JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
30 päivänä huhtikuuta 1996 *

1. Esillä olevassa asiassa on kysymys Jugoslavian liittotasavaltaa (Serbia ja Montenegro) vastaan suunnattujen pakotteiden vaikutuksesta ja Euroopan unionin neuvoston sellaisen asetuksen tulkinnasta, jolla pyritään täytäntöönpanemaan useita Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston hyväksymiä päätöslauselmia. Pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys Irlannin Minister for Transport, Energy and Communicationsin (liikenne-, energia- ja viestintäministeriö, jäljempänä ministeriö) tekemästä asetuksen soveltamispäätöksestä koskien sellaisen lentokoneen takavarikkoa, jonka omistaja on Yugoslav Airlines (jäljempänä JAT) mutta jonka varsinainen käyttäjä on turkkilainen lentoyhtiö, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (jäljempänä Bosphorus Airways). Ennen kuin neuvoston asetus oli annettu, kyseinen lentoyhtiö oli vuokrannut lentokoneen JAT:lta neljäksi vuodeksi. Lentokone oli Dublinin lentokentällä huoltotoimenpiteiden suorittamista varten, kun ministeriö teki riidanalaisen päätöksen. Ennen tosiseikkojen yksityiskohtaisempaa tarkastelua selvitän asian oikeudellista taustaa.

Oikeudelliset seikat

2. Entisen Jugoslavian sodan aikana Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto, joka on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaan pääasiallisesti vastuussa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpidosta, hyväksyi useita päätöslauselmia, joissa YK:n jäsenvaltioiden edellytettiin toteuttavan useita sulkutoimenpiteitä ja muita pakotteita. Toimenpiteet toteutettiin peruskirjan VII luvun nojalla, ja siten ne sitoivat kaikkia YK:n jäsenvaltioita.

3. Ensimmäinen tällainen päätöslauselma oli 25.9.1991 hyväksytty päätöslauselma 713 (1991), jossa turvallisuusneuvosto ilmaisi vakavan huolestumisensa Jugoslavian taisteluista ja päätti,

"että kaikkien valtioiden tulee rauhan ja tasapainon aikaan saamiseksi Jugoslaviassa toimeenpanna yleinen ja täydellinen kielto toimittaa Jugoslaviaan mitään aseita tai sotatarvikkeita, kunnes turvallisuusneuvosto toisin päättää pääsihteerin ja Jugoslavian hallituksen välisten neuvottelujen johdosta". [1]

4. Turvallisuusneuvosto tuomitsi 30.5.1992 hyväksymässään päätöslauselmassa 757 (1992) sen, että Jugoslavian liittotasaval-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Päätöslauselma 713 (1991), 6 kohta.

lan (Serbia ja Montenegro) viranomaiset eivät olleet ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin taistelujen lopettamista Bosniassa ja Herzegovinassa koskevan päätöslauselman 752 (1992) vaatimusten täyttämiseksi. Turvallisuusneuvosto toteutti lisätoimenpiteinä kauppasulun ja rahoituksellisen sulun. Se päätti muun muassa seuraavaa:

"kaikkien valtioiden on estettävä:

a) Jugoslavian liittotasavallasta (Serbia ja Montenegro) peräisin olevien, tämän päätöslauselman antamispäivän jälkeen vietyjen hyödykkeiden tuonti alueelleen;

b) kaikki sellainen toiminta kansalaistensa keskuudessa ja alueellaan, joka edistää tai jonka tarkoitus on edistää Jugoslavian liittotasavallasta (Serbia ja Montenegro) peräisin olevien hyödykkeiden tai tuotteiden vientiä tai kauttakuljetusta; näiden valtioiden kansalaisten tai niiden lippua käyttävien alusten ja ilma-alusten käymä tai alueella käyty kauppa Jugoslavian liittotasavallasta (Serbia ja Montenegro) peräisin olevilla ja tämän päätöslauselman antamisen jälkeen maastaviedyillä hyödykkeillä tai tuotteilla, erityisesti mukaan lukien sellaisten varojen siirron Jugoslavian liittotasavaltaan (Serbia ja Montenegro), jonka tarkoituksena on mainittujen toimien tai kauppojen aikaansaaminen;

c) kansalaistensa suorittama ja alueeltaan tai niiden lippua käyttäviä aluksia tai ilma-aluksia käyttämällä tapahtuva hyödykkeiden ja tuotteiden myynti ja toimitus riippumatta siitä, ovatko ne peräisin asianomaisen valtion alueelta, kuitenkaan lukuun ottamatta yksinomaan lääkintään tarkoitettuja tarvikkeita tai elintarvikkeita, joista on ilmoitettu päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti asetetulle komitealle, Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevalle henkilölle tai yhteisölle tai siellä tai sieltä käsin harjoitettavaa liiketoimintaa varten. Sama koskee niiden kansalaisten suorittamia tai niiden alueella tapahtuvia toimia, jotka edistävät tai on tarkoitettu edistämään edellä mainittua hyödykkeiden tai tuotteiden myyntiä tai toimitusta." [2]

5. Erityistä merkitystä esillä olevassa asiassa on saman päätöslauselman 7 kohdalla, jossa turvallisuusneuvosto

"määrää, että kaikkien valtioiden tulee

a) kieltää lähtöluvan antaminen ilma-alukselle, jonka määränpää on Jugoslavian

2 — Ks. päätöslauselma 757 (1992), 4 kohta.

liittotasavalta (Serbia ja Montenegro), samoin kuin tällaisen ilma-aluksen tai Jugoslavian liittotasavallasta (Serbia ja Montenegro) lähtöisin olevan ilma-aluksen lennon ilmatilassaan ja laskeutumisen alueelleen, ellei päätöslauselman 724 (1991) nojalla asetettu komitea humanitaarisista tai muista turvallisuusneuvoston asiaankuuluvien päätöslauselmien kanssa yhteensoveltuvista syistä ole hyväksynyt kyseistä lentoa;

b) kieltää kansalaisiltaan ilma-alusten ja niiden osien toimittamisen, teknisten huoltopalvelujen tarjoamisen Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) rekisteröidyille ilma-aluksille ja niiden osille, samoin kuin Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) ilma-alusten lentokelpoisuuden varmistamisen sekä korvausten maksamisen voimassaoleviin vakuutussopimuksiin perustuvien uusien vaateiden nojalla".

6. Turvallisuusneuvosto päätti 16.11.1992 hyväksymässään päätöslauselmassa 787 (1992) kieltää myös useiden taloudellisesti tärkeiden hyödykkeiden kuljetukset Jugoslavian tasavallan (Serbia ja Montenegro) kautta (ks. päätöslauselman 9 kohta). Se päätti lisäksi 10 kohdassa seuraavaa:

"alus, jonka enemmistöosuus tai hallitseva osuus on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevan tai sieltä käsin toimivan henkilön tai yrityksen omistuksessa, katsotaan asiaankuuluvien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöönpanemisessa Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) alukseksi riippumatta siitä, minkä lipun alla se purjehtii".

7. Sulkutoimenpiteitä tiukennettiin lisää 17.4.1993 hyväksytyllä päätöslauselmalla 820 (1993), jolla on suora yhteys esillä olevaan asiaan. Päätöslauselmassa on tiettyjä kohtia hyödykkeiden ja tuotteiden kauttakuljetuksesta Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) läpi Tonavaa pitkin, ja perussääntönä on se, että tällaiset kauttakuljetukset "sallitaan vain, jos päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti asetettu komitea on siihen myöntänyt erityisen luvan" (ks. 15 kohta). Päätöslauselmassa todetaan myös Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) viranomaisille tai yrityksille kuuluvien tai niiden hallinnassa olevien varojen jäädyttämisestä (21 kohta). Turvallisuusneuvosto päätti myös kieltää "kaikkien hyödykkeiden ja tuotteiden kuljetuksen Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Monte-

negro) maarajojen yli sekä sen satamien kautta"; ainoat poikkeukset koskevat lääkintä- ja elintarvikkeita, elintärkeitä humanitaarisia tarvikkeita ja luvanvaraisia kauttakuljetuksia (22 kohta).

8. Päätöslauselman 820 (1993) 24 kohta on keskeinen esillä olevassa asiassa. Turvallisuusneuvosto

"*päättää*, että kaikkien valtioiden tulee haltuunottaa kaikki sellaiset alueellaan sijaitsevat alukset, kuljetusajoneuvot, rautatiekalusto ja ilma-alukset, joiden suurin tai hallitseva osuus kuuluu Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevalle tai sieltä käsin toimivalle henkilölle, ja että mainitut alukset, kuljetusajoneuvot ja rautatiekalusto voidaan julistaa menetetyksi haltuunottavalle valtiolle, mikäli todetaan, että ne ovat rikkoneet päätöslauselmia 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) tai tätä päätöslauselmaa".

9. Tähän liittyy läheisesti 25 kohta, jossa päätettiin seuraavaa:

"kaikkien valtioiden tulee tutkinnan ajaksi pidättää kaikki sellaiset alueelta tavatut alukset, kuljetusajoneuvot, rautatiekalusto, ilma-alukset ja lastit, joiden epäillään rikkoneen päätöslauselmia 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) tai tätä päätöslauselmaa tai olevan niiden vastaisia, ja jos todetaan, että ne ovat mainittujen päätöslauselmien vastaisia, nämä alukset, kuljetusajoneuvot, rautatiekalusto ja ilma-alukset tulee ottaa haltuun, ja soveltuvin osin ne ja niiden lasti voidaan julistaa menetetyksi haltuunottavalle valtiolle."

10. Lisäksi päätöslauselmassa käsitellään palveluja (27 kohta) ja kaupallista meriliikennettä (28 kohta). Jäljempänä mainittu on kysymyksessä asiassa C-177/95, Ebony Maritime. [3]

11. Edellä mainituissa päätöslauselmissa viitataan useasti päätöslauselmalla 724 (1991) asetettuun komiteaan. Komitean yleisistä tehtävistä määrättiin tämän 15.12.1992 annetun päätöslauselman 5 b kohdassa. Turvallisuusneuvosto

"*päättää* perustaa väliaikaisten menettelysääntöjensä 28 kohdan mukaan turvallisuusneuvoston komitean, joka koostuu

3 — Vireillä oleva asia C-177/95.

kaikista turvallisuusneuvoston jäsenistä ja jonka on toteuttava seuraavat tehtävät ja annettava turvallisuusneuvostolle kertomus toiminnastaan huomautuksineen ja suosituksineen:

i) Tutkia edellä [päätöslauselman 713 (1991)] a alakohdan perusteella annetut kertomukset;

ii) Pyytää kaikilta valtioilta lisätietoja niiden toimenpiteistä päätöslauselman 713 (1991) 6 kohdalla asetetun kiellon tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi;

iii) Tutkia valtioiden sen tietoon saattamat muut tiedot sulun rikkomisesta ja tehdä tässä yhteydessä turvallisuusneuvostolle suosituksia tavoista sulun tehokkuuden vahvistamiseksi;

iv) Suositella asianmukaisia toimenpiteitä Jugoslaviaan toimitettavien aseiden ja sotatarvikkeiden yleisen ja täydellisen kiellon rikkomisen johdosta ja antaa pääsihteerille tietoja säännöllisin väliajoin jäsenvaltioille jaettavaksi". *

12. Yhteisö toteutti useita toimenpiteitä, joilla oli tarkoitus panna täytäntöön edellä mainitut päätöslauselmat. Esillä olevassa asiassa kysymyksessä on Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) välisestä kaupasta 26 päivänä huhtikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 990/93 (jäljempänä asetus). [4] Antamalla tämän asetuksen neuvosto pyrki toteuttamaan päätöslauselmassa 820 (1993) [5] päätetyn, Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) vastaisen kauppasulun vahvistamisen. Tämä asetus, joka oli annettu perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla, korvasi ja kumosi aiemmat neuvoston asetukset, jotka koskevat sulkua. [6]

13. Asetuksen johdanto-osassa viitataan entisen Jugoslavian, erityisesti Bosnia-Hertsegovinan, tilanteeseen, Jugoslavian tasavallan (Serbia ja Montenegro) toimiin ja useisiin turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin. Johdanto-osan mukaan

"yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet turvautuvansa yhteisön lainsäädäntöön, erityisesti varmistaakseen tiettyjen toimenpiteiden

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

4 — EYVL 1993 L 102, s. 14.

5 — Edellä ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

6 — Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1432/92 (EYVL 1992 L 151, s. 4); Euroopan talousyhteisössä sijaitsevien kahden paikan välillä, Serbian ja Montenegron tasavaltojen alueiden kautta TIR-kilvillä (TIR-sopimus) tapahtuvan kansainvälisen tavarankuljetusmenettelyn rajoittamisesta annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2655/92 (EYVL 1992 L 266, s. 26); Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä annetun asetuksen (ETY) N:o 1432/92 soveltamista koskevista tietyistä teknisistä muodollisuuksista annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2656/92 (EYVL 1992 L 266, s. 27).

yhdenmukaisen täytäntöönpanon koko yhteisön alueella".

14. Useimmissa asetuksen säännöksissä toistetaan olennaisesti edellä mainittuihin turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin sisältyneet erilaiset sulkutoimenpiteet. Esillä olevan asian kannalta on riittävää viitata ensi sijassa 8 ja 9 artiklaan, joissa säädetään seuraavaa:

"8 artikla

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset takavarikoivat kaikki alukset, kuljetusajoneuvot, liikkuvan kaluston ja lentokoneet, joista suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta kuuluu luonnolliselle tai oikeushenkilölle, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro).

Alusten, kuljetusajoneuvojen, liikkuvan kaluston ja lentokoneiden takavarikosta aiheutuvat kulut voidaan periä niiden omistajilta.

9 artikla

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset estävät tutkintaan asti kaikkien sellaisten alusten, kuljetusajoneuvojen, liikkuvan kaluston, lentokoneiden ja rahtilaivojen käytön, joiden epäillään rikkoneen tai rikkovan asetusta (ETY) N:o 1432/92 tai tätä asetusta." [7]

15. Lisäksi 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tätä asetusta sovelletaan koko yhteisön alueella, myös sen ilmatilassa, ja kaikissa lentokoneissa tai aluksissa, jotka kuuluvat jonkin jäsenvaltion lainkäyttövallan alaisuuteen, sekä muualla kaikkiin jäsenvaltioiden kansalaisiin ja kaikkiin jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettuihin yhtiöihin tai muihin yhteisöihin."

16. Kyseinen asetus tuli voimaan julkaisemispäivänään eli 28.4.1993 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

17. Asetus pantiin täytäntöön Irlannissa Minister for Tourism and Traden antamalla säädöksellä *European Communities (Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro))*

7 — Asetus (ETY) N:o 1432/92, mainittu alaviitteessä 6.

Regulations 1993. [8] Tämän säädöksen 5 pykälässä säädetään sen olennaisilta osin seuraavaa:

"Liikenne-, energia- ja viestintäministeriö on toimivaltainen viranomainen neuvoston asetuksen 8 ja 9 artiklan soveltamisessa — —".

18. Lopuksi on huomautettava, että asetuksen (ETY) N:o 990/93 täytäntöönpanoa on lykätty 27.2.1996 alkaen neuvoston asetuksella (EY) N:o 462/96, [9] jonka 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Niin kauan kuin 1 kohdassa tarkoitettujen asetusten soveltaminen on keskeytetty, jäsenvaltiot saavat lainsäädännön mukaisesti vapauttaa kaikki sellaiset varat ja omaisuuden, jotka ovat olleet kyseisten asetusten mukaisesti sidottuna tai pidätettynä, edellyttäen, että sellaiset varat tai omaisuus, johon kohdistuu kanne, pidätysoikeus, tuomio tai rasite, taikka jotka ovat lain tai kyseisessä jäsenvaltiossa vallitsevan käytännön mukaisesti maksukyvyttömäksi todetun tai sellaisena pidetyn henkilön, yhtiön, yhteenliittymän tai muun yhteisön varoja tai omaisuutta, on pidettävä sidottuna tai pidätettynä, kunnes ne on vapautettu kysymykseen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti."

Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

19. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetyistä tosiseikoista voidaan tehdä seuraava yhteenveto. Bosphorus Airways on Turkissa 12.3.1992 perustettu lentoyhtiö. Sen osakepääomasta 96 prosenttia kuuluu Turkin kansalaiselle Mustafa Illhameddin Ozbaylle, ja eräät muut Turkin kansalaiset omistavat loput 4 prosenttia osakepääomasta. Yhtiön pääasiallista toimintaa ovat ilmakuljetukset ja matkojen järjestäminen.

20. Bosphorus Airways vuokrasi JAT:lta 17.4.1992 tekemällään vuokrasopimuksella 48 kuukaudeksi kaksi Boeing 737-300 -lentokonetta, joiden rekisterimerkinnät olivat YUAN-J ja YUAN-H; Bosphorus Airwaysin oli annettava 1 miljoonan Yhdysvaltain dollarin (USD) vakuus kummankin lentokoneen osalta, ja yhden lentokoneen kuukausivuokra oli 150 000 USD. Vuokrasopimusta voidaan kutsua niin sanotuksi "dry lease" -sopimukseksi, mikä merkitsee sitä, että Bosphorus Airways järjestää lentokoneiden lentohenkilökunnaksi omia työntekijöitään. Bosphorus Airways vastaa täysin lentokoneiden päivittäisestä hallinnosta. Vuokrasopimuksen mukaan vuokranantaja (JAT) pysyy lentokoneiden omistajana, mutta vuokraajalla on oikeus rekisteröidä

8 — SI nro 144, 1993.

9 — Taloudellisten ja rahoitussuhteiden keskeyttämistä Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro), Kroatian tasavallassa sijaitsevien Yhdistyneiden kansakuntien suoja-alueiden ja Bosnian ja Hertsegovinan tasavallan Bosnian serbijoukkojen hallussa olevien alueiden kanssa koskevien asetuksen (ETY) N:o 990/93 ja asetuksen (EY) N:o 2471/94 soveltamisen keskeyttämisestä sekä asetuksen (EY) N:o 2472/94 ja asetuksen (EY) N:o 2815/95 kumoamisesta 11 päivänä maaliskuuta 1996 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 462/96 (EYVL 1996 L 65, s. 1).

lentokoneet Turkin siviili-ilmailurekisteriin. Vuokraaja oli rekisteröinyt lentokoneet asianmukaisesti Turkin kuljetus- ja viestintäministeriössä. Rekisteritodistuksista kävi ilmi, että lentokoneiden omistaja oli Yugoslav Airlines (JAT) ja että lentokoneiden käyttäjä oli Bosphorus Airways Hava Yollari AS. Rekisteritodistukset annettiin asiaan sovellettavien Turkin lakien ja 7.12.1944 Chicagossa tehdyn kansainvälisen siviili-ilmailusopimuksen mukaan.

21. Lisäksi vuokrasopimuksen mukaan Bosphorus Airways voi ostaa lentokoneet kuuden kuukauden kuluessa vuokrasopimuksen päättymisen jälkeen, jos vuokranantaja päättää myydä ne.

22. Pääasian oikeudenkäynnissä esitettiin, ettei mistään käynyt ilmi, että Bosphorus Airways olisi pyrkinyt mitenkään käyttämään ulkomaista lippua. Ei ole myöskään esitetty, että Bosphorus Airways olisi yrittänyt rikkoa YK:n pakotteita. Lisäksi kävi ilmi, että Bosphorus Airwaysin ja JAT:n välinen oikeustoimi oli tehty täysin vilpittömässä mielessä. JAT:lla ei ole mitään suoraa tai epäsuoraa intressiä Bosphorus Airwaysissä tai kyseisen yhtiön hallinnossa, valvonnassa tai johdossa. Toimituspäivästä alkaen Bosphorus Airways käytti lentokoneita yksinomaan matkojen järjestämiseen toisaalta Turkin ja toisaalta yhteisön eri jäsenmaiden ja Sveitsin välillä.

23. Bosphorus Airways lennätti yhden lentokoneista (rekisterinumero TC-CYO) 16.4.1993 Dublinin lentokentälle tarkastukseen ja huoltoon, jotka suoritti Irlannin kansallisen lentoyhtiön Aer Lingusin lentokoneiden huollosta vastaava tytäryhtiö TEAM Aer Lingus Limited. Huolto päättyi 28.5.1993, ja lentokone oli valmiina lähtöön Dublinin lentokentällä, kun lennon lähtöselvitystä viivytettiin ministeriön käskystä. Lentokone takavarikoitiin ministeriön 8.6.1993 tekemän päätöksen mukaisesti. Tämä päätös tehtiin asetuksen [10] 8 artiklan nojalla sillä perusteella, että kysymyksessä oli lentokone, josta "suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta" kuuluu "luonnolliselle tai oikeushenkilölle, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro)".

24. Ministeriö viittasi päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti perustetun turvallisuusneuvoston komitean (jäljempänä komitea) [11] puheenjohtajan kirjeeseen. Kirje oli laadittu vastauksena neuvojensaantipyyntöön ja pyyntöön TEAM Aer Lingusin toteuttaman huoltotyön hyväksymisestä. Irlannin pysyvä edustaja Yhdistyneissä kansakunnissa

10 — Asetus (ETY) N:o 1432/92, mainittu edellä kohdassa 14.

11 — Ks. edellä 11 kohta.

esitti tämän pyynnön 26.5.1993 eli kaksi päivää ennen lentokoneen takavarikkoa. Komitean puheenjohtaja katsoi 14.6.1993 päivätyssä kirjeessään seuraavaa:

"Komitea tarkasteli asiaa 8.6.1993 pidetyssä 71. kokouksessaan ja katsoi, että lukuunottamatta komitean erityisesti etukäteen hyväksymiä palveluja, minkäänlaisten palvelujen suorittaminen sellaisen lentokoneen osalta, jonka omistaa yritys, jonka kotipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) — —, on vastoin asiaankuuluvia turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Komitean jäsenet vetosivat myös turvallisuusneuvoston päätöslauselman 820 (1993) 24 kohtaan tällaisen lentokoneen osalta, ja tämän kohdan mukaisesti Irlannin viranomaisten olisi jo pitänyt takavarikoida kyseinen lentokone — — ."

25. Ministeriö lisäsi myös, että Turkin pysyvälle edustajalle Yhdistyneissä kansakunnissa esitetyssä, 28.5.1993 päivätyssä kirjeessä komitean puheenjohtaja katsoi kahden Bosphorus Airwaysin käyttämän lentokoneen osalta seuraavaa:

"Komitea oli eri mieltä Teidän hallituksenne kanssa siitä, voiko kyseisen lentokoneen toiminta jatkua, ja vetosi tässä yhteydessä turvallisuusneuvoston päätöslauselman 820 (1993) 24 kohtaan."

26. Turkin Irlannin suurlähetystö vaati heinäkuussa 1993 ministeriön takavarikoiman lentokoneen lennättämistä takaisin Turkkiin, jotta lentokone voitaisiin takavarikoida siellä pakotepäätöslauselmien mukaisesti. Irlannin viranomaiset pyysivät komitean neuvoa myös tältä osin, ja komitean puheenjohtaja totesi 4.8.1993 päivätyssä kirjeessä seuraavaa:

"turvallisuusneuvoston asiaankuuluvien päätösten mukaisesti Irlannin viranomaisten on kiellettävä kyseiseltä lentokoneelta kaikki palvelut, mukaan lukien sellaiset palvelut, jotka ovat tarpeellisia lentokoneen lennättämiseksi takaisin Turkkiin. Siten komitea arvioi, että koneen olisi jäätävä takavarikoituna Irlantiin."

27. On myös mainittava, että Bosphorus Airwaysin mukaan lentokoneen vuokra suoritetaan suljetulle tilille, jota Turkin keskuspankki hoitaa Turkin kansallisen YK:n pakotteiden täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön mukaan. Tällaiset maksut eivät siten näytä päätyvän JAT:lle.

28. Bosphorus Airways valitti Dublinin High Courtiin ministeriön takavarikointipäätöksestä. High Court kumosi ministeriön päätöksen 21.6.1994 antamallaan tuomiolla sillä perusteella, että kysymyksessä olevaan lentokoneeseen ei voitu soveltaa asetuksen

8 artiklaa, koska se ei ollut lentokone, jonka suurin tai hallitseva osuus kuuluu luonnolliselle tai oikeushenkilölle, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro). [12]

29. Ministeriö haki muutosta Supreme Courtissa High Courtin tuomioon. Supreme Courtin mukaan ministeriön ja Bosphorus Airwaysin välisten kysymysten ratkaiseminen riippui asetuksen 8 artiklan tulkinnasta. Siten kyseinen tuomioistuin päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisupyynnön:

"Onko asetuksen (ETY) N:o 990/93 8 artiklaa sovellettava sellaiseen lentokoneeseen, josta suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta kuuluu oikeushenkilölle, jonka kotipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia tai Montenegro), silloin kun tämä lentokone on vuokrattu 22.4.1992 lähtien neljäksi vuodeksi sellaiselle oikeushenkilölle, josta yksikään luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro), ei omista suurinta osaa tai jonka määräysvalta ei kuulu tällaiselle henkilölle?"

12 — Tuomio on julkaistu seuraavissa julkaisuissa: [1994] 2 ILRM 551 ja [1994] 3 CMLR 464.

30. Istunnossa yhteisöjen tuomioistuimelle ilmoitettiin, että lentokone oli vapautettu asetuksen soveltamisen keskeyttämisen seurauksena.

Kanteen kohde

31. Bosphorus Airways kiistää voimakkaasti ministeriön tekemän lentokoneen takavarikointipäätöksen, mutta Itävallan ja Tanskan hallitukset sekä komissio tukevat vastaajan näkökantaa katsoen, että tehty päätös oli oikea. Tämä näkökulma käy selvästi ilmi asetuksen 8 artiklasta. Tämän artiklan sanamuoto, kun sitä sovelletaan esillä olevan asian tosiseikkoihin, ei näytä jättävän mitään sijaa epäilyille. Artiklassa on viittaus: "— — suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta kuuluu luonnolliselle tai oikeushenkilölle, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro)". * Osuus (interest) on käsitteenä erittäin laaja ja sisältää kaikki omistusoikeuden muodot, ja pääasian oikeudenkäynnissä kävi ilmi, että JAT on edelleen lentokoneen ainoa omistaja. Itse asiassa Supreme Courtin kysymys perustuu tähän tosiseikkaa koskevaan toteamukseen. On totta, että käsite osuus (interest) on myös melko epämääräinen, mutta useimmissa muissa asetuksen kieliversioissa viitataan omistuksen käsitteeseen osuuden sijasta, mikä selvästi kattaa JAT:n

* Asetuksen (ETY) N:o 990/93 suomenkielisessä versiossa on käytetty "majority or controlling interest" -ilmaisun osalta "suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta kuuluu" -ilmaisua. Näin on menetelty myös useimmissa muissa yhteisön kieliversioissa. Kuitenkin edellä mainitulla asetuksella täytäntöönpannun YK:n päätöslauselman 820 (1993) kieliversiot, jotka ovat myös yhteisön kielillä kirjoitettuja, perustuvat omistuksen sijasta osuuden käsitteelle; englanti: "majority or controlling interest", ranska: "intérêt majoritaire", espanja: "intereses mayoritorios". Osuuden käsite käy ilmi myös tämän päätöslauselman suomenkielisestä ulkoministeriön versiosta "suurin tai enemmistöosuus". Esillä olevan ratkaisuehdotuksen suomenkielisessä versiossa noudatetaan kuitenkin asetuksen (ETY) N:o 990/93 terminologiaa.

lentokoneen omistuksen. Omistuksen käsitettä käytetään myös 8 artiklan toisessa virkkeessä, jossa todetaan, että takavarikosta aiheutuvat kulut voidaan periä niiden omistajilta. Lisäksi asetuksen johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet turvautuvansa yhteisön lainsäädäntöön, erityisesti varmistaakseen tiettyjen toimenpiteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon koko yhteisön alueella — —".

Siten vaatimus asetuksen yhdenmukaisesta tulkinnasta näyttää erityisen pakottavalta. Totean tältä osin, että muita kieliversioita toisissa jäsenvaltioissa käytettäessä ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt kysymykset eivät ehkä koskaan tule esille, koska asetuksen asiaankuuluvissa versioissa on viitattu selvästi omistukseen.

32. Se tosiseikka, että JAT:lla ei ole määräysvaltaa lentokoneeseen vuokrasopimuksen keston aikana, näyttäisi olevan asiaankuulumaton; asetuksen 8 artiklan ilmaisusta "suurin osa tai määräysvalta" voisi päätellä, että kun kysymyksessä on suurimman osan omistus, määräysvaltaa koskeva kysymys ei tule esille.

33. Kysymys on siten sen selvittämisestä, onko esillä olevassa asiassa mitään pakottavia syitä tulkita asetusta tavalla, joka näyttäisi poikkeavan sen sanamuodosta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

"yhteisön oikeuden säännöksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi säännöksen sanamuoto myös asiayhteys ja niillä säännöillä tavoitellut päämäärät, joiden osa säännös on." [13]

34. Asetuksen asiayhteyden ja päämäärien kannalta olennaisia ovat turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, joita asetuksella pyritään panemaan täytäntöön, ja siten tutkin sitä, vaikuttavatko nämä päätöslauselmat asetukselle annettavaan tulkintaan. Lisäksi Bosphorus Airways vetoaa useisiin yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin tukeakseen näkökantaansa siitä, että asetuksen 8 artiklaa ei voida soveltaa esillä olevan asian olosuhteisiin.

Asetus ja päätöslauselmat

35. Asetuksen johdanto-osassa viitataan nimenomaisesti edellä mainittuihin päätöslauselmiin, ja siinä tehdään selväksi, että asetuksen antamalla neuvosto pyrki täytäntöön-

13 — Asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3231, 22 kohta).

panemaan nämä päätöslauselmat. Siten ei ole epäilystäkään siitä, että asetusta on tulkittava päätöslauselmien taustaa vasten. Kysymys siitä, ovatko päätöslauselmat sellaisinaan yhteisöä sitovia, ei tule ratkaistavaksi esillä olevassa asiassa, vaikka tämä kysymys onkin erittäin kiinnostava. [14]

36. On merkittävää, että asetuksen ilmaus "majority or controlling interest" lainataan sanatarkasti päätöslauselman 820 (1993) 24 kohdasta. Olennaisesti samaa käsitettä käytetään kaikissa kolmessa Yhdistyneiden kansakuntien kielessä, jotka ovat myös yhteisön kieliä (englanti, ranska, espanja): "a majority or controlling interest", "un intérêt majoritaire ou prépondérant", "intereses mayoritorios o de control".

37. Bosphorus Airways ei pyri nojautumaan asiaankuuluvien päätöslauselmien käsitteisiin tukeakseen väitettään siitä, ettei asetuksen 8 artiklaa voida soveltaa. Se viittaa kuitenkin High Courtin perusteluihin, joissa asetusta tulkittiin teleologisella menetelmällä. High Courtin tuomari Murphy katsoi seuraavaa: [15]

"Asetuksella aikaansaadun ankaran kaupallisen järjestelmän nimenomaisena tarkoituksena on estää liittotasavaltaa ryhtymästä toimenpiteisiin tai jatkamasta tällaisia toimenpiteitä, jotka merkitsisivät anteeksiantamattomia uusien ihmishenkien menetyksiä ja aineellisia vahinkoja. Siten on selvää ja kiistämätöntä, että näiden asetusten tarkoituksena on toimia rangaistuksena, pelotteena tai sanktiona kyseisen tasavallan kansaa tai hallitusta vastaan. Päinvastoin on myös ilmeistä, että asetuksilla ei pyritä rankaisemaan kansoja tai maita, jotka eivät ole millään tavoin aiheuttaneet näitä traagisia tapahtumia tai vaikuttaneet niihin."

38. Tuomiossa tutkittiin osuuden käsitettä näiden päämäärien valossa: [16]

"Katson, että osuuden (interest) käsitteen, johon artiklassa viitataan, asteella tai ulottuvuudella on täytynyt pyrkiä kuvaamaan tilannetta, jossa henkilö, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslaviassa, voisi tehdä päätöksiä kyseisen omaisuuden päivittäisestä käytöstä. Mikä tahansa muu ajatusmalli näyttäisi sekä epärealistiselta että epäoikeudenmukaiselta. Sellaisen omaisuuden takavarikointi, jonka hallussapidosta ja käytöstä täysin viaton osapuoli on maksanut suuren määrän rahaa, ainoastaan sillä perusteella, että toisella osapuolella on teoreettinen oikeus saada nimellistä vuokraa omaisuudesta, on epärealistista. Asetuksen tarkoituksena on varmasti evätä syylliseltä osapuolelta mahdollisuus turvautua lentokoneeseen, kuljetusajoneuvoon tai mihin tahansa kuljetusvälineeseen, jota voitaisiin sinänsä käyttää tavaroiden kuljetukseen asetuksella peruste-

14 — Ks. Bohr, Sebastian 1993: Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community. — European Journal of International Law. S. 256, 262— 265.

15 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu High Courtin antama tuomio, 16 kohta.

16 — Ks. em. High Courtin antama tuomio, 17 kohta.

tun sulun vastaisesti. Katson, että asetuksen 8 artiklan 'osuudella' (interest) tarkoitetaan olennaisesti hallussapitoa tai omaisuutta koskevaa määräysvaltaa tai omaisuuden käytön sääntelyä, pikemminkin kuin omaisuudesta peräisin olevaa tuloa. Jos asetuksen tarkoituksena olisi evätä Jugoslavian liittotasavallan kansalaisilta tai yrityksiltä tietty tulo, tämä voitaisiin toteuttaa muulla tavalla, kuten esillä olevassa asiassa on jo osoitettu. Niin kauan kuin tilanne on se, että Serbian ja Montenegron kansalaiset eivät käytä kyseistä lentokonetta tai harjoita määräysvaltaa sen osalta tai että heillä ei ole mahdollisuutta saada lentokoneesta saatua tuloa, katson, että asetukset ovat saavuttaneet tarkoituksensa täysin ja että lentokoneen takavarikointi merkitsisi täysin epäoikeudenmukaista puuttumista Bosphorus Airwaysin liiketoimintaan."

39. Voisin yhtyä edellä mainittuihin perusteluihin, jos todella olisi selvää, että päätöslauselman 820 (1993) 24 kohdan tarkoituksena on evätä syylliseltä osapuolelta mahdollisuus turvautua lentokoneeseen, jota voitaisiin käyttää tavaroiden kuljetukseen sulun vastaisesti. Katson kuitenkin, että tällainen päätöslauselman suppea tulkinta ei ole pakottava. Päätöslauselmien tekstin perusteella ei ole mahdollista osoittaa, että vaatimuksella kuljetusvälineiden takavarikoinnista pyrittiin ainoastaan vahvistamaan kauppasulkua. Ei voi tietenkään olla olemassa mitään epäilystä siitä, että turvallisuusneuvosto pyrki kauppasulun vahvistamiseen tehdessään päätöksensä. Tämä on pääteltävissä myös siitä tosiseikasta, että 24 kohdan toisessa virkkeessä lisätään, että kuljetusajoneuvot "voidaan julistaa menetetyksi haltuunottavalle valtiolle, mikäli todetaan, että ne ovat rikkoneet päätöslauselmia 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) tai tätä päätöslauselmaa". Kuitenkaan ei ole ollenkaan poissuljettua, että turvallisuusneuvoston tarkoituksena oli mennä pidemmälle. On muistettava, että turvallisuusneuvosto päätti myös jäädyttää kaikki Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) viranomaisten tai yritysten varat tai niille siirrettävät varat. [17] Päätös sellaisen kuljetusajoneuvon takavarikosta, josta kyseisen liittotasavallan yrityksillä on suurin tai hallitseva osuus, voidaan tulkita lisäpäätökseksi jäädyttää ulkomailla olevat varat, vaikka varojen käyttämisestä kauppasulun kiertämiseen ei ole olemassa välitöntä riskiä. Kuten vastaajat toteavat kirjallisissa huomautuksissaan, tarkoituksena voi olla evätä esillä olevan tapauksen kaltaisessa tapauksessa jugoslavialaiselta yritykseltä jopa epäsuora etu siitä, että kuljetusajoneuvon toiminta jatkuu ja sitä huolletaan ja se vakuutetaan.

40. Katson, että on todennäköisesti vaikeampaa arvioida Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston antaman päätöslauselman täytäntöönpanoa koskevan yhteisön toimenpiteen tarkka tarkoitus, kuin yleensä olisi varmistua tavallisen yhteisön toimenpiteen tarkoituksesta. Esillä olevassa asiassa ei kysymyksessä ole yhteisön toimielinten itsensä pyrkimys, joka voidaan usein selvittää asiayhteydestä ja perustelusta ja mahdollisesti myös näiden toimielinten yhteisöjen tuomioistuimelle esittämistä lausumista, vaan kysymyksessä on turvallisuusneuvoston pyrkimys, ja tämä elin koostuu useista eri valtioista, jotka toimivat erittäin herkissä poliittisissa olosuhteissa. Siten tekstin kirjaimellinen tulkinta voi olla painavampi.

17 — Ks. päätöslauselman 757 (1992) 5 kohta.

41. Myös komissio toteaa yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että turvallisuusneuvoston päätöksen tarkkoja merkityksiä voi olla uskaliasta arvioida. Komissio ehdottaa kuitenkin, että High Courtin tavoitteita koskeva katsantokanta on liian suppea. Komission mukaan tavoitteena on myös estää Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevia henkilöitä tai yrityksiä saamasta takaisin hallintaansa kuljetusajoneuvoja, jotka ovat väliaikaisesti niiden määräysvallan ulkopuolella. Komissio toteaa, että sanktiot eivät ole koskaan täysin tehokkaita ja näyttäisi perustellulta toimia mahdollisimman aikaisella hetkellä sellaisten kuljetusajoneuvojen takavarikoimiseksi, jotka voisivat hyödyttää Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) kansalaisia, sen sijaan että luotettaisiin siihen, että kaikki väliintulevat osapuolet välttävät määräysvallan luovuttamista kyseisen liittotasavallan henkilöille.

42. Erityisesti kun kysymyksessä on lentokone, tämä perustelu on erittäin painava, koska niin kauan kuin lentokone on lennossa, on aina olemassa riski odottamattomasta kurssin muutoksesta, eli esillä olevassa asiassa takaisin Jugoslavian liittotasavaltaan (Serbia ja Montenegro); sijainnista riippuen riski voi olla paljon suurempi lentokoneen kuin aluksen osalta. Lisäksi, kun kysymyksessä on vuokraus, ei voida sulkea pois riskiä siitä, että vuokrasopimus voidaan päättää ennen sen varsinaista päättymistä, ja lentokone palautetaan omistajalleen. Siksi, vaikka 24 kohdassa pyrittäisiin ainoastaan vahvistamaan tai lujittamaan kauppasulkua, päätös väliaikaisesti omistajansa määräysvallan ulkopuolella olevan lentokoneen takavarikoinnista näyttäisi perustellulta.

43. Suppeaa tulkintaa ei voida perustella myöskään päätöslauselmissa käytetyn kielen perusteella. Kuten on todettu, päätöslauselman 24 kohdassa käytetään samaa käsitettä "majority or controlling interest" kuin asetuksessa. Sama johtopäätös näyttää seuraavan: kun kysymyksessä on suurin osuus, hallintaa ei edellytetä. Myöskään päätöslauselmien sanamuodosta ei löydy mitään tukea sille, että jos kysymyksessä on lentokone, "osuus" (interest) viittaisi lentokoneen rekisteröintivaltioon, joka on esillä olevassa tapauksessa Turkki. Turvallisuusneuvostolla näyttää olleen taustalla ajatus erottelusta lentokoneen omistamisen ja rekisteröinnin välillä. Päätöslauselman 757 (1992) 7 b [18] kohdassa, joka koskee ilma-alusten teknisiä huoltopalveluja, on viittaus "Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) rekisteröidyille ilma-aluksille". Se seikka, että päätöslauselman 820 (1993) 24 kohdassa ei käytetä tätä määritelmää, viittaa siihen, että rekisteröintimaata ei pidetty asiaankuuluvana.

44. Lisäksi päätöslauselman 787 (1992) 10 kohdassa tehdään selväksi alusten osalta, että ratkaistaessa onko kysymyksessä enemmistöosuus tai hallitseva osuus, joka kuuluu henkilölle, jonka kotipaikka tai toimipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro), ei ole merkitystä sillä, minkä lipun alla alus purjehtii. Katson, että koska ei ole olemassa vastakkaisia todisteita, tällaisen vastaavan tulkinnan on koskettava myös lentokoneita; päätöslauselman 820 (1993)

18 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

24 kohdassa, jossa määrätään takavarikosta, aluksia ja lentokoneita kohdellaan samalla tavalla.

45. Bosphorus Airwaysin oikeudellinen neuvonantaja esitti istunnossa, että alusten lipun vaihtaminen on laajalle levinnyt käytäntö, joka ei koske siviili-ilmailua, jossa ilmaaluksen rekisteröinti tietyssä valtiossa on mahdollista ainoastaan silloin, jos kyseisen valtion siviili-ilmailuviranomaiset katsovat kykenevänsä valvomaan kyseisen ilmaaluksen toimintaa erityisesti turvallisuusmääräysten osalta. Katson siten, että tämä saattaa selittää sen, miksi päätöslauselmiin ei sisälly mitään alusten lipun vaihtamisen kaltaisia määräyksiä ilma-alusten osalta. Tästä ei kuitenkaan käy ilmi, että kun kysymyksessä on lentokone, osuuden (interest) käsite viittaisi ainoastaan sellaisen yrityksen osuuteen, joka on rekisteröinyt lentokoneen tietyssä valtiossa.

46. Koska päätöslauselmien tavoitteista tai sanamuodosta ei käy ilmi, että ministeriö olisi erehtynyt asetusta tulkitessaan, mielestäni ei ole tarpeellista tutkia perusteellisesti päätöslauselmalla 724 (1991) asetetun komitean lausuntoa, jossa myös puolustettiin lentokoneen takavarikointia. Selvästi komitean lausunnolle on annettava asianmukainen arvo; komitea koostuu sellaisten jäsenvaltioiden edustajista, jotka ovat turvallisuusneuvoston jäseniä, ja näiden edustajien mielipiteillä on huomattava merkitys. Komitea on kehittynyt tärkeäksi pysyväksi elimeksi päivittäisessä pakotteiden täytäntöönpanon valvonnassa, ja se voi edistää kansainvälisen yhteisön päätöslauselmien tulkinnan ja täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta. [19] Kuitenkin näyttää olevan kyseenalaista, voidaanko komitean lausuntoa esillä olevassa asiassa pitää sitovana senkään vuoksi, että tällaisesta vaikutuksesta ei todeta mitään päätöslauselmien asiaankuuluvissa kohdissa. Kuten on nähty, komitean hyväksyntä oli hankittava tietyissä tapauksissa, [20] mutta kuljetusajoneuvon takavarikointia koskeva päätös ei kuulu näihin tapauksiin, ja siten komitean yleistoimivaltaan ei kuulu päätöksentekovalta. [21] Lisäksi komitean lausuntoon ei sisälly käytännössä mitään perustelua, josta voisi olla apua. Siinä ei esimerkiksi oteta kantaa "osuuden" (interest) tulkintaan tai mihinkään muihin päätöslauselman 820 (1993) 24 kohdan käsitteisiin.

47. Kuitenkin, edes pitämättä komitean lausuntoa ratkaisevana, vaikka lausuntoa ei itse asiassa otettaisi ollenkaan huomioon, johtopäätökseni on, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmat eivät edellytä tulkintaa, joka poikkeaa asetuksen 8 artiklan selvästä sanamuodosta.

19 — Ks. Scharf, M. P., ja Dorosin, J. L. 1993: Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee. — Brooklyn Journal of International Law. S. 771—827.

20 — Ks. esim. päätöslauselman 820 (1993) 15 kohta.

21 — Ks. päätöslauselman 724 (1991) 5 b kohta, joka on mainittu edellä 11 kohdassa; ks. Kuyper, Pieter-Jan 1993: Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy. — The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension (toim. M. Maresceau) Martinus Nijhoff. S. 387, 397; jossa hän tutkii kysymystä Irakia vastaan toteutettujen pakotteiden osalta, joille on olemassa vastaavanlainen komitea.

Oikeusvarmuuden periaate, suhteellisuusperiaate ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaate

48. Lopuksi Bosphorus Airways nojautuu tiettyihin yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin: oikeusvarmuuden periaate, suhteellisuusperiaate ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaate. Oikeusvarmuuden periaatteen osalta Bosphorus Airways esittää, että säännöksen oikeusvaikutuksen on oltava selkeä ja ennakoitavissa sen henkilön osalta, jota säännös koskee. Bosphorus Airwaysin mukaan näin on erityisesti silloin, jos säännöksellä on rankaiseva vaikutus, se on luonteeltaan ankara ja sitä sovelletaan viattomaan osapuoleen.

49. Mielestäni kysymystä asetuksen vaikutuksista voidaan parhaiten tarkastella suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteen yhteydessä. Olen katsonut, että kyseisen säännöksen sanamuoto on selkeä. Näiltä osin kysymys ei ole oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisesta, eikä Bosphorus Airways ole esittänyt mitään muuta tapaa, jolla periaatetta olisi loukattu. Kysymys on siten sen selvittämisestä, onko suhteellisuusperiaatetta tai periaatetta perusoikeuksien kunnioittamisesta loukattu. Nämä kaksi kohtaa voidaan käsitellä sopivasti yhdessä.

50. Tästä osasta Bosphorus Airwaysin väitteitä käy esille tärkeä kysymys, ja tarkastelen siten yksityiskohtaisemmin kysymystä siitä, onko ministeriön toiminta loukannut Bosphorus Airwaysin perusoikeuksia ja merkitseekö kyseinen toiminta suhteellisuusperiaatteen loukkaamista tässä yhteydessä.

51. On selvää, että perusoikeuksien kunnioittaminen kuuluu yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja taatessaan tällaisten oikeuksien kunnioittamisen yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteet ja kansainväliset sopimukset, erityisesti yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen, jolla on erityistä merkitystä tässä suhteessa. [22]

52. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä sopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, ilmaistaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö perustamissopimuksen muodossa. Kyseinen F artiklan 2 kohta on sopimuksen I osastossa, eikä se siten kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan siltä osin, kuin se koskee unionisopimuksen kaikkia alueita. [23] Suhteessa EY:n perustamissopimukseen artiklassa vahvistetaan ja lujitetaan yhteisöjen

22 — Ks. erityisesti lausunto 2/94, 28.3.1996 (32 ja 33 kohta, Kok. 1996, s. I-1759).

23 — Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen L artikla.

tuomioistuimen oikeuskäytäntöä korostamalla perusoikeuksien kunnioittamisen ensiarvoista merkitystä.

53. Perusoikeuksien kunnioittaminen on siten edellytys yhteisön säädöksien, [24] esillä olevassa asiassa asetuksen, laillisuudelle. Myös jäsenvaltioiden on tietysti kunnioitettava perusoikeuksia, kun ne panevat täytäntöön yhteisön toimia. [25] Kaikki jäsenvaltiot ovat joka tapauksessa sopimuspuolia Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, vaikka tämä sopimus ei ole kaikissa jäsenvaltioissa valtion sisäistä oikeutta. Vaikka yhteisö ei itse ole sopimuspuolena yleissopimuksessa eikä se myöskään voi tulla sopimuspuoleksi ilman sekä yleissopimuksen [26] että perustamissopimuksen muutosta [27] ja vaikka yleissopimus ei muodollisesti sitoisikaan yhteisöä, yleissopimuksen voidaan katsoa olevan käytännöllisistä syistä osa yhteisön oikeutta, ja siihen voidaan vedota sellaisenaan sekä yhteisöjen tuomioistuimessa että kansallisissa tuomioistuimissa, joissa käsitellään yhteisön oikeuteen liittyvää asiaa. Asia on erityisesti näin, kun kysymyksessä on jäsenvaltioiden suorittama yhteisön oikeuden täytäntöönpano, kuten tässä asiassa. Yhteisön oikeus ei voi vapauttaa jäsenvaltioita niiden yleissopimuksesta johtuvista velvoitteista.

54. Bosphorus Airways viittaa erityisesti yleissopimuksessa suojattuun oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudesta sekä oikeuteen harjoittaa kaupallista toimintaa, joka on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettu myös perusoikeudeksi. Bosphorus Airways väittää, että ministeriön omaksuma asetuksen tulkinta loukkaa näitä oikeuksia, koska tämä tulkinta, kuten Bosphorus Airways asian ilmaisee, tosiasiassa tuhoaisi Bosphorus Airwaysin. Se esittää myös, että asetus olisi kokonaan tai osittain pätemätön, jos sen seurauksena tuhottaisiin Bosphorus Airwaysin asemassa olevan täysin viattoman yrityksen omaisuus.

55. Omistusoikeuden suoja määritellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa olevassa 1 artiklassa seuraavasti:

"Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen

24 — Em. lausunnon 2/94 34 kohta.

25 — Asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 19 kohta), ja asia C-351/92, Graff v. Hauptzollamt Köln-Rheinau, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3361, 17 kohta).

26 — Yleissopimuksen 66 artiklan 1 kohdan mukaan yleissopimus on avoinna ainoastaan Euroopan neuvoston jäsenmaiden allekirjoittamista varten.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu lausunto 2/94.

verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen."

56. Lisäpöytäkirjan 5 artiklan mukaan korkeiden sopimuspuolten kesken 1 artiklan määräyksiä on pidettävä yleissopimuksen lisäartikloina.

57. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut useissa tuomioissaan alkaen asiassa Sporrong ja Lönnroth [28] annetusta tuomiosta, että ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää kolme erillistä sääntöä. Ensimmäinen sääntö ensimmäisen kappaleen ensimmäisessä virkkeessä on yleisluontoinen ja tuo julki oikeuden nauttia rauhassa omaisuudesta; toinen sääntö saman kappaleen toisessa virkkeessä säätelee pakkolunastuksen edellytyksiä; ja toisessa kappaleessa mainittu kolmas sääntö oikeuttaa sopimusvaltiot valvomaan omaisuuden käyttöä yleisen edun nimissä. Nämä kolme sääntöä eivät ole erillisiä siinä mielessä, että ne eivät olisi yhteydessä toisiinsa; toinen ja kolmas sääntö koskevat omaisuuden nauttimiseen puuttumista tietyissä tapauksissa, ja niitä olisi siten tulkittava ensimmäisen säännön mukaisen yleisen periaatteen valossa.

58. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että 1 artikla kattaa sen kaltaisen intressin, joka Bosphorus Airwaysillä on takavarikoidun lentokoneen suhteen: omistuksen käsitteelle annetaan laaja tulkinta, joten omistus sisältää myös vuokraan perustuvat intressit. [29] Kuitenkin, vaikka tunnustetaan valtion oikeus valvoa omaisuuden käyttöä yleisen edun nimissä, 1 artiklassa edellytetään asianmukaisen tasapainon löytämistä. Asiassa Sporrong ja Lönnroth Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuvaili omaa tehtäväänsä seuraavasti:

"— — tämän tuomioistuimen on ratkaistava, löydettiinkö yhteiskunnan yleisen edun vaatimusten ja yksityisen perusoikeuksien suojelua koskevien edellytysten välillä oikeudenmukainen tasapaino."

59. Kysymys on siten sen selvittämisestä, kuinka tätä testiä on sovellettava. Vaikka näyttää siltä, ettei ole olemassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä, jotka koskisivat erityisesti omaisuuden takavarikointia sovellettaessa kansainvälisiä pakotteita, tukea voidaan kuitenkin saada kyseisen tuomioistuimen yleisestä lähestymistavasta. Siten esimerkiksi asiassa AGOSI vastaan Yhdistynyt kuningaskunta [30] annetussa tuomiossa, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan tulliviranomaiset takavarikoivat kantajille kuuluvia kultakolikoita sen jälkeen, kun

28 — Asia Sporrong ja Lönnroth, tuomio 23.9.1982, 69 kohta.

29 — Tapaus Mellacher ym. v. Itävalta, tuomio 19.12.1989, 43 kohta.

30 — Asia AGOSI v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 24.10.1986.

kolmannet osapuolet olivat pyrkineet tuomaan näitä kolikoita laittomasti maahan, tuomioistuin turvautui testiin "oikeudenmukaisesta tasapainosta" selvittääkseen sen, oliko takavarikointi perusteltu pakkotäytäntöönpanotoimenpide suhteessa syyttömään omistajaan. Tuomioistuimen mukaan omistajan mahdollinen "virhe" oli ainoastaan yksi niistä tekijöistä, jotka oli otettava huomioon; toinen seikka oli omistajan käytettävissä oleva menettely saattaa asiansa hallinnollisten viranomaisten käsiteltäväksi ennen tavaroiden takavarikoinnin vahvistamista ja mahdollisuus saattaa hallinnollinen päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin katsoi, että käytettävissä olevien menettelyjen valossa mitään oikeuksien loukkaamista ei ollut tapahtunut. Tuomioistuin päätyi samanlaiseen ratkaisuun asiassa Air Canada vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa. [31] Kyseisessä tapauksessa Air Canadan omistaman ja käyttämän lentokoneen havaittiin sen Heathrow'n lentokentälle laskeutumisen jälkeen kuljettavan erittäin merkittävää määrää kiellettyjä huumeita, ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulliviranomaiset takavarikoivat koneen, mutta vapauttivat sen samana päivänä lentoyhtiön maksettua 50 000 Englannin puntaa (GBP). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että toteutetut toimenpiteet olivat yleisen edun mukaisia huumekuljetusten vastaisessa taistelussa, eivätkä ne olleet suhteettomia tavoiteltuun päämäärään nähden.

60. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi samanlaiseen ratkaisuun tapauksissa, joissa kysymys oli omistusoikeudesta tai oikeudesta jatkaa kaupallista toimintaa. Siten asiassa C-280/93, Saksa vastaan neuvosto, 5.10.1994 antamassaan tuomiossa, [32] joka koski banaanien yhteistä markkinajärjestelyä, yhteisöjen tuomioistuin vetosi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä:

"Sekä omistusoikeus että oikeus harjoittaa vapaasti liiketoimintaa kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin. Kuitenkaan nämä periaatteet eivät ole ehdottomia, vaan niitä on tarkasteltava suhteessa niiden sosiaaliseen tehtävään. Siten omistusoikeutta ja oikeutta harjoittaa vapaasti liiketoimintaa voidaan rajoittaa, erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, jos nämä rajoitukset todellisuudessa vastaavat yhteisön tavoittelemaa yleistä etua eivätkä merkitse suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, joka vahingoittaisi näiden taattujen oikeuksien sisältöä."

61. Tämä ratkaisu perustui yhteisöjen tuomioistuimen tekemään omistusoikeuden täsmällisempään arviointiin, joka sisältyi asiassa 44/79, Hauer vastaan Land Rheinland-Pfalz, 13.12.1979 annettuun tuomioon [33], johon oli saatu vaikutteita ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklasta ja jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudesta ja käytännöstä. Kyseisessä asiassa oli kysymyksessä viininistutuksen väliaikainen kielto, ja yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli julkisasiamies Capotortin kannan mukaisesti tätä kieltoa omaisuuden käytön

31 — Asia Air Canada v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.5.1995.

32 — Asia C-280/93, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

33 — Asia 44/79, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, 17—30 kohta; erityisesti 23 kohta).

rajoituksen näkökulmasta. Viitattuaan periaatteeseen, joka kävi useasti ilmi edellä mainitusta oikeuskäytännöstä, yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: [34]

"Siten on tarpeellista selvittää riidanalaisen asetuksen tarkoitus ja arvioida, onko olemassa riittävä yhteys asetuksen mukaisten toimenpiteiden ja yhteisöjen tässä asiassa tavoitteleman päämäärän osalta."

62. Tästä ratkaisusta käy myös ilmi, että esillä olevassa asiassa suhteellisuusperiaate, vaikka Bosphorus Airways on esittänyt sen erillisenä perusteluna, on olennainen osa sitä testiä, joka on tehtävä tarkasteltaessa väitettä Bosphorus Airwaysin omistusoikeuden rikkomisesta. Itse asiassa olennainen kysymys on se, onko ilmeinen puuttuminen Bosphorus Airwaysin lentokoneen omistukseen suhteellinen toimenpide verrattuna niihin yleisen edun päämääriin, joita asetuksella pyritään saavuttamaan.

63. Ei näytä olevan epäilystäkään siitä, että Bosphorus Airwaysin perusoikeudet ovat kysymyksessä esillä olevassa asiassa. Olen jo maininnut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo vuokraan liittyvien intressien kuuluvan lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaan. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Wachauf [35] antamassaan tuomiossa, että vuokralainen saattoi vedota perusoikeuksiin, ja vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei tässä kyseisessä tuomiossa viitannutkaan nimenomaisesti omistusoikeuteen, se viittasi asiassa Hauer annettuun tuomioon, joka koski omistusoikeuksia. Lisäksi on selvää, että lentokoneen takavarikointi oli ankara rajoitus Bosphorus Airwaysin omistusoikeuden käytölle, eikä tätä rajoitusta ole helppoa erottaa vaikutustensa osalta väliaikaisesta hallinnan menetyksestä.

64. Toisaalta on myös selvää, että on olemassa erittäin vahva yleinen etu sen puolesta, että Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston sulkutoimenpiteet pannaan täytäntöön. Itse asiassa on vaikea kuvitella voimakkaampaa yleistä etua kuin entisessä Jugoslaviassa, erityisesti Bosnia-Hertsegovinassa, riehuvan tuhoa aikaansaavan sisällissodan pysäyttäminen. Kansainvälinen yhteisö katsoi, että tämän sodan lopettamiseksi oli tarpeen painostaa Jugoslavian liittotasavaltaa (Serbia ja Montenegro) sen osan vuoksi Bosnian konfliktissa. Vastaavasti turvallisuusneuvosto päätti antaa ja myöhemmin vahvistaa talouspakotteita, jotka yhteisö pani täytäntöön. Tällaiset pakotteet vaikuttavat välttämättä omistusoikeuksiin, joihin sisältyvät viattomien taloudellisten toimijoiden oikeudet. Tässä suhteessa Bosphorus Airways ei ole missään tapauksessa ainutlaatuisessa asemassa. Myös monet muut, mukaan luettuina osapuolet,

34 — Em. asia Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, tuomion 23 kohta.

35 — Mainittu edellä alaviitteessä 25.

joilla oli merkittäviä kaupallisia intressejä Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro), ovat todennäköisesti kokeneet vakavia tappioita sulkutoimenpiteiden vuoksi. Tällaiset tappiot ovat välttämättömiä, jotta pakotteet olisivat tehokkaita.

65. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että millaisia tahansa puuttumisia omistusoikeuteen olisi siedettävä tällaisissa olosuhteissa. Jos näytettäisiin, että tällainen puuttuminen olisi täysin kohtuuton niiden päämäärien valossa, joihin toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät, tällöin yhteisöjen tuomioistuimen olisi puututtava asiaan. Tässä suhteessa saattaa olla tarpeellista arvioida kaikkien myöhemmin mahdollisesti saatujen tietojen ja olosuhteiden uudelleenarvioinnin perusteella, oliko toimivaltaisten viranomaisten alunperin kiireellisenä toteuttaman toimenpiteen ylläpito perusteltua. Kuitenkin esillä olevassa asiassa, kuten olen edellä todennut, [36] päätöstä lentokoneen takavarikoinnista sillä perusteella, että sen omisti yritys, jonka kotipaikka oli Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro), ei voida pitää kohtuuttomana sen tekohetkellä eikä myöhemmin, ei edes vaikka tällainen yritys ei harjoittanut määräysvaltaa lentokoneeseen takavarikointihetkellä. Siten katson, että pakotetoimenpiteet oikeuttavat kanteen kohteena olevan päätöksen.

66. Bosphorus Airways on korostanut päätöksen kohtalokkaita taloudellisia ja kaupallisia seurauksia. En ole vakuuttunut siitä, että näille seurauksille voitaisiin antaa se painoarvo, jota Bosphorus Airways esittää. Taloudelliset seuraukset voivat vaihdella — toisissa tapauksissa vuokralainen saattaa kyetä yksinkertaisesti irtisanomaan sopimuksen ja vuokraamaan toisen lentokoneen. Joka tapauksessa en katso, että on mahdollista olla soveltamatta tämänkaltaista yleistä toimenpidettä vain niiden taloudellisten seurausten vuoksi, joita sillä voi olla tietyssä tapauksessa. Asiaankuuluva kysymys näyttää mielestäni olevan se, onko lentokoneen takavarikointi yhteensopiva yleisen toimenpiteen kanssa sellaisessa tilanteessa, jossa omistajana, eikä vuokraajana, on yritys sellaiselta alueelta, jota vastaan pakotetoimenpide on suunnattu. Mutta vaikka olisi asiaankuuluvaa ottaa huomioon väitetyt Bosphorus Airwaysille aiheutuneet vahingot, en katso, että suhteellisuusperiaatetta loukattaisiin, kun otetaan huomioon asiaan liittyvän yleisen edun tärkeys.

67. Katson siksi, että riidanalainen päätös ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen testiä soveltaen aiheuttanut epätasapainoa yleisen edun vaatimusten ja yksityisen perusoikeuksien suojelun vaatimusten välille. Tämä ratkaisu näyttää yhdenmukaiselta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa yleensä. Eikä Bosphorus Airways ole esittänyt myöskään mitään Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyvää oikeuskäytäntöä vaatimustensa tueksi.

36 — Ks. ratkaisuehdotuksen 39— 42 kohta.

68. Ratkaisu ei näytä erilaiselta, vaikka viitattaisiin perusoikeuksiin sellaisina kuin ne ovat "jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä", johon on viitattu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa. Asiassa Hauer antamassaan tuomiossa [37] (20 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi viitaten erityisesti Saksan, Irlannin ja Italian perustuslakeihin, että jäsenvaltioiden perustuslailliset säännöt ja käytännöt mahdollistavat sen, että lainsäätäjä valvoo yksityisen omaisuuden käyttöä yleisen edun mukaisesti. Ei ole myöskään esitetty, että olisi olemassa oikeuskäytäntöä, joka tukisi sitä, että riidanalainen päätös loukkasi perusoikeuksia. High Court of Irelandin päätös perustui, kuten on nähty, eri perusteisiin.

69. Olen ehdottanut, että suhteellisuusperiaatetta voitaisiin tarkastella yhdessä perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteen kanssa. Jos suhteellisuusperiaatetta tarkasteltaisiin yksinään, olisi päädyttävä samankaltaiseen ratkaisuun: Bosphorus Airwaysin etuihin puuttuminen olisi tarpeen tasapainottaa yleisen edun kanssa. Mielestäni on päädyttävä tähän samaan ratkaisuun. Yleinen etu on selvästi poikkeuksellisen merkittävä.

Ratkaisuehdotus

70. Ehdotan, että Supreme Court of Irelandin esittämään kysymykseen olisi vastattava seuraavalla tavalla:

"Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 990/93 8 artiklaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan lentokoneeseen, josta suurimman osan omistaa tai jonka määräysvalta kuuluu yritykselle, jonka kotipaikka on Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro), vaikka omistaja on vuokrannut lentokoneen neljäksi vuodeksi yritykselle, jonka kotipaikka tai toimipaikka ei ole Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro)."

37 — Mainittu edellä alaviitteessä 33.