

Nationale rechterlijke toetsing van VN-sanctiemaatregelen

Prof.dr. C.M.J. Ryngaert*

EHRM 21 juni 2016, 5809/08 (*Al-Dulimi en Montana Management, Inc. tegen Zwitserland*)

Om internationale vrede, veiligheid, rechtvaardigheid en stabiliteit te verwezenlijken neemt de VN-Veiligheidsraad soms haar toevlucht tot economische sancties, die VN-lidstaten verplichten tegoeden te bevriezen toebehorend aan individuen of entiteiten die figureren op een door een VN-Sanctiecomité vastgestelde lijst. Vaak worden die personen niet gehoord en weten ze niet om welke redenen ze precies op die lijst staan. Omdat ze de sancties niet kunnen aanvechten voor een VN-rechtbank, is hun enige mogelijke uitweg een procedure voor een nationale rechtbank tegen de staat die hun tegoeden bevroor ter implementatie van de betreffende VN-resolutie.

Zo spande ene Khalaf Al-Dulimi – een handlanger van Saddam Hoessein die op een VN-sanctielijst met betrekking tot Irak stond – voor de Zwitserse rechtbanken een rechtsgeding aan tegen de Zwitserse implementatiemaatregelen. Toen hij deze zaak verloor, trok hij naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waar hij aanvoerde dat zijn (mensen-)recht op een rechtsmiddel was geschonden. Een Kamer van het Hof gaf hem in 2013 gelijk. De Grote Kamer van het Hof volgde deze beslissing in 2016. Ze stelde dat de betrokken VN-resolutie Zwitserland enige vrijheid gaf bij de implementatie van sanctiemaatregelen. Die vrijheid had de staat overeenkomstig de mensenrechten moeten invullen. Aangezien de staat naliet dit te doen, schond hij artikel 6(1) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat het recht op toegang tot een rechter impliceert.

In deze annotatie schets ik kort de feiten (deel 1), waarna ik de kern van het vonnis van de Kamer en het arrest van de Grote Kamer weergeef (delen 2 en 3). In

mijn commentaar uit ik mijn twijfel over het bestaan van enige implementatievrijheid van de staat; de tekst van de betrokken VN-resolutie lijkt immers geen discretionaire ruimte voor de staat te laten. Toch druk ik de hoop uit dat de beslissingen van het EHRM voldoende druk zetten op de VN om haar sanctiesysteem zo te herzien dat het voldoende rechtsstatelijke waarborgen biedt (deel 4).

1 Feiten

Khalaf Al-Dulimi was het financiële hoofd van de geheime dienst van het Irakese regime ten tijde van Saddam Hoessein. Nadat dit regime in 2003 omver was geworpen, besliste de VN-Veiligheidsraad, bij Resolutie 1483 (2003), om activa die toebehoorden aan het voormalige regime, leden van dit regime, of ondernemingen onder hun controle te bevriezen, om deze uiteindelijk aan het nieuwe Irakese regime terug te bezorgen. Ter uitvoering van deze resolutie riep de Veiligheidsraad, bij Resolutie 1518 (2003), een Sanctiecomité in het leven. In 2004 plaatste dit comité Al-Dulimi en een onderneming onder zijn leiding op de sanctielijst. Die onderneming was geregistreerd in Zwitserland, dat de VN-resolutie trouw implementeerde en in 2006 de confiscatie beval van een aantal tegoeden op bankrekeningen op naam van Al-Dulimi en zijn onderneming. Het Zwitserse Federale Hof keurde deze maatregelen in 2008 goed op grond van het loutere feit dat de namen van Al-Dulimi en zijn onderneming inderdaad voorkwamen op de lijst van het Sanctiecomité en dat de activa van hen waren. Al-Dulimi probeerde nog van de VN-lijst gehaald te worden, op basis van een in 2006 ingevoerde procedure

* Het onderzoek dat in deze annotatie heeft geresulteerd, werd gefinancierd door de European Re-

search Council, Starting Grant Scheme (Proposal 336230 – UNIJURIS) en NWO, VIDI-schema (No.

016.135.322).

(Resolutie 1730), maar het VN-Sanctiecomité wees zijn verzoek af. Omdat hij geen andere uitweg zag, spande hij in 2009 een procedure voor het EHRM aan tegen Zwitserland, de staat die de uitvoeringsmaatregelen had genomen.

Op 26 november 2013 velde een Kamer van het EHRM een eerste vonnis in deze zaak, waarin zij stelde dat Zwitserland het recht op toegang tot de rechter, verklankt in artikel 6(1) EVRM, jegens Al-Dulimi had geschonden.¹ Zwitserland verzocht het EHRM vervolgens de zaak te verwijzen naar de Grote Kamer, die dit verzoek aanvaardde. De Grote Kamer velde haar arrest op 21 juni 2016. Zij stelde Al-Dulimi eveneens in het ongelijk, zij het op andere gronden.

2 Het vonnis van de Kamer van het EHRM (2013)

In haar vonnis van 26 november 2013 was de Kamer van oordeel dat Zwitserland verplicht was om, zonder enige eigen beleidsruimte ter zake, de betreffende resolutie van de Veiligheidsraad te implementeren. Dit betekende echter niet dat Zwitserland aan zijn verplichtingen op basis van het EVRM kon ontsnappen. De Kamer paste daarbij het *Bosphorus*-beginsel toe,² volgens hetwelk een staat, die bevoegdheden heeft overgedragen aan een internationale organisatie, toch aansprakelijk kan worden gesteld voor implementatiemaatregelen ter uitvoering van bindende beslissingen van de organisatie, voor zover die laatste geen vergelijkbare mensenrechtenbescherming biedt. Volgens de Kamer bood het VN-systeem inzake *delisting* geen dergelijke bescherming, omdat het behept is met ernstige procedurele tekortkomingen, met name de afwezigheid van onafhankelijke rechterlijke controle. In dit licht is het zonder meer overnemen van de lijsten van het VN-Sanctiecomité op zich weliswaar een legitiem doel (namelijk het garanderen van de nationale implementatie van internationale verplichtingen op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad), maar aangezien Zwitserland het de verzoekers onmogelijk maakte de confiscatiemaatregel aan te vechten, kon de staat de proportionaliteitstoets inherent aan elke beperking van het recht op toegang tot de rechter (art. 6(1) EVRM) niet doorstaan.

3 Het arrest van het de Grote Kamer van het EHRM (2016)

Net als de Kamer was ook de Grote Kamer (hierna 'GK') van het EHRM van oordeel dat Zwitserland artikel 6(1) EVRM had geschonden. Zij gebruikte daarvoor evenwel een andere argumentatie. De GK paste met name het

Bosphorus-beginsel niet toe; in de plaats daarvan argumenteerde ze dat de staat *wel* enige beleidsruimte had bij de implementatie van de VN-verplichtingen. Volgens de GK moeten VN-resoluties inzake sanctielijsten, gezien de ernstige consequenties van sancties voor de EVRM-rechten van de getroffen personen, steeds zo worden opgevat dat zij de rechtbanken van de implementerende staat in staat stellen controle uit oefenen om willekeur te voorkomen, tenzij de VN-resolutie in duidelijke en expliciete bewoordingen de mogelijkheid van rechterlijk toezicht uitsluit. Dat laatste was niet het geval voor Resolutie 1483 – waardoor de Zwitserse rechtbanken inderdaad verplicht waren mensenrechtelijke controle uit te oefenen.³ Bij een dergelijke toetsing moeten de rechtbanken volgens het Hof in staat zijn, of althans een poging doen, voldoende precieze informatie te verkrijgen om de claims van de getroffen personen op hun al dan niet willekeurig karakter te beoordelen.⁴ Aangezien Zwitserland gerechtigd (en zelfs verplicht) was om de implementatiemaatregelen aan het EVRM toe toetsen, was de GK van oordeel dat er geen normconflict bestond tussen de verplichtingen op basis van het EVRM en deze op basis van het VN-Handvest, dat in artikel 103 verklaart dat verplichtingen op basis van het Handvest voorgaan op elke andere verplichting die de staat mocht hebben.⁵ Wat de grond van de zaak betrof, oordeelde de GK uiteindelijk dat de verzoekers geen werkelijke mogelijkheid hadden om, ten overstaan van de Zwitserse rechtbanken, bewijs voor te leggen dat hun opname in de sanctielijst willekeurig was; de essentie van hun recht op toegang tot de rechter was dan ook aangetaast, in strijd met artikel 6(1) EVRM.⁶

4 Commentaar

Al-Dulimi doet onvermijdelijk denken aan de bekende *Kadi*-zaken voor de rechtbanken van de Europese Unie (EU).⁷ Deze zaken betroffen eveneens de vraag of het bevriezen van tegoeden – ditmaal van personen verdacht van banden met terroristen – op basis van een VN-sanctielijst indruiste tegen de mensenrechten. In 2008 oordeelde het Hof van Justitie dat het, gezien de autonomie van de het EU-recht, bevoegd was om de rechtmatigheid te toetsen van een EU-verordening die een resolutie van de VN-Veiligheidsraad implementeerde; in de uitoefening van deze toetsingsbevoegdheid kwam het tot de vaststelling dat de verordening in kwestie ongeldig was omdat ze niet voorzag in een recht op een rechtsmiddel.⁸ Hoewel het Hof formeel gezien enkel Europees recht aan Europese grondrechten toetste, was *Kadi* een motie van

1 EHRM (Tweede Kamer) 26 november 2013, 5809/08, *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland*.

2 EHRM (Grote Kamer) 30 juni 2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi t. Ireland*, par. 152-157.

3 EHRM (Grote Kamer) 21 juni 2016, 5809/08, *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland*, par. 146.

4 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwit-*

serland (Grote Kamer), par. 147.

5 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), par. 149.

6 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), par. 151.

7 HvJ 3 september 2008, C-402/05 P & C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461 (*Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation t. Raad van de Europese Unie & Commissie van de Europese Gemeenschappen*); GvJ 21 september 2005,

T-315/01, ECLI:EU:T:2005:332 (*Yassin Abdullah Kadi t. Raad van de Europese Unie & Commissie van de Europese Gemeenschappen*); HvJ 18 juli 2013, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518 (*Europese Commissie & Co. t. Yassin Abdullah Kadi*).

8 *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation t. Raad van de Europese Unie & Commissie van de Europese Gemeenschappen*, par. 281-358.

wantrouwen ten aanzien van de wijze waarop de VN-Veiligheidsraad en haar sanctiecomité sanctielijsten aanlegden en beheerden.⁹

Zwitserland is geen lid van de EU, dus kunnen sanctiezaken met betrekking tot Zwitserland niet voor het Hof van Justitie gebracht worden. Aangezien deze zaken echter gegrond zijn op schendingen van de mensenrechten, kunnen ze wel voor het EHRM worden gebracht (Zwitserland is immers partij bij het EVRM). Een eerste zaak tegen Zwitserland was *Nada* (2012), waarbij het EHRM besliste dat een Zwitsers besluit ter uitvoering van een VN-resolutie inzake terrorismelijsten de vrijheid van beweging van de betrokken persoon op onevenredige wijze schond, en derhalve een schending van het recht op privacy (art. 8 EVRM) met zich meebracht. Bovendien stelde het EHRM, kennelijk geïnspireerd door het Hof van Justitie, dat een partij bij het EVRM, in de afwezigheid van effectieve rechterlijke toetsing op het niveau van de VN, verplicht is om, in overeenstemming met artikel 13 van het EVRM (recht op een rechtsmiddel), na te gaan of de beperkende maatregelen in het individuele geval gerechtvaardigd en evenredig waren; volgens het EHRM zouden partijen zelfs de bevoegdheid hebben om de maatregelen in te trekken.¹⁰

Anders dan in *Kadi* entte het EHRM in *Nada* zijn toetsingsbevoegdheid op de *beleidsvrijheid* die Zwitserland had in de implementatie van de VN-resolutie.¹¹ Op die manier kon het Hof een ramkoers met de VN vermijden: niet de VN zelf trof per se schuld, maar wel de VN-lidstaat, die bij de implementatie van de resolutie onvoldoende rekening had gehouden met de mensenrechten. Er was dan ook geen conflict tussen de verplichtingen van staten onder het EVRM en deze onder het VN-Handvest. De hiërarchieregel van artikel 103 van het Handvest, die voorrang geeft aan de laatste verplichtingen, was niet van toepassing.¹² Het EHRM had dit beginsel van 'harmonieuze interpretatie' – het verzoenen van *ogenschijnlijk* conflicterende verplichtingen – overigens al bekrachtigd in zijn eerdere *Al-Jedda*-arrest (2012).¹³ In dit arrest stelde het Hof dat er een vermoeden is dat de Veiligheidsraad niet de bedoeling heeft om lidstaten te verplichten de mensenrechten te schenden.¹⁴

De belangrijkste kwestie in *Al-Dulimi* was dan ook of Zwitserland enige vrijheid in de wijze van implementatie van de VN-resolutie had. De GK lijkt deze vrijheid voettoets aan te nemen, hoewel dit, gezien de tekst van de resolutie, geenszins evident is. Paragraaf 23 van Resolutie 1483 (2003) draagt de lidstaten immers op om de activa toebehorend aan het voormalige Iraakse regime of daaraan verbonden individuen en entiteiten 'zonder vertraging' (*without delay*) te bevriezen, en hun onmiddellijke (*immediate*) overdracht te waarborgen aan het Ontwikkelingsfonds voor Irak, bevoegd voor de wederopbouw van het land. Slechts indien deze activa onderworpen waren aan eerdere rechterlijke, bestuurlijke, of arbitrale procedures, zou een uitzondering hierop mogelijk zijn. Mogelijk – hoewel dit niet duidelijk is uit de uitspraak – was de GK van oordeel dat de activa van *Al-Dulimi* reeds voor 2003 bevroren waren. Dat klopt ook: op basis van het door de Veiligheidsraad in 1990 afgekondigde embargo tegen Irak (na de invasie van Koeweit) waren *Al-Dulimi*'s activa al bevroren. Die uitzondering zegt evenwel *niets*, expliciet noch impliciet, over een mensenrechtelijke toetsing van de sanctielijsten. Het is hoogst onwaarschijnlijk dat de Veiligheidsraad de bedoeling had om die te laten toetsen op hun mensenrechtelijke gehalte door nationale rechtbanken;¹⁵ dit zou immers de effectiviteit en uniformiteit van de implementatie van de resolutie in het gedrang kunnen brengen.

Het lijkt er veel meer op dat de GK slechts lippen-dienst bewijst aan de beginselen van harmonieuze interpretatie en systeemintegratie.¹⁶ In werkelijkheid maakt zij een *Kadi*-redenering,¹⁷ waarbij ze de Zwitserse implementatiemaatregel toetst aan de waarborgen van het EVRM, *onafgezien van enige beleidsvrijheid van Zwitserland ter zake*. In een onmiskenbare verwijzing naar *Kadi* stelt de GK dat het EVRM een 'constitutie-neel instrument van de Europese openbare orde' is, en dat partijen bij het EVRM daarom verplicht zijn een toetsingsniveau te waarborgen dat de grondvesten van die openbare orde behoudt; één van de grondcomponenten van deze orde is volgens de GK het beginsel van de rechtsstaat en het verbod van willekeur.¹⁸ Omdat de VN-procedure inzake *delisting* niet voldoet aan fundamentele

9 Er is een enorme literatuur hierover. Zie bijvoorbeeld C. Eckes, 'Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures – The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance', *European Law Journal* (14) 2008, afl. 1, p. 74-92; P.J. Cardwell, D. French & N. White, 'I. European Court of Justice, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* (Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P) Judgment of 3 September 2008', *International and Comparative Law Quarterly* (58) 2009, afl. 1, p. 229-240; A. Posch, 'The Kadi Case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law', *Columbia Journal of European Law Online* (15) 2009, p. 1-83; A. Gattini, 'Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008, nyr', *Common Market Law Review* (46) 2009, afl. 1, p. 213-239; L.H.M. Martínez,

'Bad Law for Good Reasons: The Contradictions of the Kadi Judgment', *International Organizations Law Review* (5) 2008, p. 339-357.

10 EHRM 12 september 2012, 10593/08, *Nada t. Zwitserland*.

11 *Nada t. Zwitserland*, par. 180.

12 *Nada t. Zwitserland*, par. 196-197.

13 EHRM 7 juli 2011, 27021/08, *Al-Jedda t. Verenigd Koninkrijk*.

14 *Al-Jedda t. Verenigd Koninkrijk*, par. 102. Het Hof stelde dat de VN-resolutie in kwestie – Resolutie 1546 (2004) (Resolutie 1546 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (8 juni 2004), *UN Doc S/RES/1546*) – het Verenigd Koninkrijk machtigde om maatregelen te nemen om de veiligheid en stabiliteit in Irak, na de invasie in 2003, te handhaven, maar dat deze resolutie noch enige andere resolutie het VK expliciet of impliciet verplichtte om een individu dat een veiligheidsrisico vormde, onbeperkt in hechtenis te houden

(par. 109). Er is wel een subtiel verschil met *Nada* in die zin dat het Hof in *Nada* vond dat de betreffende resolutie staten wel degelijk verplichtte om de mensenrechten te schenden; het Hof kon het probleem echter indammen door implementatieruimte voor Zwitserland vast te stellen.

15 Zie ook M. Milanovic, 'Grand Chamber Judgment in *Al-Dulimi v. Switzerland*', *EJIL: Talk!* 23 juni 2016.

16 Zie ook *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), dissenting opinion of Judge Nussberger, p. 143, die de term 'fake harmonious interpretation' gebruikt.

17 Zie ook *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque, joined by Judges Hajiyev, Pejchal and Dedov, par. 50.

18 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), par. 145.

rechtsstatelijke eisen,¹⁹ is het dan ook aan Zwitserland om bestuurlijke willekeur te voorkomen door eigenhandig aan de mensenrechten te toetsen. Dat lijkt me een onverholven vingerwijzing ten aanzien van het niveau van mensenrechtenbescherming geboden door de relevante VN-procedure, die wat de Irak-sancties betreft overigens nog minder bescherming biedt dan de VN-procedure voor antiterrorismesancties.²⁰

De vraag is natuurlijk *hoe precies* een lidstaat als Zwitserland deze mensenrechtelijke toetsing moet doorvoeren, en daarbij tegelijk trouw blijven aan zijn verplichtingen onder (art. 25 van) het VN-Handvest. In haar *concurring opinion* suggereerde rechter Keller dat de overheid een dialoog met de VN zou moeten aangaan om meer informatie over de zaak te verkrijgen. Volgens haar zou het Federale Hof een tijdslimiet kunnen stellen waarbinnen de VN deze (eventueel confidentiële) informatie moet geven; als de VN die tijdslimiet niet eerbiedigt, zou het Hof de bevrozing van de activa moeten opheffen.²¹ Rechter Ziemele, in haar *partly dissenting opinion*, was evenwel van oordeel dat Zwitserland alles had gedaan wat het kon: het had de confiscatieprocedures opgeschort zolang het VN-Sanctiecomité de zaak opnieuw onderzocht, en de bevoegde autoriteiten hadden de verzoekers gehoord, hun argumenten in detail onderzocht, en de tekortkomingen van de VN-procedures geattesteerd.²² Enige helderheid ter zake van de GK was in ieder geval wenselijk geweest.

Maar zelfs indien de GK deze helderheid biedt, is het geenszins zeker dat staten zich zomaar zullen schikken naar haar eisen. In *Kadi II* bijvoorbeeld stelde het Hof van Justitie dat de bevoegde EU-autoriteit aan de betrokken persoon een samenvatting diende te geven van de redenen waarom het VN-Sanctiecomité hem op de lijst had gezet of behield, hem daadwerkelijk in staat moest stellen om zijn

mening te geven, en zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken of de gegeven redenen gegrond waren in het licht van de commentaar van de betrokken persoon.²³ De EU-autoriteiten lijken deze instructies echter niet steeds loyaal op te volgen. In *Yusef* (2014) bijvoorbeeld stelde het EU-Gerecht dat de Commissie zich nog steeds strikt gebonden achtte door de bevindingen van het VN-Sanctiecomité, en dat de manier waarop de Commissie haar toetsingsprocedure implementeerde om de schendingen van de grondrechten te remediëren ‘formeel en artificieel’ was.²⁴

Dat gezegd zijnde is de meest evidente manier om de rechtsstatelijke problemen op te lossen die het VN-sanctie-systeem al zo lang achtervolgen, uiteraard een versterking van de mensenrechtelijke bescherming op het niveau van de VN zelf. Het toewijzen van een bevoegdheid aan de rechtbanken van de lidstaten om hun eigen grondrechtentoets – die overigens nog regionaal gekleurd kan zijn, zoals onder het EVRM – door te voeren dreigt immers, zoals hoger al gesteld, de effectiviteit en uniformiteit van VN-regelgeving te ondergraven. Staten kunnen hierin een voorwendsel vinden om ook aan andere VN-verplichtingen te ontsnappen.²⁵ Dit arrest van de GK is sowieso in de eerste plaats een boodschap aan de Veiligheidsraad dat diens sanctieprocedures de rechtsstatelijke toets niet doorstaat.²⁶ De hoop is dat de Veiligheidsraad dit beseft, en ernaar handelt. Hiervoor bestaat een precedent: het is niet toevallig dat de Veiligheidsraad, nadat het Hof van Justitie haar de mantel had uitgeveegd in *Kadi I*, een jaar nadien al procedurele verbeteringen aanbracht aan haar sanctiesysteem.²⁷ In die zin kan een arrest van een regionale instelling als het EHRM als hefboom fungeren voor een verbetering van de besluitvorming op supranationaal niveau. Dat is zonder meer een voordeel van de huidige pluralistische, decentrale structuur van het internationaal recht.²⁸ ■

19 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), par. 153.

20 Die laatste voorziet op basis van Resolutie 1904 (2009) van de Veiligheidsraad (Resolutie 1904 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 december 2009), *UN Doc S/RES/1904*) immers in een onafhankelijke ombudsman, die als *go-between* fungeert tussen de klager, de staten, en de Veiligheidsraad. Resolutie 1730 (2006), van toepassing op de Irak-sancties, voorziet slechts in een *Focal Point*, zie Resolutie 1730 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (19 december 2006), *UN Doc S/RES/1730*. Zie voor de *abysal difference* tussen beide *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), par. 23.

21 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), concurring opinion of Judge Keller, par. 25.

22 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), partly dissenting opinion of Judge Ziemele, par. 12.

23 *Europese Commissie & Co. t. Yassin Abdullah Kadi*, par. 135.

24 GvJ 21 maart 2014, ECLI:EU:T:2014:14, T-306/10 (*Hani El Sayyed Elsebai Yusef t. Europese Commissie*), par. 103-104.

25 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), partly dissenting opinion of Judge Ziemele, par. 15 ('If the effect of this judgment is such that it provides a precedent for all domestic courts of the world to scrutinise

the obligations imposed on States by the Security Council, that would be the beginning of the end for some elements of global governance emerging within the framework of the United Nations.').

26 *Al-Dulimi en Montana Management Inc. t. Zwitserland* (Grote Kamer), dissenting opinion of Judge Nussberger, p. 146.

27 Resolutie 1904 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (17 december 2009), *UN Doc S/RES/1904* (invoering van de ombudsman).

28 Zie voor een meer uitgebreide analyse N. Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford: Oxford University Press 2011.