CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 30 de Abril de 1996 *

1. No presente processo está em discussão o efeito das sanções contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) e a interpretação de um regulamento do Conselho da União Europeia que se destina a aplicar determinadas resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O objecto do processo principal é uma decisão tomada pelo ministro dos Transportes, Energia e Comunicações irlandês (a seguir «ministro»), em aplicação do regulamento, de apreender uma aeronave propriedade da Yougoslav Airlines (a seguir «JAT»), mas gerida pela Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (a seguir «Bosphorus Airways»), uma companhia turca de voos charter. Essa companhia tinha tomado de aluguer a aeronave à JAT, antes da adopção do regulamento, por um período de quatro anos. A aeronave encontrava-se estacionada no aeroporto de Dublim para operações de manutenção quando o ministro tomou a decisão em causa. Antes de apreciar os factos mais em pormenor, devo expor o enquadramento jurídico do caso.

Enquadramento jurídico

2. Durante a guerra na antiga Jugoslávia, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que, por força da Carta das Nações Unidas, é o principal responsável pela manutenção da paz e segurança no mundo, adoptou um determinado número de resoluções que impunham que os Estados membros das Nações Unidas aplicassem várias medidas de embargo e outras sanções. As medidas foram adoptadas nos termos do capítulo VII da Carta, sendo por isso vinculativas para todos os Estados membros das Nações Unidas.

3. A primeira dessas resoluções foi a Resolução 713 (1991), adoptada em 25 de Setembro de 1991, em que o Conselho de Segurança manifestou a sua profunda preocupação com os combates na Jugoslávia e decidiu:

«todos os Estados, para efeitos de estabelecer a paz e a estabilidade na Jugoslávia, aplicarão imediatamente um embargo geral e completo a todos os fornecimentos de armas e equipamento militar à Jugoslávia até decisão em contrário do Conselho de Segurança, depois de consultas entre o Secretário-Geral e o Governo da Jugoslávia». [1]

4. Na Resolução 757 (1992), adoptada em 30 de Maio de 1992, o Conselho de Segurança condenou o facto de as autoridades da

* Língua original: inglês.

1 — V. n.º 6 da resolução.

República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) não terem tomado medidas eficazes para respeitar as exigências da Resolução 752 (1992), que exigia que se pusesse termo aos combates na Bósnia-Herzegovina. O Conselho de Segurança adoptou novas medidas, que incluíam um embargo comercial e um embargo financeiro. Decidiu nomeadamente [2]:

«Todos os Estados devem impedir:

a) A importação nos seus territórios de todas as matérias-primas e produtos provenientes da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) daí exportados posteriormente à data da presente resolução.

b) Todas as actividades dos seus nacionais ou no seu território que promovam ou se destinem a promover a exportação ou o trânsito de matérias-primas ou produtos provenientes da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), e todo o comércio em que intervenham os seus nacionais, ou navios ou aeronaves com a sua bandeira ou no seu território, de matérias-primas ou produtos originários da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) e daí exportados posteriormente à data da presente resolução, incluindo em especial quaisquer transferência de fundos da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) para efeitos dessas actividades ou comércio.

c) A venda ou fornecimento pelos seus nacionais, ou a partir dos seus territórios ou utilizando navios ou aeronaves com a sua bandeira, de quaisquer matérias-primas ou produtos, sejam ou não provenientes dos seus territórios, não incluindo fornecimentos exclusivamente destinados a utilização médica e produtos alimentares notificados ao Comité instituído pela Resolução 724 (1991), a qualquer pessoa ou entidade da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), ou a qualquer pessoa ou entidade para efeitos de actividades comerciais conduzidas no, ou a partir do, território da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), assim como quaisquer actividades dos seus nacionais ou no seu território que promovam ou se destinem a promover a venda ou o fornecimento dessas matérias-primas ou serviços.»

5. De especial relevância para o presente processo é o n.º 7 da mesma resolução, em que o Conselho de Segurança decidiu:

«Todos os Estados deverão:

a) Recusar autorização para descolar, aterrar ou sobrevoar o seu território a todas as

2 — V. n.º 4 da resolução.

aeronaves com destino ou provenientes do território da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), a menos que o voo tenha sido autorizado, por razões humanitárias ou outras, compatíveis com as resoluções relevantes do Conselho, pelo Comité instituído pela Resolução 724 (1991);

b) Proibir aos seus nacionais, ou a partir do seu território, a prestação de serviços de mecânica e manutenção às aeronaves matriculadas na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou a componentes dessas aeronaves, a emissão de certificados de navegação para essas aeronaves e o pagamento de novas indemnizações ao abrigo de contratos de seguro existentes e a contratação de novos seguros directos para essas aeronaves.»

6. Na Resolução 787 (1992), adoptada em 16 de Novembro de 1992, o Conselho de Segurança decidiu proibir também o trânsito pela República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) de um determinado número de produtos economicamente vitais (v. n.° 9). Decidiu ainda no n.° 10:

«qualquer navio em que a participação maioritária ou preponderante seja detida por uma pessoa ou sociedade da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dela será considerado, para efeitos da aplicação das resoluções relevantes do Conselho de Segurança, como sendo um navio da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), independentemente da bandeira com que navegue».

7. As medidas de embargo foram reforçadas pela Resolução 820 (1993), adoptada em 17 de Abril de 1993, que tem relevância directa para o presente caso. Aquela resolução contém determinadas disposições quanto ao trânsito de matérias-primas e produtos pela República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) no Danúbio, sendo a regra básica que esse trânsito «só será permitido se expressamente autorizado pelo Comité instituído pela Resolução 724 (1991)» (v. n.° 15). A resolução prevê ainda o congelamento dos fundos pertencentes ou controlados pelas autoridades ou empresas da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (n.° 21). O Conselho de Segurança decidiu também «proibir o transporte de todas as matérias-primas e produtos através das fronteiras terrestres ou provenientes ou com destino aos portos da República Federativa da

Jugoslávia (Sérvia e Montenegro)», com muito poucas excepções para os fornecimentos médicos e produtos alimentares, fornecimentos humanitários essenciais e trânsito autorizado (n.° 22).

8. O n.° 24 da Resolução 820 (1993) é fulcral para o presente caso. Nele, o Conselho de Segurança:

«*Decide* que todos os Estados deverão apreender no seu território todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves em que a participação maioritária ou preponderante seja detida por uma pessoa ou sociedade da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dela e que tais embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves serão perdidos a favor do Estado que tiver efectuado a apreensão se se provar que violaram as Resoluções 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) ou a presente resolução.»

9. Com este número está estreitamente conexo o n.° 25, em que se decidiu:

«na pendência de inquérito, todos os Estados deverão reter todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas encontrados no seu território e de que se suspeite terem violado ou estarem a violar as Resoluções 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) ou a presente resolução, e, sendo provada a existência de violação, tais embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves serão apreendidos e, quando tal seja adequado, podem ser perdidos a favor desse Estado, assim como as respectivas cargas».

10. A resolução trata ainda da prestação de serviços (n.° 27) e do tráfego marítimo comercial (n.° 28). Este último está em discussão no processo Ebony Maritime [3].

11. As resoluções acima indicadas fazem referência ao comité instituído pela Resolução 724 (1991). As missões principais desse comité foram explicitadas no n.° 5, alínea b), dessa resolução, adoptada em 15 de Dezembro de 1991. Nela, o Conselho de Segurança:

«*Decide*, em conformidade com o artigo 28.° do Regulamento Interno Provisório, instituir um Comité do Conselho de Segurança

3 — Processo C-177/95, pendente.

constituído por todos os membros do Conselho, para desempenhar as seguintes missões e apresentar um relatório do seu trabalho ao Conselho, acompanhado de observações e recomendações:

i) Examinar os relatórios apresentados nos termos da alínea a), supra [fazendo referência à Resolução 713 (1991)].

ii) Pedir a todos os Estados informações adicionais sobre as medidas por eles tomadas para dar aplicação efectiva ao embargo imposto pelo n.º 6 da Resolução 713 (1991).

iii) Apreciar todas as informações que lhe sejam comunicadas por Estados a respeito de violações do embargo, e nesse contexto fazer recomendações ao Conselho sobre modos de aumentar a eficácia do embargo.

iv) Recomendar medidas adequadas em resposta a violações do embargo geral e completo sobre todos os fornecimentos de armas e equipamento militar à Jugoslávia e fornecer regularmente informações ao secretário-geral para distribuição geral aos Estados-Membros.»

12. A Comunidade adoptou várias medidas destinadas a aplicar as resoluções acima referidas. Em questão no presente caso está o Regulamento (CEE) n.º 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, relativo ao comércio entre a Comunidade Económica Europeia e a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) (a seguir «regulamento») [4]. Com a adopção desse regulamento, o Conselho pretendeu concretizar o reforço do embargo contra a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) decidido na Resolução 820 (1993) [5]. O regulamento, baseado no artigo 113.º do Tratado, substituiu e revogou anteriores regulamentos do Conselho referentes ao embargo [6].

13. O preâmbulo faz referência à situação na antiga Jugoslávia, especialmente na Bósnia-Herzegovina, à actuação da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), e às várias resoluções do Conselho. Diz-se aí que:

«a Comunidade e os seus Estados-Membros decidiram recorrer a um instrumento comunitário, *designadamente* para garantir a

4 — JO L 102, p. 4.

5 — Referida *supra* no ponto 7.

6 — Regulamento (CEE) n.º 1432/93 do Conselho, de 1 de Junho de 1992, que proíbe as trocas comerciais entre a Comunidade Económica Europeia e as Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 151, p. 4); Regulamento (CEE) n.º 2655/92 do Conselho, de 8 de Setembro de 1992, que limita a utilização do regime de transporte internacional de mercadorias a coberto de cadernetas TIR (convenção TIR) no que se refere às expedições efectuadas entre dois pontos situados na Comunidade Económica Europeia que devam atravessar o território das Repúblicas da Sérvia e do Montenegro (JO L 266, p. 26); Regulamento (CEE) n.º 2656/92 do Conselho, de 8 de Setembro de 1992, que fixa certas modalidades técnicas de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1432/92 (JO L 266, p. 27).

aplicação uniforme de algumas dessas medidas em toda a Comunidade».

14. A maior parte das disposições do regulamento reproduz em substância as várias medidas de embargo contidas nas mencionadas resoluções do Conselho de Segurança. Para efeitos do presente caso, basta citar em primeiro lugar os artigos 8.° e 9.°, que dispõem:

«Artigo 8.°

Todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves em relação às quais uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república detenha a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo serão apreendidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros.

As despesas decorrentes da apreensão de embarcações, veículos de mercadorias, material circulante e aeronaves podem ser imputadas aos seus proprietários.

Artigo 9.°

Todas as embarcações, veículos de mercadorias, material circulante, aeronaves e cargas que se suspeite terem infringido ou infrinjam o disposto no Regulamento (CEE) n.° 1432/92 ou no presente regulamento serão retidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, na pendência do inquérito» [7].

15. O artigo 11.° dispõe ainda:

«O presente regulamento é aplicável no território da Comunidade, incluindo o seu espaço aéreo, e em qualquer aeronave ou embarcação sujeita à jurisdição de um Estado-Membro, a qualquer pessoa singular, em qualquer outro local, que seja nacional de um Estado-Membro e a qualquer pessoa colectiva, em qualquer outro local, constituída ou registada nos termos da lei de um Estado-Membro.»

16. O regulamento entrou em vigor no dia da sua publicação no Jornal Oficial, 28 de Abril de 1993.

17. Na Irlanda, o regulamento foi aplicado pelos European Communities [Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)] Regulations, 1993, adoptados pelo ministro do

7 — O Regulamento n.° 1432/92 é referido *supra* na nota 6. *Ndt:* No artigo 9.°, as outras versões linguísticas utilizam o termo «retidos» ou «imobilizados», e não «apreendidos», como consta da versão oficial portuguesa.

Turismo e Comércio [8]. O Regulation 5 dispõe, na parte que nos interessa:

«O ministro dos Transportes, Energia e Comunicações é a autoridade competente para efeitos dos artigos 8.° e 9.° do regulamento do Conselho...».

18. Por fim, pode notar-se ainda que o Regulamento n.° 990/93 está suspenso, com efeitos a 27 de Fevereiro de 1996, por força do Regulamento (CE) n.° 462/96 do Conselho [9], cujo artigo 1.°, n.° 2, dispõe:

«Enquanto os regulamentos referidos no n.° 1 se mantiverem suspensos, todos os fundos e activos anteriormente congelados ou retidos segundo aqueles regulamentos podem ser liberados pelos Estados-Membros nos termos da lei, desde que esses fundos ou activos que sejam objecto de reclamações, direitos de retenção, decisões judiciais ou ónus, ou que sejam propriedade de qualquer pessoa, consórcio, empresa ou outra entidade em relação à qual esteja a correr um processo de insolvência ou cuja insolvência já tenha sido declarada nos termos da lei ou dos princípios de contabilidade em vigor no Estado-Membro em questão se mantenham congelados ou retidos até à respectiva liberação nos termos da lei aplicável.»

Factos e tramitação processual

19. Os factos, tal como constam do despacho de reenvio, podem ser resumidos como segue. A Bosphorus Airways é uma sociedade constituída na Turquia em 12 de Março de 1992. 96% do seu capital social são detidos por um cidadão turco, Mustafa Illhameddin Ozbay, sendo os restantes 4% do capital detidos por outros nacionais turcos. A sociedade foi constituída para exercer a actividade de fretamento aéreo e de organização de viagens.

20. Por contrato de 17 de Abril de 1992, a Bosphorus Airways tomou de aluguer à Yugoslav Airlines (JAT) duas aeronaves Boeing 737-300, que tinham na altura as matrículas YUAN-J e YUAN-H, por um período de 48 meses, contra a constituição de uma caução de 1 milhão de USD por cada aeronave e o pagamento de um aluguer mensal de 150 000 USD por cada. O aluguer é o chamado «dry lease», que significa que o pessoal de cabina e de pilotagem é constituído por empregados da Bosphorus Airways. A Bosphorus Airways detém o controlo operacional e a gestão da aeronave. O contrato de aluguer dispõe que o locador (a JAT) conserva a propriedade do aparelho, mas que o locatário tem o direito de matricular a aeronave no Registo da Aviação Civil turco. O locatário matriculou devidamente as

8 — SI n.° 144 de 1993.

9 — Regulamento de 11 de Março de 1996 que suspende o Regulamento (CEE) n.° 990/93 e o Regulamento (CE) n.° 2471/94 e revoga o Regulamento (CE) n.° 2472/94 e o Regulamento (CE) n.° 2815/95 no que respeita à suspensão das relações económicas e financeiras com a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), às zonas sob protecção das Nações Unidas na República da Croácia e às zonas da República da Bósnia-Herzegovina sob controlo das forças sérvias da Bósnia (JO L 65, p. 1).

aeronaves no Ministério dos Transportes e Comunicações turco. Os certificados de matrícula identificavam o proprietário da aeronave como «Yugoslav Airlines (JAT)» e o operador como «Bosphorus Hava Yollari AS». Os certificados foram emitidos nos termos das disposições aplicáveis do direito turco e da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, de 7 de Dezembro de 1944.

21. O contrato de aluguer estipula ainda que a Bosphorus Airways terá opção de compra da aeronave nos seis meses subsequentes ao termo do contrato, caso o locador pretenda vender.

22. Apurou-se no processo principal que não há quaisquer indícios de que a Bosphorus Airways estivesse envolvida num estratagema para a utilização de uma bandeira estrangeira. Não foi feita qualquer sugestão de que a Bosphorus Airways pretenda de algum modo contornar as sanções da ONU. Ficou também provado que o negócio entre a Bosphorus Airways e a JAT foi celebrado com total boa fé. Não há indícios de que a JAT detenha alguma participação, directa ou indirecta, na Bosphorus Airways ou na gestão, controlo ou direcção desta última. A partir das datas de entrega, as aeronaves foram utilizadas pela Bosphorus Airways exclusivamente em viagens organizadas entre a Turquia, por um lado, e vários Estados-Membros da Comunidade e a Suíça, por outro.

23. Em 16 de Abril de 1993, um dos aviões (com a matrícula TC-CYO) foi enviado pela Bosphorus Airways para o aeroporto de Dublim para ser sujeito a revisão e manutenção efectuadas pela TEAM Aer Lingus Ltd, empresa de manutenção filial da companhia aérea nacional, Aer Lingus. A assistência foi concluída em 28 de Maio de 1993 e o avião preparava-se para descolar do aeroporto de Dublim quando a autorização de descolagem foi retardada por ordem do ministro. A aeronave foi em seguida apreendida, por decisão do ministro, de 8 de Junho de 1993. Essa decisão foi tomada nos termos do artigo 8.° do regulamento [10] com o fundamento de que, em relação à aeronave, «a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo» eram detidos por «uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república».

24. O ministro faz referência a uma carta do presidente do Comité do Conselho de Segurança instituído nos termos da Resolução 724 (1991) (a seguir «Comité») [11]. Essa carta foi escrita em resposta a um pedido de orientação e aprovação para o serviço de manutenção efectuado pela TEAM Aer Lingus. O

10 — Citado *supra* no ponto 14.

11 — V. *supra* no ponto 11.

pedido foi feito pelo Representante Permanente da Irlanda nas Nações Unidas em 26 de Maio de 1993, dois dias antes da retenção do avião. Nessa carta, com data de 14 de Junho de 1993, o presidente responde:

«O Comité apreciou a questão na sua 71.ª reunião, em 8 de Junho de 1993, e entendeu que a prestação de quaisquer serviços a aeronaves propriedade de uma empresa estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), a não ser nos casos expressamente autorizados antecipadamente pelo Comité..., não estaria em conformidade com as exigências das resoluções aplicáveis do Conselho de Segurança. Os membros do Comité recordaram também o disposto no n.º 24 da Resolução 820 (1993) do Conselho de Segurança relativamente a essas aeronaves, por força do qual a aeronave em questão já deveria ter sido apreendida pelas autoridades irlandesas...».

25. O ministro refere ainda que, em carta ao representante permanente da Turquia nas Nações Unidas, com data de 28 de Maio de 1993, o presidente do Comité indicara, a respeito das duas aeronaves exploradas pela Bosphorus Airways:

«O Comité não concordou com a posição do Governo de Vossa Excelência, de que a aeronave em questão pode continuar a operar, e, a esse respeito, recordou o disposto no n.º 24 da Resolução 820 (1993) do Conselho de Segurança.»

26. Em Julho de 1993, a Embaixada da Turquia na Irlanda solicitou que o avião apreendido pelo ministro regressasse à Turquia, para aí ser apreendido e confiscado em conformidade com as resoluções que prevêem sanções. Também relativamente a esta questão as autoridades irlandesas consultaram o Comité, e em carta de 4 de Agosto de 1993 o presidente deste respondeu:

«Nos termos das decisões aplicáveis do Conselho de Segurança, solicita-se às autoridades irlandesas que recusem à aeronave em questão toda a assistência, incluindo a necessária para permitir ao aparelho regressar à Turquia. Em conformidade, o Comité entendeu que a aeronave deve continuar apreendida na Irlanda.»

27. Será também útil mencionar que, segundo a Bosphorus Airways, os pagamentos dos alugueres do avião eram depositados numa conta bloqueada, gerida pelo Banco Central turco em conformidade com a legislação nacional que aplicava as sanções da ONU. Parece, pois, que esses pagamentos não eram recebidos pela JAT.

28. A Bosphorus Airways recorreu para a High Court de Dublin pedindo a fiscalização jurisdicional da ordem de apreensão da aeronave, dada pelo ministro. Em sentença de 21 de Junho de 1994, a High Court anulou a decisão, com o fundamento de que o artigo 8.º do regulamento não se aplicava à

aeronave em questão, por não ser uma aeronave em que uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que operasse a partir dessa república detivesse a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permitisse o seu controlo [12].

29. O ministro recorreu para a Supreme Court da sentença da High Court. A Supreme Court entendeu que a decisão do litígio entre o ministro e a Bosphorus Airways dependia da interpretação a dar ao artigo 8.° do regulamento. Assim, decidiu submeter ao Tribunal a seguinte questão:

«O artigo 8.° do Regulamento (CEE) n.° 990/93 deve ser interpretado como sendo aplicável a uma aeronave que é propriedade de uma empresa de que a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo sejam detidos por uma empresa da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) quando a referida aeronave tenha sido dada de aluguer pelo seu proprietário, por um período de quatro anos iniciado em 22 de Abril de 1992, a uma empresa de que a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo não sejam detidos por uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro)?»

12 — O acórdão está publicado em (1994) 2 ILRM 551 e em (1994) 3 CMLR 464.

30. Na audiência, o Tribunal foi informado de que a aeronave fora liberada após a suspensão do regulamento.

A questão controvertida

31. Enquanto a Bosphorus Airways contesta energicamente a legalidade da decisão do ministro de apreender o avião, os Governos austríaco e dinamarquês e a Comissão apoiam os recorridos, sustentando que a decisão foi correcta. Esta última posição é claramente sugerida pela leitura do artigo 8.° do regulamento. A letra do artigo, aplicada aos factos do presente processo, deixa pouca margem para dúvidas. Fala em «maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo... (detidos por) uma pessoa singular ou colectiva estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dessa república». O termo «interest» (participação) [13] é muito amplo, abrangendo todas as formas de direitos reais, e apurou-se no processo principal que a JAT continua a ser a única proprietária da aeronave. De facto, a questão da Supreme Court baseia-se nessa conclusão de facto. É certo que o termo «participação» é também bastante vago, mas a maior parte das outras versões linguísticas do regulamento faz referência ao conceito de propriedade, em vez de «participação», que abrange obviamente o direito de propriedade da JAT sobre a aeronave. O conceito de propriedade é também utilizado no segundo parágrafo do artigo 8.°, onde se diz que as

13 — *Ndt:* O termo «acções», utilizado na versão oficial portuguesa, não tem o mesmo significado que «interest», que consta da versão oficial inglesa do regulamento, e que tem o sentido de «participação». Como nele se centra a exposição do advogado-geral, e para não desvirtuar o raciocínio das presentes conclusões, passará a utilizar-se o termo «participação» quando necessário.

despesas decorrentes da apreensão podem ser imputadas aos proprietários. Além disso, lê-se no preâmbulo do regulamento que:

«a Comunidade e os seus Estados-Membros decidiram recorrer a um instrumento comunitário, *designadamente* para garantir uma aplicação uniforme... em toda a Comunidade».

A exigência de interpretação uniforme do regulamento parece, portanto, especialmente imperiosa. Faço notar a este respeito que, noutros Estados-Membros, onde são aplicadas outras versões linguísticas, as dúvidas manifestadas no despacho de reenvio podem nunca se pôr, devido à referência clara à propriedade nas versões do regulamento aí aplicáveis.

32. O facto de a JAT não deter o controlo do avião enquanto dura o aluguer parece irrelevante: a frase «maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo», do artigo 8.°, sugere que, existindo uma posição maioritária, a questão do controlo não se põe.

33. A questão está, portanto, em saber se no presente caso existem razões imperiosas para se interpretar o regulamento de uma forma que parece afastar-se da sua redacção. Segundo jurisprudência assente:

«para a interpretação de uma disposição de direito comunitário importa tomar em consideração não apenas os seus termos, mas igualmente o contexto em que se inscreve e os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte» [14].

34. Essenciais para o contexto e objectivos do regulamento são as resoluções do Conselho de Segurança que ele se destina a aplicar, e examinarei se essas resoluções influem na interpretação a dar ao regulamento. Além disso, a Bosphorus Airways invoca um certo número de princípios gerais do direito comunitário em apoio da sua tese de que o artigo 8.° do regulamento não se aplica às circunstâncias do presente caso.

O regulamento e as resoluções

35. O preâmbulo do regulamento faz expressamente referência às resoluções acima mencionadas e deixa claro que o Conselho pretendeu aplicá-las através da adopção do

14 — Acórdão de 17 de Outubro de 1995, Leifer e o. (C-83/94, Colect., p. I-3231, n.° 22).

regulamento. Não pode, portanto, haver dúvidas de que o regulamento tem de ser interpretado à luz dessas resoluções. A questão de saber se as resoluções, enquanto tais, são vinculativas para a Comunidade, apesar de muito interessante, não tem que ser decidida aqui [15].

36. É significativo que a expressão «a majority or controlling interest» no regulamento reproduza textualmente o teor do n.º 24 da Resolução 820 (1993). Além disso, a mesma expressão é utilizada em substância nas três línguas das Nações Unidas que também são línguas da Comunidade (inglês, francês e espanhol): «a majority or controlling interest», «un intérêt majoritaire ou prépondérant», «intereses mayoritarios o de control».

37. A Bosphorus Airways não invoca os termos das resoluções relevantes em apoio da sua alegação de que o artigo 8.º do regulamento não se aplica. Faz contudo referência à fundamentação da High Court, que interpretou o regulamento de uma perspectiva teleológica. O juiz Murphy, da High Court, entendeu que [16]:

«A finalidade expressa do severo regime comercial imposto pelos regulamentos é a de dissuadir a República Federativa de se empenhar ou prosseguir actividades que levem a mais perdas inaceitáveis de vidas humanas e danos materiais. É patente e indiscutível que estes regulamentos se destinam a servir de punição, dissuasão ou sanção contra o povo ou o governo daquela perturbada república. Inversamente, é também claro que os regulamentos não se destinam a punir ou penalizar povos ou países que não causaram nem contribuíram para estes trágicos acontecimentos.»

38. A sentença prossegue, interpretando o termo «participação» à luz dessas finalidades [17]:

«A meu ver, o grau ou a medida da participação a que o artigo faz referência deve ter sido destinado a identificar uma situação em que a pessoa com sede na Jugoslávia, ou que opere a partir daí, podia exercer uma função de decisão relativamente à utilização quotidiana do bem em questão. Qualquer outra interpretação afigurar-se-ia simultaneamente irrealista e injusta. Será absurdo apreender um bem para cuja posse e fruição uma parte totalmente inocente pagou um montante considerável, apenas porque outra parte tem um direito teórico a receber pelo mesmo um aluguer diminuto. A finalidade do regulamento é certamente impedir a parte culpada de utilizar a aeronave, veículo ou qualquer outro meio de transporte para transportar bens em violação do embargo imposto pelos

15 — Sobre este tema, v. Bohr, S.: «Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community», in *European Journal of International Law*, 1993, p. 256, especialmente pp. 262 a 265.

16 — Referido *supra* na nota 12, n.º 16 da sentença.

17 — V. n.º 17.

regulamentos. Em minha opinião, a 'participação' a que faz referência o artigo 8.° é essencialmente o direito de fruição ou o direito de dispor do controlo e de regular a utilização do bem, mais do que um rendimento dele proveniente. Se a preocupação dos regulamentos fosse privar os nacionais ou as empresas jugoslavas de um rendimento, isso poderia conseguir-se por outros meios, como o presente caso já demonstrou. Enquanto a situação for a de que nenhum cidadão da Sérvia e do Montenegro pode utilizar ou controlar a aeronave em questão nem tem a possibilidade de receber qualquer rendimento dela proveniente, parece-me que os regulamentos alcançaram integralmente a sua finalidade e que a apreensão da aeronave constituiria uma intervenção totalmente injustificada na actividade da Bosphorus Airways.»

39. Eu poderia subscrever este raciocínio se fosse claro que o objectivo do n.° 24 da Resolução 820 (1993) fosse o de privar a parte culpada de utilizar o avião, que poderia servir para transportar mercadorias em violação do embargo. Parece-me, todavia, que não se impõe essa interpretação restritiva da resolução. Não é possível determinar, com base no texto das resoluções, que a exigência de apreender meios de transporte só se destinava a reforçar o embargo comercial. Claro que não pode haver dúvidas de que o Conselho de Segurança tinha em mente o reforço do embargo comercial quando tomou a decisão. Isso pode ser inferido do facto de a segunda parte do n.° 24 acrescentar que os mencionados meios de transporte «serão perdidos a favor do Estado que tiver efectuado a apreensão se se provar que violaram as Resoluções 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) ou a presente resolução». Contudo, não está de modo algum excluído que o Conselho de Segurança pretendesse ir mais longe. Recorde-se que o Conselho de Segurança também decidiu congelar todos os fundos pertencentes ou destinados às autoridades ou empresas da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) [18]. A decisão de apreender meios de transporte em que empresas dessa república têm uma participação maioritária ou de controlo pode ser interpretada como uma decisão adicional de congelar bens no estrangeiro, mesmo quando não exista o risco de eles serem utilizados para contornar o embargo comercial. Como os recorridos sustentam nas suas observações escritas, o objectivo pode ser o de privar a empresa jugoslava, num caso como o presente, mesmo do benefício indirecto do facto de um meio de transporte continuar a funcionar e continuar a ser assistido e segurado.

40. A meu ver, é provável que adivinhar a finalidade precisa de uma medida comunitária que dá aplicação a uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas seja muito mais difícil do que seria normalmente determinar a finalidade de uma medida comunitária normal. O que está em causa não é a intenção das próprias instituições comunitárias, intenção essa que pode frequentemente ser inferida do contexto e do preâmbulo, e possivelmente também das alegações feitas por essas instituições perante o Tribunal, mas a finalidade do Conselho de Segurança, órgão composto por muitos Estados diferentes e que actua em circunstâncias políticas muito delicadas. Uma interpretação literal do texto pode, assim, ter mais peso.

18 — V. n.° 5 da Resolução 757 (1992).

41. A Comissão, nas observações que apresentou ao Tribunal, considera também que é arriscado tentar avaliar os objectivos exactos da decisão do Conselho de Segurança. Sugere, contudo, que a High Court perfilhou uma visão demasiado limitativa dos objectivos prosseguidos. Segundo a Comissão, a finalidade é também impedir pessoas singulares ou empresas da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) de reaverem meios de transporte que estão temporariamente fora do seu controlo. Observa que as sanções nunca são inteiramente eficazes e que seria justificado actuar o mais cedo possível para apreender meios de transporte que poderiam beneficiar nacionais da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), em vez de confiar em que todas as partes intervenientes evitarão entregar o controlo dos mesmos a pessoas dessa república.

42. No caso de aeronaves, este argumento é especialmente convincente, porque enquanto um avião estiver no ar existirá sempre o risco de uma mudança de rota inesperada, neste caso de regresso à República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro); consoante o local em que se encontrar nessa altura, o risco pode ser muito superior no caso de uma aeronave do que no caso de um navio. Além disso, em caso de aluguer, não pode excluir-se o risco de extinção do contrato de aluguer antes do seu termo e de o avião ser devolvido ao proprietário. Assim, mesmo que o n.º 24 apenas se destinasse a endurecer ou reforçar o embargo comercial, a decisão de apreender temporariamente um avião, fora do controlo do seu proprietário, afigurar-se-ia justificada.

43. A redacção das resoluções também não justifica uma interpretação restritiva. Como já vimos, a expressão «a majority or controlling interest» é utilizada no n.º 24 da resolução e no regulamento. Parece decorrer daí a mesma conclusão: havendo uma participação maioritária, não existe a exigência de controlo. Nem há na letra das resoluções qualquer apoio para a tese de que, no caso de um avião, o termo «participação» se refere ao país de matrícula do avião, neste caso a Turquia. O Conselho de Segurança parece ter tido presente a distinção entre propriedade e matrícula da aeronave. No n.º 7, alínea b), da Resolução 757 (1992) [19], relativo à prestação de serviços de mecânica e manutenção a aeronaves, faz-se referência a «aeronaves matriculadas na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro)». O facto de o n.º 24 da Resolução 820 (1993) não utilizar essa definição sugere que o país de matrícula foi considerado irrelevante.

44. Além disso, no caso dos navios, o n.º 10 da Resolução 787 (1992) deixa claro que a bandeira com que os navios naveguem é irrelevante para determinar se existe participação maioritária ou preponderante detida por uma pessoa ou sociedade da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) ou que opere a partir dela. Parece-me que, não havendo qualquer indicação em contrário, interpretação igual deverá impor-se no caso de um avião: no n.º 24 da Resolução 820

19 — V. ponto 5, *supra*.

(1993), que contém as instruções de apreensão, as aeronaves e navios são tratados da mesma forma.

45. Na audiência, o advogado da Bosphorus Airways observou que a mudança de pavilhão de navios é uma prática corrente, que não acontece no domínio da aviação civil, em que a matrícula de uma aeronave num determinado Estado só é possível em circunstâncias em que as autoridades aeronáuticas desse Estado tenham a certeza de poder fiscalizar as operações da aeronave, em especial no que respeita às normas de segurança. Em meu entender, isso pode explicar por que as resoluções não contêm qualquer disposição sobre aeronaves semelhante à disposição sobre embandeiramento de navios. Contudo, isso não prova que, no caso de um avião, o termo «participação» se refira apenas à participação da empresa que matriculou a aeronave num determinado Estado.

46. Uma vez que nem as finalidades nem o texto das resoluções indicam que o ministro errou na sua interpretação do regulamento, não é a meu ver necessário examinar em pormenor o efeito do parecer emitido pelo Comité instituído pela Resolução 724 (1991), que também entendeu que o avião devia ser apreendido. Deve claramente dar-se a importância devida ao parecer do Comité; ele é constituído por representantes de Estados que são membros do Conselho de Segurança e as suas opiniões devem ter um peso considerável. O Comité transformou-se num importante órgão permanente para a fiscalização quotidiana da aplicação das sanções e pode promover a interpretação coerente e a aplicação das resoluções pela comunidade internacional [20]. Todavia, parece duvidoso que no caso presente a opinião do Comité possa ser considerada vinculativa, quanto mais não seja porque esse efeito não está previsto nas disposições relevantes das resoluções. Como vimos, a aprovação do Comité tinha de ser obtida em alguns casos [21], mas a decisão de apreender meios de transporte não se inclui nesses casos, e nas competências gerais do Comité não se inclui a de tomar decisões [22]. Além disso, o parecer emitido pelo Comité contém pouca ou nenhuma fundamentação que possa ajudar-nos. Não dá, por exemplo, qualquer orientação para a interpretação do termo «participação» ou de quaisquer outros termos do n.º 24 da Resolução 820 (1993).

47. Contudo, mesmo sem considerar decisiva a opinião do Comité — de facto, mesmo que a opinião não seja tomada em consideração —, pode, a meu ver, concluir-se que as resoluções do Conselho de Segurança não exigem uma interpretação que se afaste da formulação clara do artigo 8.º do regulamento.

20 — V. Scharf, M. P. e Dorosin, J. L.: «Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee», in *Brooklyn Journal of International Law* 1993, pp. 771 a 827.

21 — V., por exemplo, o n.º 15 da Resolução 820 (1993).

22 — V. n.º 5, alínea b), da Resolução 724 (1991), citado *supra* no n.º 11; v. Kuyper, P. J.: «Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy», *in* Maresceau, M. (ed.) *The European Community's Commercial Policy After 1992: The Legal Dimension*, Martinus Nijhoff, 1993, pp. 397, em que esta questão é analisada relativamente às sanções contra o Iraque, para cujo caso existe um comité semelhante.

Os princípios da segurança jurídica, proporcionalidade e respeito dos direitos fundamentais

48. Por fim, a Bosphorus Airways invoca alguns princípios gerais do direito comunitário: segurança jurídica, proporcionalidade e respeito dos direitos fundamentais. No que respeita à segurança jurídica, a Bosphorus Airways alega que o efeito de uma disposição legal deve ser claro e previsível para o seu destinatário. É assim em especial quando, como a Bosphorus Airways alega, a disposição tenha efeito penal, seja de uma severidade drástica e seja aplicada a uma parte inocente.

49. Penso que a questão dos efeitos do regulamento pode ser melhor apreciada em conexão com os princípios da proporcionalidade e do respeito dos direitos fundamentais. Considerei que o texto da disposição em causa é claro. Nessa medida, não existe violação do princípio da segurança jurídica, e a Bosphorus Airways não alegou qualquer outra forma de violação desse princípio. A questão está, pois, em saber se existe violação do princípio da proporcionalidade ou do princípio do respeito dos direitos fundamentais. Estes dois aspectos podem, com vantagem, ser apreciados em conjunto.

50. Esta parte da argumentação da Bosphorus Airways suscita um problema importante, e examinarei portanto em pormenor a questão de saber se a actuação do ministro violou direitos fundamentais da Bosphorus Airways e se, nesse contexto, a sua actuação violou o princípio da proporcionalidade.

51. É ponto assente que o respeito dos direitos fundamentais se inclui entre os princípios gerais do direito comunitário e que, ao garantir o respeito desses direitos, o Tribunal toma em consideração as tradições constitucionais dos Estados-Membros e as convenções internacionais, designadamente a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, geralmente designada por Convenção dos Direitos do Homem, que tem particular significado a esse respeito [23].

52. O artigo F, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que dispõe que a União respeitará os direitos fundamentais, tal como os garante a Convenção e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário, consagra no Tratado a jurisprudência do Tribunal. O artigo F, n.º 2, consta do título I do Tratado, e portanto não se inclui na competência do Tribunal, na medida em que abrange o Tratado da União no seu todo [24]. Relativamente ao Tratado CE,

23 — V., mais recentemente, o parecer 2/94, de 28 de Março de 1996, Colect., p. I-1759, n.os 32 e 33.

24 — V. artigo L do Tratado.

confirma e consolida a jurisprudência do Tribunal, salientando a importância primordial do respeito dos direitos fundamentais.

53. O respeito dos direitos fundamentais é, assim, condição da legalidade dos actos da Comunidade [25], neste caso do regulamento. É evidente que os direitos fundamentais devem também ser respeitados pelos Estados-Membros quando aplicam medidas comunitárias [26]. De qualquer modo, todos os Estados-Membros são partes na Convenção Europeia dos Direitos do Homem, apesar de esta não ter estatuto de direito interno em todos eles. Apesar de a Comunidade não ser parte na Convenção e não poder tornar-se parte sem alteração da Convenção [27] e do Tratado [28], e apesar de a Convenção não poder ser formalmente vinculativa para a Comunidade, para efeitos práticos a Convenção pode ser considerada como fazendo parte do direito comunitário e pode ser invocada como tal neste Tribunal e nos tribunais nacionais quando esteja em causa o direito comunitário. É especialmente assim quando, como no presente caso, esteja em causa a aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros. O direito comunitário não pode dispensar os Estados-Membros das obrigações que têm por força da Convenção.

54. A Bosphorus Airways menciona especificamente o direito à fruição pacífica da propriedade, protegido pela Convenção, assim como o direito de exercer uma actividade comercial, que também foi reconhecido como direito fundamental pela jurisprudência deste Tribunal. Sustenta que a interpretação do regulamento adoptada pelo ministro conduz a uma violação desses direitos porque essa interpretação, do modo como a Bosphorus Airways a vê, na prática destruiria e eliminaria a Bosphorus Airways. Alega também que o regulamento seria nulo, no todo ou em parte, se tivesse como consequência a destruição de uma empresa completamente inocente na situação da Bosphorus Airways.

55. O direito à propriedade vem definido no artigo 1.° do Protocolo n.° 1 adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nos seguintes termos:

«Qualquer pessoa singular ou colectiva tem direito ao respeito dos seus bens. Ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional.

As condições precedentes entendem-se sem prejuízo do direito que os Estados possuem de pôr em vigor as leis que julguem necessárias para a regulamentação do uso dos bens, de acordo com o interesse geral, ou para

25 — Parecer 2/94, n.° 34.

26 — V. acórdãos de 13 de Julho de 1989, Wachauf (5/88, Colect., p. 2609, n.° 19), e de 14 de Julho de 1994, Graff (C-351/92, Colect., p. I-3361, n.° 17).

27 — Nos termos do artigo 66.°, n.° 1, da Convenção, só os Estados membros do Conselho da Europa podem tornar-se partes na Convenção.

28 — V. parecer 2/94, referido na nota 23.

assegurar o pagamento de impostos ou outras contribuições ou de multas.»

56. Por força do artigo 5.° do protocolo, o disposto no artigo 1.° é considerado adicional à Convenção por todas as altas partes contratantes.

57. Em jurisprudência que começa com o acórdão Sporrong e Lönnroth [29], o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem decidiu que o artigo 1.° do Protocolo n.° 1 contém três normas distintas. A primeira, expressa na primeira frase do primeiro parágrafo, é de ordem geral e enuncia o princípio da fruição pacífica da propriedade; a segunda norma, contida no segundo período do mesmo parágrafo, diz respeito à privação da propriedade e sujeita-a a determinadas condições; e a terceira norma, contida no segundo parágrafo, reconhece que os Estados contratantes têm o direito de regular a utilização da propriedade em conformidade com o interesse geral. As três normas não são distintas, no sentido de estarem desligadas entre si; as segunda e terceira prendem-se com casos específicos de perturbação do direito à fruição pacífica da propriedade e devem, portanto, ser interpretadas à luz do princípio geral enunciado na primeira norma.

58. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem declara que o artigo 1.° abrange o tipo de interesse que a Bosphorus Airways detém na aeronave apreendida: é dada uma interpretação ampla da expressão «seus bens», no sentido de abranger os bens locados [30]. Contudo, ao reconhecer que os Estados têm o direito de regular a utilização da propriedade em conformidade com o interesse geral, o artigo 1.° impõe que se procure um equilíbrio adequado. No acórdão Sporrong e Lönroth, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem descreveu a sua função nos seguintes termos:

«... o Tribunal deve determinar se foi encontrado um justo equilíbrio entre as exigências do interesse geral da comunidade e o imperativo da protecção dos direitos fundamentais do indivíduo».

59. A questão que se põe então é a de saber como deve ser aplicado este critério. Embora pareça não existirem decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que tratem especificamente da apreensão de bens em aplicação de sanções internacionais, pode todavia encontrar-se alguma utilidade na posição geral tomada por aquele Tribunal. Assim, por exemplo, no processo

29 — Acórdão de 23 de Setembro de 1982, n.° 69.

30 — Acórdão Mellacher e o./Áustria, de 19 de Dezembro de 1989, n.° 43.

AGOSI/Reino Unido [31], em que Krugerrands (moedas de ouro) pertencentes aos recorrentes tinham sido confiscados pelas autoridades aduaneiras do Reino Unido depois de terceiros terem tentado importá-los ilegalmente, o Tribunal aplicou o critério do «justo equilíbrio» à questão de saber se o confisco se justificava como medida coerciva aplicada a um proprietário inocente. Segundo aquele Tribunal, a existência ou não de «falta» do proprietário era apenas um dos factores a tomar em consideração; outro factor eram as vias de que o proprietário dispunha para expor a sua posição às autoridades administrativas antes de ser confirmada a apreensão dos bens, e a existência de meios judiciais para impugnar a decisão administrativa. O Tribunal decidiu que, tendo em conta os procedimentos disponíveis, não houvera qualquer violação. O Tribunal adoptou uma posição semelhante no acórdão Air Canada/Reino Unido [32]. Nesse processo, um avião pertencente à Air Canada e explorado por ela, em que tinha sido encontrada uma quantidade importante de droga ao aterrar no aeroporto de Heathrow, fora apreendido pelas autoridades aduaneiras do Reino Unido e liberado no mesmo dia, após pagamento de uma multa de 50 000 UKL. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem entendeu que as medidas tomadas respeitavam o interesse geral de combate ao tráfico de droga e não eram desproporcionadas relativamente ao objectivo prosseguido.

60. Posição semelhante tem sido adoptada pelo Tribunal de Justiça em processos em que estão em causa o direito à propriedade ou o direito de exercer uma actividade comercial. Assim, no acórdão Alemanha/Conselho [33], relativo à organização comum de mercado das bananas, o Tribunal recordou a sua jurisprudência constante:

«... tanto o direito de propriedade como o livre exercício de uma actividade profissional fazem parte dos princípios gerais do direito comunitário. Esses princípios não se apresentam, contudo, como prerrogativas absolutas, mas devem ser tomados em consideração relativamente à sua função na sociedade. Por conseguinte, podem ser impostas restrições ao exercício do direito de propriedade e ao livre exercício das actividades profissionais, nomeadamente no âmbito de uma organização comum de mercado, na condição de essas restrições corresponderem efectivamente a objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade e não constituírem, relativamente ao objectivo prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria substância dos direitos assim garantidos.»

61. Esta posição baseou-se na análise mais incisiva do direito de propriedade feita pelo Tribunal no acórdão Hauer [34], inspirada no artigo 1.° do Protocolo n.° 1 e nas normas e práticas constitucionais dos Estados-Membros. Aquele processo dizia respeito a uma proibição temporária de plantar vinha, e o Tribunal, seguindo as conclusões do advogado-geral F. Capotorti, considerou essa proibição da perspectiva de uma restrição à

31 — Acórdão de 24 de Outubro de 1986.

32 — Acórdão de 5 de Maio de 1995.

33 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-280/93, Colect., p. I-4973, n.° 78).

34 — Acórdão de 13 de Dezembro de 1979 (44/79, Recueil, p. 3727, n.os 17 a 30; v. em especial o n.° 23).

utilização da propriedade. Depois de fazer referência ao princípio reafirmado na jurisprudência posterior acima citada, o Tribunal declarou nesse acórdão [35]:

«Deve, pois, examinar-se qual é o objectivo prosseguido pelo regulamento em causa e apreciar se existe uma relação razoável entre as medidas previstas pelo regulamento e o objectivo prosseguido neste caso pela Comunidade.»

62. Esta posição demonstra também que, no presente caso, o princípio da proporcionalidade, apesar de apresentado como argumento independente pela Bosphorus Airways, é uma parte essencial do critério a aplicar para apreciar a alegação de violação do direito de propriedade da Bosphorus Airways. De facto, a questão essencial está em saber se a óbvia intromissão na posse da aeronave pela Bosphorus Airways é uma medida proporcionada à luz dos objectivos de interesse geral que o regulamento procura alcançar.

63. Parece não haver dúvida de que os direitos fundamentais da Bosphorus Airways estão em causa nas circunstâncias do presente caso. Já referi que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considera que os bens locados estão abrangidos pelo artigo 1.° De igual modo, este Tribunal entendeu no acórdão Wachauf [36] que o locatário podia invocar direitos fundamentais, e apesar de nesse acórdão não fazer referência expressa ao direito de propriedade, referiu o acórdão Hauer, que dizia respeito a direitos de propriedade. Além disso, é óbvio que a apreensão do avião constituiu uma restrição severa ao exercício, pela Bosphorus Airways, do seu direito de propriedade, restrição essa difícil de distinguir, nos seus efeitos, de uma privação temporária.

64. Por outro lado, é também evidente que existe um interesse público particularmente forte em aplicar medidas de embargo decididas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. De facto, é difícil pensar num interesse público mais forte que o de pôr termo a uma guerra civil tão devastadora como a que assolou a antiga Jugoslávia, e em especial a Bósnia-Herzegovina. A comunidade internacional entendeu que, para pôr termo a essa guerra, era necessário fazer pressão sobre a República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) devido ao papel por esta desempenhado no conflito na Bósnia. Em conformidade, o Conselho de Segurança decidiu adoptar, e posteriormente reforçar, sanções económicas, que foram aplicadas pela Comunidade. Inevitavelmente, tais sanções afectam direitos de propriedade, incluindo os de operadores económicos inocentes. Nesse aspecto, a posição da Bosphorus Airways não é de modo algum única. Muitos outros, incluindo todos os que tinham interesses importantes no comércio com a

35 — V. n.° 23.

36 — Referido na nota 26.

República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), terão provavelmente sofrido avultados prejuízos devido ao embargo. Tais prejuízos são inevitáveis se se pretende que as sanções sejam eficazes.

65. Isto não significa, evidentemente, que nessas circunstâncias devam tolerar-se todas e quaisquer perturbações do direito de propriedade. Se se provasse que tais perturbações eram totalmente desrazoáveis à luz dos objectivos que as autoridades competentes pretenderam alcançar, seria necessária a intervenção deste Tribunal. A esse respeito, pode ser necessário considerar se, à luz de quaisquer informações que possam ter surgido posteriormente e depois de ponderadas as circunstâncias, havia justificação para as autoridades competentes manterem uma medida que foi tomada como medida de urgência. Todavia, no presente caso, como sugeri acima [37], a decisão de apreender a aeronave com o fundamento de que ela era propriedade de uma empresa da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) não pode ser considerada desrazoável nem no momento em que foi tomada nem posteriormente, mesmo apesar de a aeronave não ser efectivamente gerida por essa empresa no momento da apreensão. Assim, as medidas de sanção justificam, a meu ver, a decisão impugnada.

66. A Bosphorus Airways acentuou aquilo que considera serem os drásticos efeitos financeiros e comerciais da decisão. Não estou convencido de que possa atribuir-se a esses efeitos a importância que a Bosphorus Airways lhes dá. As consequências financeiras podem variar — noutras situações, quem tomou de aluguer poderia simplesmente rescindir o contrato e alugar outro avião. De qualquer modo, não penso que possa deixar de se aplicar uma medida geral deste tipo apenas devido às consequências financeiras que ela possa ter num determinado caso. Parece-me que a questão importante é a de saber se a apreensão de um avião é conforme com a medida quando o proprietário, mas não quem o tomou de aluguer, é uma empresa do território contra o qual são dirigidas as sanções. Mas, mesmo que fosse importante ter em consideração os prejuízos alegadamente sofridos pela Bosphorus Airways, não penso que fosse violado o princípio da proporcionalidade, atendendo à importância do interesse público em causa.

67. Portanto, chego à conclusão de que, aplicando-se-lhe o critério do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a decisão impugnada não pondera de modo injusto as exigências do interesse geral e as exigências de protecção dos direitos fundamentais do indivíduo. Esta conclusão parece compatível com a jurisprudência geral daquele Tribunal. Também a Bosphorus Airways não alegou que exista jurisprudência nos termos da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que apoie as suas conclusões.

37 — V. pontos 39 a 42.

68. A situação parece ser diferente se se tomarem como referência os direitos fundamentais tal como resultam das «tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros», referidas na jurisprudência deste Tribunal e no artigo F, n.º 2, do Tratado da União Europeia. No acórdão Hauer [38], o Tribunal indicou (no n.º 20), referindo-se especificamente à Grundgesetz alemã, à Constituição irlandesa e à Constituição italiana, que as normas e práticas constitucionais dos Estados-Membros permitem ao legislador regulamentar a utilização da propriedade privada no interesse geral. Mais uma vez, não se alegou que existe jurisprudência que apoie o entendimento de que a decisão impugnada violou direitos fundamentais. A decisão da Irish High Court baseou-se, como vimos, em fundamentos diferentes.

69. Indiquei que o princípio da proporcionalidade pode ser considerado conjuntamente com o princípio do respeito dos direitos fundamentais. Se o princípio da proporcionalidade fosse considerado isoladamente, seria necessária uma abordagem muito semelhante: seria necessário ponderar a perturbação dos interesses da Bosphorus Airways em contraposição com o interesse geral. A meu ver, a conclusão deve ser a mesma. O interesse geral tem manifestamente uma importância excepcional.

Conclusão

70. Em conformidade, deve responder-se do seguinte modo à questão submetida pela Irish Supreme Court:

«O artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 990/93 do Conselho, de 26 de Abril de 1993, deve ser interpretado como sendo aplicável a uma aeronave que é propriedade de uma empresa de que a maioria das acções ou um número suficiente de acções que permita o seu controlo sejam detidos por uma empresa da República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), mesmo que a referida aeronave tenha sido dada de aluguer pelo seu proprietário, por um período de quatro anos, a uma empresa que não esteja estabelecida na República Federativa da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) nem opere a partir desta república.»

38 — Referido na nota 34.