



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

21 päivänä joulukuuta 2016¹

Asia C-17/16

Oussama El Dakkak ja

Intercontinental SARL

vastaan

Administration des douanes et droits indirects

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö — Euroopan unionin alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan
valvonta — Asetus (EY) N:o 1889/2005 — 3 artiklan 1 kohta —
Ilmoittamisvelvollisuuden ulottuvuus — Jäsenvaltion lentoaseman kansainvälinen kauttakulkualue

I Johdanto

1. Käsiteltävässä asiassa on kyse Cour de cassationin (ylin tuomioistuin, Ranska) esittämästä ennakkoratkaisupyyntöstä, joka koskee yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta 26.10.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1889/2005² 3 artiklan 1 kohdan sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006³ 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Oussama El Dakkak ja Intercontinental SARL ja toisaalta administration des douanes et droits indirects (tullien ja välillisten verojen kantamisesta vastaava viranomainen, Ranska) ja jossa ensin mainitut ovat vaatineet korvausta vahingosta, jota he väittävät itselleen aiheutuneen siitä, että mainittu viranomainen takavarikoi El Dakkakin kuljettamat käteisrahamäärät Roissy-Charles-de-Gaullen (Ranska) lentoaseman kauttakulkualueella, koska hän ei ollut ilmoittanut kyseisiä rahamääriä.

3. Käsiteltävässä asiassa pyritään selvittämään pääasiallisesti, koskeeko asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa asetettu velvollisuus, jonka mukaan ”[Euroopan unionin] alueelle saapuvan ja sieltä poistuvan luonnollisen henkilön, joka kuljettaa mukanaan vähintään 10 000 euron verran käteisrahaa”, on ilmoitettava kyseinen rahamäärä sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jonka kautta hän saapuu unioniin tai poistuu sieltä, myös kolmannesta maasta tulevalle lennolla saapuvia matkustajia, jotka lentokoneesta poistuttuaan pysyvät jäsenvaltion lentoaseman kansainvälisellä kauttakulkualueella ennen nousuaan lennolle, joka on lähdössä johonkin muuhun kolmanteen maahan.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL 2005, L 309, s. 9.

3 — EUVL 2006, L 105, s. 1. Kyseinen asetus kumottiin ja korvattiin 11.4.2016 alkaen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1).

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

4. Intercontinental antoi El Dakkakille tehtäväksi kuljettaa Yhdysvaltain dollareita (USD) Cotonousta (Benin) Beirutin (Libanon) lentokoneella Roissy-Charles-de-Gaullen lentoaseman kautta.⁴

5. El Dakkakin ollessa 9.12.2010 kyseisen lentoaseman kauttakulkualueella tulliviranomaiset tarkastivat hänet Beirutin koneeseen vievällä matkustajasillalla. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että El Dakkak ilmoitti tarkastuksen aikana, että hänellä on hallussaan käteistä rahaa, ja esitti Beninin tullille tehdyn ilmoituksen. Tulliviranomaiset pyysivät häntä mukaansa, ja rahojen laskemisen jälkeen hänellä todettiin olevan hallussaan 1 607 650 Yhdysvaltain dollaria ja 3 900 euroa.⁵

6. Tulliviranomaiset ottivat El Dakkakin säilöön, minkä jälkeen tutkintatuomari asetti hänet esitutkintaan Ranskan tullikoodeksin (code des douanes) 464 §:ssä⁶ säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä sekä petoksella saatuun omaisuuteen kohdistetusta rahanpesusta. Administration des douanes et droits indirects otti hänen kuljettamansa summat haltuunsa tullikoodeksin 465 §:n II momentin⁷ nojalla ja sinetöi ne.

7. Cour d'appel de Paris'n (Pariisin ylioikeus, Ranska) tutkintajaosto kumosi 11.5.2011 antamallaan tuomiolla koko menettelyn sääntöjenvastaisuuden perusteella ja määräsi sinetöidyn omaisuuden palautettavaksi. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kumoamisen perusteena oli se, että El Dakkak oli ollut tulliviranomaisten pidättämänä yhteensä 7 tunnin ja 45 minuutin ajan täysin laittomasti, vaikka näin pitkä aika ei ollut välttämätön, ja että alkuperäinen menettely oli sääntöjenvastainen ja sen kumoamisen seurauksena kumottiin myös kaikki menettelystä välttämättä riippuneet myöhemmät toimet.

8. Toimivaltainen viranomainen ilmoitti 2.4.2012 päivätyllä kirjeellä El Dakkakille aikovansa palauttaa takavarikoidut eurot ja takavarikoituja Yhdysvaltain dollareita vastaavan määrän euroja sekä osan käsittelykuluista tilisiirtoa käyttäen.

9. Tämän jälkeen El Dakkak ja Intercontinental vaativat ensin tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois'ssa (Aulnay-sous-Bois'n alioikeus, Ranska) ja sitten cour d'appel de Paris'ssa korvausta vahingostaan sillä esittämällään perusteella, ettei administration des douanes et droits indirects voinut perustellusti vedota El Dakkakin osalta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiin, sillä hänellä ei ollut tällaista velvollisuutta.

10. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että El Dakkak väitti cour d'appel de Paris'ssa, että asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta ja sen täytäntöönpanosta annettuja Ranskan oikeuden säännöksiä sovelletaan ainoastaan henkilöihin, jotka ylittävät unionin ulkorajat. El Dakkak tukeutuu asetuksen N:o 562/2006 4 artiklan sanamuotoon ja väittää, että

4 — Asiakirja-aineistosta ilmenee, että siirrettävät rahat oli tarkoitus käyttää maksun suorittamiseen Intercontinentalin toimittajalle, joka harjoittaa moottoriajoneuvojen kauppaa.

5 — Administration des douanes et droits indirects totesi El Dakkakin kassaatiovalitusta koskeissa huomautuksissaan, kuten Ranskan hallitus teki unionin tuomioistuimelle esittämässään kirjallisissa huomautuksissa, että El Dakkak oli ilmoittanut Beninin tulliviranomaisille ainoastaan 983 000 Yhdysvaltain dollarin suuruisen summan.

6 — Tämän pykälän, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, sanamuoto oli seuraava: "Luonnolliset henkilöt, jotka kuljettavat Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan unionin jäsenvaltiosta rahasummia tai arvopapereita käyttämättä välittäjänä luottolaitosta tai raha- ja finanssikoodeksin (code monétaire et financier) L. 518-1 §:ssä mainittua elintä tai palvelua, on ilmoitettava niistä vahvistettujen edellytysten mukaisesti". Koodeksin R152-6 §:n I momentin ensimmäisen kohdan mukaan "— asetuksen — N:o 1889/2005 3 artiklassa säädetyn ilmoituksen ja Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan unionin jäsenvaltiosta kuljetettavia rahasummia tai arvopapereita koskevan ilmoituksen — tekee kirjallisesti luonnollinen henkilö omaan lukuunsa tai muiden lukuun tullihallinnolle viimeistään sillä hetkellä, kun hän saapuu Euroopan unioniin tai poistuu sieltä tai on kauttakulkumatalla Euroopan unionin jäsenvaltion tai pois sieltä".

7 — Tullikoodeksin 465 §:n I momentissa, sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, säädettiin, että "464 §:ssä ja — asetuksessa — N:o 1889/2005 säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrätään sakko, joka vastaa neljäsosaa rikoksen tai rikoksen yrityksen kohteena olleesta summasta". Mainitun pykälän II momentissa säädettiin, että "jos tulliviranomaiset toteavat I momentissa tarkoitettua rikoksen, he ottavat koko rikoksen tai rikoksen yrityksen kohteena olevan summan haltuunsa kolmeksi kuukaudeksi, ja tätä ajanjaksoa — voidaan jatkaa yhteensä kuuteen kuukauteen".

ulkorajat ylitetään ainoastaan silloin, kun henkilö kulkee rajanylityspaikan läpi, ja että koska Ranskan ilmoittama rajanylityspaikka Roissy-Charles-de-Gaullen lentoasemalla sijaitsee kansainvälisen kauttakulkualueen uloskäynnillä, kauttakulkualueella pysyvä henkilö ei koskaan ylitä tätä rajanylityspaikkaa eikä näin ollen saavu unionin alueelle.

11. Cour d'appel de Paris hylkäsi 25.3.2014 antamallaan tuomiolla tältä osin El Dakkakin valituksen, joten hän teki asiasta kassaatiovalituksen.

12. Cour de cassation on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen N:o 562/2006 4 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, ettei asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa säädetty ilmoittamisvelvollisuus koske kolmannen valtion kansalaista, joka on lentoaseman kansainvälisellä kauttakulkualueella, vai päinvastoin siten, että mainittu velvollisuus koskee kyseistä kansalaista, koska hänen katsotaan ylittäneen [unionin] ulkorajan jossakin asetuksen N:o 562/2006 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista rajanylityspaikoista?”

III Asian tarkastelu

13. Cour de cassation tiedusteleee ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko matkustaja, joka pysyy jäsenvaltion lentoaseman kansainvälisellä kauttakulkualueella – eli alueella, joka ulottuu lentojen lähtö- ja saapumisporteilta maahantulo- ja tullitarkastusporteille – poistuttuaan kolmannelta maasta saapuneelta lennolta ja ennen nousuaan johonkin muuhun kolmanteen maahan lähtevälle lennolle, ylittänyt unionin ulkorajan asetuksessa N:o 562/2006 tarkoitetulla tavalla ja koskeeko häntä näin ollen asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ilmoittamisvelvollisuus.

14. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohtana on, että asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin alueelle saapumisen käsitettä on tulkittava asetuksen N:o 562/2006 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rajojen ylittämisen käsitteen valossa.

15. Olen Ranskan hallituksen tavoin sitä mieltä, että tämä lähtökohta on virheellinen.

16. Asetus N:o 562/2006 annettiin EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan ja erityisesti sen 1 kohdan 1 alakohdan ja 2 alakohdan a alakohdan nojalla, joissa Euroopan unionin neuvosto valtuutettiin toteuttamaan toimenpiteitä, joilla yhtäältä varmistetaan, ettei henkilöihin kohdisteta tarkastuksia heidän ylittäessään unionin sisärajoja, ja toisaalta vahvistetaan vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa on noudatettava. Asetus N:o 1889/2005 on puolestaan annettu EY 95 artiklan, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja toiminnasta annettujen jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi toteutettavia toimenpiteitä, ja tulliyhteistyötä koskevan EY 135 artiklan nojalla.

17. Vaikka näillä kahdella toimella myötävaikutetaan EY 14 artiklassa mainitun saman tavoitteen saavuttamiseen eli sellaisen alueen toteuttamiseen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla taataan henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus, niillä on omien oikeudellisten perustojensa mukaiset eri tavoitteet ja päämäärät, sillä asetuksella N:o 562/2006 määritetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevat yhteiset säännöt, joilla konsolidoidaan ja kehitetään Schengenin

säännöstöä,⁸ kun taas asetuksella N:o 1889/2005 täydennetään rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annettua direktiiviä 91/308⁹ ottamalla käyttöön unionin alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvontajärjestelmä.

18. Asetukseen N:o 1889/2005 sisältyviä käsitteitä ei siten ole tarpeen tulkita asetuksessa N:o 562/2006 tarkoitettujen käsitteiden valossa. Unionin tuomioistuimen ei siis käsiteltävässä asiassa tarvitse lausua asetuksessa N:o 562/2006 tarkoitettujen rajojen ylittämisen käsitteen tulkinnasta.

19. Tästä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että sillä tiedustellaan pääasiallisesti, koskeeko asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ilmoittamisvelvollisuus myös kolmannen maan kansalaista pääasian olosuhteissa, ja mainitussa säännöksessä tarkoitettua unionin alueelle saapumisen käsitettä on tulkittava säännöksen sanamuodon, systematiikan ja hengen sekä kyseisen asetuksen, johon tämä säännös kuuluu, järjestelmän ja tavoitteiden perusteella.

20. Jos tässä säännöksessä käytettyä sanamuotoa tarkastellaan ainoastaan sen tavanomaisen merkityksen valossa, kyseinen käsite näyttää tarkoittavan tilannetta, jossa luonnollinen henkilö siirtyy unioniin kuulumattomalta alueelta unioniin kuuluvalla alueella.

21. Koska tämän asian käsittelyssä unionin alueen on katsottava vastaavan perussopimusten alueellista soveltamisalaa, sellaisena kuin se on määritelty SEU 52 ja SEUT 355 artiklassa,¹⁰ tällainen siirtyminen tapahtuu, kun henkilö ylittää fyysisesti jäsenvaltion maantieteellisen rajan ja saapuu perussopimusten soveltamisalaan kuuluvalla jäsenvaltion alueelle. Tämän tulkinnan perusteella El Dakkakin kaltaisen henkilön, joka poistuttuaan kolmannelta maasta saapuneesta ilma-aluksesta tulee jäsenvaltion (edellä täsmennetyn kaltaisella) alueella sijaitsevan lentoaseman kansainväliselle kauttakulkualueelle ja pysyy siellä ennen nousuaan kolmanteen maahan suuntautuvalla lennolla, on katsottava saapuneen unioniin kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla, vaikka hän ei ole ylittänyt rajatarkastuspistettä.

22. Unionin alueelle saapumisen käsitteellä voidaan kuitenkin tarkoittaa myös maantieteellisen rajan ylittämisestä erillistä oikeudellista käsitettä. Kuten julkisasiamies Fennelly korosti ratkaisuehdotuksensa komissio v. neuvosto (C-170/96, EU:C:1998:43) 24 kohdassa, rajan ylittämisen kahta eri näkökulmaa on nimittäin tarkasteltava erikseen. Niistä ensimmäisessä on kysymys valtion alueelle saapumisesta fyysisesti ilman, että rajatarkastuspiste välttämättä ylitettäisiin, ja toisessa on kysymys valtion alueelle saapumisesta oikeudellisessa mielessä eli rajatarkastuspisteen ylittämisestä.

23. Voitaisiin siis katsoa, että jäsenvaltion maantieteellisen rajan ylittänyt henkilö saapuu unionin alueelle vasta, kun hän saa siihen luvan ylittäessään rajatarkastuspisteen. Tämän tulkinnan mukaan El Dakkakin tilanteessa olevan henkilön ei voitaisi katsoa *saapuneen* unionin alueelle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla.

24. Kumpaa tulkintaa on noudatettava?

25. Ensin mainitun tulkinnan puolesta puhuu asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdan sanamuodon lisäksi se, ettei lentoasemien kauttakulkualueita ole tässä asetuksessa nimenomaisesti suljettu kyseisessä artiklassa tarkoitettujen ilmoittamisvelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle.

8 — Ks. erityisesti asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan kolmannelta viidenteen perustelukappale.

9 — EYVL 1991, L 166, s. 77. Tämä direktiivi kumottiin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26.10.2005 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2005/60/EY (EUVL 2005, L 309, s. 15), joka puolestaan korvattiin rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta 20.5.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/849 (EUVL 2015, L 141, s. 73).

10 — Kuten unionin tuomioistuin täsmensi 15.12.2015 antamassaan tuomiossa parlamentti ja komissio v. neuvosto (C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, 75–77 kohta), johdetun oikeuden toimen alueellinen soveltamisala on silloin, kun sitä ei ole täsmennetty kyseisessä toimessa, määriteltävä SEU 52 ja SEUT 355 artiklan perusteella.

26. Lentoasemien kansainväliset kauttakulkualueet kuuluvat kuitenkin sen valtion alueeseen, jolla ne sijaitsevat, ja vaikka niillä katsottaisiin olevan erityinen oikeudellinen asema, ne eivät ole ”oikeudettomia” alueita, vaan ne ovat mainitun valtion oikeudellisen ja hallinnollisen valvonnan alaisuudessa. Tältä osin voi olla kiintoisaa huomata, että Ranskan tasavalta tunnustaa maahanmuuton alalla näille niin sanotuille ”odotusalueille”,¹¹ jotka käsittävät lentoasemien kansainväliset kauttakulkualueet, oikeudellisella fiktiolla tietyn ekstraterritoriaalisen aseman.¹² Kuten Ranskan Cour de cassation on täsmentänyt, tämä ei kuitenkaan estä sitä, että tällaisella odotusalueella pidetty henkilö on tosiasiasa Ranskan alueella ja häneen sovelletaan Ranskan oikeuden säännöksiä.¹³

27. Kuten Ranskan hallitus muistuttaa kirjallisissa huomautuksissaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut kansainvälisten kauttakulkualueiden ei-ekstraterritoriaalista luonnetta 25.6.1996 antamansa tuomion Amuur v. Ranska (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 52 kohta) taustalla olleessa asiassa, jossa tämän tuomioistuimen käsiteltäväksi oli saatettu kysymys siitä, oliko somalialaisten turvapaikanhakijoiden ”pitäminen” Roissy-Charles-de-Gaullen lentoaseman ”odotusalueella” sopusoinnussa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan kanssa. Myös Ranskan hallituksen kanta käsiteltävässä asiassa on, etteivät mainitut kauttakulkualueet ole luonteeltaan ekstraterritoriaalisia, ja se korostaa, että Roissy-Charles-de-Gaullen lentoaseman kansainvälinen kauttakulkualue kuuluu Ranskan alueeseen ja siihen sovelletaan Ranskan oikeutta ja unionin oikeutta.

28. Asetuksen N:o 1889/2005 valmisteluasiakirjoista ei puolestaan saada juurikaan apua kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun ilmoittamisvelvollisuuden soveltamisalan tulkintaan.

29. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahanpesun ehkäisemisestä tulliyhteistyöllä (jäljempänä asetusehdotus)¹⁴ perustui alun perin pelkästään EY 135 artiklaan, ja sen 1 artiklassa säädettiin, että ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka saapuvat ”yhteisön tullialueelle” tai poistuvat sieltä,¹⁵ mukaan luettuina ne tullialueen osat, joihin ei sovelleta

11 — Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) L221-1 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään, että ”ulkomaalainen, joka saapuu Ranskaan lentoteitse — ja jonka ei sallita tulla Ranskan alueelle tai joka hakee maahanpääsyä turvapaikan perusteella, voidaan pitää — lentoasemalla sijaitsevalla odotusalueella sen aikaa kuin on ehdottoman välttämätöntä hänen lähtönsä järjestämiseksi ja, jos hän on turvapaikanhakija, sen selvittämiseksi, onko hänen hakemuksensa ilmeisen perusteeton”.

12 — Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain L221-2 §:n ensimmäisessä momentissa täsmennetään, että ”odotusalue on toimivaltaisen hallintoviranomaisen rajaama. Alue ulottuu lähtö- ja saapumisporteilta henkilöiden tarkastuspisteille saakka”.

13 — Cour de cassationin 25.3.2009 antama ratkaisu nro 08-14.125, jossa todetaan Paris-Charles-de-Gaullen lentoaseman odotusalueella pidetystä alaikäisestä, että ”cour d'appelin, joka totesi, että yksin matkustanut alaikäinen X — oli otettu kiinni Roissy-Charles-de-Gaullen lentoasemalla heti hänen saavuttuaan Ranskan alueelle, otettu säilöön siksi, että hän oli yrittänyt välttää poliisin tarkastuksen, ja siirretty säilöönnoton jälkeen lentoaseman odotusalueelle, olisi pitänyt omista toteamuksistaan päätellä, että asianomainen oli Ranskan alueella, joten tämä yksin saapunut alaikäinen, joka oli Irakin kansalainen, oli väistämättä vaaratilanteessa, minkä vuoksi lapsiasioita käsittelevän tuomioistuimen olisi pitänyt toteuttaa siviililain 375 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädettyjä suojatoimenpiteitä”. Ks. Klötgen, P., *La frontière et le droit, esquisse d'une problématique*, *Scientia Juris*, 2011, s. 45 ja sitä seuraavat sivut. Myös ihmisoikeusjärjestöt ovat kritisoineet tällaisten ”odotusalueiden” hallinnointia (ks. Anafén 20.1.2016 laatima raportti, joka on saatavilla osoitteessa <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

14 — KOM(2002) 328 lopullinen.

15 — Asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta oli sanamuodoltaan seuraava: ”Kaikkien yhteisön tullialueelle tulevien tai sieltä poistuvien luonnollisten henkilöiden, jotka kuljettavat mukanaan vähintään 15 000 euron arvosta käteistä rahaa, on annettava tulli-ilmoitus tässä asetuksessa vahvistetuin edellytyksin.”

direktiiviä 91/308, jota asetus N:o 1889/2005 täydentää, kuten jäljempänä todetaan yksityiskohtaisemmin. Asetusehdotuksen 2 artiklan mukaan asetusehdotuksessa tarkoitettiin ”yhteisön tullialueella” neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92¹⁶ 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltioiden aluetta.

30. Unionin tullialuetta koskevan viittauksen johdosta voidaan kuitenkin katsoa, että komissio tarkoitti pikemminkin ulkorajojen ylittämisen maantieteellistä aspektia ja että asetusehdotuksella pyrittiin ainakin alun perin kattamaan myös ne tilanteet, joissa henkilö kulkee jäsenvaltiossa sijaitsevan lentoaseman kansainvälisen kauttakulkalueen kautta. Neuvostolle antamassaan asetusehdotukseen liittyvässä kertomuksessa¹⁷ komissio sitä paitsi täsmensi, että unionin tullialueella sekä sen niissä osissa, joihin ei sovelleta direktiiviä 91/308, ”sovelletaan periaatteessa velvollisuutta tehdä käteisrahaliikennettä koskeva tulli-ilmoitus”.

31. Asetuksen N:o 1889/2005 hyväksymisprosessin aikana neuvosto kuitenkin mukautti tarkistuksella toimen maantieteellistä ulottuvuutta. Neuvosto totesi tarkistusehdotusta koskevissa selityksissään, että ”matkustajia koskevan avoimuuden vuoksi ja jotta toimivaltaisten viranomaisten on helpompi soveltaa asetusta, käteisrahaliikenteen valvonta olisi suoritettava luonnollisen henkilön tullessa yhteisön alueelle tai poistuessa sieltä”.¹⁸

32. Vaikka neuvoston kannan taustalla olevat avoimuuteen liittyvät syyt ovat ymmärrettäviä – yhteisön alueelle saapumisen käsite, jossa viitattiin välittömästi tuolloin sovellettuun EY 299 artiklaan, oli helppotajuisempi kuin yhteisön tullialueen käsite, jonka tulkinnessa oli lisäksi otettava huomioon asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa esitetyt täsmennykset –, huomattavasti vaikeampaa on määrittää ne soveltamisen ongelmat, joita ”toimivaltaiset viranomaiset” olisivat neuvoston mukaan kohdanneet, jos komission ehdottama teksti olisi hyväksytty ilman muutoksia. Koska lähinnä jäsenvaltioiden tulliviranomaisten oli määrä vastata asetusehdotuksessa tarkoitettun valvonnan toteuttamisesta, sillä niiden odotetaan tuntevan hyvin unionin tullilainsäädännön käsitteet, on loogista olettaa, ettei neuvosto tarkoittanut vaikeuksia, joita liittyisi ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien alueiden määrittämiseen. Tarkoittiko se ongelmia, joita tulliviranomaiset olisivat voineet kohdata pyrkiessään varmistamaan kauttakulkumatkustajien valvonnan, sillä asetusehdotuksen perusteella myös näiden matkustajien oli katsottava kuuluvan ilmoittamisvelvollisuuden piiriin? Valmisteluasiakirjojen perusteella ei voida vahvistaa, että tästä oli kyse – eikä myöskään sulkea pois tätä mahdollisuutta – mutta jos näin oli, olisi ollut loogista, että asetuksen N:o 1889/2005 lopullisessa tekstissä nämä matkustajat olisi nimenomaisesti suljettu ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle, mitä ei kuitenkaan tehty.

33. Asetusehdotuksessa tehty alueellista ulottuvuutta koskeva muutos osoitti myös neuvoston haluavan varmistaa, että direktiivin 91/308 ja tulevan asetuksen alueellinen soveltamisala olisi sama.

34. Nämä kaksi säädöstä ovat nimittäin tiiviissä yhteydessä toisiinsa.

16 — Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annettu asetus (EYVL 1992, L 302, s. 1), kumottu yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) 23.4.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 450/2008 (EUVL 2008, L 145, s. 1). Asetusehdotuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa selitettiin, että ”maantieteellisen soveltamisalan rajoittamisella perustamissopimuksen ja erityisesti sen 299 artiklan 3 ja 4 kohdan sekä 6 kohdan c alakohdan mukaisesti, direktiivi 91/308/ETY ei koske tiettyjä Euroopan valtioita tai alueita –” ja että ”näiden valtioiden ja alueiden edustama rahanpesun riski olisi siten otettava huomioon ja säädettävä niitä koskevasta erityisjärjestelystä”. Niinpä asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin seuraavaa: ”Kaikkien yhteisön tullialueen niihin osiin, joihin ei sovelleta direktiiviä 91/308/ETY, tulevien tai sieltä poistuvien luonnollisten henkilöiden, jotka kuljettavat mukanaan vähintään 15 000 euron arvosta käteistä rahaa, on annettava tulli-ilmoitus.”

17 — Kertomus 25.6.2002, KOM(2002) 328 lopullinen, ks. 2 kohta, 1 artiklaa koskevat huomautukset.

18 — Neuvoston 18.1.2005 vahvistama yhteinen kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen antamiseksi yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta, nro 14843/04, 3 kohdan a alakohta.

35. Asetuksen N:o 1889/2005 antamisesta päätettiin Moneypenny-operaatiota koskevassa kertomuksessa¹⁹ esitettyjen tulosten perusteella; kyseisessä operaatiossa mitattiin rajat ylittävän käteisrahaliikenteen vaikutusta direktiivin 91/308 mukaisen valvonnan tehokkuuteen. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ja sen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee muun muassa, että asetuksen tarkoituksena on *täydentää* mainitun direktiivin säännöksiä siten, että siinä säädetään yhdenmukaiset säännöt unionin alueelle tuotavan ja sieltä vietävän käteisrahan liikennettä koskevalle valvonnalle.²⁰

36. Mainittujen kahden toimen välisen suhteen tarkastelu saattaa kuitenkin auttaa selvittämään, mikä on asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklassa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden ulottuvuus.

37. Direktiivillä 91/308, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen ja kolmanteen virkkeeseen ja 100 a artiklaan, otettiin käyttöön luotto- ja rahoituslaitoksia ja tiettyjä oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä koskevia velvollisuuksia, joiden mukaan palveluntarjoajien suorittamia liiketoimia oli valvottava, kun niiden arvo ylitti 15 000 euroa. Sen päätavoitteena oli välttää rahoitusjärjestelmän käyttö rikollista alkuperää olevien varojen rahanpesuun, joka vaarantaa järjestelmän vakauden ja luotettavuuden ja myötävaikuttaa yleensä järjestäytyneen rikollisuuden ja erityisesti huumausaineiden kaupan lisääntymiseen.²¹ Direktiivin tarkoituksena oli koordinoita jäsenvaltioiden toimia tällä alalla, jotta ne eivät toteuttaisi sisämarkkinoiden päämäärien kanssa ristiriidassa olevia kansallisia toimenpiteitä, ja varmistaa usein kansainvälisesti tapahtuvan rahanpesun torjunnan tehokkuus.²²

38. Direktiivissä säädetty toimenpiteet – samoin kuin nykyään direktiivissä 2015/849²³ ja sitä ennen direktiivissä 2005/60²⁴ säädetty toimenpiteet²⁵ – sisältyivät kansainvälisen yhteistyön asiayhteyteen.

39. Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimien tuomiossa Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), että vaikka direktiivillä 2005/60, joka korvasi direktiivin 91/308, tähdättiin myös sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan turvaamiseen, sen pääasiallisena tavoitteena oli estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesutarkoituksiin ja terrorismin rahoitukseen, kuten ilmeni muun muassa siitä, että mainittu direktiivi oli annettu – kuten direktiivi 91/308 – kansainvälisessä asiayhteydessä, jotta unionissa sovellettaisiin hallitustenvälisen rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (jäljempänä FATF) antamia suosituksia ja tehtäisiin niistä sitovia.²⁶

40. Asetuksessa N:o 1889/2005, jolla on tarkoitus täydentää direktiiviä 91/308, on tämä sama tavoite. Mainitun direktiivin tavoin myös kyseinen asetus annettiin FATF:n suosituksen panemiseksi täytäntöön, kuten sen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleesta ilmenee; kyseessä oli rahakuriireja koskeva FATF:n erityissuositus IX 22 päivältä lokakuuta 2004, josta tuli vuonna 2012 tehdyn tarkistuksen jälkeen suositus 32.²⁷

19 — Neuvoston asiakirja 9630/2/00, 7.9.2000. Jäsenvaltioiden tullihallinnat toteuttivat syyskuun 1999 ja helmikuun 2000 välisenä aikana Moneypenny-operaation, jonka tarkoituksena oli valvoa yli 10 000 euron suuruisen käteisrahamäärien rajat ylittävää liikennettä sen selvittämiseksi, saattoiko tämä käteisrahaliikenne jo suuren määränsä vuoksi vaarantaa rahanpesun estämiseen tähtäävän rahoituslaitosten toteuttaman valvonnan tehokkuuden.

20 — Muut viittaukset direktiiviin 91/308 sisältyvät muun muassa asetuksen N:o 1889/2005 johdanto-osan 5, 9 ja 11 perustelukappaleeseen sekä 5 ja 6 artiklaan.

21 — Ks. erityisesti johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja kolmas perustelukappale.

22 — Ks. erityisesti johdanto-osan toinen ja kuudes perustelukappale.

23 — Mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 9.

24 — Mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 9.

25 — Ks. erityisesti johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

26 — Ks. tuomion 46 kohta. FATF on vuonna 1989 perustettu hallitustenvälinen elin, jonka tehtävänä on laatia normeja ja edistää sellaisten lakien ja asetusten sekä operatiivisten toimenpiteiden tuloksellista toteuttamista, joilla torjutaan rahanpesua, terrorismin ja aseiden levittämisen rahoitusta ja muita niihin liittyviä kansainvälisen rahoitusjärjestelmän luotettavuuteen liittyviä uhkia.

27 — Suosituksen teksti on saatavilla FATF:n internetsivustolla osoitteessa http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

41. Suosituksessa todetaan, että ”valtioiden tulisi toteuttaa toimenpiteitä havaitakseen valuutan tai siirtokelpoisten haltijamaksuvälineiden fyysisen kuljettamisen rajojen yli, mukaan luettuna ilmoitus- ja/tai tiedonantojärjestelmä” ja ”varmistaa, että niiden toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet jäädyttää tai takavarikoida valuuttaa tai siirtokelpoisia haltijamaksuvälineitä, joiden epäillään olevan yhteydessä terrorismin rahoittamiseen, rahanpesuun tai niihin liittyviin rikoksiin tai joista epäillään tehdyn vilpillinen ilmoitus tai tiedonanto”.²⁸

42. Mainittua suositusta koskevassa tulkitsevassa muistiossa täsmennetään, että suosituksen tavoitteena oli ”varmistaa, etteivät terroristit ja muut rikolliset voi rahoittaa toimintaansa tai pestä rikollisella toiminnalla saatuja varoja kuljettamalla valuuttaa tai siirtokelpoisia haltijamaksuvälineitä fyysisesti rajojen yli”.²⁹ Samassa muistiossa ilmaisun ”fyysinen kuljetus rajojen yli” määritellään tarkoittavan ”kaikkea valuutan tai siirtokelpoisten haltijamaksuvälineiden *fyysistä saapumista tai poistumista* kahden maan välillä”.³⁰

43. Vaikuttaa siis siltä, että kyseisessä suosituksessa viitataan saapumisen ja poistumisen laajaan käsitteeseen, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että suosituksessa tarkoitettua ilmoittamis- tai tiedonantojärjestelmää on sovellettava heti, kun valuuttaa tai siirtokelpoisia haltijamaksuvälineitä kuljetetaan valtion maantieteellisen rajan yli. FATF:n asiakirjoissa ei kuitenkaan selvennetä tätä nimenomaista seikkaa. Käteisrahan rajat ylittävän liikenteen valvontamenettelyjä lentoasemien kansainvälisillä kauttakulkualueilla ei käsitellä myöskään vuonna 2010 laaditussa asiakirjassa nimeltä ”Nouvelles meilleures pratiques internationales: détection et prévention des mouvements transfrontaliers illicites d’espèces et d’instruments négociables au porteur”, jossa luodaan katsaus ongelmiin, joita jäsenvaltiot ovat kohdanneet erityissuosituksen IX täytäntöönpanossa, ja esitetään niihin mahdollisia ratkaisuja.³¹

44. Kuten Ranskan hallitus väittää, rahanpesun ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi tehtävän kansainvälisen yhteistyön asiayhteyden, johon asetus N:o 1889/2005 kuuluu, näkökulmasta kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin alueelle saapumisen käsitettä olisi tulkittava laajasti eikä tässä artiklassa tarkoitettu ilmoittamisvelvollisuus saisi koskea ainoastaan niiden käteisvarojen rajat ylittävää liikennettä, jotka päätyvät unionin rahoitusjärjestelmään.

28 — Suosituksessa todetaan edelleen, että ”valtioiden tulisi varmistua siitä, että henkilöihin, jotka ovat tehneet vilpillisen ilmoituksen tai tiedonannon, voidaan soveltaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Kun valuutta tai siirtokelpoiset haltijamaksuvälineet ovat yhteydessä terrorismin rahoittamiseen, rahanpesuun tai niihin liittyviin rikoksiin, valtioiden tulisi myös toteuttaa suosituksen 4 mukaisia toimenpiteitä, lainsäädännölliset toimenpiteet mukaan luettuina, joilla sallitaan valuutan ja maksuvälineiden takavarikointi.”

29 — Myös erityissuositusta IX koskevan tulkitsevan muistion teksti on saatavilla edellä alaviitteessä 27 mainitulla FATF:n internetsivustolla.

30 — Kursivointi tässä. Vuonna 2009 laaditussa asiakirjassa nimeltä ”Méthodologie d’évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 recommandations spéciales du GAFI” täsmennetään erityissuosituksen IX ylikansallisesta lähestymistavasta, että termi ”rajat ylittävä” ”viittaa ylikansallisen toimivallan *ulkorajojen yli tapahtuvaan liikkumiseen*” (kursivointi tässä); asiakirja on saatavilla osoitteessa [\(http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

31 — Kyseisen asiakirjan versio ennen sen vuonna 2012 tehtyä tarkistamista on saatavilla osoitteessa [\(http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

45. On nimittäin kiistatonta, että ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan lentoasemien kauttakulkumatkustajia myötävaikuttaa edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen kansainvälisesti, sillä tällainen velvollisuus on samalla varoitettava toimenpide ja siihen liittyvän valvonnan vuoksi myös toimenpide, jolla voidaan havaita epäilyttävää rahaliikennettä.³²

46. Tässä vaiheessa on tutkittava, onko Chicagossa (Yhdysvallat) 7.12.1944 allekirjoitettu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus³³ ristiriidassa tällaisen laajan tulkinnan kanssa.

47. Unioni ei ole yleissopimuksen sopimuspuoli, ja kuten täsmennetään 21.12.2011 annetussa tuomiossa Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 57–71 kohta), sopimus ei myöskään sido sitä.

48. Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat kuitenkin ratifioineet kyseisen yleissopimuksen, joten se on otettava huomioon unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkinnassa.³⁴ Huomioon on otettava myös yleissopimuksen liitteet, jotka sisältävät standardeja ja suositettuja menetelmiä (Standards and Recommended Practices – SARP),³⁵ joita kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO)³⁶ neuvosto hyväksyy yleissopimuksen 54 artiklan 1 alakohdan³⁷ mukaisesti ja jotka ovat sopimusvaltioita tietyssä määrin sitovia.³⁸

49. Chicagon yleissopimuksen 22 artiklan mukaan ”jokainen sopimusvaltio sitoutuu – ryhtymään kaikkiin sopiviin toimenpiteisiin sopimusvaltioiden alueiden välisen ilmailun helpottamiseksi ja jouduttamiseksi sekä varsinkin maahanmuuttoa, karanteenia, tullia ja selvityksiä koskevia lakeja sovellettaessa ehkäisemään ilma-alusten, henkilöstöjen, matkustajien ja tavarain tarpeettoman viivytyksen”. Sen 23 artiklassa täsmennetään puolestaan, että jokainen sopimusvaltio sitoutuu järjestämään ”mahdolliseksi katsomassaan laajuudessa kansainväliseen ilmailuun vaikuttavat tullaus- ja maahanmuuttomenetelmät tämän sopimuksen perusteella kulloinkin ehkä vahvistettujen tai suositettujen menettelytapojen mukaan”.

32 — Huomautan kuitenkin, että asetuksen N:o 1889/2005 soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamassaan kertomuksessa (KOM(2010) 429 lopullinen) komissio kehotti kustannus-hyötyarvioinnin perusteella muuttamaan asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohtaa, jotta käteisrahan valvontamenettelyt voitaisiin sovittaa yhteen tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä 2.7.1993 annetun komission asetuksen N:o 2454/93 (EYVL 1993, L 253, s. 1), joka on kumottu 1.4.2016 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/481 (EUVL 2016, L 87, s. 24) 192, 193 ja 194 artiklassa säädettyjen matkustajien matkatavaroiden tarkastusmenettelyjen kanssa. Tällainen yhteensovittaminen, jolla poistettaisiin jäsenvaltioiden kohtaamat käytännön ongelmat kauttakulkumatkustajien valvonnassa, tarkoittaa kuitenkin sitä, ettei kansainvälisillä kauttakulkualueilla voida harjoittaa järjestelmällistä valvontaa, joten näillä alueilla oleskelevilla matkustajilla ei myöskään ole ilmoittamisvelvollisuutta (ks. kertomuksen 5 kohta). Komissio toteaa kertomuksensa 3.2.2 kohdassa, että ”kauttakulkumatkustajille velvollisuutta ilmoittaa käteisraha ensimmäisessä saapumispaikassa Euroopan unionin alueelle tai viimeisessä poistumispaikassa Euroopan unionin alueelta on vaikeaa noudattaa lentokenttien erilaisten kauttakulkurakenteiden vuoksi. Kauttakulkualueella on vähän tiloja käteisrahan ilmoittamista varten tai tilat ovat erilaisia. Lisäksi lentojen välillä on liian vähän aikaa. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on myös vaikeaa varmistaa, että kauttakulkumatkustajat tarkastetaan yhdenmukaisesti. Ajan puute, tarkoituksenmukaisten tarkastustilojen puuttuminen – sekä ruumaan menevien matkatavaroiden ja käsimatkatavaroiden erilliset reitit vaikeuttavat kyseisiä tarkastuksia.” ”Käteisrahan valvonta-asiantuntijoiden erityinen projektiryhmä” on lisäksi ehdottanut asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdan muuttamista.

33 — *Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma*, nide 15, s. 295, joka on saatavilla osoitteessa <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>

34 — Tuomio 3.6.2008, Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 52 kohta).

35 — Standardien ja menetelmien hyväksymisestä määrätään Chicagon yleissopimuksen 37 artiklassa.

36 — ICAO perustettiin Chicagon yleissopimuksen 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.

37 — Tässä määräyksessä täsmennetään, että standardit ja suositetut menetelmät on ”käytännöllisistä syistä” pantu ”sopimuksen liitteiksi”.

38 — Standardit ovat eritelmiä, joissa täsmennetään *käytännöllisiksi* ja *välttämättömiksi* määritelty seikat, joilla helpotetaan ja edistetään tiettyjä kansainvälisen lentoliikenteen näkökohtia. Sopimusvaltioiden on ilmoitettava standardin tai menettelytavan noudattamatta jättämisestä yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti. Suositetut menetelmät ovat puolestaan *yleisesti toteuttamiskelpoisiksi* ja *erittäin suositeltaviksi* määriteltyjä menetelmiä. Sopimusvaltiot pyrkivät noudattamaan niitä yleissopimuksen mukaisesti.

50. Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 (Standardit ja suositellut menettelyt – Ilmakuljetuksen edistäminen (Facilitation); jäljempänä liite 9)³⁹ tarkoituksena oli täsmentää yleissopimuksen edellä mainituista artikloista johtuvat sopimusvaltioiden velvollisuudet. Liitteen tavoitteena on varmistaa rajavalvontaprosessin tehokas hallinnointi siten, että turvallisuus ja menettelyjen yksinkertaistaminen saatetaan asianmukaisesti tasapainoon.

51. Kuten Ranskan hallitus muistuttaa, sopimusvaltioiden on kyseisessä liitteessä olevan 3 luvun L kohdan 3.57 kohdan mukaisesti otettava käyttöön suoran kauttakulun alueita, joilla varmistetaan, että toisesta sopimusvaltiosta saapuvat matkustajat ja heidän matkatavaransa, jotka jatkavat matkaansa kolmanteen sopimusvaltioon samalla lennolla tai samalta lentoasemalta samana päivänä lähtevällä toisella lennolla, voivat oleskella väliaikaisesti kauttakulkulentoasemalla joutumatta saapuvien matkustajien rajatarkastusmuodollisuuksiin kauttakulkuvaltiossa. Suoran kauttakulun alueella tarkoitetaan kyseisessä liitteessä olevan I luvun A kohdassa kansainvälisellä lentoasemalla tai sen läheisyydessä sijaitsevaa erityistä aluetta, joka on toimivaltaisten viranomaisten suorassa valvonnassa ja jossa matkustajat voivat oleskella kauttakulun aikana tai jatkolentoa odottaessaan tarvitsematta hakea maahantulolupaa kyseiseen valtioon.

52. Edellä mainitussa 3.57 kohdassa vahvistetun standardin sanamuodosta ilmenee, että siinä viitataan maahantulotarkastuksia koskeviin muodollisuuksiin, joissa tarkastetaan, onko henkilöllä sopimusvaltion alueelle pääsyn edellyttämät asiakirjat. Tätä tukee sitä paitsi seuraava standardi (3 luvun L kohdan 3.58 kohta), jossa sopimusvaltiot velvoitetaan rajoittamaan minimiin vaatimuksen siitä, että suoran kauttakulun alueella oleskelevilla matkustajilla on lentokentän kauttakulkuviisumi.⁴⁰

53. Liitteellä 9 pyritään toki yleisesti vähentämään mahdollisimman paljon kauttakulkumatkustajiin kohdistettavia muodollisuuksia ja valvontaa, mutta ilmoittamisvelvollisuus edellyttää heiltä kuitenkin lähtökohtaisesti aktiivisia toimia, minkä lisäksi toimivaltaiset viranomaiset voivat velvollisuuden noudattamisen valvomiseksi joutua tarkastamaan henkilöitä, heidän matkatavaroitaan ja kulkuvälineitään asetuksen N:o 1889/2005 4 artiklan 1 kohdassa säädetyllä tavalla.

54. Kuten Ranskan hallitus kuitenkin toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, liitteessä 9 olevan 3 luvun B kohdan 1.5 kohdan mukaisesti liitteen määräyksissä ei estetä kansallisen lainsäädännön soveltamista silloin, kun tiettyjä ”välttämättömiksi” katsottuja tarkastuksia on toteutettava,⁴¹ minkä lisäksi ICAO:ssa käyttöön otetulla ilmakuljetusten edistämispolitiikalla pyritään myös sovittamaan yhteen liitteen 9 tavoitteet ja muut tavoitteet, kuten huumausaineiden kansainvälisen kaupan torjuminen – joka on yksi asetuksella N:o 1889/2005 toteutettujen toimenpiteiden tavoitteista –, jotta turvallisuuteen ja yksinkertaistamiseen liittyvät vaatimukset saatettaisiin asianmukaisesti tasapainoon.

55. Asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdassa säädetyllä kaltaisella ilmoittamisvelvollisuuden ulottaminen matkustajiin, jotka oleskelevat ”suoran kauttakulun alueella”, sellaisena kuin se on määritelty liitteessä 9, ei siis vaikuta olevan ristiriidassa saman liitteen 3.57 kohdan standardin kanssa, kunhan tämän velvollisuuden täyttämiseen liittyvät muodollisuudet ja noudattamisen valvonta aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa kauttakulkumatkustajille eivätkä uhkaa viivyttää lentoliikennettä perusteettomasti.

39 — Liitteen teksti on saatavilla Sveitsin liittovaltion siviili-ilmailujärjestön (Office fédéral de l'aviation civile) internetsivustolla osoitteessa <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>

40 — Eli viisumi, joka vaaditaan kansainvälisellä lennolla saapuneilta matkustajilta, jotka jatkavat samana päivänä matkaansa kolmanteen valtioon samalla lennolla tai samalta lentoasemalta lähtevällä toisella lennolla. Yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) 13.7.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 810/2009 (EUVL 2009, L 243, s. 8) säädetään tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten velvollisuudesta hankkia tällainen viisumi ”Chicagon yleissopimuksen liitteestä 9 poiketen”.

41 — Huomautan ohimennen, että suositellut menettelyt, jotka koskevat sopimusvaltioiden käyttöön ottamia valuutan tuonti- ja vientirajoituksia, sisältyvät liitteessä olevan 6 luvun F kohdan 6.47 ja 6.48 kohtaan.

56. Katson kaiken edellä esitetyn perusteella, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta ja tällä asetuksella tavoitellut päämäärät sekä se, ettei lentoasemien kauttakulkutilanteita ole nimenomaisesti suljettu ilmoittamisvelvollisuuden mainitussa artiklassa tarkoitetun soveltamisalan ulkopuolelle, kyseinen velvollisuus koskee myös niitä matkustajia, jotka pysyvät jäsenvaltion, johon sovelletaan perussopimuksia SEU 52 ja SEUT 355 artiklan mukaisesti, alueella sijaitsevan lentoaseman kansainvälisellä kauttakulkualueella poistuttuaan kolmannesta maasta saapuneelta lennolta ja ennen nousuaan kolmanteen maahan lähtevälle lennolle ja jotka eivät ylitä rajatarkastuspistettä saadakseen luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon.

IV Ratkaisuehdotus

57. Ehdotan kaiken edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Cour de cassationin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Yhteisön alueelle tuotavan tai sieltä vietävän käteisrahan valvonnasta 26.10.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1889/2005 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että velvollisuus, jonka mukaan Euroopan unionin alueelle saapuvan ja sieltä poistuvan luonnollisen henkilön, joka kuljettaa mukanaan vähintään 10 000 euron verran käteisrahaa, on ilmoitettava kyseinen rahamäärä sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jonka kautta hän saapuu unionin alueelle tai poistuu sieltä, koskee myös niitä matkustajia, jotka pysyvät jäsenvaltion, johon sovelletaan perussopimuksia SEU 52 ja SEUT 355 artiklan mukaisesti, alueella sijaitsevan lentoaseman kansainvälisellä kauttakulkualueella poistuttuaan kolmannesta maasta saapuneelta lennolta ja ennen nousuaan kolmanteen maahan lähtevälle lennolle ja jotka eivät ylitä rajatarkastuspistettä saadakseen luvan tulla kyseiseen jäsenvaltioon.