FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 30 april 1996 *

1. Detta mål rör verkan av sanktioner mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) och tolkningen av en förordning från Europeiska unionens råd som har till syfte att genomföra ett visst antal resolutioner från Förenta nationernas säkerhetsråd. Förfarandet i målet vid den nationella domstolen avser ett beslut som den irländska transport-, energi-och kommunikationsministern (nedan kallad ministern) fattade vid genomförandet av denna förordning i vilket det förordnas om beslag av ett flygplan som ägdes av Yugoslav Airlines (nedan kallat JAT), men som nyttjades av Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS (nedan kallat Bosphorus Airways), ett turkiskt charterbolag. Detta bolag hade för en fyraårsperiod hyrt flygplanet av JAT innan förordningen antogs. Flygplanet var uppställt på Dublins flygplats för underhållsarbeten då ministern fattade det ifrågasatta beslutet. Innan bakgrunden undersöks närmare är det lämpligt att beskriva de tillämpliga bestämmelserna i målet.

Tillämpliga bestämmelser

2. Under kriget i det forna Jugoslavien antog Förenta nationernas säkerhetsråd, som enligt Förenta nationernas stadga har huvudansvaret för att upprätthålla fred och internationell säkerhet, ett antal resolutioner, enligt vilka det krävdes att medlemsstaterna i Förenta nationerna vidtog vissa åtgärder med anledning av embargot och andra sanktioner. Dessa resolutioner hade antagits enligt kapitel VII i stadgan och var således bindande för samtliga medlemsstater.

3. Den första av dessa resolutioner var resolution 713 (1991), antagen den 25 september 1991, i vilken säkerhetsrådet förklarade sig vara djupt bekymrat över striderna i Jugoslavien och bestämde att

"i syfte att upprätta fred och stabilitet i Jugoslavien, skall alla stater omedelbart införa ett allmänt och fullständigt embargo på samtliga leveranser av vapen och militär utrustning till Jugoslavien, till dess att säkerhetsrådet beslutar annat efter att generalsekreteraren har samrått med den jugoslaviska regeringen" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. [1]

4. I resolution 757 (1992), antagen den 30 maj 1992, fördömde säkerhetsrådet Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Monte-

* Originalspråk: engelska.

1 — Se punkt 6 i resolutionen.

negro) för att inte ha vidtagit några verkningsfulla åtgärder för att uppfylla kraven enligt resolution 752 (1992), i vilken det begärdes att striderna i Bosnien-Hercegovina skulle upphöra. Säkerhetsrådet vidtog ytterligare åtgärder, däribland ett handelsembargo och ett finansiellt embargo. Det beslutade bland annat att [2]

"alla stater skall hindra

a) all import till sitt territorium av basvaror eller andra varor från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som exporteras därifrån efter dagen för denna resolution,

b) all verksamhet som drivs av deras egna medborgare eller inom deras eget territorium, vilken skulle ha till verkan eller till syfte att främja export eller transitering av basvaror eller andra varor från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), och samtliga transaktioner som involverar deras egna medborgare, fartyg eller flygplan vilka för deras flagg eller som sker på deras eget territorium och som avser basvaror eller andra varor från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som exporteras därifrån efter dagen för denna resolution, däribland särskilt all kapitalöverföring till Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som är avsedd för sådana verksamheter eller transaktioner,

c) all försäljning eller leveranser som utförs av deras egna medborgare eller från deras eget territorium, eller med hjälp av fartyg eller flygplan som för deras flagg, av alla basvaror och andra varor, oavsett om dessa kommer från deras eget territorium eller inte, dock inte leveranser för rent medicinska ändamål eller av livsmedel, vilka har anmälts till den kommitté som har upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991), till varje fysisk eller juridisk person som befinner sig i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), eller till varje fysisk eller juridisk person för all sorts affärsverksamhet som drivs i eller från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) samt all verksamhet som drivs av deras egna medborgare eller från deras eget territorium vilken gynnar eller beräknas gynna sådan försäljning eller sådana leveranser av sådana basvaror eller andra varor." [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

5. Paragraf 7 i samma resolution är av särskild betydelse för detta mål. Säkerhetsrådet har där bestämt att

"alla stater skall

a) neka alla flygplan tillstånd att lyfta från sitt territorium, att landa på eller flyga

2 — Punkt 4 i resolutionen.

över detta territorium om flygplanet är avsett att landa på Federala republiken Jugoslaviens (Serbien och Montenegro) territorium eller om det har lyft från detta territorium, såvida inte den kommitté som har upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991) av humanitära eller andra skäl har godkänt denna särskilda flygtur, enligt de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet,

b) förbjuda att tjänster tillhandahålls av deras egna medborgare eller från deras eget territorium när tjänsterna avser konstruktion och underhåll av flygplan som är registrerade i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), eller delar av sådana flygplan, att flygcertifikat utfärdas för sådana flygplan, eller att det utges ersättning för nya krav enligt gällande försäkringsavtal och att nya direktförsäkringar avseende sådana flygplan tillhandahålls."

6. Säkerhetsrådet beslutade genom resolution 787 (1992), som antogs den 16 november 1992, att även förbjuda transitering genom Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) av ett visst antal ekonomiskt vitala produkter (se paragraf 9). I paragraf 10 beslutade det dessutom att

"alla fartyg i vilka en person eller ett företag från, eller med verksamhet i, Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) har ett majoritetsintresse eller avgörande inflytande skall, vid tillämpningen av de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet, anses som ett fartyg från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), oavsett under vilken flagg det förs" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

7. Bestämmelserna angående embargot förstärktes ytterligare genom resolution 820 (1993), antagen den 17 april 1993, vilken har en direkt koppling till detta mål. Denna resolution innehåller vissa bestämmelser angående transitering av varor och produkter genom Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) på Donau, och grundregeln är att sådan transitering "endast får ske om den uttryckligen har tillåtits av den kommitté som har upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991)" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (se paragraf 15). I resolutionen föreskrivs dessutom att medel som tillhör eller kontrolleras av myndigheterna i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) eller av företag i denna stat skall frysas (paragraf 21). Säkerhetsrådet beslutade också "att förbjuda all transport av basvaror och andra varor över landgränserna eller från eller till hamnar i Federala republiken

Jugoslavien (Serbien och Montenegro)", med mycket begränsade undantag för leveranser av läkemedel och livsmedelsprodukter, nödvändiga humanitära leveranser och tillåtna transiteringar (paragraf 22).

8. Paragraf 24 i resolution 820 (1993) är av central betydelse för detta mål. I denna stadgas att säkerhetsrådet

"*Beslutar* att samtliga stater skall beslagta alla fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan som befinner sig på deras eget territorium och i vilka en person eller ett företag i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) har ett majoritetsintresse eller avgörande inflytande, och att dessa fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan skall kunna konfiskeras av den stat som har utfört beslaget om det fastställs att de har nyttjats i strid med resolutionerna 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller denna resolution".

9. Det finns ett nära samband mellan denna paragraf och paragraf 25, i vilken det beslutas att

"i avvaktan på att det görs en undersökning skall alla medlemsstater stoppa samtliga fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och last som har hittats på deras eget territorium och som misstänks ha nyttjats eller nyttjas i strid med resolutionerna 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller denna resolution, och om det fastställs att resolutionerna har överträtts, skall dessa fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan beslagtas och skall dessa samt deras last, om det kan anses lämpligt, konfiskeras av den stat som har stoppat dem".

10. Vidare rör resolutionen tillhandahållande av tjänster (paragraf 27) och handelssjöfart (paragraf 28). Det är det senare som målet Ebony Maritime rör. [3]

11. I de ovan nämnda resolutionerna hänvisas det ofta till den kommitté som har upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991). De huvudsakliga uppgifterna för denna kommitté räknas upp i paragraf 5 b i denna resolution, som antogs den 15 december 1991. I denna stadgas att säkerhetsrådet

"*Beslutar* att det skall upprättas en kommitté i säkerhetsrådet, i överensstämmelse med artikel 28 i dess preliminära förfaranderegler,

3 — Mål C-177/95, vilket ännu inte har avgjorts.

vilken skall vara sammansatt av alla medlemmar i säkerhetsrådet och på vilken det ankommer att fullgöra de uppgifter som räknas upp nedan och att till säkerhetsrådet inge en rapport över sitt arbete, med yttranden och rekommendationer:

i) undersöka de rapporter som har överlämnats i enlighet med punkt a [i resolution 713 (1991)],

ii) begära att samtliga medlemsstater tillställer kommittén vidare information angående de åtgärder som de har vidtagit avseende det faktiska införandet av det embargo som föreskrivs i paragraf 6 i resolution 713 (1991),

iii) undersöka alla uppgifter som staterna har inkommit med till kommittén i fråga om överträdelser av embargot och att, i detta sammanhang, utfärda rekommendationer till säkerhetsrådet om sätt för att öka embargots genomslagskraft, och

iv) rekommendera lämpliga åtgärder till följd av överträdelser av det allmänna och fullständiga embargot på samtliga leveranser av vapen och militär utrustning till Jugoslavien och regelbundet tillhandahålla generalsekreteraren information för vidarebefordran till samtliga medlemsstater" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

12. Gemenskapen har vidtagit olika åtgärder för att verkställa de ovan nämnda resolutionerna. Den som det är fråga om i detta mål är rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) (nedan kallad förordningen). [4] Rådet har genom att anta denna förordning försökt att stärka embargot mot Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), vilket det hade beslutats om i resolution 820 (1993) [5]. Genom förordningen, som grundas på artikel 113 i fördraget, ersattes och upphävdes rådet tidigare förordningar angående embargot. [6]

13. I övervägandena i ingressen hänvisas det till situationen i det forna Jugoslavien, särskilt i Bosnien-Hercegovina, till den roll som Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) hade och till de olika resolutionerna från säkerhetsrådet. I ingressen stadgas att

"Gemenskapen och dess medlemsstater har kommit överens om att tillgripa en gemenskapshandling bland annat för att säkerställa

4 — EGT nr L 102, 1993, s. 14.

5 — Nämnd i punkt 7 ovan.

6 — Rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 151, 1992, s. 4), rådets förordning (EEG) nr 2655/92 av den 8 september 1992 om begränsning av användningen av tullkonventionen om internationell transport av gods upptaget i TIR-carneter (TIR-konventionen) beträffande försändelser mellan två platser i Europeiska ekonomiska gemenskapen som passerar genom republikerna Serbiens och Montenegros territorium (EGT nr L 266, 1992, s. 26), och rådets förordning (EEG) nr 2656/92 av den 8 september 1992 om fastställelse av tekniska tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 1432/92 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] (EGT nr L 266, 1992, s. 27).

att vissa av dessa åtgärder genomförs enhetligt över hela gemenskapen".

14. I flertalet av förordningens bestämmelser återges i stora delar de olika åtgärder med anledning av embargot som föreskrivs i de ovan nämnda resolutionerna från säkerhetsrådet. Det är för detta ändamål tillräckligt att i första hand citera artiklarna 8 och 9, vilka har följande lydelse:

"Artikel 8

Alla fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan vars ägarmajoritet utgörs av personer eller företag i eller som styrs från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) skall beslagtas av behöriga myndigheter i medlemsstaterna. [Den svenska versionen borde rätteligen ha följande lydelse: '... vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av en fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från ...' Övers. anm.]

Kostnader för beslagtagna fartyg, fraktfordon, tåg och flygplan får debiteras deras ägare.

Artikel 9

Alla fartyg, fraktfordon, tåg, flygplan och all last som misstänks ha brutit mot eller bryta mot förordning (EEG) nr 1432/92 eller denna förordning skall tas i förvar av behöriga myndigheter i medlemsstaterna i avvaktan på undersökning." [7]

15. Vidare föreskrivs i artikel 11 att

"[d]enna förordning skall gälla på gemenskapens territorium, inbegripet dess luftrum, och på varje flygplan eller fartyg under en medlemsstats jurisdiktion och för varje person på annat håll som är medborgare i en medlemsstat och varje organ på annat håll som omfattas av eller som har bildats enligt en medlemsstats lagstiftning".

16. Förordningen trädde i kraft samma dag som den offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, det vill säga den 28 april 1993.

17. I Irland genomfördes förordningen genom European Communities (Prohibition of Trade with the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)) Regulations, 1993, vilka har antagits av ministern för

7 — Förordning nr 1432/92 anges i fotnot 6 ovan.

turism och handel. [8] I artikel 5 i dessa föreskrifter föreskrivs, i den mån det är relevant för detta mål, att

"[t]ransport-, energi-och kommunikationsministern är den behöriga myndigheten i fråga om artiklarna 8 och 9 i rådets förordning ...".

18. Slutligen kan det konstateras att förordning nr 990/93 har upphävts från och med den 27 februari 1996 tills vidare enligt rådets förordning (EG) nr 462/96. [9] Artikel 1.2 i denna förordning har följande lydelse:

"Så länge de förordningar som avses i punkt 1 är upphävda får medlemsstaterna frisläppa alla medel och all egendom som lagenligen frysts eller beslagtagits i enlighet med dessa förordningar, förutsatt att sådana medel eller sådan egendom som har blivit föremål för reklamation, retentionsrätt, dom eller servitut, eller som tillhör en person, ett partnerskap, ett företag eller en annan enhet som befunnits eller anses vara insolvent i enlighet med lag eller bokföringsregler i den berörda medlemsstaten, skall förbli frysta eller i beslag till dess de frisläpps i enlighet med tillämplig lag."

Bakgrund och förfarande vid den nationella domstolen

19. Bakgrunden, såsom den har angetts i beslutet om hänskjutande, kan sammanfattas enligt följande. Bosphorus Airways är ett bolag som bildades i Turkiet den 12 mars 1992. Den turkiske medborgaren Mustafa Illhameddin Ozbay innehar 96 procent av bolagets aktiekapital och resterande 4 procent ägs av andra turkiska medborgare. Bolaget bildades för att chartra flyg och arrangera resor.

20. Genom ett kontrakt av den 17 april 1992 hyrde Bosphorus Airways två flygplan av typen Boeing 737-300, som då var registrerade under beteckningen YUAN-J respektive YUAN-H och som tillhörde det jugoslaviska flygbolaget JAT, för en period om 48 månader, mot betalning av dels ett förskott om 1 miljon USD per flygplan, dels en månadshyra om 150 000 USD, likaledes per flygplan. Hyran i fråga är en så kallad "dry lease", vilket innebär att Bosphorus Airways håller med flygplanets besättning från sin egen personal. Bosphorus Airways har fullständig kontroll över den dagliga förvaltningen av flygplanet. I hyreskontraktet föreskrivs att uthyraren (det vill säga JAT) förblir

8 — S. I. nr 144 för år 1993.

9 — Rådets förordning (EG) nr 462/96 av den 11 mars 1996 om att tills vidare upphäva förordningarna (EEG) nr 990/93 och (EG) nr 2471/94 och att upphäva förordningarna (EG) nr 2472/94 och (EG) nr 2815/95 om att avbryta de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), de områden i Republiken Kroatien som står under Förenta nationernas beskydd och de områden i Republiken Bosnien-Hercegovina som kontrolleras av bosnienserbiska styrkor (EGT nr L 65, 1996, s. 1).

flygplanets ägare, men att hyrestagaren har rätt att låta registrera flygplanet i det turkiska civilflygregistret. Hyrestagaren lät vederbörligen registrera flygplanet vid det turkiska transport-och kommunikationsministeriet. I registreringsbevisen utpekas "det jugoslaviska flygbolaget JAT" som flygplanets ägare och "Bosphorus Hava Yollari AS" som dess nyttjare. Bevisen utfärdades i enlighet med de relevanta bestämmelserna i den turkiska lagen och konventionen om internationellt civilflyg, vilken undertecknades i Chicago den 7 december 1944.

21. I hyreskontraktet föreskrivs att Bosphorus inom sex månader efter kontraktets utgång skall ha köpeoption på flygplanet, för det fall uthyraren skulle besluta att sälja flygplanet.

22. Det har under förfarandet i målet vid den nationella domstolen visats att det inte finns något som tyder på att Bosphorus Airways har varit inblandat i något bedrägligt agerande genom att använda sig av utländsk flagg eller har försökt att på något sätt kringgå de sanktioner som FN har beslutat. Det har också framgått att transaktionen mellan Bosphorus Airways och JAT hade ingåtts helt i god tro. Det är inte tal om att JAT hade något som helst direkt eller indirekt intresse i Bosphorus Airways eller i detta bolags förvaltning eller ledning. Sedan flygplanen hade levererats har de uteslutande använts för resor arrangerade av Bosphorus Airways, som upprätthöll flygförbindelser mellan Turkiet å ena sidan och åtskilliga medlemsstater i gemenskapen samt Schweiz å andra sidan.

23. Den 16 april 1993 flög Bosphorus Airways ett av flygplanen (registrerat under beteckningen TC-CYO) till Dublins flygplats för att där genomgå vissa kontroller och underhållsarbeten som utfördes av TEAM Aer Lingus Limited, ett dotterbolag till det nationella irländska bolaget Aer Lingus som garanterar flygplanens underhåll. Dessa arbeten avslutades den 28 maj 1993 och flygplanet skulle just lyfta från Dublins flygplats då tillståndet att lyfta sköts upp på ministerns order. Därefter beslagtogs flygplanet i enlighet med ministerns instruktioner av den 8 juni 1993. Detta beslag beslutades i enlighet med artikel 8 i förordningen [10], av det skälet att det rörde sig om ett flygplan vars "ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet [utgjordes] av en fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro)".

24. Ministern hänvisade till en skrivelse från ordföranden i den kommitté i säkerhetsrådet som hade upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991) (nedan kallad kommittén). [11] Denna skrivelse utgjorde svar på en begäran om ledning och ett godkännande i fråga om de underhållsarbeten som utfördes av TEAM Aer Lingus. Denna begäran framställdes den 26 maj 1993 av Irlands ständiga

10 — Nämnd i punkt 14 ovan.
11 — Se punkt 11 ovan.

representant vid Förenta nationerna, det vill säga två dagar innan flygplanet stoppades. I sin skrivelse av den 14 juni 1993 uttryckte sig ordföranden enligt följande:

"Kommittén debatterade frågan vid sitt 71: a sammanträde, som hölls den 8 juni 1993, och bedömde att varje tillhandahållande av tjänster med avseende på ett flygplan som ägs av ett företag som är etablerat i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), med undantag för de som kommittén tidigare har tillåtit ... strider mot kraven enligt de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet. Kommitténs medlemmar har även erinrat om bestämmelserna i paragraf 24 i säkerhetsrådets resolution 820 (1993) avseende sådana flygplan, enligt vilken de irländska myndigheterna redan borde ha beslagtagit flygplanet i fråga ..."

25. Ministern framhöll vidare att kommitténs ordförande i en skrivelse av den 28 maj 1993 som var ställd till Turkiets ständiga representant vid Förenta nationerna hade angivit följande i fråga om de två flygplan som nyttjades av Bosphorus Airways:

"Kommittén har inte anslutit sig till den ståndpunkt som Ers excellens regering intar, enligt vilken detta flygplan kan fortsätta att nyttjas, och den har i detta hänseende erinrat om bestämmelserna i paragraf 24 i säkerhetsrådets resolution 820 (1993)."

26. Turkiets ambassadör i Irland begärde i juli 1993 att det beslagtagna flygplanet skulle flygas tillbaka till Turkiet för att där beslagtas och konfiskeras i enlighet med de resolutioner där sanktionerna föreskrivs. De irländska myndigheterna önskade att kommittén yttrade sig även över denna fråga, och i en skrivelse av den 4 augusti 1993 uttryckte sig kommitténs ordförande enligt följande:

"De irländska myndigheterna är i enlighet med de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet skyldiga att neka all service på flygplanet i fråga, inklusive sådan service som är nödvändig för att flygplanet skall kunna flygas tillbaka till Turkiet. Kommittén har således ansett att flygplanet skall förbli i beslag i Irland."

27. Det är också värt att nämna att enligt Bosphorus Airways görs betalningarna avseende hyra av flygplanet till ett spärrat konto, som förvaltas av den turkiska centralbanken i enlighet med den nationella lagstiftning genom vilken de sanktioner som Förenta nationerna har beslutat om genomförs. Det förefaller således som om dessa betalningar inte skulle komma JAT till del.

28. Bosphorus Airways väckte talan vid High Court i Dublin för att få ministerns beslut om beslag av flygplanet överprövat. High Court ogiltigförklarade ministerns beslut genom dom av den 21 juni 1994, på den grunden att artikel 8 inte var tillämplig

på flygplanet i fråga, eftersom det inte rörde sig om ett flygplan vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgjordes av en fysisk eller juridisk person som hade sitt säte eller hemvist i eller som bedrev sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). [12]

30. Under sammanträdet informerades domstolen om att beslaget av flygplanet hade hävts till följd av att förordningen hade upphävts.

Sakfrågan

29. Ministern överklagade domen från High Court till Supreme Court (högsta domstolen). Supreme Court fann att utgången av tvisten mellan ministern och Bosphorus Airways var beroende av tolkningen av artikel 8 i förordningen. Supreme Court beslutade därför att ställa följande fråga till domstolen:

"Får artikel 8 i förordning nr 990/93/EEG tillämpas på ett flygplan vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av en juridisk person som har sitt säte i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), trots att detta flygplan, för en fyraårsperiod från och med den 22 april 1992, har hyrts ut till en juridisk person i vilken ingen fysisk eller juridisk person som har sitt hemvist eller säte i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) utgör ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet?"

31. Medan Bosphorus Airways kraftigt har bestritt lagenligheten av ministerns beslut att beslagta flygplanet, har den österrikiska och den danska regeringen samt kommissionen till stöd för svarandena hävdat att beslutet var riktigt. Den senare uppfattningen gör sig tydligt gällande vid en läsning av artikel 8 i förordningen. Då artikeln tillämpas på omständigheterna i fallet tycks dess lydelse inte lämna något utrymme för tvivel. I artikeln anges "ägarmajoritet ... utgörs av personer eller företag i eller som styrs från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro)". Begreppet "ägar-" är mycket vitt och omfattar alla former av äganderätt, och det framkom under förfarandet vid den nationella domstolen att JAT förblev flygplanets enda ägare. Den av Supreme Court ställda frågan grundas nämligen på detta faktiska konstaterande. Det är riktigt att betydelsen av det engelska begreppet "interest" är tämligen vag, men i de flesta övriga språkversioner av förordningen hänförs det i stället till begreppet ägande, vilket givetvis omfattar den äganderätt som JAT har till flygplanet. Begreppet ägande används dessutom i det andra stycket i artikel 8, där det föreskrivs att kostnaderna för beslag får

12 — Domen återges i följande publikationer: [1994] 2 ILRM 551 och [1994] 3 CMLR 464.

debiteras ägarna. För övrigt anges det i ett av övervägandena i ingressen till förordningen att

"[g]emenskapen och dess medlemsstater har kommit överens om att tillgripa en gemenskapshandling bland annat för att säkerställa att vissa av dessa åtgärder genomförs enhetligt över hela gemenskapen".

Behovet av att ge förordningen en enhetlig tolkning förefaller därför vara särskilt övertygande. Jag konstaterar i detta hänseende att de tvivel som uttrycks i beslutet om hänskjutande kanske aldrig skulle uppkomma i de övriga medlemsstaterna, där andra språkversioner tillämpas, eftersom det i de relevanta versionerna av förordningen klart hänvisas till ägande.

32. Den omständigheten att JAT under hyresperioden inte hade kontrollen över flygplanet tycks vara utan betydelse. Uttrycket "ägarmajoritet [eller kontrollerande majoritet]" som används i artikel 8 tyder på att frågan om kontroll inte uppkommer då det finns en ägarmajoritet.

33. Den fråga som gör sig gällande är således om det i det föreliggande fallet finns något övertygande skäl som ger fog för att tolka förordningen på ett sätt som avviker från dess lydelse. Enligt en fast rättspraxis gäller att

"det finns anledning att vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse inte bara beakta dess lydelse utan också dess sammanhang och de syften som eftersträvas med de föreskrifter i vilka den ingår". [13]

34. Säkerhetsrådets resolutioner, vilka förordningen har till syfte att genomföra, är av avgörande betydelse vad beträffar förordningens sammanhang och syften, och jag skall undersöka om dessa resolutioner påverkar den tolkning som förordningen skall ges. Bosphorus Airways har för övrigt åberopat ett antal allmänna principer i gemenskapsrätten till stöd för sin åsikt att artikel 8 i förordningen inte är tillämplig under omständigheterna i det föreliggande fallet.

Förordningen och resolutionerna

35. I ingressen till förordningen hänvisas det uttryckligen till de resolutioner som nämns ovan och där framgår klart att rådet hade till syfte att genomföra dem då det antog

13 — Dom av den 17 oktober 1995, Leifer m. fl. (C-83/94, Rec. s. I-3231, punkt 22).

förordningen. Det finns således inget tvivel om att förordningen skall tolkas mot bakgrund av dessa resolutioner. Frågan om dessa resolutioner i sig är bindande för gemenskapen skall, även om den är mycket intressant, inte avgöras i detta sammanhang. [14]

36. Det är betecknande att uttrycket "a majority or controlling interest" i den engelska versionen av förordningen ordagrant har tagits från paragraf 24 i resolution 820 (1993). Det är för övrigt i huvudsak samma uttryck som används i samtliga de tre av Förenta nationernas språk som också är språk inom gemenskapen (engelska, franska och spanska): "a majority or controlling interest", "un intérêt majoritaire ou prépondérant", "intereses mayoritorios o de control".

37. Bosphorus Airways har inte försökt att åberopa lydelsen av de relevanta resolutionerna till stöd för sin åsikt, enligt vilken artikel 8 i förordningen inte är tillämplig. Bolaget har emellertid hänvisat till det resonemang som har förts av High Court, som har gjort en teleologisk tolkning av förordningen. Domaren Justice Murphy vid High Court hade följande uppfattning: [15]

"Den stränga handelsordning som införs enligt förordningarna har uttryckligen till syfte att förhindra att Federala republiken driver eller fortsätter att driva verksamhet som leder till ytterligare oacceptabla förluster i människoliv och materiella skador. Det är uppenbart och obestritt att dessa förordningar har till syfte att ha en bestraffande, avskräckande eller sanktionerande verkan gentemot folket eller regeringen i denna orosfyllda republik. Omvänt är det också uppenbart att dessa förordningar inte har till syfte att bestraffa de folk eller de länder som inte på något sätt har vare sig givit upphov till eller medverkat till uppkomsten av dessa tragiska händelser."

38. I domen tolkas därefter begreppet "interest" [i den engelska versionen] mot bakgrund av ovannämnda syften: [16]

"Enligt min mening syftar graden eller omfattningen av det intresse [som är det begrepp som används i den engelska versionen] som det hänvisas till i artikeln till att identifiera en situation i vilken den person som med säte i eller som bedrev sin verksamhet från detta land kunde fatta beslut avseende de ifrågavarande egendomarnas dagliga nyttjande. En annan tolkning skulle vara både orealistisk och orättvis. Det vore absurt att beslagta egendom som en fullständigt oskyldig part har betalat en betydande summa för för att besitta eller nyttja, endast därför att en annan part har en teoretisk rätt att erhålla en nominell hyra för denna egendom. Förordningen har säkerligen till syfte att förhindra att den skyldiga parten nyttjar flygplan, fordon eller något annat transportmedel som skulle kunna användas för att

14 — För en analys av frågan se Bohr, S.: "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", i *European Journal of International Law*, 1993, s. 256, 262— 265.

15 — Nämnd i fotnot 12 ovan, punkt 16 i domen.

16 — Se punkt 17.

transportera varor i strid med det embargo som har införts genom förordningarna. Enligt min mening avser det i artikel 8 åsyftade begreppet 'intresse' [interest] i huvudsak rätten att besitta eller att kontrollera eller styra nyttjandet av egendomen snarare än den inkomst som inflyter från denna. Om förordningarnas syfte var att beröva de jugoslaviska medborgarna eller företagen en inkomst, skulle detta syfte kunna uppnås genom andra medel, i likhet med vad som följer av omständigheterna i detta fall. Det förefaller mig som om syftet med förordningarna uppnås till fullo så länge det inte finns någon medborgare från Serbien eller Montenegro som vare sig nyttjar, kontrollerar eller uppbär inkomst från det ifrågavarande flygplanet och beslaget av flygplanet skulle vara ett helt obefogat ingripande i Bosphorus Airways verksamhet."

39. Jag skulle kunna skriva under detta resonemang om det verkligen vore uppenbart att det syfte som eftersträvades med paragraf 820 (1993) var att förhindra att den skyldiga parten nyttjade flygplanet, vilket skulle kunna användas för att transportera varor i strid med embargot. Det förefaller mig emellertid som om en sådan restriktiv tolkning av resolutionen inte är övertygande. Det är inte möjligt att på grundval av resolutionernas lydelse fastställa att skyldigheten att beslagta transportmedlen uteslutande syftade till att förstärka handelsembargot. Det råder givetvis inget tvivel om att säkerhetsrådet avsåg att förstärka handelsembargot när det fattade sitt beslut. Denna slutsats kan dras av den omständigheten att det i den andra delen av paragraf 24 anges att de nämnda transportmedlen "kan komma att konfiskeras av den stat som har utfört beslaget om det visas att de har nyttjats i strid med resolutionerna 713 (1991), 757 (1992), 787 (1992) eller denna resolution". Det kan emellertid ingalunda uteslutas att säkerhetsrådet hade för avsikt att gå längre. Det skall erinras om att säkerhetsrådet även beslutade att alla medel som tillhörde eller var ämnade för myndigheter eller företag i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) skulle frysas. [17] Beslutet att beslagta transportmedel vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av företag i denna republik kan tolkas som ett beslut som även det bidrar till att frysa de tillgångar som finns i utlandet, även då det inte finns någon omedelbar risk för att de nyttjas för att kringgå handelsembargot. Såsom svarandena har uttryckt det i sina skriftliga synpunkter kan syftet i ett fall som detta vara att beröva det jugoslaviska företaget till och med den indirekta fördelen av att ett transportmedel fortsätter att vara i drift, att underhållas och att vara försäkrat.

40. Enligt min mening är det troligt att det är mycket svårare att gissa vilket det exakta syftet är med en gemenskapshandling genom vilken en resolution från Förenta nationernas säkerhetsråd genomförs än det vanligtvis är att fastställa syftet med en vanlig gemenskapshandling. Det är inte fråga om gemenskapsinstitutionernas egen avsikt, som ofta går att sluta sig till utifrån sammanhanget och övervägandena i ingressen och möjligen också utifrån de skriftliga yttranden som dessa institutioner har ingivit till domstolen, utan det syfte som eftersträvades av säkerhetsrådet, som är ett organ som är sammansatt av flera olika stater och som agerar under politiskt mycket spända förhållanden. En bokstavstolkning av texten skulle därför kunna vara mer betydelsefull.

17 — Se paragraf 5 i resolution 757 (1992).

41. Kommissionen har i sina skriftliga yttranden till domstolen också ansett att det är vanskligt att försöka fastställa de exakta syftena med beslutet från säkerhetsrådet. Kommissionen har emellertid bedömt att High Court har bildat sig en alltför snäv uppfattning om de eftersträvade målen. Enligt kommissionen är syftet också att undvika att medborgare eller företag i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) återfår transportmedel som tillfälligt befinner sig utanför deras kontroll. Den har påpekat att sanktioner aldrig är helt verkningsfulla och att det skulle kunna vara befogat att så snabbt som möjligt beslagta de transportmedel som medborgare i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) eventuellt skulle kunna dra nytta av snarare än att förlita sig på alla berörda parter för att undvika att kontrollen av transportmedlen övergår till personer från denna republik.

42. När det rör sig om ett flygplan har detta argument en särskild tyngd, eftersom det så länge som ett flygplan befinner sig i luften alltid finns en risk för att kursen oförutsett läggs om, i detta fall tillbaka till Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Risken kan vara mycket större när det rör sig om ett flygplan än när det är fråga om ett fartyg, beroende på var det för tillfället befinner sig. Då det rör sig om hyra kan man inte heller utesluta risken för att hyreskontraktet sägs upp innan det löper ut och att flygplanet återlämnas till sin ägare. Även om paragraf 24 endast hade till syfte att skärpa eller förstärka handelsembargot, skulle beslutet att beslagta ett flygplan som tillfälligt befinner sig utanför sin ägares kontroll följaktligen kunna vara berättigat.

43. Det går inte heller att finna fog för en restriktiv tolkning med stöd av resolutionernas ordalydelse. Som jag har konstaterat används begreppet "a majority or controlling interest" i paragraf 24 i den engelska versionen av resolutionen, vilket det också görs i den engelska versionen av förordningen. Av detta kan samma slutsats dras: det finns inget krav på kontroll då det finns en ägarmajoritet. Det finns inte heller något i resolutionernas lydelse som stöder uppfattningen att [det engelska] begreppet "interest", när det rör sig om ett flygplan, åsyftar det land där flygplanet har registrerats, i detta fall Turkiet. Säkerhetsrådet tycks ha avsett att göra en distinktion mellan ägandet och registreringen av ett flygplan. Det hänvisas i paragraf 7 b i resolution 757 (1992) [18] när tjänsterna avser konstruktion och underhåll av flygplan till "flygplan som är registrerade i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro)". Den omständigheten att denna definition inte används i paragraf 24 i resolution 820 (1993) gör att det kan antas att landet för registrering har bedömts vara utan betydelse.

44. Vidare anges det klart i paragraf 10 i resolution 787 (1992) att det i fråga om fartyg inte har någon betydelse under vilken flagg det förs, då det rör sig om att fastställa om en person eller ett företag i eller som bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) har ett majoritetsintresse eller avgörande inflytande i detta fartyg. Då det inte finns något stöd för motsatt uppfattning i ordalydelsen, förefaller det mig som om en liknande tolkning måste göras i fråga om

18 — Se punkt 5 ovan.

flygplan. I paragraf 24 i resolution 820 (1993), enligt vilken beslaget påbjuds, behandlas fartyg och flygplan på exakt samma sätt.

45. Företrädare för Bosphorus Airways påpekade under sammanträdet att byte av flagg är en utbredd vana beträffande fartyg, men att detta inte är fallet på civilflygsområdet där registreringen av ett flygplan i en viss stat endast är möjlig om luftfartsmyndigheterna i den staten är säkra på att de kan kontrollera flygplanets drift, särskilt vad beträffar säkerhetsföreskrifter. Detta kan enligt min mening utgöra en förklaring till varför det i fråga om flygplan inte finns någon bestämmelse som är jämförbar med den som avser fartygs flagg. Detta visar emellertid inte att [det engelska] begreppet "interest" vad beträffar flygplan endast avser det intresse som det företag har som registrerat flygplanet i en viss stat.

46. Eftersom varken resolutionernas syfte eller deras lydelse ger anledning att anse att ministern har gjort en felaktig tolkning av förordningen, förefaller det mig inte vara nödvändigt att närmare undersöka verkan av den uppfattning som den kommitté som har upprättats i överensstämmelse med resolution 724 (1991) har givit uttryck för, vilken även den gjorde bedömningen att flygplanet måste beslagtas. Det finns givetvis anledning att ge kommitténs uppfattning all den uppmärksamhet som den förtjänar. Kommittén är sammansatt av representanter från stater som är medlemmar i säkerhetsrådet, och deras uppfattning måste tillmätas stor vikt. Kommittén har utvecklats till ett viktigt permanent organ som är ansvarigt för den dagliga övervakningen av att sanktionerna tillämpas och den kan verka för att den internationella gemenskapen tolkar och tillämpar resolutionerna på ett enhetligt sätt. [19] Det är emellertid tveksamt om kommitténs uppfattning i detta fall kan anses bindande, då en sådan verkan inte förutses i de relevanta bestämmelserna i resolutionerna. Som jag har förklarat ovan måste kommittén i vissa fall ge sitt godkännande, [20] men beslutet att beslagta ett transportmedel utgör inte ett sådant fall och möjligheten att fatta beslut omfattas inte av utskottets allmänna befogenheter, [21] Kommitténs utlåtande innehåller endast ringa eller ingen motivering alls som skulle kunna vara till hjälp. Det ger till exempel ingen ledning för tolkningen av vare sig begreppet "interest" eller något annat begrepp i paragraf 24 i resolution 820 (1993).

47. Enligt min mening kan emellertid den slutsatsen dras att det enligt säkerhetsrådets resolutioner inte erfordras en tolkning som avviker från den klara lydelsen i artikel 8 i förordningen, även om kommitténs utlåtande inte anses som avgörande — och även om det inte tas någon hänsyn till detta utlåtande.

19 — Se Scharf, M. P. , och Dorosin, J. L. : "Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee", i *Brooklyn Journal of International Law*, 1993, s. 771— 827.

20 — Se till exempel paragraf 15 i resolution 820 (1993).

21 — Se paragraf 5 b i resolution 724 (1991), nämnd i punkt 11 ovan. Se Kuyper, Pieter-Jan: "Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy", i Maresceau, M. (utgivare), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Martinus Nijhoff, 1993, s. 387, 397, där han utreder frågan med avseende på de sanktioner som beslutades mot Irak, för vilket det finns en liknande kommitté.

Principerna om rättssäkerhet, proportionalitet och iakttagande av de grundläggande rättigheterna

48. Bosphorus Airways har slutligen åberopat ett visst antal allmänna principer i gemenskapsrätten: principerna om rättssäkerhet, proportionalitet och iakttagande av de grundläggande rättigheterna. Vad beträffar rättssäkerhet har Bosphorus Airways hävdat att en rättsregels rättsverkan måste vara klar och förutsägbar för den person som omfattas av den. Detta är särskilt fallet, såsom Bosphorus Airways har påstått, då bestämmelsen har en bestraffande verkan, är ytterst sträng och tillämpas på en oskyldig part.

49. Det förefaller mig som om det är mot bakgrund av principerna om proportionalitet och iakttagande av de grundläggande rättigheterna som förordningens rättsverkan bäst kan bedömas. Jag anser att den ifrågavarande bestämmelsens lydelse är klar. I den delen har principen om rättssäkerhet inte åsidosatts och Bosphorus Airways har inte angett att denna princip har åsidosatts på något annat sätt. Den fråga som därefter uppkommer är således om principerna om proportionalitet och iakttagande av de grundläggande rättigheterna har åsidosatts. Dessa båda frågor kan lämpligen undersökas tillsammans.

50. Denna del av Bosphorus Airways påståenden ger upphov till en viktig fråga och jag skall därför mer utförligt undersöka om ministerns åtgärd har kränkt Bosphorus Airways grundläggande rättigheter och om åtgärden i detta sammanhang innebär att proportionalitetsprincipen har åsidosatts.

51. Det har klart fastslagits att iakttagandet av de grundläggande rättigheterna är en av gemenskapsrättens allmänna principer och att domstolen genom att säkerställa att dessa rättigheter iakttas tar hänsyn till medlemsstaternas konstitutionella traditioner och till internationella konventioner, särskilt Europeiska konventionen angående de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, allmänt känd som Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vilken har en särskild betydelse i detta sammanhang [22].

52. Artikel F 2 i Fördraget om Europeiska unionen ger uttryck för domstolens rättspraxis genom att det i denna föreskrivs att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Artikel F 2 finns i avdelning I i fördraget och faller följaktligen utanför domstolens behörighet i den mån den omfattar Fördraget om Europeiska unionen i sin helhet. [23] Med avseende på EG-fördraget bekräftar och förstärker artikeln domstolens

22 — Se det nyligen avgivna yttrandet 2/94 av den 28 mars 1996 (REG s. I-1759), punkterna 32 och 33.

23 — Se artikel L i fördraget.

rättspraxis genom att den oerhörda vikten av att de grundläggande rättigheterna iakttas understryks i artikeln.

53. Iakttagandet av de grundläggande rättigheterna är således en förutsättning för gemenskapsrättsakternas lagenlighet [24] — i detta fall förordningens lagenlighet. De grundläggande rättigheterna skall givetvis också iakttas av medlemsstaterna när de genomför gemenskapsbestämmelser. [25] Samtliga medlemsstater är i varje fall fördragsslutande parter i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, även om denna inte har status som nationell lag i alla av dem. Trots att gemenskapen själv inte är fördragsslutande part i konventionen och inte kan bli det utan att såväl konventionen [26] som fördraget [27] ändras, och trots att konventionen inte formellt kan binda gemenskapen, kan konventionen inte desto mindre av praktiska skäl anses vara en del av gemenskapsrätten och kan som sådan åberopas såväl inför EG-domstolen som inför de nationella domstolarna då det är fråga om gemenskapsrätt. Detta är särskilt fallet när det, såsom i detta fall, är fråga om medlemsstaternas genomförande av gemenskapsrätten. Gemenskapsrätten kan inte frånta medlemsstaterna deras skyldigheter enligt konventionen.

54. Bosphorus Airways har särskilt hänvisat till rätten att fritt få nyttja sin egendom, vilken omfattas av konventionens skydd, och till rätten att få bedriva näringsverksamhet, vilken i domstolens rättspraxis också har erkänts som en grundläggande rättighet. Bosphorus Airways har hävdat att ministerns tolkning av den antagna förordningen innebär en kränkning av dessa rättigheter, eftersom den, såsom Bosphorus Airways uttrycker det, faktiskt leder till att Bosphorus Airways förstörs och utplånas. Bolaget har även hävdat att förordningen skulle vara helt eller delvis ogiltig i den mån den leder till att ett fullständigt oskyldigt företags egendom förstörs, såsom är fallet för Bosphorus Airways.

55. Äganderätten definieras enligt följande i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna:

"Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller

24 — Yttrande 2/94, punkt 34.

25 — Se dom av den 13 juli 1989, Wachauf (5/88, Rec. s. 2609, punkt 19), och av den 14 juli 1994, Graff (C-351/92, Rec. s. I-3361, punkt 17).

26 — Enligt artikel 66.1 i konventionen kan endast medlemmarna i Europarådet ansluta sig till konventionen.

27 — Se yttrande 2/94, nämnt i fotnot 22 ovan.

för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böten och viten."

56. Enligt artikel 5 i protokollet skall bestämmelserna i artikel 1, mellan de fördragsslutande parterna, anses som tillägg till konventionen.

57. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har i en rättspraxis som inleddes med domen i målet Sporrong och Lönnroth [28] fastställt att artikel 1 i första tilläggsprotokollet innefattar tre skilda regler. Den första regeln, som ingår i första stycket första meningen, är av allmänt slag och i denna uttalas principen om rätten att fritt få utnyttja sin egendom. Den andra regeln, som ingår i den andra meningen i samma stycke, avser berövande av egendom, för vilket det uppställs vissa villkor. I den tredje regeln, som fastslås i andra stycket, bekräftas att de fördragsslutande parterna har rätt att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Att dessa tre regler är olika skall inte förstås som att de inte har något samband med varandra. Den andra och den tredje regeln avser särskilda fall där rätten till egendom inte har lämnats okränkt och skall följaktligen tolkas mot bakgrund av den allmänna princip som uttalas enligt den första regeln.

58. I rättspraxis från Europadomstolen fastställs att artikel 1 omfattar ett sådant slags intresse som Bosphorus Airways har i det beslagtagna flygplanet. Det har gjorts en vid tolkning av begreppet "egendom", vilket inkluderar de intressen som följer av hyreskontrakt. [29] Samtidigt som det bekräftas att staterna har rätt att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse, krävs emellertid enligt artikel 1 att det upprätthålls en rimlig balans. Europadomstolen har i domen i målet Sporrong och Lönnroth beskrivit sin egen roll enligt följande:

"domstolen måste avgöra om en rimlig balans har upprätthållits mellan samhällets krav med avseende på det allmännas intresse och kraven på skydd för de enskildas grundläggande rättigheter."

59. Nästa fråga är hur detta skall avgöras. Även om det inte tycks finnas några avgöranden från Europadomstolen i vilka beslag av egendom vid genomförande av internationella sanktioner särskilt har behandlats, kan vägledning inte desto mindre hämtas från denna domstols allmänna uppfattning. Således har Europadomstolen, exempelvis i målet AGOSI mot Förenade kungariket, [30] i vilket tullmyndigheterna i Förenade kungariket hade konfiskerat krugerrands (guldmynt) tillhörande sökanden efter det att tredje man

28 — Dom av den 23 september 1982, punkt 69.

29 — Dom av den 19 december 1989, Mellacher m. fl. mot Österrike, punkt 43.

30 — Dom av den 24 oktober 1986.

hade försökt att importera dessa illegalt till landet, tillämpat kriteriet "rimlig balans" för att avgöra frågan om konfiskationen var berättigad såsom tvångsåtgärd gentemot en oskyldig ägare. Enligt domstolen var ägarens eventuella "fel" endast en av de faktorer som skulle beaktas. En annan faktor var det förfarande som ägaren kunde använda för att kunna föra sin talan inför förvaltningsmyndigheterna innan beslaget av egendomen fastställdes liksom möjligheten att väcka talan vid domstol för att få förvaltningsbeslutet överprövat. Domstolen fann att med hänsyn till de förfaranden som stod till förfogande hade någon överträdelse inte skett. Domstolen intog en liknande hållning i målet Air Canada mot Förenade kungariket. [31] I detta mål hade de brittiska tullmyndigheterna beslagtagit ett flygplan som tillhörde och nyttjades av Air Canada och som vid landningen på Heathrow Airport visade sig vara lastat med en betydande kvantitet förbjudna droger, men flygplanet återställdes samma dag mot betalning av böter uppgående till 50 000 UKL. Europadomstolen fann att de vidtagna åtgärderna överensstämde med det allmännas intresse att bekämpa den illegala handeln med droger, och de var inte oproportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet.

60. EG-domstolen intog en liknande hållning i de mål som avsåg äganderätten eller rätten att få bedriva näringsverksamhet. I målet Tyskland mot rådet, [32] som rörde den gemensamma organisationen av marknaden för bananer, påminde således domstolen om sin fasta rättspraxis:

"... såväl äganderätten som rätten att få bedriva näringsverksamhet utgör en del av gemenskapsrättens allmänna principer. Dessa principer är emellertid inte absoluta utan måste beaktas i förhållande till sin funktion i samhället. Äganderätten och friheten att få bedriva näringsverksamhet kan följaktligen inskränkas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknaden, förutsatt att dessa inskränkningar faktiskt överensstämmer med de syften som gemenskapen eftersträvar i det allmännas intresse och att de, med hänsyn till det eftersträvade syftet, inte utgör ett ingrepp som är oproportionerligt och oacceptabelt, vilket skulle kunna skada själva innehållet i de garanterade rättigheterna."

61. Detta ställningstagande grundas på den skarpare bedömningen av äganderätten som domstolen gjorde i domen i målet Hauer, [33] till vilken den hämtade inspiration från artikel 1 i det första tilläggsprotokollet samt från medlemsstaternas konstitutionella regler och praxis. Detta mål rörde ett tillfälligt förbud att plantera nya vinstockar, och domstolen ansåg, i enlighet med generaladvokaten Capotortis förslag till avgörande, att detta förbud utgjorde en inskränkning i äganderät-

31 — Dom av den 5 maj 1995.

32 — Dom av den 5 oktober 1994 (C-280/93, Rec. s. I-4973, punkt 78).

33 — Dom av den 13 december 1979 (44/79, Rec. s. 3727, punkt 17— 30. Se särskilt punkt 23).

ten. Efter att ha hänvisat till den princip som fastställdes i den efterföljande rättspraxis som har citerats ovan uttryckte sig domstolen i detta mål enligt följande: [34]

"Det finns därför anledning att undersöka vilket syftet är med den ifrågasatta förordningen och att bedöma om de åtgärder som föreskrivs i förordningen är rimliga i förhållande till det syfte som gemenskapen i detta fall eftersträvar."

62. Även om Bosphorus Airways har framfört proportionalitetsprincipen som ett separat argument, visar detta uttalande också att den ingår som en viktig del av den prövning som skall vidtas för att bedöma påståendet att Bosphorus Airways äganderätt har kränkts. Den avgörande frågan är om det uppenbara ingreppet i Bosphorus Airways besittning av flygplanet är en åtgärd som är proportionerlig mot bakgrund av de syften av allmänintresse som eftersträvas med förordningen.

63. Det råder inget tvivel om, med hänsyn till omständigheterna i fallet, att det är fråga om Bosphorus Airways grundläggande rättigheter. Jag har redan nämnt att Europadomstolen anser att de intressen som följer av hyreskontrakt omfattas av tillämpningsområdet för artikel 1. EG-domstolen var i domen i målet Wachauf [35] också övertygad om att hyrestagaren kunde åberopa de grundläggande rättigheterna, och även om den i denna dom inte uttryckligen hänvisade till äganderätten, hänvisade den till domen i målet Hauer, som gällde denna rättighet. Det är dessutom uppenbart att beslaget av flygplanet utgjorde en stark begränsning av utövandet av Bosphorus Airways äganderätt, en begränsning som, med hänsyn till sin verkan, är svår att särskilja från ett tillfälligt berövande.

64. Det är emellertid också uppenbart att genomförandet av de åtgärder med anledning av embargot som hade beslutats av Förenta nationernas säkerhetsråd utgör ett särskilt viktigt samhällsintresse. Det är i själva verket svårt att föreställa sig ett viktigare samhällsintresse än det att stoppa ett så förödande inbördeskrig som det som pågick i det forna Jugoslavien och i synnerhet i Bosnien-Hercegovina. Det internationella samfundet ansåg att det för att stoppa kriget var nödvändigt att utöva påtryckningar på Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), med hänsyn till den roll som den senare hade i den bosniska konflikten. Säkerhetsrådet beslutade följaktligen att anta ekonomiska sanktioner och senare att förstärka dessa, vilka genomfördes av gemenskapen. Dessa sanktioner påverkar oundvikligen äganderätten, även för oskyldiga ekonomiska aktörer. I detta hänseende är situationen för Bosphorus Airways inte alls unik. Det är troligt att många andra aktörer, bland annat

34 — Se punkt 23.

35 — Nämnd i fotnot 25.

de som hade betydande handelsintressen med Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), har lidit svåra förluster till följd av åtgärderna med anledning av embargot. Sådana förluster är oundvikliga om sanktionerna skall vara verkningsfulla.

65. Detta innebär naturligtvis inte att alla sorters ingrepp i äganderätten skall tolereras. Om det visade sig att ett sådant ingrepp var fullständigt orimligt, mot bakgrund av de syften som de behöriga myndigheterna eftersträvade, skulle det vara nödvändigt att EG-domstolen ingrep. Det kan i detta hänseende vara nödvändigt att undersöka om de behöriga myndigheterna, med hänsyn till alla uppgifter som därefter har framkommit och efter en närmare bedömning av omständigheterna i fallet, har haft rätt att bibehålla en åtgärd som inledningsvis vidtogs såsom en brådskande åtgärd. Beslutet att beslagta flygplanet av det skälet att det ägdes av ett företag i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro) kan emellertid, såsom jag har angett ovan [36], i detta fall inte anses som orimligt, vare sig vid tidpunkten då det fattades eller senare, även om detta företag vid tidpunkten för beslaget inte hade kontrollen över flygplanet. Sanktionerna ger, enligt min mening, fog för det ifrågasatta beslutet.

66. Bosphorus Airways har framhållit det som det anser utgöra beslutets drastiska finansiella och kommersiella följder. Jag är inte övertygad om att dessa följder kan tillmätas den vikt som Bosphorus Airways förordar. De finansiella konsekvenserna kan variera — i andra situationer kan en hyrestagare helt enkelt ha möjlighet att säga upp kontraktet och hyra ett annat flygplan. Jag anser att det under alla omständigheter inte är möjligt att låta bli att tillämpa en allmän bestämmelse av detta slag endast på grund av de finansiella konsekvenser som detta kan få i ett enskilt fall. Det förefaller mig som om den relevanta frågan är huruvida ett beslag av ett flygplan överensstämmer med den antagna bestämmelsen när ägaren, men inte hyrestagaren, är ett företag i det land mot vilket sanktionerna riktar sig. Även om det skulle finnas anledning att ta hänsyn till de förluster som Bosphorus Airways påstås ha lidit, anser jag emellertid inte att proportionalitetsprincipen har åsidosatts, med tanke på vikten av det aktuella samhällsintresset.

67. Jag drar därför slutsatsen, för att tillämpa den prövning som har fastställts av Europadomstolen, att det ifrågasatta beslutet inte har gett upphov till en orimlig balans mellan kraven med avseende på det allmännas intresse och kraven på skydd för de enskildas grundläggande rättigheter. Denna slutsats förefaller överensstämma med rättspraxis i allmänhet från denna domstol. Bosphorus Airways har inte heller påstått att det finns någon rättspraxis med avseende på Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som stöd för bolagets egen slutsats.

36 — Se punkt 39—42.

68. Resultatet förefaller bli detsamma om det hänvisas till de grundläggande rättigheterna, såsom dessa följer av "medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner" som det hänvisas till i domstolens rättspraxis och i artikel F 2 i Fördraget om Europeiska unionen. Domstolen påpekade i domen i målet Hauer [37] (i punkt 20), med särskild hänvisning till den tyska, den irländska och den italienska grundlagen, att medlemsstaternas konstitutionella regler och praxis gör det möjligt för lagstiftaren att reglera nyttjandet av privat egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Det har återigen inte påståtts att det finns någon rättspraxis som stöder ståndpunkten att det ifrågasatta beslutet kränker de grundläggande rättigheterna. Beslutet från High Court of Ireland stöder sig, såsom jag har angett, på andra grunder.

69. Jag har föreslagit att proportionalitetsprincipen kan bedömas tillsammans med principen om respekten för de grundläggande rättigheterna. Om proportionalitetsprincipen skulle beaktas för sig, skulle en liknande bedömning vara nödvändig. Det måste göras en avvägning mellan Bosphorus Airways intressen och det allmännas intresse. Enligt min mening måste slutsatsen bli densamma. Det allmännas intresse är uppenbart av särskild vikt.

Förslag till avgörande

70. Följaktligen bör, enligt min mening, den fråga som har hänskjutits av Supreme Court of Ireland besvaras enligt följande:

Artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 skall tolkas så, att den är tillämplig på ett flygplan vars ägarmajoritet eller kontrollerande minoritet utgörs av en juridisk person som har sitt säte i Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro), även om detta flygplan för en fyraårsperiod av ägaren har hyrts ut till en juridisk person som varken har sitt säte i eller bedriver sin verksamhet från Federala republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro).

37 — Nämnd i fotnot 33.