resolutioner på grundlag af kapitel VII i FN-pagten, idet det var af den opfattelse, at bekæmpelse af international terrorisme er afgørende for bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed.

4. Resolutionerne bestemmer bl.a., at alle stater skal træffe foranstaltninger med henblik på at indefryse de midler og andre økonomiske ressourcer, som tilhører personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, således som udpeget af den komité under Sikkerhedsrådet, der består af alle dets medlemmer (herefter »sanktionskomitéen«). Den 8. marts 2001 offentliggjorde sanktionskomitéen en første konsolideret liste over personer og enheder, hvis midler skulle indefryses. Denne liste er efterfølgende blevet ændret og suppleret adskillige gange. Appellantens navn blev føjet til listen af sanktionskomitéen den 19. oktober 2001.

5. Den 20. december 2002 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1452(2002), som havde til formål at gøre det lettere at overholde forpligtelserne i tilknytning til kampen mod terrorisme. I denne resolution er der angivet visse fravigelser og undtagelser fra den ved resolution 1267(1999), 1333(2000) og 1390(2002) foreskrevne indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, som staterne med forbehold af, at sanktionskomitéen har fået meddelelse herom, og forudsat den ikke har nogen indvendinger, eller i visse tilfælde har givet sin godkendelse, kan indrømme af humanitære grunde. Den 17. januar 2003 vedtog Sikkerhedsrådet endvidere resolution 1455(2003), som har til formål at forbedre gennemførelsen af foranstaltningerne med henblik på indefrysning af midler.

6. På grundlag af disse resolutioner vedtog Rådet fælles holdning 2003/140/FUSP [8] for at gennemføre de undtagelser, der var godkendt af Sikkerhedsrådet. Rådet ændrede desuden den 27. marts 2007 den anfægtede forordning

4 — Om restriktive foranstaltninger over for Usama bin Laden, medlemmer af Al Qaida-organisationen og Taliban samt andre personer, grupper, virksomheder og enheder, der er knyttet til dem, og om ophævelse af fælles holdning 96/746/FUSP, 1999/727/FUSP, 2001/154/FUSP og 2001/771/FUSP (EFT L 139, s. 4). Se navnlig artikel 3 og niende betragtning i præamblen.

5 — S/RES/1267(1999) af 15.10.1999.

6 — S/RES/1333(2000) af 19.12. 2000.

7 — S/RES/1390(2002) af 16.1. 2002.

8 — Om undtagelser fra de restriktive foranstaltninger, der blev indført ved fælles holdning 2002/402/FUSP (EUT L 53, s. 62).

for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer [9].

7. Den anfægtede forordning, som ændret, bestemmer i artikel 2, at »[a]lle midler og andre økonomiske ressourcer, der tilhører fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er udpeget af [sanktionskomitéen], og som er opført i bilag I, indefryses«. Artikel 2a foreskriver visse undtagelser, eksempelvis for fødevarer, medicin og rimeligt honorar i forbindelse med juridisk bistand på den betingelse, at sanktionskomitéen har fået meddelelse herom og ikke har haft indvendinger herimod.

8. Ved stævning indleveret den 18. december 2001 anlagde appellanten sag ved Retten i Første Instans mod Rådet og Kommissionen med påstand om, at Retten skulle annullere forordning nr. 2062/2001 og nr. 467/2001, i det omfang de vedrører ham. Det Forenede Kongerige fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for de sagsøgte institutioner. Efter ophævelsen af forordning nr. 467/2001 besluttede Retten i Første Instans at behandle sagen som et annullationssøgsmål vedrørende den anfægtede forordning anlagt alene mod Rådet, støttet af Kommissionen og Det Forenede Kongerige.

9. Ved Retten i Første Instans gjorde appellanten gældende, at Rådet ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Frem for alt gjorde appellanten gældende, at forordningen krænkede en række af hans grundlæggende rettigheder, navnlig ejendomsretten og retten til en retfærdig rettergang. Ved dom af 21. september 2005 i sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen (herefter »den appellerede dom«) [10], stadfæstede Retten i Første Instans den anfægtede forordning og forkastede alle appellantens påstande. Den 17. november 2005 iværksatte appellanten den foreliggende appel til prøvelse af dommen afsagt af Retten i Første Instans. Ud over appellanten er Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige part i appelsagen, Spanien, Frankrig og Nederlandene er intervenienter. For klarhedens skyld vil jeg efter omstændighederne benævne Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige »de appelindstævnte«.

9 — Rådets forordning (EF) nr. 561/2003 af 27.3.2003 om ændring, for så vidt angår undtagelserne fra indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer, af forordning (EF) nr. 881/2002 (EUT L 82, s. 1).

10 — Sml. II, s. 3649.

10. Min stillingtagen til appellen er struktureret som følger. Først vil jeg tage stilling til anbringenderne om det retlige grundlag for den anfægtede forordning. Efterfølgende vil jeg tage stilling til anbringenderne om Fællesskabets retsinstansers kompetence til at prøve, om den anfægtede forordning er i strid med grundlæggende rettigheder. Endelig vil jeg vurdere, om den anfægtede forordning er i strid med de grundlæggende rettigheder, appellanten har gjort gældende.

II — Retsgrundlaget for den anfægtede forordning

11. Appellantens første anbringende knytter sig til den anfægtede forordnings retsgrundlag. Den appellerede dom behandler i vid udstrækning dette emne. Efter at have taget stilling til diverse alternativer fastslog Retten i Første Instans, at den kombinerede virkning af artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF gav Fællesskabet kompetence til at vedtage den anfægtede forordning [11]. Appellanten har gjort gældende, at denne konklusion var fejlagtig og har fastholdt, at Fællesskabet i det hele savnede kompetence til at vedtage den anfægtede forordning. Selv om de støtter sig på lidt forskellige begrundelser, er såvel Rådet som Det Forenede Kongerige enige med Retten i Første Instans i, at den anfægtede forordning havde hjemmel i artikel 60 EF, 301 EF og 308 EF. Kommissionen er imidlertid af en anden opfattelse og har gjort gældende, at artikel 60 EF og 301 EF alene var tilstrækkelig hjemmel.

12. Jeg er enig i dette synspunkt. Retten i Første Instans fastslog, at beføjelsen til at iværksætte økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, dvs. afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande, ikke omfatter afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser mod enkeltpersoner i disse lande, men kun deres regeringer. Denne opfattelse er vanskelig at forene med disse bestemmelsers ordlyd og formål. Artikel 301 EF giver Rådet kompetence til »at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande« ved hjælp af uspecificerede »hasteforanstaltninger«, der er nødvendige for at gennemføre Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (»FUSP«). Som sådan vedrører artikel 301 EF grundlæggende formålene med disse foranstaltninger, nemlig formålene med FUSP, der skal opnås ved hjælp af Fællesskabets økonomiske forbindelser med tredjelande. Artikel 60, stk. 1, EF giver Rådet kompetence til at træffe disse foranstaltninger »med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for de berørte tredjelande«. Bestemmelsen angiver således de midler, hvormed de ovenfor angivne formål kan opnås. Disse midler omfatter begrænsning af kapitalbevægelserne ind og ud af Fællesskabet. Ud over disse to bestemmelser regulerer EF-traktaten ikke, hvordan disse foranstaltninger skal være udformet, eller hvem der er genstand for eller skal bære byrden ved disse foranstaltninger. Tværtimod

11 — Den appellerede doms præmis 87-135.

gælder der kun den betingelse, at foranstaltningerne »afbryder eller indskrænker« de økonomiske forbindelser med tredjelande på området for den frie bevægelighed for kapital eller betalinger.

13. De økonomiske sanktioner i den anfægtede forordning opfylder denne betingelse. De er hovedsageligt rettet mod enkeltpersoner og enheder i tredjelande. Ved at påvirke de økonomiske forbindelser med enheder i et bestemt land påvirker sanktionerne nødvendigvis den samlede status for økonomiske forbindelser mellem Fællesskabet og dette land. Økonomiske forbindelser med enkeltpersoner og enheder i et tredjeland er en del af de økonomiske forbindelser med det pågældende land. Såfremt de førstnævnte relationer rammes, rammes de sidstnævnte også nødvendigvis. At udelukke økonomiske forbindelser med enkeltpersoner og enheder fra »økonomiske forbindelser med tredjelande« ville indebære, at der ses bort fra et grundlæggende faktum i international økonomi: nemlig at regeringerne i de fleste lande ikke fungerer som dørvagter for de økonomiske forbindelser og aktiviteter, der udøves af hver enkelt specifik enhed inden for deres grænser.

14. Yderligere berøver Retten i Første Instans' snævre fortolkning af artikel 301 EF denne bestemmelse meget af dens praktiske anvendelighed. Inden for rammerne af FUSP kan Unionen af hensyn til opretholdelsen af international fred og sikkerhed beslutte at pålægge ikke-statslige aktører, der er hjemmehørende i tredjelande, økonomiske og finansielle sanktioner. Jeg kan ikke se, hvorfor artikel 301 EF skulle fortolkes mere snævert. Som Retten i Første Instans selv anførte, kan »Unionen og dens fællesskabssøjle […] lige så lidt som det internationale samfund forhindres i at tilpasse sig til [trusler mod international fred og sikkerhed] ved at pålægge ikke blot tredjelande, men også personer, grupper, virksomheder, eller enheder med tilknytning hertil, som medvirker til at fremme international terroristvirksomhed eller på anden måde er til skade for international fred og sikkerhed, økonomiske eller finansielle sanktioner« [12].

15. Retten i Første Instans fastslog, at artikel 308 EF skulle bringes i anvendelse for at pålægge enkeltpersoner, der ikke udøver regeringskontrol, økonomiske sanktioner. Henvisningen til begrebet regeringskontrol som en afgørende faktor understreger imidlertid en iboende svaghed i Retten i Første Instans' argumentation. Retten i Første Instans fortolkede artikel 308 EF som en »bro« mellem FUSP og fællesskabssøjlen. Mens artikel 301 EF kan ses som en bro mellem søjlerne, kan artikel 308 EF imidlertid med sikkerhed ikke anses for at udfylde denne funktion. Artikel 308 EF er i lighed med artikel 60, stk. 1, EF udelukkende

12 — Den appellerede doms præmis 133.

en gennemførelsesbestemmelse: Den stiller midlerne, men ikke formålet til rådighed. Selv om den henviser til »Fællesskabets mål«, fremgår disse mål ikke af artikel 308 EF; de kan ikke udledes af artikel 308 EF i sig selv. Hvis man således udelukker afbrydelsen af økonomiske forbindelser med ikke-statslige aktører fra de fremgangsmåder, der er acceptable med henblik på opnåelsen af de formål, der er tilladt i medfør af artikel 301 EF, kan man ikke bruge artikel 308 EF til at genindføre en sådan fremgangsmåde. Enten er en foranstaltning, der er rettet mod ikke-statslige aktører, i overensstemmelse med formålene med FUSP, som Fællesskabet kan forfølge i medfør af artikel 301 EF, eller også er dette ikke er tilfældet, og i så fald er artikel 308 EF ikke til nogen hjælp.

16. Min konklusion er derfor, at Retten i Første Instans' dom er behæftet med en retlig fejl. Såfremt Domstolen tager min vurdering vedrørende retsgrundlaget til følge, vil der være tilstrækkeligt grundlag for at ophæve den appellerede dom. Jeg mener ikke desto mindre, at når der er fremsat et anbringende om tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, bør Domstolen gøre brug af sin mulighed for ligeledes at tage stilling til dette anbringende, såvel af hensyn til retssikkerheden som for at forhindre, at den eventuelle tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder i Fællesskabets retsorden fortsætter, nu blot i kraft af en foranstaltning, der blot har en anderledes form eller et andet retligt grundlag. Jeg skal herefter tage stilling til appellantens øvrige anbringender.

III — Fællesskabets retsinstansers kompetence til at prøve, om den anfægtede forordning tilsidesætter grundlæggende rettigheder

17. I sagen ved Retten i Første Instans gjorde appellanten gældende, at den anfægtede forordning tilsidesatte retten til en retfærdig rettergang, ejendomsretten og proportionalitetsprincippet samt retten til en effektiv domstolsprøvelse [13]. Inden Retten i Første Instans tog stilling til disse anbringender, tog den imidlertid først stilling til sin egen kompetence til at prøve spørgsmålet, om den anfægtede forordning var forenelig med grundlæggende rettigheder [14]. Med henblik på vurderingen af prøvelsens rækkevidde tog Retten i Første Instans stilling til forholdet mellem Fællesskabets retsorden og den retsorden, der er fastsat i henhold til FN-pagten. Retten i Første Instans' begrundelse er omfattende og sofistikeret, men kan gengives som følger.

18. Først identificerede Retten i Første Instans, hvad der grundlæggende er en forrangsregel, der følger af EF-traktaten, hvorefter Sikkerhedsrådets resolutioner, der er vedtaget på grundlag af FN-pagtens kapitel VII, har forrang for fællesskabsretlige bestemmelser. I det væsentlige fastslog Retten i Første Instans, at fællesskabsretten anerkender og accepterer, at sikkerhedsrådsresolutioner har forrang for traktaten i overensstemmelse med FN-pagtens artikel

13 — Den appellerede doms præmis 59.

14 — Den appellerede doms præmis 181-232.

103 [15]. For det andet fastslog Retten i Første Instans, at den følgelig ikke havde kompetence til, heller ikke indirekte, at prøve, om sikkerhedsrådsresolutioner er forenelige med grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet i Fællesskabets retsorden. Retten bemærkede, at de pågældende sikkerhedsrådsresolutioner ikke overlod noget skøn, og at Retten derfor ikke kunne vurdere den anfægtede forordning uden derved at foretage en sådan indirekte prøvelse. Ikke desto mindre fastslog Retten i Første Instans for det tredje, at den havde kompetence til at prøve de pågældende sikkerhedsrådsresolutioner for at tage stilling til, om de var forenelige med grundlæggende rettigheder, for så vidt som disse rettigheder er en del af jus cogens-princippet.

19. Appellanten har anfægtet denne del af den appellerede dom med en kombination af argumenter, der er udledt af international ret og fællesskabsretten. I sin appelstævning har han bl.a. gjort gældende, at Retten i Første Instans' argumentation med hensyn til den bindende virkning og fortolkningen af de pågældende sikkerhedsrådsresolutioner er fejlagtig ud fra et internationalretligt perspektiv. Appellanten har anført, at hverken FN-pagtens artikel 103 eller de pågældende resolutioner kan have til virkning at udelukke retter fra at prøve nationale gennemførelsesforanstaltningers forenelighed med grundlæggende rettigheder. I sin replik og under retsmødet har appellanten uddybet sine argumenter og strammet dem op, således at de stemmer bedre overens med fællesskabsrettens og Domstolens praksis. Appellanten har gjort gældende, at så længe De Forenede Nationer ikke tilbyder en mekanisme for adgang til uafhængig retslig prøvelse, der garanterer, at Sikkerhedsrådets og sanktionskomitéens afgørelser respekterer grundlæggende rettigheder, skal Fællesskabets retsinstanser prøve foranstaltninger truffet af Fællesskabets institutioner til gennemførelse af disse afgørelser for at sikre, at foranstaltningerne er forenelige med grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i Fællesskabets retsorden. Appellanten har henvist til Domstolens dom i Bosphorus-sagen [16] i denne henseende.

20. Det Forenede Kongerige har gjort en formalitetsindsigelse gældende for så vidt angår de argumenter, der hviler udtrykkeligt på fællesskabsretten, idet det har gjort gældende, at det svarer til et nyt retligt anbringende. Jeg er ikke enig heri. Retten i Første Instans' begrundelse giver anledning til en begrundet usikkerhed om, hvorledes sikkerhedsrådsresolutioners forrang kan støttes på fællesskabsretten som følge af et krav, der i sig selv er et lån fra international ret. I denne henseende er de anbringender, der udledes på grundlag af international ret, og de anbringender, der udledes på grundlag

15 — FN-pagtens artikel 103 bestemmer: »I tilfælde af konflikt mellem de forpligtelser, der påhviler de Forenede Nationers medlemmer ifølge denne pagt, og deres forpligtelser ifølge enhver anden mellemfolkelig overenskomst går deres forpligtelser ifølge denne pagt forud for de sidstnævnte.« Det er almindeligt antaget, at denne forpligtelse også gælder for Sikkerhedsrådets afgørelser. Se kendelse af 14.4.1992 afsagt af Den Internationale Domstol i »Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie« (Libyan Arab Jamahiriya mod Det Forenede Kongerige), Provisional Measures, kendelse af 14.4.1992, I.C.J. Reports 1992, s. 3, præmis 39.

16 — Dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Sml. I, s. 3953.

af fællesskabsretten, grundlæggende to sider af samme sag. Ganske vist havde det været mere korrekt, hvis appellanten fra starten havde støtte sin påstand med begge anbringender. Selv om han oprindeligt lagde mest vægt på den vinkel, der vedrører international ret, var der imidlertid aldrig nogen tvivl parterne imellem om det egentlige indhold i hans anbringende, nemlig at Retten i Første Instans på fejlagtig vis gengav Fællesskabets forpligtelser i henhold til international ret og forholdet mellem disse forpligtelser og de opgaver, der påhviler Fællesskabets retsinstanser i medfør af traktaten. I deres respektive skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen har Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige således lagt megen vægt på det grundlæggende problem, som appellanten peger på: forholdet mellem den internationale retsorden og Fællesskabets retsorden. Jeg kan derfor ikke se, hvorfor Domstolen skulle karakterisere en del af appellantens argumenter som et yderligere retligt anbringende. Tværtimod mener jeg, at Domstolen skal antage appellantens anbringende til realitetsbehandling i dets helhed.

21. Dette leder mig til spørgsmålet om, hvorledes forholdet mellem den internationale retsorden og Fællesskabets retsorden skal defineres. Det logiske udgangspunkt for denne diskussion er naturligvis den banebrydende dom i sagen Van Gend en Loos, hvor Domstolen bekræftede Fællesskabets retsordens selvstændighed [17]. Domstolen fastslog, at traktaten ikke blot er en aftale mellem stater, men en aftale mellem Europas *folk*. Den fastslog videre, at traktaten havde indført en »ny retsorden«, som var knyttet til, men forskellig fra, den eksisterende internationale folkeretlige retsorden. Traktaten har med andre ord skabt en form for intern retsorden, der har et transnationalt præg, og som udgør Fællesskabets »forfatningsgrundlag« [18].

22. Dette betyder imidlertid ikke, at Fællesskabets interne retsorden og den internationale retsorden glider forbi hinanden som skibe i natten. Tværtimod har Fællesskabet traditionelt spillet en aktiv og konstruktiv rolle på den internationale scene. Anvendelsen og fortolkningen af fællesskabsretten hviler derfor på den formodning, at Fællesskabet ønsker at efterkomme sine internationale forpligtelser [19]. Fællesskabets retsinstanser tager derfor omhyggeligt stilling til de forpligtelser, der påhviler Fællesskabet på

17 — Dom af 5.2.1963, sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1.

18 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23.

19 — Jf. eksempelvis dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22, og af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9-11.

den internationale scene, og tager hensyn til disse forpligtelser i deres retlige vurdering [20].

23. Fællesskabets retsinstanser tager dog i sidste ende stilling til virkningerne af internationale forpligtelser i Fællesskabets retsorden med henvisning til de betingelser, der er fastsat i fællesskabsretten. Retspraksis indeholder en række eksempler herpå. Der er sager, hvor Domstolen har afvist at give en international aftale virkning i Fællesskabets retsorden med henvisning til, at den var indgået på et fejlagtigt retsgrundlag. Domstolen traf en sådan afgørelse for nylig i sagen Parlamentet mod Rådet og Kommissionen [21]. Domstolens tilgangsvinkel er enkel at forstå, hvis man holder sig for øje, at det ville have »grundlæggende institutionelle følger for Fællesskabet og medlemsstaterne« [22], hvis en aftale, der var blevet vedtaget uden et egnet retsgrundlag — eller efter en urigtig beslutningsprocedure — skulle anses for at have virkning inden for Fællesskabets retsorden. Den samme bekymring har ligget til grund for de domme, hvor Domstolen har fastslået, at medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er underlagt en forpligtelse til loyalt samarbejde i forbindelse med indgåelsen af forpligtelser på internationalt plan [23]. Hvis en international aftale indgås i strid med denne forpligtelse, kan det nægtes at give den virkning i Fællesskabets retsorden. Endnu mere relevant i forhold til den foreliggende sag er det, at Domstolen ved en given lejlighed har prøvet, om akter vedtaget af Fællesskabet for at gennemføre internationale forpligtelser på fællesskabsplan har været i overensstemmelse med generelle fællesskabsretlige principper. Domstolen annullerede eksempelvis Rådets beslutning om indgåelse af WTO-aftalen, for så vidt som den godkendte rammeaftalen om bananer i dommen i sagen Tyskland mod Rådet [24]. Domstolen fastslog, at bestemmelserne i den rammeaftale var i strid med et generelt fællesskabsretligt princip, nemlig princippet om forbud mod forskelsbehandling.

24. Fælles for alle disse sager er, at selv om Domstolen er gået langt for at sikre iagttagelse af de forpligtelser, der påhviler Fællesskabet i medfør af international ret, forsøger den først og fremmest at bevare den

20 — Jf. eksempelvis dom af 11.9.2007, sag C-431/05, Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos, Sml. I, s. 7001, af 14.12.2000, forenede sager C-300/98 og C-392/98, Dior m.fl., Sml. I, s. 11307, præmis 33, af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company m.fl., Sml. 1972, s. 295, org.ref.: Rec. s. 1219, og dommen i sagen Poulsen og Diva Navigation, nævnt ovenfor i fodnote 19.

21 — Dom af 30.5.2006, forenede sager C-317/04 og C-318/04, Sml. I, s. 4721. Se ligeledes dom af 9.8.1994, sag C-327/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3641.

22 — Domstolens udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 35.

23 — Jf. eksempelvis Domstolens udtalelse 1/78 af 14.11.1978, Sml. s. 2151, præmis 33, Domstolens udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 36-38, og dom af 19.3.1996, sag C-25/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1469, præmis 40-51.

24 — Dom af 10.3.1998, sag C-122/95, Sml. I, s. 973.

forfatningsmæssige ramme, som traktaten har skabt [25]. Det ville således være fejlagtigt at konkludere, at når først Fællesskabet er bundet af en internationalretlig bestemmelse, skal Fællesskabets retsinstanser udvise fuldstændig føjelighed og bøje sig for denne bestemmelse og anvende den ubetinget i Fællesskabets retsorden. Forholdet mellem international ret og Fællesskabets retsorden er reguleret i Fællesskabets retsorden selv, og international ret kan kun trænge igennem denne retsorden på de betingelser, der er fastsat i de forfatningsmæssige principper, der gælder i Fællesskabet.

25. Det følger heraf, at den foreliggende appelsag grundlæggende drejer sig om følgende spørgsmål: Er der nogen støtte i traktaten for at antage, at den anfægtede forordning er undtaget fra de forfatningsmæssige grænser, der sædvanligvis gælder i medfør af fællesskabsretten, fordi den gennemfører en sanktionsordning, der er pålagt i medfør af en sikkerhedsrådsresolution? Eller med andre ord: Giver Fællesskabets retsorden foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådet, suprakonstitutionel status?

26. Appellanten har gjort gældende, at svaret på det spørgsmål kan udledes af Domstolens dom i Bosphorus-sagen [26]. I den sag tog Domstolen stilling til, om en forordning, der var vedtaget for at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution, der pålagde Den Føderative Republik Jugoslavien en handelsembargo, var i strid med grundlæggende rettigheder og proportionalitetsprincippet. Domstolen fastslog, at hensynet til »at bringe krigstilstanden i området og de omfattende krænkelser af menneskerettighederne og den humanitære folkeret til ophør i Republikken Bosnien-Hercegovina« vejede tungere end en helt udenforstående tredjemands interesse i at kunne udøve sin økonomiske virksomhed ved hjælp af fly, som det havde leaset fra et selskab i Den Føderative Republik Jugoslavien [27]. Domstolen kom ikke med nogen som helst indikation i retning af, at den ikke skulle have kompetence til at prøve spørgsmålet, blot fordi forordningen var nødvendig for at gennemføre en sanktionsordning, der var udarbejdet af Sikkerhedsrådet [28].

27. Ikke desto mindre har Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Bosphorus-dommen ikke har den præjudikatværdi, som appellanten forsøger at tillægge den. De har gjort gældende, at der i dommen ikke er taget stilling til spørgsmålet om omfanget af Domstolens kompetence, fordi forordningen under alle omstændigheder ikke var i strid med grundlæggende rettigheder. Jeg er ikke overbevist af denne argumentation. Det er ganske vist korrekt, at generaladvokaten i forbifarten afviste tanken, men Domstolen

25 — Jf. eksempelvis Domstolens udtalelse 2/94, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 30, 34 og 35.

26 — Nævnt ovenfor i fodnote 16.

27 — Bosphorus-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 26.

28 — Beslaglæggelsen af flyet fra Bosphorus Airways skete i overensstemmelse med sikkerhedsrådsresolution 820(1993). FN's sanktionskomité have bestemt, at nationale myndigheders manglende beslaglæggelse af flyet ville udgøre et brud på resolutionen.

tog ikke udtrykkeligt stilling til, om den omstændighed, at forordningen gennemførte en sikkerhedsrådsresolution kunne afskære Domstolen fra prøvelse. Ikke desto mindre formoder jeg, at Domstolen i stedet for bevidst at lade spørgsmålet stå åbent, som en selvfølgelighed lagde til grund, hvad generaladvokaten havde fundet nødvendigt at udtrykke eksplicit, nemlig at »iagttagelsen af grundlæggende rettigheder er […] en betingelse for fællesskabsretsakters lovlighed« [29].

28. Under alle omstændigheder, selv hvis det skulle lægges til grund, at Domstolen undveg problemet i sin afgørelse i Bosphorus-sagen, henstår stadig det faktum, at Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige ikke har peget på nogen bestemmelse i traktaten, hvoraf det logisk skulle følge, at foranstaltninger, der træffes med henblik på gennemførelsen af sikkerhedsrådsresolutioner, skulle have suprakonstitutionel status og følgelig være undtaget fra domstolsprøvelse.

29. Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at en sådan undtagelse kan udledes af artikel 307 EF. Artikel 307, stk. 1, EF bestemmer: »De rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før den 1. januar 1998 eller før tiltrædelsesdatoen for tiltrædende medlemsstaters vedkommende er indgået mellem på den ene side en eller flere medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne traktat.« Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse pålægger denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 10 EF, Fællesskabet en forpligtelse til ikke at forhindre medlemsstaternes efterlevelse af sikkerhedsrådsresolutioner. Følgelig skal Domstolen afstå fra domstolsprøvelse af den anfægtede forordning. Jeg vil med det samme gøre det klart, at jeg ikke er overbevist af dette argument, men det er ikke desto mindre nyttigt at se nærmere på problemstillingen i detaljen, navnlig fordi artikel 307 EF havde en fremtrædende plads i Retten i Første Instans' argumentation [30].

30. Ud fra en umiddelbar betragtning er det ikke nødvendigvis helt klart, hvordan medlemsstaterne skulle blive forhindret i at opfylde deres forpligtelser i henhold til FN-pagten, hvis Domstolen annullerer den anfægtede forordning. Hvis der ikke foreligger en fællesskabsforanstaltning, står det nemlig i princippet medlemsstaterne frit for at træffe deres egne gennemførelsesforanstaltninger, eftersom de i overensstemmelse med traktaten har ret til at træffe foranstaltninger, som, selv om de påvirker det indre markeds funktion, kan være nødvendige

29 — Generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i Bosphorus-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 16, punkt 53. Jf. ligeledes præmis 34 i Domstolens udtalelse 2/94, nævnt ovenfor i fodnote 22.

30 — Den appellerede doms præmis 185-191 og 196.

for opretholdelsen af international fred og sikkerhed [31]. Ikke desto mindre skal den kompetence, som medlemsstaterne har på sikkerhedsområdet, udøves i overensstemmelse med fællesskabsretten [32]. I lyset af Domstolens dom i ERT-sagen [33] kan det lægges til grund, at i det omfang medlemsstaternes handlinger falder inden for fællesskabsrettens område, er de undergivet de samme fællesskabsbestemmelser til beskyttelse af grundlæggende rettigheder som fællesskabsinstitutionerne selv. Hvis denne formodning lægges til grund, ville medlemsstaterne, hvis Domstolen annullerer den anfægtede forordning med henvisning til, at den tilsidesætter fællesskabsbestemmelser til beskyttelse af grundlæggende rettigheder, ikke kunne træffe de samme foranstaltninger uden — for så vidt som disse foranstaltninger falder inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde — at handle i strid med grundlæggende rettigheder, således som de er beskyttet af Domstolen. Det argument, der er udledt af artikel 307 EF, er således kun af indirekte relevans.

31. Det afgørende problem med det argument, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, er imidlertid, at det fremstiller artikel 307 EF som grundlaget for en mulig fravigelse fra artikel 6, stk. 1, EU, hvorefter Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet. Jeg mener ikke, at der er noget grundlag for at fortolke artikel 307 EF sådan. Det ville desuden være uforeneligt med artikel 49 EF, som gør tiltrædelse til Unionen betinget af iagttagelsen af de principper, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, EU. En sådan fortolkning ville desuden potentielt sætte de nationale myndigheder i stand til at anvende Fællesskabet til at omgå grundlæggende rettigheder, der er sikret i deres nationale retsorden, selv i relation til retsakter, der gennemfører internationale forpligtelser [34]. Dette ville være i direkte modstrid med Domstolens helt faste praksis, hvorefter Fællesskabet sikrer et sammenhængende system med retslig beskyttelse, hvorunder grundlæggende rettigheder garanteres i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsretlige traditioner. Som Domstolen fastslog i Les Verts-dommen, er »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab […] et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med

31 — Artikel 297 EF og 60, stk. 2, EF. Jf. ligeledes dom af 17.10.1995, sag C-70/94, Werner, Sml. I, s. 3189, i sag C-83/94, Leifer m.fl., Sml. I, s. 3231; og generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse fremsat den 6.4.1995 i sag C-120/94, Kommissionen mod Den Hellenske Republik, Sml. I, s. 1513.

32 — Dom af 14.1.1997, sag C-124/95, Centro-Com, Sml. I, s. 81, præmis 25.

33 — Dom af 18.6.1991, sag C-260/89, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE, Sml. I, s. 2925. Jf. ligeledes dom af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, og af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279.

34 — I visse retssystemer synes det meget usandsynligt, at nationale foranstaltninger til gennemførelse af sikkerhedsrådsresolutioner skulle være undtaget for domstolsprøvelse (hvilket i øvrigt viser, at en beslutning fra Domstolen om at udelukke foranstaltninger såsom den anfægtede forordning fra domstolsprøvelse kan skabe vanskeligheder for modtagelsen af fællesskabsretten i visse nationale retsordener). Jf. eksempelvis følgende kilder: Tyskland, Bundesverfassungsgericht, kendelse af 14.10.2004 (Görgülü) 2 BvR 1481/04, trykt i NJW 2004, s. 3407-3412. Den Tjekkiske Republik: Ústavní soud, 15.4.2003 (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 21.2.2007 (I. ÚS 604/04). Italien: Corte Costituzionale, 19.3.2001, nr. 73. Ungarn: 4/1997 (I. 22.) AB határozat. Polen: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 27.4.2005, P 1/05, pkt. 5.5, Seria A, 2005, nr. 4, poz. 42; og Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2.7.2007, K 41/05, Seria A, 2007, nr, 7, poz. 72.

Fællesskabets forfatning, som er traktaten« [35]. Mere direkte bekræftede Domstolen i Schmidberger-dommen, at »foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af […] menneskerettigheder, ikke [er] tilladte i Fællesskabet« [36]. Sammenfattende indebærer Det Forenede Kongeriges fortolkning af artikel 307 EF et afbræk fra selve de principper, hvorpå Unionen er baseret, selv om der ikke er noget i traktaten, der taler for, at artikel 307 EF skulle have en særstatus — og slet ikke en status af det omfang — inden for Fællesskabets forfatningsmæssige rammer.

32. Desuden går de forpligtelser, der følger af artikel 307 EF og den hertil knyttede pligt til loyalt samarbejde i begge retninger: De gælder for Fællesskabet såvel som for medlemsstaterne [37]. Artikel 307, stk. 2, EF bestemmer, at »[…] den eller de pågældende medlemsstater [bringer] alle egnede midler i anvendelse med henblik på at fjerne […] uoverensstemmelser« mellem deres tidligere indgåede konventionsforpligtelser og deres forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. I dette øjemed skal medlemsstaterne »bistå […] hinanden […] og […] i påkommende tilfælde [indtage] en fælles holdning«. Denne forpligtelse indebærer, at medlemsstaterne skal udøve deres rettigheder og pligter i en international organisation som FN på en måde, der er forenelig med de betingelser, der er fastsat i den primære ret og de generelle fællesskabsretlige principper [38]. Som medlemmer af FN skal medlemsstaterne, og navnlig — i relation til den foreliggende sag — de medlemsstater, der er medlemmer af Sikkerhedsrådet, handle på en sådan måde, at de i videst muligt omfang undgår, at FN-organer træffer beslutninger, der kan være i konflikt med de grundlæggende principper i Fællesskabets retsorden. Medlemsstaterne selv har således ansvar for at minimere risikoen for konflikt mellem Fællesskabets retsorden og international ret.

33. Hvis artikel 307 EF ikke indebærer, at den anfægtede forordning er undtaget fra domstolsprøvelse, følger dette måske af andre fællesskabsbestemmelser? Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at det som et generelt princip ikke tilkommer Domstolen at så tvivl om fællesskabsforanstaltninger, der gennemfører resolutioner, som Sikkerhedsrådet har fundet nødvendige for opretholdelsen

35 — Les Verts-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 23.

36 — Dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 73.

37 — For et nyere eksempel på en sag vedrørende medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 307 EF, jf. dom af 1.2.2005, sag C-203/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 935, præmis 59.

38 — Jf. i tråd hermed vedrørende kravet om enhed i Fællesskabets internationale repræsentation, udtalelse 1/94, Sml. I, s. 5267, præmis 106-109, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i fodnote 23, præmis 40-51.

af international fred og sikkerhed. I denne henseende har Kommissionen henvist til begrebet »politiske spørgsmål« [39]. Sammenfattende kan man sige, at Kommissionen, Rådet og Det Forenede Kongerige gør gældende, at det konkrete emne, der er genstand for den foreliggende sag, ikke er egnet til domstolsprøvelse. De hævder, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol indtager et tilsvarende standpunkt.

34. Den konstatering, at den foreliggende sag vedrører et »politisk spørgsmål«, og at konsekvensen heraf skulle være, at selv den mest ydmyge grad af domstolsindblanding ville være upassende, mener jeg ikke kan tiltrædes. Påstande om, at en foranstaltning er nødvendig for opretholdelsen af international fred og sikkerhed, kan ikke have til virkning, at de generelle principper i fællesskabsretten bringes til tavshed, og at private berøves deres grundlæggende rettigheder. Dette indebærer ikke, at hensynet til opretholdelsen af international fred og sikkerhed mister sin betydning: Det indebærer blot, at det fortsat er en pligt for domstolene, at tage stilling til lovligheden af foranstaltninger, der kan være i strid med andre interesser af tilsvarende stor betydning og med den beskyttelse, som det tilkommer domstolene at sikre. Som Justice Murphy korrekt anførte det i sin dissens i Korematys-sagen i De Forenede Staters Supreme Court:

»Like other claims conflicting with the asserted constitutional rights of the individual, [that] claim must subject itself to the judicial process of having its reasonableness determined and its conflicts with other interests reconciled. What are the allowable limits of [discretion], and whether or not they have been overstepped in a particular case, are judicial questions« [40].

35. Ganske vist kan ekstraordinære omstændigheder begrunde indgreb i den individuelle frihed, der ville være uacceptable under normale omstændigheder. Dette kan imidlertid ikke føre til en slutning om, at »der er tilfælde, hvor et slør for et øjeblik må trækkes for friheden, således som det var sædvane at gøre for at dække statuerne af guderne« [41]. Det betyder heller ikke, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at domstolsprøvelse i disse tilfælde kun skal

39 — Begrebet »politisk spørgsmål« blev anvendt af De Forenede Staters Supreme Court Chief Justice Taney i sagen Luther mod Borden, 48 U.S. 1 (1849), 46-47. Begrebets præcise betydning i en fællesskabssammenhæng er langt fra klar. Kommissionen har ikke uddybet argumentet, som den fremsatte under retsmødet, men henvisningen forekommer at indebære, at Domstolen bør afholde sig fra at udøve domstolsprøvelse, eftersom der ikke er noget retligt kriterium, hvorunder de spørgsmål, der nu foreligger for Domstolen, kan subsumeres.

40 — De Forenede Staters Supreme Court, Korematsu v. United States, 323 U.S. 214, 233-234 (1944) (Murphy, J., dissens) (anførselstegn udeladt).

41 — [O.a.: Domstolens oversættelse]. Montesquieu, Om Lovenes Ånd, (*De l'Esprit des Lois*), Bog XII (»Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux«).

være »af den allermest marginale slags«. Tværtimod, når risikoen for den offentlige sikkerhed anses for at være ekstraordinært høj, er presset for at træffe foranstaltninger, der tilsidesætter individuelle rettigheder, særligt stærkt, navnlig i relation til individer, der kun har begrænset eller ingen adgang til den politiske proces. I disse tilfælde skal domstolene derfor opfylde deres forpligtelse til at håndhæve lovgivningen med særlig årvågenhed. De samme omstændigheder, som kan begrunde undtagelsesvise indgreb i grundlæggende rettigheder, kræver således også, at domstolene nøje tager stilling til, om disse indgreb går videre end nødvendigt. Som jeg vil redegøre for nedenfor, skal Domstolen tage stilling til, om påstanden om en ekstraordinært høj sikkerhedsrisiko er underbygget, og den skal sikre, at de vedtagne foranstaltninger udtrykker den rette balance mellem sikkerhedsrisikoens art og den udstrækning, hvori disse foranstaltninger griber ind i private individers grundlæggende rettigheder.

36. Ifølge Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige giver Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afkald på sin prøvelsesret, når en anfægtet foranstaltning er nødvendig for at gennemføre en sikkerhedsrådsresolution. Jeg mener dog, at det er stærkt tvivlsomt, om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol begrænser sin egen kompetence på den måde [42]. Desuden mener jeg ikke, at det har konsekvenser for

42 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at »de kontraherende stater ikke […] med henvisning til kampen mod terrorisme, må træffe enhver type foranstaltninger, som de måtte finde egnet« [o.a.: Domstolens oversættelse] (Klass m.fl., dom af 6.9.1978, Serie A nr. 28, præmis 49). I Bosphorus Airways-dommen diskuterede denne domstol indgående spørgsmålet om sin egen kompetence uden så meget som at antyde muligheden for, at den ikke skulle kunne foretage en prøvelse, fordi den anfægtede foranstaltning gennemførte en sikkerhedsrådsresolution (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) mod Irland [GC], no. 45036/98). Derfor synes Bosphorus Airways-dommen at støtte argumentet for domstolsprøvelse. Ifølge Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige følger det imidlertid af formalitetsafgørelsen i Behrami-sagen, at foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af sikkerhedsrådsresolutioner, automatisk falder uden for konventionens anvendelsesområde (Behrami og Behrami mod Frankrig og Saramati mod Frankrig, Tyskland og Norge (dec.) [GC], nr. 71412/01 og 78166/01 ECtHR, 2.5.2007); jf. ligeledes formalitetsafgørelsen af 5.7.2007 i sagen Kasumaj mod Grækenland (dec.), nr. 6974/05, og af 28.8.2007 i sagen Gajic mod Tyskland (dec.), nr. 31446/02). Dette forekommer mig imidlertid at være en alt for vidtgående fortolkning af menneskerettighedsdomstolens afgørelse. Behrami-sagen vedrørte en påstået tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, der var foretaget af en sikkerhedsstyrke, der var udstationeret i Kosovo, og som opererede under FN-flag. Den indstævnte stat havde bidraget med tropper til denne sikkerhedsstyrke. Ikke desto mindre fastslog menneskerettighedsdomstolen, at den ikke havde kompetence *ratione personae,* hovedsageligt fordi den øverste myndighed i forhold til og ansvaret for kontrol med sikkerhedsmissionen lå hos Sikkerhedsrådet, og de anfægtede handlinger og undladelser derfor kunne tilskrives FN og ikke de indstævnte stater (se afgørelsens præmis 121 og 133-135). I denne henseende sondrede menneskerettighedsdomstolen nemlig nøje mellem den sag og Bosphorus Airways-sagen (jf. navnlig afgørelsens præmis 151). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols synspunkt forekommer således at være, at når de anfægtede akter i overensstemmelse med folkerettens regler kan henføres til FN, har den ingen kompetence *ratione personae*, eftersom FN ikke er kontraherende stat i konventionen. Når myndighederne i en kontraherende stat derimod har taget processuelle skridt med henblik på gennemførelsen af en sikkerhedsrådsresolution i den nationale retsorden, kan de således trufne foranstaltninger henføres til denne stat og kan derfor undergives domstolsprøvelse inden for konventionens rammer (jf. ligeledes præmis 27-29 i formalitetsafgørelse af 16.10.2007 i sagen Beric m.fl. mod Bosnien og Herzegovina).

den foreliggende sag, selv hvis det skulle vise sig at være tilfældet.

37. Det er korrekt at sige, at ved at sikre iagttagelsen af grundlæggende rettigheder inden for Fællesskaber lader Domstolen sig inspirere af Menneskerettighedsdomstolens praksis [43]. Ikke desto mindre er der væsentlige forskellige mellem de to domstole. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har til opgave at sikre iagttagelsen af de forpligtelser, som de kontraherende stater i konventionen har tiltrådt. Selv om konventionens formål er opretholdelsen og den videre udvikling af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder for personer, er den primært uformet til at finde anvendelse som en mellemstatslig aftale, der skaber forpligtelser mellem de kontraherende parter på internationalt niveau [44]. Dette er illustreret ved konventionens mellemstatslige håndhævelsesmekanisme [45]. EF-traktaten har derimod skabt en selvstændig retsorden, hvori såvel stater som private har umiddelbare rettigheder og forpligtelser. EF-Domstolen har til opgave at handle som forfatningsdomstol i den interne retsorden, som Fællesskabet udgør. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og EF-Domstolen er derfor enestående for så vidt angår deres kompetence *ratione personae* og for så vidt angår forholdet mellem deres retsorden og folkeretten. Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige forsøger således at drage en parallel, netop hvor analogien mellem de to domstole hører op.

38. Rådet gjorde under retsmødet gældende, at ved at foretage domstolsprøvelse af Fællesskabsinstitutionernes akter, der kan have deres udspring i sikkerhedsrådsresolutioner, vil Domstolen overskride grænserne for sin egen funktion og »tale på vegne af det internationale samfund«. Denne påstand er imidlertid helt åbenbart for vidtgående. Det vil naturligvis have visse konsekvenser på den internationale scene, hvis Domstolen fastslår, at den anfægtede resolution ikke kan anvendes i Fællesskabets retsorden. Det skal imidlertid bemærkes, at disse konsekvenser ikke nødvendigvis er negative. De vil være den umiddelbare konsekvens af, at — som den ordning, der gælder for FN's funktion, nu er udformet — den eneste mulighed, som private, der ønsker at få adgang til en uafhængig domstol for at sikre en egnet beskyttelse af deres grundlæggende rettigheder, har til rådighed, er at indbringe de nationale gennemførelsesforanstaltninger for en national ret [46]. Muligheden for, at der gives medhold i et sådant søgsmål, kan ikke

43 — Jf. eksempelvis dom af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega Spielhallen, Sml. I, s. 9609, præmis 33.

44 — Jf. præamblen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder samt EMRK's artikel 19 og EMRK's artikel 46, stk. 1.

45 — Jf. EMRK's artikel 46, stk. 2.

46 — Jf. punkt 39 i Report of 16.8.2006 fra FN's særlige rapportør for fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder i kampen mod terrorisme (A/61/267): »Given that the effect of inclusion [on the list] is the freezing of assets, the right to contest inclusion is a necessity. At the international level, these procedures do not at present exist. They are present, in some instances, at the national level. The Special Rapporteur is of the view that if there is no proper or adequate international review available, national review procedures — even for international lists — are necessary. These should be available in the States that apply the sanctions.«

være fuldkommen uventet fra Sikkerhedsrådets side, henset til, at det blev udtrykkeligt overvejet af Analytical Support and Sanctions Monitoring Team (herefter »Monitoring Team«) i sanktionskomiteen [47].

39. De retlige virkninger af en afgørelse fra EF-Domstolen er desuden begrænset til Fællesskabets interne retsorden. I det omfang en sådan afgørelse skulle forhindre Fællesskabet og dets medlemsstater i at gennemføre sikkerhedsrådsresolutioner, ville de retlige konsekvenser i det internationale retssystem skulle afgøres i overensstemmelse med folkeretten. Det er korrekt, at de begrænsninger, der følger af de generelle principper i fællesskabsretten for institutionernes handlinger, kan være til ulempe for Fællesskabet og dets medlemsstater, når de handler på den internationale scene, men Domstolens anvendelse af disse principper er ikke til hinder for anvendelsen af internationale bestemmelser om staters ansvar eller bestemmelsen i FN-pagtens artikel 103. Rådets påstand om, at Domstolen ved at prøve den anfægtede forordning skulle udvide sin kompetence ud over grænserne for Fællesskabets retsorden, er derfor fejlagtig.

40. Jeg mener derfor, at Retten i Første Instans begik en retlig fejl, idet den fastslog, at den ikke havde kompetence til at prøve den anfægtede forordning i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er en del af de generelle principper i fællesskabsretten. Følgelig bør Domstolen tage appellantens anden påstand til følge og ophæve den appellerede dom.

IV — Den hævdede tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

41. I stedet for at hjemvise sagen til Retten i Første Instans foreslår jeg, at Domstolen gør brug af muligheden for at afsige endelig dom i denne sag [48]. Af hensyn til en hurtigere sagsbehandling mener jeg, at det i denne henseende vil være passende at fokusere på det væsentligste aspekt i sagen, nemlig spørgsmålet, om den anfægtede forordning tilsidesætter appellantens grundlæggende rettigheder.

47 — Jf. navnlig Anden Rapport fra Monitoring Team (S/2005/83), hvori det i punkt 54 er anført, at »the way entities or individuals are added to the terrorist list maintained by the Council and the absence of review or appeal for those listed raise serious accountability issues and possibly violate fundamental rights norms and conventions«, og i punkt 58, at »revisions to the process could help to reduce the possibility of one or more potentially negative court decisions«. I denne sammenhæng henvises der specifikt i rapporten til EF-Domstolen. Jf. ligeledes bilag I til Sjette Rapport fra Monitoring Team (S/2007/132) for en oversigt over retssager vedrørende aspekter af sanktionsprogrammet.

48 — I overensstemmelse med artikel 61 i statutten for Domstolen.

42. Appellanten har gjort adskillige brud på sine grundlæggende rettigheder gældende, og har på dette grundlag nedlagt påstand om annullation af den anfægtede forordning, i det omfang den vedrører ham. De appelindstævnte — navnlig Kommissionen og Det Forenede Kongerige — har gjort gældende, at i det omfang den anfægtede forordning måtte gribe ind i appellantens grundlæggende rettigheder, er det begrundet af hensyn til bekæmpelsen af international terrorisme. I denne forbindelse har de også gjort gældende, at Domstolen ikke skal lægge sin sædvanlige standard for prøvelse til grund, men i stedet — henset til de internationale sikkerhedsinteresser, der er på spil — skal anvende mindre strenge kriterier for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder.

43. Jeg er uenig med de appelindstævnte. De taler for en form for domstolsprøvelse, der grundlæggende er meget lig den, som Retten i Første Instans foretog under overskriften *jus cogens*. På en måde er deres argument endnu et udtryk for den opfattelse, at den foreliggende sag vedrører et »politisk spørgsmål«, og at Domstolen modsat de politiske institutioner ikke kan tage relevant stilling til sådanne spørgsmål. Grunden skulle være, at de foreliggende spørgsmål er af international betydning, og at enhver indblanding fra Domstolens side kan forstyrre de globalt koordinerede anstrengelser for at bekæmpe terrorisme. Argumentet er også tæt knyttet til det synspunkt, at domstole generelt er uegnede til at afgøre, hvilke foranstaltninger der er passende med henblik på bekæmpelsen af international terrorisme. Sikkerhedsrådet formodes derimod at have den fornødne ekspertise til at træffe denne afgørelse. Af disse grunde har de appelindstævnte konkluderet, at Domstolen skal behandle de vurderinger, som Sikkerhedsrådet har foretaget, med den yderste tilbageholdenhed og — om noget — foretage et minimum af prøvelse med hensyn til de fællesskabsretsakter, der er baseret på disse vurderinger.

44. Det er korrekt, at domstole ikke skal være institutionelt blinde. Domstolen skal derfor tage hensyn til den internationale sammenhæng, hvorunder den udøver sin virksomhed, og være opmærksom på sine begrænsninger. Den skal være opmærksom på den virkning, som dens afgørelse kan have uden for Fællesskabets grænser. I en i stigende grad gensidigt afhængig verden skal forskellige retssystemer forsøge at imødekomme hinandens kompetencekrav. Som følge heraf kan Domstolen ikke altid kræve et monopol på afgørelsen af, hvorledes bestemte grundlæggende interesser skal forenes. Den skal, når det er muligt, anerkende autoriteten for institutioner, såsom Sikkerhedsrådet, der er etableret inden for rammerne af et andet retssystem end dens eget, og som undertiden er bedre egnede til at afveje disse interesser. Domstolen kan imidlertid ikke af ærefrygt for disse institutioners vurderinger vende ryggen til de grundlæggende værdier, som Fællesskabets retsorden hviler på, og som den har til opgave at beskytte. Respekten for andre institutioner giver kun mening, hvis den kan bygges på en delt forståelse af disse værdier og på en gensidig forpligtelse til at beskytte dem. Følgelig kan Domstolen i situationer,

hvor Fællesskabets grundlæggende værdier er på tale, anmodes om at foretage en ny vurdering og eventuelt annullere foranstaltninger, der er truffet af Fællesskabets institutioner, også når disse foranstaltninger afspejler Sikkerhedsrådets ønsker.

45. Den omstændighed, at de omhandlede foranstaltninger har til formål at forhindre international terrorisme, bør ikke hindre Domstolen i at opfylde sin forpligtelse til at opretholde retsstatsprincippet. Ved at iagttage denne forpligtelse afgrænser Domstolen på ny de rammer, som loven opstiller for visse politiske afgørelser, snarere end at overskride grænserne til det politiske område. Det er aldrig nogen let opgave, og det er indrømmet en stor udfordring for en domstol at udvise visdom i sager vedrørende truslen fra terrorisme. Det samme gælder imidlertid for politiske institutioner. Navnlig på området for offentlig sikkerhed kan den politiske proces let blive alt for påvirket af umiddelbare strømninger i befolkningen, hvilket kan få myndigheder til at imødekomme flertallets bekymring på mindretallets bekostning. Det er netop da, at domstolene bør blive involverede for at sikre, at dagens politiske behov ikke bliver morgendagens retlige virkelighed. Deres ansvar er at sikre, at det, der kan være politisk formålstjenligt på et givent tidspunkt, også er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, som ethvert demokratisk samfund ikke kan være foruden i det lange løb. Som Aharon Barak, den tidligere præsident for den israelske højesteret, har udtrykt det:

»It is when the cannons roar that we especially need the laws […]. Every struggle of the state — against terrorism or any other enemy — is conducted according to rules and law. There is always law which the state must comply with. There are no »black holes«. […] The reason at the foundation of this approach is not only the pragmatic consequence of the political and normative reality. Its roots lie much deeper. It is an expression of the difference between a democratic state fighting for its life and the fighting of terrorists rising up against it. The state fights in the name of the law and in the name of upholding the law. The terrorists fight against the law, while violating it. The war against terrorism is also law's war against those who rise up against it« [49].

46. Der er derfor ingen grund til, at Domstolen i den foreliggende sag skulle vige fra sin sædvanlige fortolkning af de grundlæggende rettigheder, som appellanten har påberåbt sig. Det eneste nye spørgsmål er, om de konkrete behov med hensyn til forebyggelsen af international terrorisme kan begrunde indgrebene i appellantens grundlæggende rettigheder, som ikke ellers ville være acceptable. Dette indebærer ikke en ny afgrænsning af disse grundlæggende rettigheder og de relevante prøvelseskriterier. Det indebærer blot, at den afvejning, der altid skal ske mellem de forskellige hensyn i relation til

49 — Israels højesteret, HCJ 769/02 [2006], The Public Committee Against Torture in Israel m.fl. mod The Government of Israel m.fl., præmis 61 og 62 (anførselstegn udeladt).

de pågældende grundlæggende rettigheder, kan falde anderledes ud som en konsekvens af de konkrete behov, der udspringer af forebyggelsen af international terrorisme. Dette skal imidlertid afgøres inden for rammerne af Domstolens sædvanlige prøvelse. De konkrete omstændigheder kan føre til, at der findes en anden balance mellem de værdier, der er knyttet til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder, men den grad af beskyttelse, der skal gives dem, bør ikke ændres.

47. Appellantens problem er, at alle hans økonomiske interesser inden for Fællesskabet har været indefrosset i flere år uden tidsbegrænsning og under betingelser, hvor der forekommer ikke at være nogen egnede måder, hvorpå han kan anfægte formodningen om, at han er skyldig. Han har påberåbt sig ejendomsretten, retten til at blive hørt og retten til effektiv domstolsprøvelse. I relation til denne sag er disse rettigheder tæt sammenflettede. Den uendelige indefrysning af en persons ejendele udgør helt klart et vidtgående indgreb i den fredelige udnyttelse af ejendom. Konsekvenserne for den pågældende person er potentielt ødelæggende, selv hvis der er iværksat foranstaltninger til dækning af basale behov og nødvendigheder. Dette er naturligvis grunden til, at foranstaltningen har en så stærk tvingende virkning, og hvorfor »intelligente sanktioner« af denne type kan anses for at være egnede eller endog nødvendige for at forhindre terrorhandlinger. Det understreger imidlertid også behovet for processuelle sikkerhedsmekanismer, der forpligter myndighederne til at begrunde sådanne foranstaltninger og godtgøre deres forholdsmæssighed, ikke blot abstrakt, men med henvisning til de konkrete omstændigheder i en bestemt sag. Kommissionen har med rette gjort gældende, at forebyggelsen af international terrorisme kan begrunde indgreb i ejendomsretten. Dette indebærer imidlertid ikke *ipso facto,* at myndighederne undslipper pligten til at godtgøre, at disse indgreb er begrundet i relation til den berørte person. Processuelle sikkerhedsmekanismer er netop nødvendige for at sikre, at dette er tilfældet. Såfremt der ikke findes sådanne mekanismer, er indefrysningen af en persons ejendom i en tidsubegrænset periode i strid med ejendomsretten.

48. Appellanten har gjort gældende, at der ikke findes sådanne sikkerhedsmekanismer i relation til de sanktioner, der er iværksat over for ham. Han har fastholdt, at han ikke har fået nogen mulighed for at blive hørt vedrørende de påståede faktiske forhold og omstændigheder og de beviser, der er fremført mod ham. Han har gjort gældende, at han ville have været bedre stillet, hvis der var blevet rejst sigtelse mod ham, fordi han i så tilfælde i det mindste ville have fået den beskyttelse, der indrømmes inden for rammerne af en straffesag. I denne sammenhæng har han støttet sig på retten til at blive hørt af de administrative myndigheder og retten til effektiv domstolsprøvelse ved en uafhængig domstol.

49. Såvel retten til at blive hørt som retten til effektiv domstolsprøvelse udgør grundlæggende rettigheder, der er en del af de generelle principper i fællesskabsretten. Det følger af fast retspraksis, at »under enhver procedure,

der iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, er retten til kontradiktion et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure […]. Kontradiktionsprincippet indebærer, at de adressater for en beslutning, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende« [50]. For så vidt angår retten til effektiv domstolsprøvelse har Domstolen fastslået, at »Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, inden for hvilket dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med traktaten og med de almindelige retsgrundsætninger, som de grundlæggende rettigheder er en del af. […] Borgerne skal derfor have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten, idet retten til en sådan beskyttelse hører til de almindelige retsgrundsætninger, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner« [51].

50. De appelindstævnte har imidlertid gjort gældende, at i det omfang det må fastslås, at der har været tale om restriktioner for retten til at blive hørt og retten til effektiv domstolsprøvelse, er disse restriktioner begrundede. De har gjort gældende, at ethvert tiltag fra Fællesskabet eller dets medlemsstaters side for at skabe adgang til administrativ eller domstolsprøvelse af lovligheden af de sanktioner, som er pålagt ved den anfægtede forordning, ville være i strid med de tilgrundliggende sikkerhedsrådsresolutioner og derfor ville bringe kampen mod international terrorisme i fare. I overensstemmelse med dette synspunkt har de ikke fremsat nogen anbringender, der sætter Domstolen i stand til at udøve sin prøvelse med hensyn til appellantens specifikke situation.

51. Jeg vil ikke hvile for længe ved den påståede tilsidesættelse af retten til at blive hørt. Det er tilstrækkeligt at sige, at selv om visse begrænsninger i denne ret kan ske af hensynet til den offentlige sikkerhed, har Fællesskabets institutioner i den foreliggende sag ikke givet appellanten nogen mulighed for at gøre sine synspunkter gældende om, hvorvidt sanktionerne mod ham er begrundede, og om de fortsat skal opretholdes. Den omstændighed, at der på FN-plan findes en procedure til fjernelse af personer fra listen, afhjælper ikke denne mangel. Den procedure gør det muligt for ansøgere at fremsætte en anmodning for sanktionskomitéen

50 — Dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Kommissionen mod Lisrestal m.fl., Sml. I, s. 5373, præmis 21. Jf. ligeledes artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

51 — Dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 38 og 39. Jf. ligeledes artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og EMRK's artikel 6 og 13.

eller deres regering om fjernelse fra listen [52]. Behandlingen af ansøgningen sker imidlertid fuldt ud som mellemstatslige konsultationer. Der gælder ingen pligt for sanktionskomitéen til faktisk at tage hensyn til ansøgerens synspunkter. Fjernelse fra listen giver endvidere ikke nogen som helst adgang til de oplysninger, hvorpå beslutningen om at optage ansøgeren på listen blev truffet. Adgang til sådanne oplysninger nægtes nemlig uanset enhver begrundet indsigelse om behovet for at beskytte fortroligheden. En af de afgørende grunde til, at retten til at blive hørt skal respekteres, er at gøre det muligt for de berørte parter at forsvare deres rettigheder på effektiv vis, navnlig inden for rammerne af retssager, der kan anlægges, når den administrative kontrolprocedure er afsluttet. I denne forstand er retten til at blive hørt direkte relevant for beskyttelsen af retten til effektiv domstolsprøvelse. Processuelle sikkerhedsmekanismer på det administrative plan kan aldrig fjerne behovet for efterfølgende domstolskontrol. Fraværet af sådanne administrative mekanismer kan imidlertid have betydelige afledte, negative virkninger for appellantens ret til effektiv domstolsprøvelse.

52. Retten til effektiv domstolsprøvelse indtager en prominent plads i gruppen af grundlæggende rettigheder. Selv om der kan indrømmes visse begrænsninger i denne ret, hvis der foreligger andre tvingende hensyn, er det uacceptabelt i et demokratisk samfund at nægte selve kernen i denne ret. Som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i dommen i sagen Klass m.fl., »indebærer retsstatsprincippet bl.a., at de udøvende myndigheders indgreb i en persons rettigheder skal undergives en effektiv kontrol, som normalt skal varetages af domstolene — i det mindste i sidste ende — idet domstolskontrol yder den bedste garanti for uafhængighed, upartiskhed og korrekt sagsbehandling« [53].

53. Appellanten har i flere år været optaget på listen i bilag I til den anfægtede forordning, og Fællesskabets institutioner nægter ham til stadighed mulighed for at anfægte grundlaget for hans fortsatte optagelse på listen. De har faktisk rejst ekstremt alvorlige anklager mod ham og har på dette grundlag underkastet ham strenge sanktioner. De har dog fuldstændigt afvist enhver tale om en uafhængig retsinstans' prøvelse af, om disse anklager er korrekte, og om disse sanktioner er rimelige. Som en følge heraf er der en reel mulighed for, at de sanktioner, der er iværksat over for appellanten inden for Fællesskabet, kan være uforholdsmæssige eller endog fejladresserede, og stadig kan de opretholdes uendeligt.

52 — Proceduren med henblik på fjernelse fra listen er blevet ændret adskillige gange siden den oprindelige vedtagelse af foranstaltninger mod appellanten. Inden for rammerne af den oprindelige ordning kunne den berørte person kun indgive en anmodning om fjernelse fra listen til den stat, hvor han var statsborger eller havde bopæl. Inden for rammerne af den nuværende procedure kan ansøgere, der ønsker at anmode om fjernelse fra listen, enten gøre det gennem et FN-»fokus punkt« eller via den stat, hvor de har bopæl eller er statsborgere. Den grundlæggende mellemstatslige karakter for proceduren med henblik på fjernelse fra listen er imidlertid uændret. Jf. Sikkerhedsrådets resolution nr. 1730/2006 af 19.12.2006 og sanktionskomitéens Guidelines for the Conduct of its Work, der er tilgængelige på http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml

53 — [O.a.: Domstolens oversættelse]. »The rule of law implies, inter alia, that an interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to an effective control which should normally be assured by the judiciary, at least in the last resort, judicial control offering the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure.« Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Klass m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 42, præmis 55.

Domstolen har ingen mulighed for at vide, om dette virkelig er tilfældet, men blot muligheden for, at det forholder sig således, bør være bandlyst i et samfund, der bekender sig til retsstatsprincippet.

54. Havde der været en egentlig og effektiv mekanisme til uafhængig domstolsprøvelse på FN-niveau, ville det have befriet Fællesskabet fra pligten til at give adgang til domstolsprøvelse af de gennemførelsesforanstaltninger, der finder anvendelse inden for Fællesskabets retsorden. Der findes imidlertid ikke aktuelt en sådan mekanisme. Som Kommissionen og Rådet selv har understreget i deres mundtlige indlæg, er beslutningen om at fjerne en person fra FN's sanktionsliste fortsat fuldt ud undergivet sanktionskomitéens skøn — et diplomatisk organ. Under disse omstændigheder skal det fastslås, at retten til uafhængig domstolsprøvelse ikke er sikret på FN-plan. Som følge heraf kan Fællesskabets institutioner ikke undtage for en egentlig procedure med henblik på domstolsprøvelse, når de gennemfører de pågældende sikkerhedsrådsresolutioner i Fællesskabets retsorden.

55. Det følger heraf, at appellantens påstand om, at den anfægtede forordning er i strid med retten til at blive hørt, retten til domstolsprøvelse og ejendomsretten, må tages til følge. Domstolen bør annullere den anfægtede forordning, i det omfang den vedrører appellanten.

V — Forslag til afgørelse

56. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Retten i Første Instans' dom af 21. september 2005 i sag T-315/01, Kadi mod Rådet og Kommissionen, ophæves.

2) Rådets forordning nr. 881/2002 af 27. maj 2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan, annulleres, i det omfang den vedrører appellanten.