Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 21. ožujka 2024. [1]

Spojeni predmeti C-779/21 P i C-799/21 P

Europska komisija
protiv
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Vijeća Europske unije (C-779/21 P)
i
Vijeće Europske unije
protiv

Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) (C-799/21 P)

„Žalba – Sporazum o pridruživanju između EU-a i Maroka – Odluka Vijeća o odobrenju proširenja povlaštenog tarifnog postupanja na robu podrijetlom iz Zapadne Sahare – Presuda od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – ‚Pristanak' naroda Zapadne Sahare – Načelo relativnog učinka ugovorâ – Pravo na samoodređenje"

I. Uvod

1. U odnosima s ostatkom svijeta Europska unija treba poštovati međunarodno pravo, uključujući načela iz Povelje Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Povelja UN-a) [2].

2. Sud u tom kontekstu odlučuje o trima skupinama predmeta u kojima se ispituje jesu li institucije Unije poštovale međunarodno pravo kad su uspostavile odnose s područjem Zapadne Sahare.

3. U ovoj skupini žalbi postavlja se pitanje je li Europska unija poštovala pravo na samoodređenje i načelo relativnog učinka ugovorâ kad je izmijenila Sporazum o pridruživanju s Kraljevinom Marokom [3] kako bi carinske povlastice proširila na robu podrijetlom s područja Zapadne Sahare [4].

1 Izvorni jezik: engleski

2 Vidjeti članak 3. stavak 5. UEU-a.

3 Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju)

4 Sporazum u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 4.; u daljnjem tekstu: sporazum o kojem je riječ)

4. Opći sud zaključio je u pobijanoj presudi [5] da Europska unija nije poštovala ta pravila međunarodnog običajnog prava, kako su tumačena u prethodnoj sudskoj praksi Suda [6]. Taj je sud stoga poništio Odluku (EU) 2019/217 [7] kojom su odobrene izmjene Sporazuma o pridruživanju [8]. Vijeće i Komisija sada su Sudu podnijeli žalbe protiv te presude.

5. Te žalbe izravno su povezane s nizom usporednih žalbi kojima se dovodi u pitanje valjanost Odluke Vijeća o sklapanju Sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu između Europske unije i Kraljevine Maroka [9], koji obuhvaća vode koje se nalaze uz Zapadnu Saharu [10], i sa zahtjevom za prethodnu odluku kojim se traže smjernice o pravilnom označivanju zemlje podrijetla na proizvodima podrijetlom s područja Zapadne Sahare [11]. Danas iznosim mišljenja u svim tim predmetima. Trebalo bi ih razmatrati zajedno.

6. Kao što to dokazuje povijesni pregled koji ću iznijeti u ovom mišljenju, ali koji je relevantan i za moja mišljenja koja se danas iznose u drugim dvama predmetima, narod Zapadne Sahare gotovo 50 godina od početka procesa samoodređenja nije ništa bliže odluci o budućem statusu svojeg područja.

7. Iako je to očit primjer neuspjeha političkog procesa u okviru UN-a, to ne znači da se rješavanje pitanja Zapadne Sahare može povjeriti sudovima Unije. Ti sudovi neće odlučivati o budućnosti Zapadne Sahare.

II. Okolnosti spora

A. Kratka povijest pitanja Zapadne Sahare

8. Zapadna Sahara bila je španjolska kolonija. Postupak dekolonizacije tog područja započeo je 1960-ih, kad mu je Španjolska priznala status nesamoupravnog područja. Opća skupština UN-a stoga je Zapadnu Saharu dodala na popis nesamoupravnih područja [12]. Na tom se popisu nalazi i danas [13].

5 Presuda od 29. rujna 2021., Front Polisario/Vijeće (T-279/19, EU:T:2021:639; u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

6 Odnosno u presudama od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; u daljnjem tekstu: presuda Vijeće/Front Polisario) i od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; u daljnjem tekstu: presuda Western Sahara Campaign UK)

7 Odluka Vijeća od 28. siječnja 2019. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o izmjeni protokolâ 1. i 4. uz Euromediteranski sporazum o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2019., L 34, str. 1.; u daljnjem tekstu: sporna odluka)

8 Pobijana presuda, t. 391. i 392.

9 SL 2019., L 77, str. 8.; u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu u održivom ribarstvu

10 Spojeni predmeti C-778/21 P i C-798/21 P, Komisija i Vijeće/Front Polisario

11 Predmet C-399/22, Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare)

12 Ujedinjeni narodi, Izvješće Odbora za informacije o nesamoupravnim područjima, dodatak br. 14 (A/5514) (1963), Prilog III., „Popis nesamoupravnih područja na temelju glave XI. Povelje na 31. prosinca 1962., razvrstanih po zemljopisnim regijama”, str. 34.

13 Sedamnaest područja i dalje se nalazi na popisu nesamoupravnih područja, pri čemu je Zapadna Sahara jedino takvo područje u Africi, dostupno na https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

9. Opća skupština UN-a donijela je 1960. Rezoluciju 1541 (XV)[14]. U skladu s tom rezolucijom, nesamoupravno područje može postići punu mjeru samouprave na jedan od tri načina: 1. stvaranjem suverene neovisne države; 2. slobodnim udruživanjem s neovisnom državom; ili 3. integracijom s neovisnom državom[15].

10. Opća skupština UN-a potvrdila je 1966. pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje i pozvala Španjolsku da omogući i organizira ostvarivanje tog prava[16], što je Španjolska odlučila učiniti referendumom.

11. Front Polisario[17], antikolonijalni pokret osnovan 1973.[18], podržao je ideju referenduma.

12. Međutim, Kraljevina Maroko protivila se ideji da se dekolonizacija provede referendumom o samoodređenju. Ta je država smatrala da je, prije nego što je Španjolska kolonizirala Zapadnu Saharu, suverenost nad tim područjem imala (današnja) Kraljevina Maroko. Stoga je Kraljevina Maroko zauzela stajalište prema kojem bi Zapadnu Saharu tijekom postupka dekolonizacije trebalo ponovno integrirati u područje Kraljevine Maroka[19]. To se stajalište zadržalo do danas.

13. Navedena suprotstavljena stajališta o tome tko ima valjano pravo na područje Zapadne Sahare dovela su do savjetodavnog mišljenja o Zapadnoj Sahari koje je zatražila Opća skupština UN-a[20].

14. Međunarodni sud (International Court of Justice, ICJ) u tom je savjetodavnom mišljenju narodu Zapadne Sahare priznao pravo na samoodređenje[21]. Utvrdio je i da „iz materijala i podataka koji su mu dostavljeni ne može utvrditi vezu u smislu teritorijalne suverenosti između područja Zapadne Sahare, s jedne strane, te Kraljevine Maroka ili mauritanijskog entiteta, s druge strane. Sud stoga nije, dakle, utvrdio postojanje pravnih veza koje bi izmijenile primjenu Rezolucije 1514 (XV) u odnosu na dekolonizaciju Zapadne Sahare te posebice primjenu prava na samoodređenje zahvaljujući slobodnom i stvarnom izrazu volje pučanstva područja”[22] [neslužbeni prijevod].

15. Kralj Hasan II. tumačio je mišljenje Međunarodnog suda tako da se njime ne potvrđuje pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje, nego podupire povijesna suverenost Kraljevine Maroka nad tim područjem[23], te je 1975. pozvao marokanske građane na „zeleni marš” tijekom

14 Rezolucija 1541 (XV) Opće skupštine UN-a od 15. prosinca 1960., „Načela na temelju kojih članice trebaju utvrditi primjenjuje li se na njih obveza dostavljanja informacija, predviđena člankom 73. Povelje”.

15 Vidjeti načelo VI.A Priloga Rezoluciji 1541 (XV) Opće skupštine UN-a od 15. prosinca 1960., „Načela na temelju kojih članice trebaju utvrditi primjenjuje li se na njih obveza dostavljanja informacija, predviđena člankom 73. Povelje”, navedeno u savjetodavnom mišljenju o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 57.). Vidjeti i Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 621.

16 Rezolucija 2229 (XXI) Opće skupštine UN-a od 20. prosinca 1966., „Pitanje područja Ifni i španjolske Sahare”

17 Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (u daljnjem tekstu: Front Polisario)

18 Prema T. F. Deubel (Deubel, T. F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, doktorska disertacija, Sveučilište u Arizoni, 2010., str. 76., dostupna na http://hdl.handle.net/10150/146067), sahravski identitet počeo se oblikovati kao suprotnost španjolskoj kolonizaciji. Postao je izraženiji 1970-ih kao odgovor na postupak dekolonizacije, koji je pridonio osnivanju antikolonijalnih pokreta. Prve antikolonijalne pokrete osnovali su vođe mladih koji su se obrazovali u susjednim zemljama, uključujući Kraljevinu Maroko, i pod snažnim utjecajem dekolonizacijskih pokreta u drugim zemljama, osobito Alžiru.

19 Vidjeti u tom pogledu savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 49.).

20 Čini se da je savjetodavno mišljenje zatraženo na inicijativu Kraljevine Maroka, koja je prvo pokušala dobiti suglasnost Španjolske da svoj spor u pogledu suverenosti nad Zapadnom Saharom podnesu Međunarodnom sudu na odluku u kontradiktornom postupku. Vidjeti savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 29. i 36.).

21 Vidjeti savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 162.).

22 Vidjeti savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., t. 162.).

23 Maroko je naglasio prvu rečenicu točke 162. savjetodavnog mišljenja o Zapadnoj Sahari (Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12.), u kojoj se navodi da „[e]lementi i podaci s kojima je Sud upoznat pokazuju postojanje, u trenutku španjolske kolonizacije, pravnih veza podložnosti između marokanskog sultana i nekih plemena koja su živjela na području Zapadne Sahare”.

kojeg je približno 350 000 ljudi ušlo na područje Zapadne Sahare kao iskaz suverenog prava Kraljevine Maroka nad tim područjem. Vijeće sigurnosti UN-a odgovorilo je pozivanjem Kraljevine Maroka da odmah prekine taj marš [24].

16. Otprilike u isto vrijeme Španjolska, Kraljevina Maroko i Islamska Republika Mauritanija potpisale su Deklaraciju o načelima o Zapadnoj Sahari (poznatu i kao sporazumi iz Madrida) [25], kojom je područje Zapadne Sahare podijeljeno između dviju potonjih država. Ubrzo nakon toga marokanska je vojska u siječnju 1976. ušla na područje Zapadne Sahare

17. Španjolska je 26. veljače 1976. obavijestila glavnog tajnika UN-a da je okončala svoju prisutnost u Zapadnoj Sahari te se odrekla svojeg položaja kao upravne vlasti na temelju članka 73. Povelje UN-a [26].

18. Dan nakon odlaska Španjolske iz Zapadne Sahare, Front Polisario proglasio je uspostavu Saharske Arapske Demokratske Republike (u daljnjem tekstu: SADR) [27]. Sjedište vlade SADR-a nalazi se u izbjegličkom kampu naroda Sahravi u Tindoufu (Alžir).

19. SADR danas priznaje 47 država članica UN-a [28]. SADR nisu priznale ni Europska unija niti ijedna njezina država članica.

20. Kraljevina Maroko i Front Polisario sudjelovali su u oružanim sukobima od trenutka kad je Kraljevina Maroko ušla na područje Zapadne Sahare do rujna 1991., kad je dogovoren prekid vatre. To je dovelo do više od 100 000 izbjeglica iz Zapadne Sahare, od kojih većina danas živi u izbjegličkim kampovima u Alžiru [29].

21. Prekid vatre iz 1991. otvorio je mogućnost obnove političkog dijaloga o rješavanju pitanja Zapadne Sahare. Međutim, budući da rješenje nije pronađeno, sukob se nastavio 2020.

22. UN od 1970-ih sudjeluje u pronalasku rješenja za dekolonizaciju Zapadne Sahare. Opća skupština UN-a tada je pokrenula, a zatim i podržala ideju organizacije referenduma na kojem bi narod Zapadne Sahare mogao izraziti svoje želje u pogledu budućnosti tog područja. Ideja referenduma o samoodređenju obnovljena je u planu dogovora koji su Front Polisario i Kraljevina Maroko „u načelu” podržali, a koji je prethodio prekidu vatre 1991.

[24] Rezolucija 380 (1975) Vijeća sigurnosti UN-a od 6. studenoga 1975. (kojom se Kraljevinu Maroko poziva da povuče svoje postrojbe iz Zapadne Sahare)

[25] Vidjeti *Zbirku međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 988., str. 259.

[26] Ta je odredba dio glave XI. Povelje UN-a, koja se odnosi na nesamoupravna područja. Njome se zahtijeva da članovi UN-a „koji su odgovorni ili preuzmu odgovornost za upravljanje područjima kojih pučanstvo još nije postiglo punu mjeru samouprave”, među ostalim, „razvijaju samoupravu [tog pučanstva], vodeći računa o političkim težnjama tog pučanstva i potpomažući ih u postepenom razvijanju njihovih slobodnih političkih ustanova”.

[27] Današnji odnos između SADR-a i Fronta Polisario nije jasan niti je pojašnjen na raspravi.

[28] U početku je više država priznalo SADR, ali su to priznanje otad povukle.

[29] Za trenutačnu situaciju i broj izbjeglica vidjeti Agenciju UN-a za izbjeglice, Informativni letak UNHCR-a, „Alžir”, dostupan na https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

23. Kako bi nadziralo, među ostalim, prekid vatre i pomoglo organizirati taj referendum, Vijeće sigurnosti UN-a uspostavilo je u travnju 1991. UN-ovu misiju za referendum u Zapadnoj Sahari (u daljnjem tekstu: MINURSO)[30], čiji se mandat produljuje svake godine te postoji i danas[31]. Unatoč dodatnim inicijativama[32] i tomu što je MINURSO sastavio popis osoba koje bi imale pravo glasovati na referendumu, referendum još nije organiziran.

24. Osim UN-a, u pronalasku rješenja za pitanje Zapadne Sahare sudjelovala je i Afrička unija (i njezina prethodnica, Organizacija afričkog jedinstva). Podržavala je pravo naroda Sahravi na samoodređenje. SADR je 1984. priznat kao član Organizacije afričkog jedinstva, što je dovelo do toga da se Kraljevina Maroko iz prosvjeda povukla iz te organizacije. Kraljevina Maroko podnijela je u siječnju 2017. zahtjev za članstvo te je ponovno primljena u Afričku uniju[33].

25. Glavni tajnik UN-a smatrao je 2006. da stranke trebaju pronaći „kompromis između međunarodne zakonitosti i političke stvarnosti” te da se to može postići smo izravnim pregovorima[34].

26. Front Polisario i Kraljevina Maroko predložili su 2007. svoje planove za rješenje pitanja Zapadne Sahare. Front Polisario zadržao je svoje stajalište da za ostvarivanje prava na samoodređenje treba održati referendum. Kraljevina Maroko predložila je plan kojim se Zapadnoj Sahari nudi samostalnost pod marokanskim suverenitetom[35].

30 Vidjeti Rezoluciju 690 (1991) Vijeća sigurnosti UN-a od 29. travnja 1991. (kojom se odlučuje „osnovati, pod njegovu vlašću, [UN-ova] misija za referendum u Zapadnoj Sahari”).

31 Za najnoviju obnovu do 31. listopada 2024. vidjeti Rezoluciju 2703 (2023) Vijeća sigurnosti UN-a od 30. listopada 2023.

32 Vidjeti, primjerice, Bakerov plan iz 2001. (i njegovu reviziju iz 2003.) (službeni naziv „Mirovni plan za samoodređenje naroda Zapadne Sahare”), koji je bio rezultat pregovora pod okriljem predstavnika UN-a Jamesa Bakera III.; vidjeti u tom pogledu Zunes, S. i Mundy, J., *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, 2. izdanje, Syracuse University Press, 2022., poglavlje 9.

33 Kao odgovor na taj ponovni primitak, ganski državljanin Bernard Mornah podnio je 2018. Afričkom sudu za ljudska prava i prava naroda tužbu protiv osam država članica Afričke unije, u kojoj je tvrdio da su te države povrijedile različite obveze na temelju Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda time što su Kraljevinu Maroko pristale ponovno primiti u Afričku uniju a da pritom od nje nisu tražile da prekine svoju navodnu okupaciju područja Zapadne Sahare. Međutim, Afrički sud za ljudska prava i prava naroda odbio je tu tužbu i zaključio da države tuženice nisu povrijedile svoje obveze na temelju Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda, uključujući pravo na samoodređenje, time što su Kraljevini Maroku odobrile članstvo u Afričkoj uniji. Taj je sud istodobno potvrdio pravo naroda Sahravi na samoodređenje i smatrao da je pravo na samoodređenje obvezujuće pravno pravilo međunarodnog prava. Vidjeti Afrički sud za ljudska prava i prava naroda, presudu od 22. rujna 2018., Bernard Anbataayela Mornah/Republika Benin i dr. (tužba br. 028/2018), točku 343. podtočku v.

34 Vidjeti Izvješće glavnog tajnika UN-a od 19. travnja 2006., „Situacija koja se odnosi na Zapadnu Saharu (S/2006/249)”, t. 32. i 34. Vidjeti i Allen, S. i Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024., str. 17.

35 Vidjeti izvješće Kongresne službe Sjedinjenih Američkih Država za istraživanje, „Western Sahara”, RS20962, ažurirano 8. listopada 2014., str. 4.

27. Iz pravne literature proizlazi da od 2018. raste potpora za plan za samostalnost iz 2007. koji je predložila Kraljevina Maroko [36]. Slično tomu, čini se da se promijenila retorika u rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a [37]. Tako se od 2018. u tekstu rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a o Zapadnoj Sahari naglašava da je potrebno „postići realistično, praktično, trajno i uzajamno prihvatljivo političko rješenje za pitanje Zapadne Sahare koje se temelji na kompromisu" [38].

28. Istodobno se u novijim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a ponavlja da bilo kojim političkim rješenjem treba osigurati „samoodređenje naroda Zapadne Sahare u kontekstu dogovora koji su u skladu s načelima i svrhama Povelje [UN-a]" [39].

B. Relevantnost presuda Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK

29. Europska unija i njezine države članice osnovale su s Kraljevinom Marokom Euro-mediteransko partnerstvo na temelju Sporazuma o pridruživanju sklopljenog 1996.

30. U okviru tog Sporazuma o pridruživanju Europska unija i Kraljevina Maroko sklopile su niz sporazuma, uključujući Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012. [40] i Sporazum o partnerstvu u ribarstvu iz 2006. [41].

31. Front Polisario podnio je tužbu za poništenje Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz 2012. koja je dovela do presude Suda Vijeće/Front Polisario.

32. Opći sud utvrdio je u prvostupanjskom postupku da Front Polisario ima aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe te je poništio odluku Vijeća o odobrenju sklapanja Sporazuma o liberalizaciji trgovine iz 2012. jer se Vijeće nije uvjerilo da se djelatnosti proizvodnje robe podrijetlom iz Zapadne Sahare koja se izvozi u Europsku uniju ne provode na štetu stanovništva tog područja [42].

33. Sud u presudi Vijeće/Front Polisario, donesenoj u žalbenom postupku, nije razmatrao ni dopuštenost tužbe Fronta Polisario ni zaključak Općeg suda o osnovanosti. Umjesto toga, Sud je prilikom tumačenja izraza „Kraljevina Maroko", koji je označavao područje na koje se primjenjuje Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012., zaključio da se taj sporazum ne primjenjuje na područje Zapadne Sahare [43]. Zbog toga je tužba Fronta Polisario proglašena nedopuštenom [44].

36 Tvrdilo se i da je promjenu u politici nekih država članica UN-a možda potaknuo proglas predsjednika Donalda J. Trumpa iz 2020. kojim se priznala suverenost Kraljevine Maroka nad Zapadnom Saharom (vidjeti „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara", dostupan na https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Za detaljan pregled političkih promjena na razini stajališta Vijeća sigurnosti UN-a, njegove Opće skupštine i pojedinačnih država članica UN-a, kao i raspravu o posljedicama sve veće potpore marokanskom stajalištu o Zapadnoj Sahari, vidjeti Allen, S. i Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024., str. 47. i sljedeće.

37 Vidjeti noviju Rezoluciju 2703 (2023) Vijeća sigurnosti UN-a od 30. listopada 2023.

38 Vidjeti, primjerice, Rezoluciju 2703 (2023) Vijeća sigurnosti UN-a od 30. listopada 2023., t. 2. Vidjeti i Allen, S. i Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024., str. 48. (prikaz promjena retorike u rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a od 2018.).

39 Vidjeti noviju Rezoluciju 2703 (2023) Vijeća sigurnosti UN-a od 30. listopada 2023., t. 4.

40 SL 2012., L 241, str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012.

41 SL 2006., L 141, str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o partnerstvu u ribarstvu iz 2006.

42 Vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2015., Front Polisario/Vijeće (T-512/12, EU:T:2015:953, t. 114. i 241.).

43 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 82. i sljedeće

44 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 133.

34. Sud je u točki 106. svoje presude Vijeće/Front Polisario smatrao da „narod Zapadne Sahare treba promatrati kao ‚trećeg' u smislu načela relativnog učinka ugovora". Stoga narod Zapadne Sahare treba dati svoj „pristanak" za to da se Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012. primjenjuje na Zapadnu Saharu, „a da nije nužno utvrditi je li to provođenje takve naravi da mu škodi ili mu, suprotno, koristi".

35. Slično je rasuđivanje Sud primijenio u presudi Western Sahara Campaign UK. Tom je presudom zauzeo stav da Sporazum o partnerstvu u ribarstvu iz 2006., koji je također dio strukture stvorene Sporazumom o pridruživanju s Marokom [45], ne obuhvaća područje Zapadne Sahare ni vode koje se nalaze uz to područje jer izraz „Kraljevina Maroko" ne obuhvaća područje Zapadne Sahare [46]. U skladu s time, Sud je zaključio da bi bilo protivno pravu na samoodređenje i načelu relativnog učinka ugovorâ tumačiti taj sporazum tako da se primjenjuje na Zapadnu Saharu.

C. Sporazum o kojem je riječ i sporna odluka

36. Nakon presude Vijeće/Front Polisario, „Vijeće je […] ovlastilo Komisiju da započne pregovore s Kraljevinom Maroko radi uspostave, u skladu s presudom Suda, pravne osnove za dodjelu carinskih povlastica, utvrđenih u Sporazumu o pridruživanju, proizvodima podrijetlom iz Zapadne Sahare" [47].

37. Stoga su u spornoj odluci razlozi za sklapanje novog sporazuma objašnjeni na sljedeći način:

„(4) Od stupanja na snagu Sporazuma o pridruživanju proizvodi iz Zapadne Sahare s certificiranim marokanskim podrijetlom uvozili su se u Uniju i uživali carinske povlastice utvrđene relevantnim odredbama Sporazuma o pridruživanju.

(5) Međutim, Sud je u [presudi Vijeće/Front Polisario] naveo da Sporazum o pridruživanju obuhvaća samo državno područje Kraljevine Maroka, a ne Zapadnu Saharu, koja je nesamoupravno područje.

(6) Trebalo bi osigurati da ne dođe do prekida trgovinskih tokova razvijenih tijekom godina te da se uspostave odgovarajuća jamstva za zaštitu međunarodnog prava, uključujući ljudska prava, i održivog razvoja dotičnih područja. Vijeće je 29. svibnja 2017. ovlastilo Komisiju da započne pregovore s Kraljevinom Maroko radi uspostave, u skladu s presudom Suda, pravne osnove za dodjelu carinskih povlastica, utvrđenih u Sporazumu o pridruživanju, proizvodima podrijetlom iz Zapadne Sahare. Jedino se sporazumom između Europske unije i Kraljevine Maroka može osigurati da uvoz proizvoda podrijetlom iz Zapadne Sahare uživa pogodnosti povlaštenog podrijetla, s obzirom na to da jedino marokanska tijela mogu osigurati usklađenost s pravilima potrebnima za dodjelu takvih povlastica." [48]

38. Sporazum o kojem je riječ sklopljen je 25. listopada 2018. u obliku razmjene pisama. Njime se u Sporazum o pridruživanju uključuje zajednička izjava, kojom se povlašteno tarifno postupanje proširuje na proizvode podrijetlom s područja Zapadne Sahare.

45 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 59. do 61.

46 Presuda Western Sahara Campaign UK, t. 64. i 69.

47 Sporna odluka, uvodna izjava 6. Vidjeti Vijeće, Ishod sastanka Vijeća, 3544. sastanak Vijeća, Vijeće za konkurentnost (unutarnje tržište, industrija, istraživanje i svemir) (9716/17, 29. i 30. svibnja 2017.), str. 22.

48 Sporna odluka, uvodne izjave 4. do 6.

39. Zajednička izjava glasi kako slijedi:

„1. Proizvodi podrijetlom iz Zapadne Sahare koji podliježu nadzoru carinskih tijela Kraljevine Maroka uživaju iste carinske povlastice koje je Europska unija dodijelila proizvodima obuhvaćenima Sporazumom o pridruživanju.

2. Protokol 4. primjenjuje se *mutatis mutandis* za potrebe definiranja statusa proizvoda s podrijetlom iz stavka 1., među ostalim i u pogledu dokaza o podrijetlu.

3. Carinska tijela država članica Europske unije i Kraljevine Maroka odgovorna su za primjenu Protokola 4. na te proizvode.” [49]

40. U pismima Europske unije i Kraljevine Maroka koja su dio sporazuma o kojem je riječ izričito se navodi da se „Sporazum sklapa ne dovodeći u pitanje stajalište Europske unije u pogledu [statusa] Zapadne Sahare i stajalište Kraljevine Maroka u pogledu te regije”.

41. U pismima se nadalje ponavlja da „[o]bje stranke ponovno potvrđuju svoju potporu procesu UN-a te podupiru nastojanja Glavnog tajnika za postizanje trajnog političkog rješenja, u skladu s načelima i ciljevima iz [Povelje UN-a] te na temelju rezolucija Vijeća sigurnosti [UN-a]”.

42. Europska unija odobrila je sporazum o kojem je riječ spornom odlukom.

43. Kao odgovor na točku 106. presude Vijeće/Front Polisario, u uvodnim izjavama 7. do 10. sporne odluke navodi se sljedeće objašnjenje:

„(7) Komisija je ocijenila moguće posljedice Sporazuma na održivi razvoj, posebno u pogledu prednosti i nedostataka carinskih povlastica dodijeljenih proizvodima iz Zapadne Sahare za osobe za koje je Sporazum relevantan i iskorištavanja prirodnih resursa dotičnih područja. Učinci carinskih povlastica na zapošljavanje, ljudska prava i iskorištavanje prirodnih resursa vrlo se teško mogu mjeriti jer su po prirodi neizravni. Štoviše, o tome je teško dobiti objektivne informacije.

(8) Ipak, procjena upućuje na to da su, sve u svemu, prednosti za gospodarstvo Zapadne Sahare koje proizlaze iz dodjele carinskih povlastica, utvrđenih u Sporazumu o pridruživanju, proizvodima podrijetlom iz Zapadne Sahare, kao što je njihov jak učinak poluge na gospodarski rast i stoga društveni razvoj, veće od nedostataka iznesenih tijekom postupka savjetovanja, poput pretjerane upotrebe prirodnih resursa, posebno zaliha podzemnih voda, u pogledu kojih su mjere već poduzete.

(9) Procjenjuje se da će proširenje carinskih povlastica na proizvode podrijetlom iz Zapadne Sahare imati pozitivan učinak na osobe za koje je Sporazum relevantan. Taj će se učinak u budućnosti vjerovatno nastaviti, a može se i povećati. Evaluacija je pokazala da će se proširenjem koristi carinskih povlastica na proizvode iz Zapadne Sahare poticati uvjeti za ulaganja i potaknuti znatan i brz rast koji pogoduje lokalnom zapošljavanju. Činjenica da u Zapadnoj Sahari postoje gospodarske i proizvodne aktivnosti koje bi imale velike koristi od carinskih povlastica utvrđenih u Sporazumu o pridruživanju pokazuje da bi se uvelike ugrozio izvoz iz Zapadne Sahare, posebno proizvoda ribarstva i poljoprivrednih proizvoda,

[49] Zajednička izjava uz Sporazum o pridruživanju (SL 2019., L 34, str. 4.). Bilješka je uklonjena.

ako se carinske povlastice ne bi dodijelile. Procjenjuje se da bi dodjela carinskih povlastica trebala isto tako pozitivno utjecati na razvoj gospodarstva Zapadne Sahare poticanjem ulaganja.

(10) Uzimajući u obzir razmatranja o pristanku u presudi Suda, Komisija je u suradnji s Europskom službom za vanjsko djelovanje [(u daljnjem tekstu: ESVD)] poduzela sve mjere koje su razumne i moguće u trenutačnim okolnostima kako bi osobe za koje je Sporazum relevantan bile primjereno uključene s ciljem osiguravanja njihova pristanka na Sporazum. Provedena su opširna savjetovanja te su se socio-ekonomski i politički dionici koji su sudjelovali u savjetovanjima složili s proširenjem carinskih povlastica iz Sporazuma o pridruživanju na Zapadnu Saharu. Oni koji su odbacili tu ideju u osnovi smatraju da bi takvim sporazumom trebalo biti potvrđeno stajalište Maroka u pogledu Zapadne Sahare. Međutim, u tekstu Sporazuma ničim se ne priznaje suverenitet Maroka nad Zapadnom Saharom. Unija će pojačanim naporima nastaviti podupirati mirno rješavanje spora pokrenutog i vođenog u okviru Ujedinjenih naroda."

D. Pobijana presuda

44. Front Polisario podnio je 27. travnja 2019. tužbu za poništenje sporne odluke.

45. Opći sud donio je 29. rujna 2021. pobijanu presudu kojom je poništio spornu odluku [50].

46. Kad je riječ o dopuštenosti tužbe, Opći sud odbio je dva glavna prigovora nedopuštenosti koje je Vijeće istaknulo u pogledu stranačke sposobnosti Fronta Polisario za podnošenje tužbe i njegove aktivne procesne legitimacije u odnosu na spornu odluku [51].

47. Kad je riječ o meritumu tužbe, Opći sud odbio je prvi tužbeni razlog Fronta Polisario, koji se odnosio na navodnu nenadležnost Vijeća za donošenje sporne odluke [52]. Suprotno tomu, prihvatio je treći tužbeni razlog Fronta Polisario, koji se odnosio na obvezu Vijeća da postupa u skladu sa zahtjevima izvedenima iz sudske prakse koja se odnosi na pravo na samoodređenje i načelo relativnog učinka ugovorâ [53]. Opći sud nije ispitao druge tužbene razloge koje je istaknuo Front Polisario.

E. Postupak pred Sudom

48. Žalbama podnesenima 14. prosinca 2021. i 16. prosinca 2021. Komisija odnosno Vijeće zahtijevaju od Suda da u cijelosti ukine pobijanu presudu, da sam presudi o istaknutim pitanjima, da odbije tužbu u prvostupanjskom postupku i da Frontu Polisario naloži snošenje troškova. Podredno, te institucije zahtijevaju da Sud zadrži učinke sporne odluke u razdoblju od 12 mjeseci od dana objave svoje presude.

49. Takvo stajalište podupiru Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural te belgijska, španjolska, francuska, mađarska, portugalska i slovačka vlada.

50 Međutim, taj je sud također odlučio učinke sporne odluke održati na snazi najdulje do isteka roka iz članka 56. prvog stavka Statuta Suda Europske unije odnosno, ako se u tom roku podnese žalba, do objave presude Suda. Pobijana presuda, t. 396.

51 Pobijana presuda, t. 79. do 114. i 133. do 238.

52 Pobijana presuda, t. 240. do 250.

53 Pobijana presuda, t. 251. do 396.

50. Na raspravi, koja je održana 23. i 24. listopada 2023., usmena očitovanja iznijeli su Komisija, Vijeće, Front Polisario, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural te belgijska, francuska, španjolska i mađarska vlada.

III. Analiza

A. Tumačenje međunarodnog prava

51. U usporedbi s pravnim sustavom Unije ili pravnim sustavima njezinih država članica, međunarodno pravo manje je kompaktan i puno decentraliziraniji sustav u smislu određivanja ujednačenosti značenja pravila tog sustava.

52. Iako međunarodno pravo ima vlastiti sustav pravnih izvora [54] i određena općeprihvaćena pravila o tumačenju [55], ne postoji jedan konačni tumač čija tumačenja obvezuju sve sudionike u sustavu [56].

53. U tom pogledu institucije Unije, uključujući sudove Unije, prilikom tumačenja sadržaja pravila međunarodnog običajnog prava koja su dio pravnog sustava Unije nisu ograničene različitim tumačenjima istog pravila koja su usvojili drugi subjekti međunarodnog prava [57].

54. Unatoč tomu, Sud bi prilikom tumačenja značenja međunarodnog prava za potrebe pravnog poretka Unije trebao utvrditi je li na razini međunarodnog prava postignut određen stupanj konsenzusa o značenju konkretnog pravila. Prema mojem mišljenju, to proizlazi iz obveze Europske unije da doprinosi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, kako je propisano člankom 3. stavkom 5. UEU-a.

55. Kao što institucije Unije nisu obvezane tumačenjem međunarodnog prava koje utvrde drugi subjekti tog pravnog poretka, tumačenje koje Sud utvrdi u pogledu pravila međunarodnog prava obvezujuće je samo unutar pravnog sustava Unije. Međutim, važno je da Sud prilikom pridavanja značenja pravilu međunarodnog prava ima na umu činjenicu da njegovo tumačenje utječe na međunarodno pravo i doprinosi stvaranju običaja i oblikovanju njegova značenja [58].

[54] U skladu s člankom 38. stavkom 1. Statuta Međunarodnog suda, izvore međunarodnog prava čine ugovori i konvencije, običaji, opća načela prava te sudske rješidbe i naučavanja. Vidjeti općenito i Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006., str. 69. i sljedeće.

[55] U člancima 31. do 33. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora sklopljene u Beču 23. svibnja 1969. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1155., str. 331.) (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija) utvrđuju se pravila o tumačenju međunarodnih ugovora. Neka od tih pravila mogu se smatrati kodifikacijom međunarodnog običajnog prava. Osim toga, međunarodnim običajnim pravom od tumača se zahtijeva da prvo utvrdi predstavlja li određeno pravilo običaj i da zatim njegovo značenje tumači u konkretnoj situaciji. U tu je svrhu potrebno uspostaviti praksu i *opinio juris* država. U okviru tog postupka običaji i dalje mogu poprimiti drukčije značenje u sustavu u kojem ne postoji jedan autoritativni tumač. O razlici između donošenja *odluke* da određeno pravilo predstavlja pravno pravilo međunarodnog običajnog prava i naknadnog *tumačenja* sadržaja tog pravila vidjeti Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle", u Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 136.

[56] U skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (d) Statuta Međunarodnog suda, sudske rješidbe, uključujući one tog suda, samo su pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravila međunarodnog prava.

[57] Za primjere razlikovnih obrazaca između tumačenja međunarodnog prava vidjeti Roberts, A., „Patterns of difference and dominance", u Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017., str. 232. i sljedeće stranice.

[58] Vidjeti u tom pogledu Malenovský, J., „Le juge et la coutume internationale : perspectives de l'Union européenne et de la Cour de justice", The Law and Practice of International Courts and Tribunals, sv. 12., 2013., str. 218. i Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law", u Lusa Bordin, F., Müller, A., i Pascual-Vives, F. (ur.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 74. i 75.

56. Prilikom tumačenja međunarodnog prava u okviru pravnog sustava Unije javlja se i pitanje odnosa između sudova Unije i političkih institucija Unije kad je riječ o tumačenju toga koje se obveze međunarodnim pravom nalažu Europskoj uniji.

57. Političke institucije Unije uživaju široku marginu prosudbe u vanjskoj politici Europske unije [59]. Odluka o sklapanju međunarodnog sporazuma s drugom državom, uključujući odluku da se primjena tog sporazuma potencijalno proširi na treće područje, dio je te prosudbe. Sud ne može dovesti u pitanje taj odabir.

58. Međutim, kad se donese politička odluka u pogledu uspostave odnosa s trećom državom ili područjem, ne samo da je Sud nadležan preispitati ispunjavaju li vanjski odnosi koje je Europska unija uspostavila ustavne zahtjeve koje nalažu UEU i UFEU, nego je to čak i dužan učiniti [60].

59. Kao što je to Sud objasnio u svojoj presudi Air Transport Association of America i dr., „Europska unija treba na temelju članka 3. stavka 5. UEU-a doprinositi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava. Slijedom toga, pri donošenju akta dužna je poštovati međunarodno pravo u cjelini, uključujući međunarodno običajno pravo koje obvezuje institucije Europske unije” [61].

60. Od Suda se stoga u okviru njegove ustavne zadaće da osigura vladavinu prava u Europskoj uniji zahtijeva da ocijeni jesu li institucije Unije sklapanjem međunarodnog sporazuma povrijedile prava koja se pravilima međunarodnog običajnog prava dodjeljuju njegovim subjektima.

61. To znači da Sud treba tumačiti sadržaj relevantnih pravila običajnog prava. U situaciji u kojoj postoji jedinstven *opinio juris* o *postojanju* pravne obveze (kao što je obveza priznavanja prava nesamoupravnog područja na samoodređenje), ali ne i o njezinu konkretnom *sadržaju*, Sud se zbog diskrecijske ovlasti političkih institucija Unije u području vanjskih odnosa treba prikloniti tumačenju koje su odabrale institucije.

B. Doseg žalbi i struktura ovog mišljenja

62. Pitanje o kojem Sud odlučuje u ovim žalbama u biti se odnosi na sljedeće: je li spornom odlukom odobreno sklapanje sporazuma s Kraljevinom Marokom koji se odnosi na područje Zapadne Sahare protivno međunarodnom običajnom pravu, konkretnije, protivno pravu na samoodređenje i načelu relativnog učinka ugovorâ, kako ih Sud tumači u presudama Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK [62]?

[59] Vidjeti u tom pogledu presude od 21. prosinca 2016., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, t. 24.) i od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, t. 99.) (u kojima je Sud smatrao da institucije Unije u vođenju vanjskih odnosa raspolažu širokom marginom prosudbe pri političkom odlučivanju, što nužno podrazumijeva političke odabire).

[60] Tako sam smatrala da se, čak ni u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, u kojem Sud ima ograničenu nadležnost, ne može isključiti njegova nadležnost da nadzire je li Unija svojim djelovanjem poštovala temeljna prava. Vidjeti u tom smislu moje mišljenje u spojenim predmetima KS i KD/Vijeće i dr. i Komisija/KS i KD (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2023:901, t. 115. do 120.). Taj je predmet još uvijek u tijeku pred Sudom.

[61] Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 101.) (u daljnjem tekstu: Air Transport Association of America i dr.).

[62] U kontekstu argumenata kojima se osporava valjanost trećeg tužbenog razloga koji je istaknuo Front Polisario, Opći sud smatrao je da bi se ta stranka u svrhu osporavanja valjanosti sporne odluke mogla pozvati na presudu Vijeće/Front Polisario i na tumačenje koje je u njoj utvrđeno u pogledu prava na samoodređenje i načela relativnog učinka ugovorâ. Vidjeti pobijanu presudu, t. 297.

63. U odgovoru na to pitanje važno je imati na umu da pitanje *može li* Europska unija uspostaviti odnose s područjem Zapadne Sahare nije obuhvaćeno dosegom ovog žalbenog postupka [63], uzimajući u obzir da u pogledu tog elementa, koji je Opći sud odbio u prvostupanjskom postupku, nije podnesena protužalba [64].

64. U skladu s time, pitanje pred Sudom ograničeno je na utvrđenja Općeg suda navedena u njegovoj analizi trećeg tužbenog razloga koji je istaknuo Front Polisario. Opći sud u tom je pogledu utvrdio da je sporna odluka protivna pravu na samoodređenje i načelu relativnih učinaka ugovorâ, kako je Sud ta pravila tumačio u presudi Vijeće/Front Polisario. Drugi aspekti koji se odnose na ta pravila istaknuti su zasebno u izvornoj tužbi, ali ih Opći sud nije razmatrao jer je smatrao da je tužba osnovana na temelju trećeg tužbenog razloga [65].

65. Podnesene žalbe Sudu stoga ne omogućuju da tumači način na koji se pravom na samoodređenje uređuje odnos između Europske unije i Maroka u pogledu Zapadne Sahare, izvan aspekata o kojima je bila riječ u presudi Vijeće/Front Polisario.

66. Međutim, budući da su neka od pitanja istaknutih u žalbama usko povezana s pitanjima koja su još u tijeku pred Općim sudom [66], kratko ću se osvrnuti i na njih.

67. Moja je analiza strukturirana na sljedeći način. Prvo ću objasniti zašto smatram da Front Polisario ima aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje ovog postupka (odjeljak C). Zatim ću, kad je riječ o meritumu predmeta, pokazati da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je treći tužbeni razlog Fronta Polisario prihvatio kao osnovan (odjeljak D). U tu ću svrhu prvo tumačiti presude Vijeće/Front Polisario i Western Sahara Campaign UK, kako bih točno pojasnila koji su elementi tih presuda relevantni za ovu skupinu žalbi (pododjeljak D.1). Kao drugo, objasnit ću zašto je pogrešno utvrđenje Općeg suda u pogledu nepostojanja pristanka u smislu relativnog učinka ugovorâ i zašto je taj sud stoga nepravilno smatrao da je sporna odluka protivna međunarodnom pravu, kako je tumačeno u presudi Vijeće/Front Polisario (pododjeljak D.2). Zatim ću analizirati je li Vijeće sklapanjem sporazuma o kojem je riječ postupilo prema području Zapadne Sahare kao prema zasebnom i različitom području, u skladu s tumačenjem koje je Sud u presudi Vijeće/Front Polisario pružio u pogledu sadržaja prava na samoodređenje u odnosu na to područje (pododjeljak D.3). Naposljetku ću ukratko istaknuti

63 Prema mojem mišljenju, to pitanje nije ni osnovano jer Europska unija treba imati kanal za interakciju s određenim područjima na kojima ima legitiman interes a da pritom ne mora nužno ugroziti svoju nepristranost ili nepristranost svojih država članica u pogledu statusa tih područja. Ta politika s dva stupa opisuje se u pravnoj teoriji na način da se njome nastoji otvoriti „politički i pravni prostor" za odvajanje uspostave odnosa i priznavanja; vidjeti Fischer, S., „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia", Institut Europske unije za sigurnosne studije (1.–2. prosinca 2010.), str. 3. i Coppieters, B., „Engagement without recognition", u Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition" (1. izd., 2019., Routledge: London), str. 243.–244. (gdje se opisuje da Unija u svojem pristupu spornim područjima primjenjuje formulu „nepriznavanja i uspostave odnosa" ili formulu „uspostave odnosa bez priznavanja"). Za praktičan primjer tog pristupa, kad je riječ o sukobu u pogledu Abhazije, vidjeti Vijeće za suradnju EU-a i Gruzije, 14. sastanak od 12. prosinca 2023. (EU-GE 4651/1/13), t. 4.

64 Vidjeti u tom smislu pobijanu presudu, t. 187. do 189. i 240. do 250.

65 U prvostupanjskom postupku Front Polisario istaknuo je ukupno deset tužbenih razloga u potporu svojoj tužbi, pri čemu su samo prvi i treći tužbeni razlozi činili osnovu za pobijanu presudu. U preostalih osam tužbenih razloga ističu se druga pitanja međunarodnog prava, kao što su poštovanje međunarodnog humanitarnog prava (drugi tužbeni razlog), pravo na samoodređenje (sedmi tužbeni razlog), relativni učinak ugovorâ (osmi tužbeni razlog) i pravo međunarodne odgovornosti (deseti tužbeni razlog), te pitanja prava Unije, kao što su zaštita legitimnih očekivanja i proporcionalnost (peti i šesti tužbeni razlog). S obzirom na to da Opći sud nije razmatrao te tužbene razloge u pobijanoj presudi, oni nisu obuhvaćeni dosegom žalbi.

66 Ta su se pitanja izravno ili neizravno javila i u tužbama na kojima su se temeljila rješenja od 19. srpnja 2018., Front Polisario/Vijeće (T-180/14, neobjavljeno, EU:T:2018:496) (koje se odnosilo na protokol kojim se utvrđuju ribolovne mogućnosti u vodama koje se nalaze uz Zapadnu Saharu); od 30. studenoga 2018., Front Polisario/Vijeće (T-275/18, neobjavljeno, EU:T:2018:869) (koje se odnosilo na sporazum o zračnom prometu s Kraljevinom Marokom) i od 8. veljače 2019., Front Polisario/Vijeće (T-376/18, neobjavljeno, EU:T:2019:77) (koje se odnosilo na odluku Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora o sporazumu o partnerstvu u ribarstvu s Kraljevinom Marokom s obzirom na presudu Western Sahara Campaign UK).

obveze koje proizlaze iz prava na samoodređenje i na koje se nije odgovorilo u pobijanoj presudi, ali koje ipak obvezuju Europsku uniju prilikom uspostave odnosa s područjem Zapadne Sahare (odjeljak E), te nakon toga donijeti zaključak o posljedicama mojeg mišljenja (odjeljak IV.).

C. Dopuštenost i mogućnost pozivanja na međunarodno običajno pravo pred sudovima Unije

1. Aktivna procesna legitimacija

68. Prema mojem mišljenju, pravo Fronta Polisario na podnošenje tužbe za poništenje u ovom predmetu može proizlaziti iz pravnog položaja naroda Zapadne Sahare na temelju dijela međunarodnog javnog prava koje obvezuje Europsku uniju. Upravo taj narod može tvrditi da se sporna odluka izravno i osobno odnosi na njega.

69. Narod Zapadne Sahare ima pravo na samoodređenje, koje je Sud priznao kao načelo međunarodnog običajnog prava koje za Europsku uniju stvara obveze [67].

70. To pravo, kao što je to Opći sud u biti objasnio [68], postoji čak i ako ne postoji njegovo stvarno ostvarivanje te čak i prije takvog ostvarivanja. Svrha mu je, među ostalim, omogućiti tom narodu da odabere vlastitu političku budućnost.

71. U tom pogledu narod Zapadne Sahare, s obzirom na to da ima prava na temelju međunarodnog prava, na temelju tog pravnog korpusa ima i pravnu osobnost (barem izvedenu vrstu) [69].

72. Sud je u svojoj presudi Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) [70] potvrdio da subjekti koji imaju pravnu osobnost na temelju međunarodnog prava mogu imati aktivnu procesnu legitimaciju pred sudovima Unije ako se akt institucija Unije na njih izravno i osobno odnosi [71].

73. To me dovodi do zahtjeva izravnog i osobnog utjecaja, koji proizlaze iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

67 Vidjeti presude Vijeće/Front Polisario, t. 88. do 89. i Western Sahara Campaign UK, t. 63. O tim presudama dodatno vidjeti točku 96. i sljedeće točke ovog mišljenja.

68 Vidjeti u tom smislu pobijanu presudu, t. 295. i 360.

69 Vidjeti, primjerice, Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008., str. 16. do 17. i bilješku 15. („Istinski kolonijalni subjekti koji imaju pravo na samoodređenje imaju pravnu osobnost čak i prije nego što provedu samoodređenje, imaju pravo na teritorijalnu jedinstvo, pravo na to da se nad njima ne upotrebljavaju sila ni represivne mjere, mogu se boriti primjenom sredstava nacionalnog oslobodilačkog pokreta te u toj borbi mogu primiti međunarodnu potporu. Također mogu jednostrano početi primjenjivati pravo međunarodnog oružanog sukoba umjesto puno ograničenijeg prava unutarnjeg oružanog sukoba koje obuhvaća domaće sukobe”) i Knoll, B, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009., str. 124.) (koji smatra da je „subjekt pravni subjekt u onoj mjeri u kojoj se na njega odnose pravila međunarodnog pravnog sustava”).

70 Presuda od 22. lipnja 2021. (C-872/19 P, EU:C:2021:507)

71 Presuda od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 34.)

74. Sporna odluka izravno se odnosi na narod Zapadne Sahare kao kolektiv i stoga kao subjekt koji ima pravo na samoodređenje [72].

75. Kao prvo, ta se odluka odnosi na područje u odnosu na koje narod Zapadne Sahare ima pravo na samoodređenje. Stoga ona nužno utječe na prava koja taj narod ima u odnosu na to područje, uključujući pravo na iskorištavanje njegovih prirodnih resursa. Sporna odluka stoga utječe na pravni položaj naroda Zapadne Sahare.

76. Kao drugo, obveza primjene povlaštenog postupanja prema proizvodima podrijetlom iz Zapadne Sahare obvezuje Europsku uniju a da pritom uz spornu odluku nije potreban nikakav dodatni diskrecijski akt. Sporna odluka stoga utječe i izravno na pravni položaj naroda Zapadne Sahare.

77. Sporna odluka utječe na taj narod i osobno.

78. Riječ je o jedinom narodu kojem se priznaje uživanje prava na samoodređenje u odnosu na područje Zapadne Sahare. Stoga se taj narod po tom položaju razlikuje od bilo kojeg drugog subjekta [73].

79. Međutim, za razliku od Venezuele ili bilo koje druge države kojoj bi se mogla priznati aktivna procesna legitimacija pred Sudom, narod Zapadne Sahare nema izabranog ili drugim načinom priznatog predstavnika [74].

80. Kako taj narod može bez izabranog ili kolektivno priznatog predstavnika braniti svoje kolektivno pravo na samoodređenje pred sudovima Unije [75]?

81. Ni UN [76] ni Europska unija [77] nisu priznali Front Polisario kao „*isključivog*" predstavnika naroda Zapadne Sahare.

[72] Kao što je to Opći sud naveo u točki 144. pobijane presude, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pretpostavka, kako je predviđena člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, a u skladu s kojom se odluka koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija. Kao prvo, osporavana mjera Unije mora izravno proizvoditi učinke na pravni položaj pojedinca. Kao drugo, njome se ne smije ostaviti nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz odredbi prava Unije bez primjene drugih posrednih pravila. Vidjeti i presudu od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće (C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 43.).

[73] U skladu s time je ispunjen strog uvjet osobnog utjecaja koji proizlazi iz presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17, str. 107.).

[74] Donekle slično pitanje izbjeglo se u postupku u kojem je donesena presuda od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507) jer se, kad je taj predmet prvotno pokrenut pred Općim sudom, Bolivarijanska Republika Venezuela našla usred borbe za prevlast u pogledu predstavljanja te zemlje između Nicolása Madura i Juana Guaidóa, pri čemu se države članice nisu slagale oko pitanja tko bi mogao biti predsjednik Bolivarijanske Republike Venezuele. Međutim, Sud nije morao odlučiti o pitanju sposobnosti odobrenja sudskog postupka u ime te Republike jer je Vijeće u siječnju 2021. izdalo zaključke kojima se to pitanje riješilo u korist Nicolása Madura. Vidjeti Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o Venezueli (25. siječnja 2021., 5582/21).

[75] Komisija je na raspravi zauzela stajalište da nijedna od 60 organizacija, nevladinih organizacija, saveza poljoprivrednika, lokalno izabranih predstavnika, poljoprivrednih organizacija ni drugih dionika uključenih u savjetovanje ne bi imala aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv sporne odluke.

[76] U tom se pogledu slažem sa stajalištem Vijeća i Komisije da činjenica da se u Rezoluciji 34/37 Opće skupštine UN-a od 21. studenoga 1979., „Pitanje Zapadne Sahare", upućivalo na Front Polisario kao *isključivog* predstavnika naroda Zapadne Sahare sama po sebi nije dovoljan dokaz za utvrđivanje da UN i međunarodna zajednica toj stranci doista priznaju tu sposobnost.

[77] Usporediti položaj tog pokreta s ulogom Palestinske oslobodilačke organizacije na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze, koja, na temelju „odredbi Izraelsko-palestinskog privremenog sporazuma o Zapadnoj obali i pojasu Gaze od 28. rujna 1995., […] može sklapati međunarodne sporazume za dobrobit Palestinske samouprave […] u određenim područjima". Vidjeti Prijedlog odluke Vijeća o sklapanju, od strane Europske zajednice, Euro-mediteranskog privremenog sporazuma o pridruživanju u području trgovine i suradnje između Europske zajednice, s jedne strane, i Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO) za dobrobit Palestinske samouprave na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze, s druge strane (koji je predstavila Komisija) (COM(97) 51 *final*).

82. Front Polisario samoproglašeni je oslobodilački pokret [78] koji je nastao radi borbe za konkretnu vrstu budućeg modela vlasti na području Zapadne Sahare, odnosno modela *nezavisnosti* tog područja u odnosu na Kraljevinu Maroko, kao i stvaranja *suverene* i samostalne sahravske države [79].

83. Međutim, za tu ga ulogu nikad nije izabrao narod Zapadne Sahare niti se s bilo kakvom sigurnošću može potvrditi da (većina tog) naroda podržava Front Polisario [80].

84. Kao što sam to objasnila u točki 9. ovog mišljenja, ostvarivanje prava na samoodređenje uključuje tri moguća ishoda, pri čemu je osnivanje neovisne države tek jedan od tih triju ishoda. Stoga priznavanje da je Front Polisario „*isključivi*" predstavnik naroda Zapadne Sahare ne bi bilo u skladu s neutralnim stajalištem Europske unije u pogledu ishoda postupka samoodređenja [81].

85. Takva vrsta priznavanja isto tako nije mogućnost koju ima Sud jer bi bila protivna odluci Europske unije i država članica u području vanjske politike da se Frontu Polisario ne prizna nikakav određeni status [82].

86. Međutim, iako nije isključivi predstavnik, ne može se poreći da je Front Polisario sugovornik u procesu UN-a za samoodređenje područja Zapadne Sahare i da se u tom procesu može smatrati da odražava interese i želje (barem) dijela naroda Zapadne Sahare.

87. Nadalje, taj subjekt nadzire 20 % područja Zapadne Sahare i stoga izvršava stvarnu kontrolu nad tim područjem i narodom koji na njemu živi [83]. Stoga je u interesu Fronta Polisario da brani teritorijalnu cjelovitost područja Zapadne Sahare koja je zajamčena pravom na samoodređenje naroda tog područja [84].

78 Međutim, ni UN ni Europska unija i njezine države članice Frontu Polisario nikad nisu priznali status „narodnooslobodilačkog pokreta". O statusu i ovlastima „narodnooslobodilačkog pokreta" vidjeti Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. izdanje, Oxford University Press, 2019., str. 113., koji objašnjava da politički subjekti koji su priznati kao oslobodilački pokreti imaju niz zakonskih prava i obveza koje obuhvaćaju, među ostalim, sposobnost sklapanja obvezujućih međunarodnih sporazuma s drugim međunarodnim pravnim osobama i pravo sudjelovanja u postupcima UN-a kao promatrači, pri čemu se to pravo izričito dodjeljuje u različitim rezolucijama Opće skupštine.

79 Vidjeti u tom smislu pobijanu presudu, t. 6. i 104. Slično tomu, vidjeti preambulu i članke 1., 24., 32., 46., 144. i 146. „ustava" SADR-a. U njegovu članku 32. osobito se objašnjava da, „do potpunog povrata nacionalne suverenosti, Frente POLISARIO predstavlja politički okvir koji ujedinjuje i politički mobilizira narod Sahravi kako bi izrazio svoje želje i legitimna prava na samoodređenje i neovisnost te štitio svoje nacionalno jedinstvo i dovršio izgradnju svoje neovisne sahravske države".

80 Kad bi Front Polisario trebalo usporediti s organizacijom zapadnog demokratskog društva, on bi u najboljem slučaju predstavljao jednu od političkih stranaka koje se kandidiraju za mandat u vladi koju tek treba uspostaviti. Međutim, stranka koju tek treba izabrati ne bi mogla predstavljati tu vladu.

81 Čini se da je trenutačno stajalište Europske unije da se političkim procesom u pogledu pitanja Zapadne Sahare treba nastojati postići „pravedno, realistično, pragmatično, trajno i uzajamno prihvatljivo političko rješenje […] koje se temelji na ‚kompromisu'"; vidjeti zajedničku izjavu Europske unije i Maroka povodom četrnaestog sastanka Vijeća za pridruživanje (27. lipnja 2019.), točku 13., dostupnu na https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/.

82 Vidjeti po analogiji presudu od 21. prosinca 2016., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, t. 24.) (u kojoj je Sud utvrdio da su za vođenje vanjskih odnosa potrebne odluke politike za koje Europska unija mora moći slobodno odlučiti koju će vrstu postupanja usvojiti prema trećim državama).

83 O posljedicama koje proizlaze iz stvarne kontrole vidjeti savjetodavno mišljenje od 21. lipnja 1971. *o pravnim posljedicama za države zbog stalne prisutnosti Južne Afrike u Namibiji (Jugozapadna Afrika), neovisno o Rezoluciji 276 (1970)* Vijeća sigurnosti UN-a (Zbornik Međunarodnog suda iz 1971., str. 16., t. 118.) (u kojem se objašnjava da je „fizička kontrola područja, a ne suverenost ili legitimnost vlasništva, temelj odgovornosti države za radnje koje utječu na druge države").

84 Vidjeti u tom pogledu Rezoluciju 1514 (XV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda, *Deklaracija o davanju nezavisnosti zemljama i narodima pod kolonijalnom upravom* (14. prosinca 1960.) (u kojoj se navodi da „nijedan pokušaj usmjeren na djelomično ili cjelokupno ugrožavanje nacionalnog jedinstva i teritorijalne cjelovitosti države nije u skladu sa svrhama i načelima Povelje [UN-a]" [neslužbeni prijevod]).

88. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da bi, s obzirom na to da Front Polisario sudovima Unije nastoji podnijeti tužbu kako bi osigurao da Unijina uspostava odnosa s područjem Zapadne Sahare ne ugrožava prava koja su međunarodnim običajnim pravom dodijeljena narodu Zapadne Sahare, treba priznati da Front Polisario ima status barem *djelomičnog* predstavnika tog naroda [85].

89. U suprotnom bi se slučaju narodu Zapadne Sahare, koji trenutačno nije moguće u cijelosti utvrditi niti ga predstavlja samo jedan izabrani ili priznati predstavnik, uskratila mogućnost da pred sudovima Unije ostvari ta prava koja kolektivno izvodi iz tog dijela međunarodnog javnog prava koje je također dio prava Europske unije [86].

90. Ta vrsta ishoda ne bi bila u skladu s vladavinom prava, vrijednošću koja je propisana člankom 2. UEU-a [87] i koja čini jedan od ustavnih stupova Europske unije [88].

91. Iz toga slijedi da Sudu predlažem da potvrdi utvrđenje Općeg suda da je tužba u prvostupanjskom postupku dopuštena, iako iz drugih razloga.

2. Pozivanje na međunarodno običajno pravo pred sudovima Unije

92. Komisija i Vijeće pozivaju se u svojim žalbama na presudu Air Transport Association of America i dr. te nadalje tvrde da se Front Polisario ne može pozvati na međunarodno običajno pravo pred sudovima Unije kako bi osporavao valjanost sporne odluke.

93. Ne slažem se s time. Prema mojem mišljenju, Sud može izvršavati svoju ovlast sudskog nadzora u pogledu dijela međunarodnog prava kojim se obvezuje Europsku uniju da ocijeni usklađenost sporne odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma o kojem je riječ. Ta odluka izravno i osobno utječe na narod Zapadne Sahare te bi ona mogla ugroziti njegova prava na temelju načelâ međunarodnog običajnog prava.

94. Time što odlučuje u ovom predmetu, Sud ne postaje međunarodni sud, kao što se to tvrdi. Upravo suprotno, ustavna je dužnost Suda osigurati da institucije Unije prilikom primjene Ugovorâ ne povređuju pravo. Na temelju članka 3. stavka 5. UEU-a, to pravo uključuje međunarodno običajno pravo i načela utvrđena u Povelji UN-a. Nadalje, ne postoji nijedan drugi sud koji može odlučivati o takvom pitanju.

95. U dijelu u kojem su primjenjiva načela međunarodnog običajnog prava dovoljno jasna te Sudu omogućuju da ocijeni je li Vijeće bilo spriječeno sklopiti međunarodni sporazum o kojem je riječ donošenjem sporne odluke, Front Polisario može se pred Sudom pozvati na ta pravila međunarodnog prava.

[85] Međutim, to bi priznavanje trebalo odobriti samo u mjeri u kojoj se istinski nastoje zastupati interesi (dijela) naroda Zapadne Sahare. Vidjeti po analogiji presudu od 21. rujna 2023., China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products i dr./Komisija (C-478/21 P, EU:C:2023:685, t. 67.) (u kojoj se status „predstavničkog udruženja” uvjetuje prisutnošću općih i kolektivnih interesa uvoznika ili izvoznika u trećoj državi, kao i nepostojanjem zadiranja treće države).

[86] Vidjeti po analogiji presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 34.) (u kojoj se trećoj državi priznaje status „pravne osobe”, inače ta država ne bi mogla zaštititi svoje interese u slučaju povrede svojih prava).

[87] Vidjeti u tom pogledu presude od 16. veljače 2022., Mađarska/Parlament i Vijeće (C-156/21, EU:C:2022:97, t. 127. i 128.) i od 16. veljače 2022., Poljska/Parlament i Vijeće (C-157/21, EU:C:2022:98, t. 192. i 193.).

[88] Vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.).

D. Općи sud pogrešno je smatrao da je treći tužbeni razlog Fronta Polisario osnovan

1. Tumačenje presude Vijeće/Front Polisario

96. Da podsjetim, žalbe se odnose samo na pitanje je li spornom odlukom povrijeđeno tumačenje Suda u pogledu prava na samoodređenje i načela relativnog učinka ugovorâ, kako ih je Sud tumačio u presudi Vijeće/Front Polisario. Stoga treba ocijeniti što je točno Sud želio utvrditi u toj presudi.

97. Sud je zaključak da se sporazum o kojem je riječ ne primjenjuje na područje Zapadne Sahare obrazložio kako slijedi.

98. Priznao je da je područje Zapadne Sahare nesamoupravno područje u smislu članka 73. Povelje UN-a [89]. Zatim je naveo da nesamoupravno područje uživa pravo na samoodređenje, koje „djeluje *erga omnes* i jedno je od osnovnih načela međunarodnog prava" [90]. Sud je stoga smatrao da je pravo na samoodređenje dio pravnih pravila međunarodnog javnog prava koja se primjenjuju u odnosima između Europske unije i Kraljevine Maroka i koja sudovi Unije moraju uzeti u obzir [91].

99. U skladu s Poveljom UN-a, nesamoupravno područje ima „poseban i različit status" [92]. Sud je stoga zaključio da se izraz „Kraljevina Maroko" ne može tumačiti tako da je područje Zapadne Sahare uključeno u područje primjene Sporazuma o pridruživanju [93].

100. Sud je nadalje smatrao da međunarodni sporazum može obvezati neku državu u pogledu drugog područja, ali takva namjera mora proizlaziti iz tog sporazuma ili biti negdje drugdje određena [94]. Međutim, smatrao je da se ne može zaključiti, suprotno utvrđenjima Općeg suda, da se Sporazum o pridruživanju može tumačiti tako da se njime prešutno propisuje njegova primjena na područje Zapadne Sahare [95].

101. Sud je nakon toga razmotrio načelo relativnog učinka ugovorâ. Smatrao je da je to načelo opće načelo međunarodnog prava koje je kodificirano u članku 34. Bečke konvencije [96]. U skladu s tim načelom međunarodni ugovori ne stvaraju ni obveze ni prava za treće države bez njihova pristanka [97].

89 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 93.

90 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 88. i navedena sudska praksa. Sud je uputio na savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari, t. 54. do 56. i na presudu Međunarodnog suda od 30. lipnja 1995. u predmetu Istočni Timor (Portugal/Australija) (Zbornik Međunarodnog suda iz 1995., str. 90., t. 29.).

91 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 89.

92 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 90. Sud se prilikom donošenja tog zaključka pozvao na Rezoluciju 2625 (XXV) Opće skupštine UN-a od 24. listopada 1970., „Deklaracija o načelima međunarodnog prava koja se odnose na prijateljske odnose i suradnju među državama u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda".

93 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 92.

94 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 98.

95 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 99. Za kritiku analize Suda u presudi Vijeće/Front Polisario u pogledu nepostojanja namjere Europske unije i Kraljevine Maroka u odnosu na Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012. vidjeti Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments", *European Law Review*, sv. 43(5), str. 746. i sljedeće, koja je smatrala da je namjera stranaka da uključe Zapadnu Saharu bila jasna već u okolnostima predmeta.

96 Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora, sklopljena u Beču 23. svibnja 1969. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 1155., str. 331.)

97 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 100.

102. Sud je naposljetku u točki 106. svoje presude Vijeće/Front Polisario, o kojoj se raspravlja u ovom predmetu, smatrao da „narod Zapadne Sahare treba promatrati kao ‚trećeg' u smislu načela relativnog učinka ugovora". Stoga narod Zapadne Sahare treba dati svoj „pristanak" za to da se Sporazum o liberalizaciji trgovine iz 2012. primjenjuje na područje Zapadne Sahare. Pritom „nije nužno utvrditi je li to provođenje takve naravi da mu škodi ili mu, suprotno, koristi" [98].

103. Budući da nije dokazano da je narod Zapadne Sahare dao svoj pristanak na to da na njega utječe Sporazum o pridruživanju, Sud je zaključio da bi bilo protivno pravu na samoodređenje i načelu relativnog učinka ugovorâ tumačiti taj sporazum tako da se primjenjuje na područje Zapadne Sahare [99].

104. Koja se pravila mogu izvesti iz tih utvrđenja Suda?

105. Kad je riječ o pravu na samoodređenje, Sud je pojasnio dva pitanja. Kao prvo, presudio je da je pravo na samoodređenje pravilo međunarodnog običajnog prava koje se primjenjuje *erga omnes* i stoga obvezuje Europsku uniju. Kao drugo, Sud je smatrao da pravo na samoodređenje zahtijeva da se prema Zapadnoj Sahari postupa kao prema području odvojenom od Kraljevine Maroka.

106. Sud nije razmatrao sadržaj prava na samoodređenje [100]. Međutim, uputio je na to da narod Zapadne Sahare, koji uživa pravo na samoodređenje u odnosu na nesamoupravno područje Zapadne Sahare, treba dati svoj „*pristanak*" na sporazum koji je namijenjen primjeni na to područje.

107. Je li Sud došao do tog zaključka na temelju prava na samoodređenje? Prema mojem mišljenju, nije. Zahtjev pristanka izveo je iz pravila kojima se uređuje relativni učinak ugovorâ, i to osobito upućivanjem na članak 34. Bečke konvencije.

108. Europska unija nije stranka Bečke konvencije te je njezina pravila ne mogu obvezivati. Međutim, Sud je članak 34. Bečke konvencije shvatio kao izraz pravila međunarodnog običajnog prava [101], koje Uniju obvezuje u njezinu djelovanju [102].

109. Člankom 34. Bečke konvencije određuje se da ugovor ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka. Iako se u toj odredbi upućuje na pristanak „država", Sud je smatrao da se isto pravilo primjenjuje na nesamoupravna područja [103].

98 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 106.

99 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 106. Sud je na isti način sažeo svoja utvrđenja u presudi Western Sahara Campaign UK (t. 63.).

100 Vidjeti u tom smislu i Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?", u Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ur.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., str. 14. i 15. (koji smatra da se „Sud Unije suzdržao od stvarnog tumačenja prava na samoodređenje").

101 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 44. i 52.) i presudu Vijeće/Front Polisario, t. 100. (u kojoj se smatra da je članak 34. Bečke konvencije „poseban izraz" načela relativnog učinka ugovorâ). Kao primjer slučaja u kojem Bečka konvencija, prema mišljenju Suda, nije odražavala međunarodno običajno pravo, vidjeti presudu od 16. lipnja 1998., Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, t. 59.).

102 Iz sudske prakse proizlazi da međunarodno običajno pravo obvezuje Europsku uniju. Vidjeti, primjerice, presudu Air Transport Association of America i dr., t. 101. i navedenu sudsku praksu.

103 Prije donošenja presude Vijeće/Front Polisario Sud je već smatrao da se „treća strana" u smislu načela relativnog učinka ugovorâ, koje je konsolidirano u članku 34. Bečke konvencije, ne treba odnositi samo na „državu". Tako je u presudi od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, t. 52.) smatrao da bi tumačenje Sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i Izraela (SL 2000., L 147, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 42., str. 71.) tako da su izraelska carinska tijela nadležna za proizvode podrijetlom sa Zapadne obale bilo jednako nalaganju obveze palestinskim carinskim tijelima bez pristanka Palestinske oslobodilačke organizacije.

110. Iako se doista može tvrditi da to utvrđenje predstavlja tumačenje koje je Sud utvrdio u pogledu načela relativnog učinka ugovorâ, iz perspektive međunarodnog prava ne može se samo po sebi isključiti da bi se članak 34. Bečke konvencije mogao primjenjivati i na nesamoupravno područje kao „treću stranu” [104].

111. Međutim, time se ne odgovara na pitanje *kako bi, ako uopće*, nesamoupravno područje kao što je Zapadna Sahara moglo dati pristanak na to da ga obvezuje međunarodni sporazum.

112. Sud u presudi Vijeće/Front Polisario nije morao razmatrati to pitanje. Samo je objasnio da narod Zapadne Sahare zapravo nije dao svoj pristanak na to da ga obvezuje međunarodni sporazum sklopljen između Europske unije i Kraljevine Maroka. Sud je na temelju toga mogao zaključiti da se Sporazum o pridruživanju ne proširuje na područje Zapadne Sahare jer stranke to nisu izričito predvidjele niti je treća strana (u ovom slučaju narod Zapadne Sahare) pristala na to proširenje.

113. U toj presudi stoga nije bilo potrebno ocijeniti *kako* bi se sporazum sklopljen s Kraljevinom Marokom mogao zakonito primjenjivati na područje Zapadne Sahare zbog jednostavnog razloga što je Sud utvrdio da se taj sporazum uopće ne primjenjuje na Zapadnu Saharu. Stoga je Opći sud pravilno zaključio da se „u okviru [presuda Front Polisario/Vijeće i Western Sahara Campaign UK] sudovi Unije nisu […] izjasnili o sporovima o sporazumima između Unije i Kraljevine Maroka koji sadržavaju izričitu odredbu koja Zapadnu Saharu uključuje u teritorijalno područje primjene tog sporazuma”, što je slučaj u ovom predmetu.

114. U tim okolnostima zahtjev pristanka, koji se navodi u točki 106. presude Vijeće/Front Polisario, ne bi trebalo shvatiti kao uputu u pogledu pitanja bi li ili na koji bi način sporazum između Europske unije i Kraljevine Maroka mogao uključivati područje Zapadne Sahare. Tu bi izjavu umjesto toga trebalo shvatiti samo kao *jedan od argumenata* u pogledu toga zašto područje primjene sporazuma o kojem je riječ u tom slučaju nije moglo uključivati područje Zapadne Sahare.

115. Upravo ću s obzirom na to ocijeniti je li Opći sud pravilno tumačio zahtjev pristanka koji se navodi u presudi Vijeće/Front Polisario.

2. Relativni učinak ugovorâ i zahtjev pristanka

a) Ocjena Općeg suda

116. U ovom predmetu nije sporno da je namjera Europske unije i Kraljevine Maroka bila sklopiti dvostrani sporazum koji bi se primjenjivao na područje Zapadne Sahare [105].

117. Opći sud započeo je svoju analizu merituma trećeg tužbenog razloga Fronta Polisario time što je ocijenio je li Vijeće poštovalo zahtjev pristanka, kao što se zahtijeva točkom 106. presude Vijeće/Front Polisario.

[104] Za različito mišljenje vidjeti Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, Common Market Law Review, sv. 60(1), bilješka 61. i tekst na str. 230. i 231.

[105] Stoga Sud ne može, kao u presudi Vijeće/Front Polisario, zaključiti da područje Zapadne Sahare nije uključeno u područje primjene sporazuma o kojem je riječ.

118. Objasnio je da Sud u presudi Vijeće/Front Polisario nije pojasnio metodu kojom bi se taj pristanak mogao izraziti [106]. Stoga je Opći sud uzeo u obzir Bečku konvenciju kako bi utvrdio način na koji se pristanak može dati.

119. Kad je riječ o državama, to se pitanje razmatra u člancima 35. i 36. Bečke konvencije. Na temelju tih odredbi, pristanak na primjenu ugovora kojim se stvaraju obveze za treću državu mora biti dan izrijekom u pisanom obliku. Suprotno tomu, pristanak se pretpostavlja ako se ugovorom samo daju prava trećoj državi.

120. Uzimajući u obzir te odredbe Bečke konvencije, Opći sud zaključio je da bi, s obzirom na to da se sporazumom o kojem je riječ ne daju prava, nego stvaraju obveze za narod Zapadne Sahare [107], pristanak trebalo dati izričito [108].

121. Opći sud zatim je ocijenio je li narod Zapadne Sahare dao izričit pristanak i zaključio da se ne može smatrati da su savjetovanja koja su proveli Komisija i ESVD značila pristanak tog naroda na primjenu ugovora [109].

122. Slažem se s tim utvrđenjem Općeg suda.

123. Postoji razlika između pojma „stanovništvo" nesamoupravnog područja i „narod" tog nesamoupravnog područja, pri čemu potonji pojam podrazumijeva političku jedinicu s pravom na samoodređenje, dok prvonavedeni pojam podrazumijeva stanovnike područja [110].

124. Komisija i ESVD proveli su savjetovanja s „dotičnim stanovništvom", koje, kao što je to Opći sud pravilno naveo, uključuje „u bitnome stanovništvo koje se trenutačno nalazi na području Zapadne Sahare, neovisno o tome pripada li narodu tog područja" [111]. Ta savjetovanja stoga ne mogu podrazumijevati pribavljanje pristanka „naroda" nesamoupravnog područja Zapadne Sahare.

125. Stranke i intervenijenti u postupku povodom žalbi raspravljali su o tome primjenjuju li se uopće članci 35. i 36. Bečke konvencije na nesamoupravno područje i jesu li obvezujući za Europsku uniju. Postoje razlozi za zaključak da se tim odredbama ne kodificiraju pravila

106 Pobijana presuda, t. 311.

107 Opći sud smatrao je da sporazum o kojem je riječ može samo stvarati prava za pojedince, kao što su izvoznici proizvoda obuhvaćenih tim sporazumom, ali ne i za narod Zapadne Sahare kao „treću stranu" tog sporazuma. Vidjeti pobijanu presudu, t. 321. i 322. U pravnoj teoriji i pripremnim aktima za Bečku konvenciju svakako se smatra da se može napraviti razlika između ugovora koji imaju *stvarne koristi* za fizičke ili pravne osobe u trećim državama i ugovora kojim se stvaraju *prava i obveze* za navedenu treću državu. Vidjeti u tom pogledu Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht / Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3, 2. izdanje, De Gruyter, Berlin, 2002., str. 617.; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties", u von Bogdandy, A. i Wolfrum, R. (ur.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 6., 2002., str. 104.–105.; i Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, sv. 2., 1964., str. 21. (u kojima se pravi razlika između ugovora koji stvarno imaju *korist* za treće strane (odnosno oni kojima se trećoj strani dodjeljuju vlastita prava) i ugovora koji imaju korist za treće strane *u tehničkom smislu* (oni koji trećoj strani ili njezinim subjektima nude prednosti bez sudjelovanja u ugovoru ili bez dodjele određenih prava)).

108 Pobijana presuda, t. 323. do 326.

109 Pobijana presuda, t. 384.

110 Vidjeti u tom pogledu Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara", *Israel Law Review*, sv. 52(1), 2019., str. 18.

111 Pobijana presuda, t. 337.

međunarodnog običajnog prava [112], barem ne u slučaju kad se načelo relativnog učinka ugovorâ tumači tako da se primjenjuje na nesamoupravna područja. Ako je to doista trenutačno stanje međunarodnog prava, te odredbe Bečke konvencije ne mogu biti obvezujuće za Europsku uniju.

126. Međutim, prema mojem mišljenju, nije relevantno pitanje propisuje li se člancima 35. i 36. Bečke konvencije doista način na koji treba dati pristanak kad se radi o nesamoupravnom području.

127. Kao što ću to objasniti, smatram da narod Zapadne Sahare kao „treća strana" u smislu članka 34. Bečke konvencije ne može, u svojem trenutačnom stanju organizacije, sam dati potreban pristanak. Međutim, to ne znači da se pristanak ne može dati *u njegovo ime*.

b) Narod Zapadne Sahare ne može dati „pristanak" na to da ga obvezuje sporazum o kojem je riječ

128. Jasno je na koji način država daje pristanak na to da je obvezuje međunarodni sporazum. Međutim, uopće nije jasno na koji način nesamoupravno područje može dati takav pristanak [113].

129. Kad je treća strana država na koju druge dvije države žele proširiti primjenu svojeg sporazuma, pretpostavlja se da je ta treća država, u skladu s međunarodnim pravom, sposobna sama sklopiti taj međunarodni sporazum. Upravo zato ona mora dati svoj pristanak ako nije sama sklopila sporazum, ali se slaže s time da je obvezuje sporazum koji su sklopile druge države.

130. Položaj „naroda", kao imatelja prava na samoodređenje koje ima nesamoupravno područje, drukčiji je. Taj narod ne može sklopiti međunarodni sporazum prije nego što ostvari svoje pravo na samoodređenje, odnosno prije nego što postigne određenu mjeru samouprave.

131. U konkretnom slučaju naroda Zapadne Sahare ne postoji izabrani ili prihvaćeni predstavnik koji bi mogao dati pristanak u njegovo ime. Iako Front Polisario sudjeluje u političkim pregovorima o rješavanju pitanja Zapadne Sahare, ta uloga nije ista kao uloga izabranog ili priznatog predstavnika naroda Sahravi koji izražava njegove kolektivne želje. Potonja uloga može se dodijeliti samo ostvarivanjem prava naroda Sahravi na samoodređenje, što međunarodna zajednica ne uspijeva organizirati [114].

132. Narod Sahravi ne može izraziti svoje stajalište bez izabranog ili kolektivno priznatog predstavnika. Čak i kad bi se jasno utvrdilo koji pojedinci pripadaju narodu Sahravi, kolektivni pristanak tog naroda bilo bi nemoguće pribaviti savjetovanjem sa svakim pojedinačnim pripadnikom te skupine.

133. Nakon što narod Sahravi ostvari svoje pravo na samoodređenje, steći će sposobnost davanja pristanka na međunarodni sporazum koji je obvezujući na njegovu području ili pak sposobnost da sam sklopi takav sporazum.

[112] Kad je riječ o članku 35. Bečke konvencije, vidjeti Laly-Chevalier, C. i Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969", u Corten, O. i Klein, P. (ur.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, sv. II., Bruylant, Bruxelles, 2006., str. 1429., i Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States" u Dörr, O., Schmalenbach, K. (ur.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlin, 2018., str. 707. Kad je riječ o članku 36. Bečke konvencije, vidjeti i d'Argent, P. u Corten, O. i Klein, P., *ibidem*, str. 1468. i 1469., i Proells, A. u Dörr, O., Schmalenbach, K., *ibidem*, str. 720.

[113] Vidjeti u tom pogledu Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II", *Common Market Law Review*, sv. 60(1), str. 231., koji objašnjava da je „u slučaju država ili međunarodnih organizacija jasno na koji način treba dati pristanak, a to je pisanim putem. Kao što to ovaj slučaj pokazuje, zahtjevnija je zadaća utvrditi pristanak treće strane, osobito naroda koji živi pod okupacijom".

[114] Vidjeti u tom pogledu moju raspravu u točkama 79. do 88. ovog mišljenja.

134. Do tada, narod Sahravi ne može dati pristanak na to da ga obvezuje međunarodni sporazum.

135. Kao što su to objasnili Vijeće i Komisija, sam pojam nesamouprave podrazumijeva da narod koji još nije ostvario svoje pravo na samoodređenje nema načina ili strukturu za izražavanje svojih želja ili odluka.

136. To znači ili da netko drugi ima pravo u njegovo ime izraziti pristanak na to da ga obvezuje međunarodni sporazum ili pak da se takav pristanak uopće ne može izraziti.

c) Može li Kraljevina Maroko pristati na sporazum o kojem je riječ u ime naroda Zapadne Sahare?

137. Kao što sam to navela, ako narod Zapadne Sahare ne može dati „pristanak" u smislu koji je Sud tom pojmu pridao u presudi Vijeće/Front Polisario, bilo savjetovanjem sa stanovništvom koje živi na području Zapadne Sahare ili preko Fronta Polisario, tko može odobriti sklapanje međunarodnog sporazuma s područjem Zapadne Sahare u ime tog naroda?

138. Prikladni referentni okvir unutar kojeg bi na to pitanje trebalo odgovoriti jest pravo koje se odnosi na dekolonizaciju.

139. Taj je okvir prvenstveno sadržan u glavi XI. Povelje UN-a, naslovljenoj „Deklaracija o nesamoupravnim područjima", osobito članku 73. [115].

140. Sud je u tom okviru tumačio značenje prava na samoodređenje u presudi Vijeće/Front Polisario [116].

141. Glava XI. Povelje UN-a izraz je predanosti međunarodne zajednice pravu na samoodređenje u postupku dekolonizacije [117].

142. Člankom 73. Povelje UN-a uređuju se pravila koja se odnose na situaciju nesamoupravnih područja prije nego što ona mogu ostvariti pravo na samoodređenje.

143. Ta odredba najprije podrazumijeva da područjima čiji narod još nije postigao punu mjeru samouprave upravlja država različita od države tog naroda. U toj se odredbi na te države upućuje kao na „[č]lanov[e] [UN-a] koji su odgovorni ili preuzmu odgovornost za upravljanje" nesamoupravnim područjima. Na te ću države upućivati kao na „upravne vlasti".

144. Prije nego što narod nesamoupravnog područja ostvari svoje pravo na samoodređenje, što je krajnji cilj članka 73. Povelje UN-a, međunarodne sporazume koji se odnose na ta područja sklapa upravna vlast.

145. Iz toga slijedi da upravna vlast ima i pravo dati „pristanak" na to da se sporazum koji su sklopile druge dvije države primjenjuje na područje kojim ta vlast upravlja.

115 Prema mišljenju J. Crawforda, uobičajeno je, iako je riječ o ograničenom tumačenju, da se glava XI. trebala primjenjivati samo na „područja koja su u trenutku donošenja Povelje bila poznata kao kolonije". Područje Zapadne Sahare ispunjava taj kriterij. Vidjeti i Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 607.

116 Presuda Vijeće/Front Polisario, t. 23., 93. i 105.

117 Kao što je to naveo J. Crawford, „članice su uglavnom preko glave XI. proširile i razradile funkcioniranje prava na samoodređenje". Vidjeti Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 603.

146. Zapadna Sahara u tom je pogledu jedinstven slučaj. Na popisu UN-a svih preostalih nesamoupravnih područja navodi se upravna vlast svakog područja, osim u slučaju Zapadne Sahare [118].

147. U članku 73. Povelje UN-a upravne vlasti definiraju se kao „[č]lanovi Ujedinjenih naroda koji *su odgovorni* ili *preuzmu odgovornost* za upravljanje područjima kojih pučanstvo još nije postiglo punu mjeru samouprave" [119].

148. Čini se da se upotrebom riječi „*su odgovorni*" upućuje na države koje su nadzirale nesamoupravno područje u trenutku kad je Povelja UN-a stupila na snagu.

149. U slučaju Zapadne Sahare, kolonijalna država koja je imala tu odgovornost bila je Kraljevina Španjolska. Međutim, Španjolska se jednostrano odrekla te odgovornosti [120].

150. U članku 73. Povelje UN-a također se upućuje na države koje „*preuzmu odgovornost*" za nesamoupravno područje.

151. Vijeće je u svojoj žalbi u ovom predmetu zauzelo stajalište da se članak 73. Povelje UN-a primjenjuje na Kraljevinu Maroko kao upravnu vlast, s obzirom na to da je ta država *preuzela* odgovornost za područje Zapadne Sahare. Vijeće i Komisija potvrdili su to stajalište na raspravi. U skladu s objašnjenjima tih institucija, kvalifikacija Kraljevine Maroka kao „pretpostavljene" upravne vlasti proizlazi iz činjenice da Kraljevina Maroko ima stvarnu kontrolu nad većinom područja Zapadne Sahare.

152. Ako se Kraljevinu Maroko može zakonito smatrati kao upravna vlast Zapadne Sahare, ona bi u skladu s međunarodnim pravom u ime područja Zapadne Sahare imala pravo sklopiti međunarodni sporazum koji bi bio obvezujući za to područje. Također bi imala ovlast pristati na to da se sporazum koji su sklopile treće države primjenjuje na područje Zapadne Sahare, pod uvjetom da taj sporazum ispunjava uvjete koji proizlaze iz članka 73. Povelje UN-a (vidjeti točke 180. do 190. ovog mišljenja).

153. Neki pravni teoretičari protive se toj mogućnosti te tvrde da je svojstvo upravne vlasti pravno svojstvo koje odobrava UN i koje se bez takve vrste priznanje ne može jednostrano preuzeti [121].

154. Međutim, u članku 73. Povelje UN-a svojstvo upravne vlasti ne povezuje se ni s kojom vrstom službenog postupka ili priznanja. Umjesto toga, tekst upućuje na to da se odnosi na određenu vrstu činjenične situacije.

155. Na temelju međunarodnog prava državu koja ima *de facto* kontrolu nad područjem može se razvrstati u tri moguće pravne kategorije: suverena vlast, upravna vlast ili okupator [122].

118 Ujedinjeni narodi, „Popis nesamoupravnih područja po regijama", dostupno na https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

119 Moje isticanje

120 Vidjeti točku 17. ovog mišljenja. U svojem mišljenju u predmetu Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, t. 188. do 191.) nezavisni odvjetnik M. Wathelet uputio je na to da se Španjolska ne može zakonito odreći svojeg svojstva upravne vlasti i da se stoga ne može isključiti da je ta država članica danas i dalje upravna vlast područja Zapadne Sahare.

121 Vidjeti, primjerice, Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: ‚the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement'", u Arts, K. i Pinto Leite, P. (ur.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008., str. 241.

122 Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories", u Boukhars, A. i Rousselier, J. (ur.), *Perspective on Western Sahara*: *Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013., str. 241.

156. Kad je riječ o Zapadnoj Sahari, političke institucije Unije ne postupaju prema Kraljevini Maroku kao prema okupatorskoj sili [123] ili suverenoj vlasti [124], nego kao prema upravnoj vlasti. To znači da priznaju suverenost naroda Sahravi nad područjem Zapadne Sahare, iako Kraljevina Maroko trenutačno ima kontrolu nad tim područjem.

157. To stajalište nije u suprotnosti s pretpostavljenom neutralnosti Europske unije u pogledu ishoda procesa u pogledu pitanja Zapadne Sahare koji predvodi UN jer se postupanje kao prema upravnoj vlasti ne protivi nijednom mogućem ishodu ostvarivanja prava na samoodređenje [125].

158. Čini se da to tumačenje nije u suprotnosti ni s ciljem prava na samoodređenje, koji je izražen u članku 73. Povelje UN-a, tako dugo dok se njime narod nesamoupravnog područja ne sprečava da u budućnosti ostvari to pravo.

159. Stoga nije protivno međunarodnom pravu da se prema Kraljevini Maroku postupa kao prema upravnoj vlasti Zapadne Sahare i stoga kao prema vlasti koja u ime naroda Zapadne Sahare kao „treće strane" u smislu tumačenja koje je Sud utvrdio u pogledu relativnog učinka ugovorâ može „pristati" na sporazum koji utječe na područje Zapadne Sahare.

160. Koji je učinak tog zaključka na tumačenje koje je Sud utvrdio u pogledu pojma „upravne vlasti"?

161. Političke institucije Unije uživaju široku marginu prosudbe u uspostavi vanjskih odnosa Europske unije [126].

162. To se odnosi i na tumačenje primjenjivih pravnih pravila u situaciji u kojoj, kao što je ona o kojoj je ovdje riječ, ne postoji jasno stajalište na temelju međunarodnog prava u pogledu toga može li se prema nekoj državi postupati kao prema vlasti koja je odgovornost za nesamoupravno područje u smislu članka 73. Povelje UN-a preuzela izvršavanjem stvarne kontrole nad tim područjem.

[123] Ni Europska unija ni njezine države članice Kraljevinu Maroko ne smatraju okupatorskom silom. Isto vrijedi za Vijeće sigurnosti UN-a. U dvjema rezolucijama iz 1970-ih Opća skupština UN-a smatrala je pripajanje Zapadne Sahare koje je provela Kraljevina Maroko okupacijom tog područja. To se znatno razlikuje od situacije Države Izrael te područja Zapadne obale i pojasa Gaze, koju međunarodna zajednica, uključujući Europsku uniju i njezine države članice, smatra stanjem okupacije. Vidjeti osobito savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda od 9. srpnja 2004., Pravne posljedice izgradnje zida na okupiranom palestinskom području (Zbornik Međunarodnog suda iz 2004., str. 136., t. 78.). Vidjeti i presudu od 12. studenoga 2019., Organisation juive européenne i Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, t. 34., 35. i 48.). Situacija o kojoj je riječ razlikuje se i od situacije na koju se odnosi presuda Istočni Timor (Portugal/Australija) (Zbornik Međunarodnog suda iz 1995., str. 90.), u kojoj je međunarodna zajednica prisutnost Republike Indonezije u Istočnom Timoru smatrala okupacijom. Osim toga, svojstvo upravne vlasti tog područja imao je Portugal. Suprotno tomu, mnogi autori pravne teorije smatraju da Kraljevina Maroko u Zapadnoj Sahari ima status okupatora. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, bilješka 223.).

[124] To se može zaključiti iz njihova izbora da prema Zapadnoj Sahari postupaju kao prema nesamoupravnom području, a prema narodu Sahravi kao prema subjektu koji ima pravo izabrati budućnost tog područja. Slično tomu, postupanje prema Kraljevini Maroku kao prema upravnoj vlasti podrazumijeva da ne može imati punu suverenost s obzirom na njezine obveze na temelju članka 73. Povelje UN-a, uključujući obvezu da narodu Sahravi omogući da odabere način na koji će ostvariti svoju suverenost.

[125] Ta je neutralnost izražena u uvodnoj izjavi 3. sporne odluke: „Unija ne prejudicira ishod političkog procesa u okviru Ujedinjenih naroda o konačnom statusu Zapadne Sahare te je uvijek isticala svoju predanost rješavanju spora u vezi sa Zapadnom Saharom, koja je pri Ujedinjenim narodima u ovom trenutku uvrštena na popis nesamoupravnih područja, čijim velikim dijelom trenutačno upravlja Kraljevina Maroko. Unija u potpunosti podupire nastojanja glavnog tajnika Ujedinjenih naroda i njegova osobnog izaslanika kojima žele pomoći strankama da postignu pravedno, trajno i uzajamno prihvatljivo političko rješenje kojim bi se omogućilo samoodređenje stanovnika Zapadne Sahare u okviru dogovora u skladu s ciljevima i načelima predviđenima u Povelji [UN-a], kako su navedeni u rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, posebno rezolucijama 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) i 2414 (2018)."

[126] Vidjeti, među ostalim, presudu od 21. prosinca 2016., Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, t. 24.).

163. S obzirom na to da u pravu Unije ili međunarodnom pravu ne postoje jasna pravila koja bi onemogućila zauzimanje takvog stajališta, pred Sudom se ne može osporavati odluka političkih institucija Unije da prema Kraljevini Maroku postupaju kao prema (*de facto*) upravnoj vlasti u smislu članka 73. Povelje UN-a [127].

164. Sud u tom smislu treba prihvatiti stajalište Vijeća i Komisije kao moguće tumačenje međunarodnog prava.

165. Točno je da sama Kraljevina Maroko nije prihvatila svojstvo upravne vlasti u odnosu na područje Zapadne Sahare [128]. Njezino je stajalište da nad tim područjem ima suverenost [129].

166. Međutim, to Europsku uniju ne sprečava da u uspostavi svojih gospodarskih odnosa s područjem Zapadne Sahare jednostrano postupa prema Kraljevini Maroko kao prema (*de facto*) upravnoj vlasti tog područja.

167. Komisija je na raspravi objasnila da bi Europska unija to jednostavno činila upotrebom klauzula o „nedovođenju u pitanje", čija je primjena prihvaćena (i praktična) metoda uspostave odnosa s trećim državama ili područjima [130].

168. Međutim, činjenica da su se Europska unija i Kraljevina Maroko prilikom sklapanja sporazuma o kojem je riječ složile da se ne slažu oko statusa Kraljevine Maroka u odnosu na područje Zapadne Sahare mogla bi, kao što ću to razmotriti u odjeljku E ovog mišljenja, institucijama Unije stvoriti dodatne zahtjeve potrebne za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz međunarodnog prava.

169. Prethodno navedena rasprava dovodi do zaključka da Vijeće donošenjem sporne odluke nije povrijedilo načelo relativnog učinka ugovorâ, kako ga se tumači u presudi Vijeće/Front Polisario. Ta je institucija pristanak naroda Zapadne Sahare kao treće strane sporazuma o kojem je riječ pribavila preko Kraljevine Maroka, koja djeluje kao upravna vlast tog područja.

3. Postupanje prema Maroku i Zapadnoj Sahari kao prema zasebnim područjima

170. Jedina obveza koju je Sud u presudi Vijeće/Front Polisario smatrao obvezujućom za Europsku uniju na temelju prava na samoodređenje bila je da prema području Zapadne Sahare postupa kao prema području različitom od područja Kraljevine Maroka [131].

127 Široka margina prosudbe koju institucije Unije uživaju u području vanjskih (trgovačkih) odnosa, s obzirom na to da to upravljanje uključuje složene političke i gospodarske ocjene, znači da Sud može izvršavati svoju ovlast nadzora samo ako su te institucije počinile očitu pogrešku. Vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 1983., Fediol/Komisija (191/82, EU:C:1983:259, t. 30.). To znači da, ako ne postoje jasna međunarodna pravila u odnosu na koje Sud može provesti taj nadzor, tumačenje koje su odabrale institucije Unije ne može predstavljati očitu pogrešku.

128 U tom pogledu vidjeti i presudu Western Sahara Campaign UK, točku 72. (u kojoj je Sud objasnio da je „Kraljevina Maroko kategorički isključila da je okupacijska ili upravna vlast područja Zapadne Sahare").

129 Pretpostavljam da Kraljevina Maroko i zbog tog razloga ne dostavlja redovita izvješća Ujedinjenim narodima o području Zapadne Sahare, kao što bi se to zahtijevalo od upravne vlasti u skladu s člankom 73. točkom (e) Povelje UN-a.

130 Vidjeti, primjerice, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova (*), s druge strane (SL 2016., L 71, str. 3.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju između Unije i Kosova) (u relevantnom dijelu tog sporazuma pojašnjava se da se njime „ne dovode u pitanje stajališta o statusu Kosova te da je u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i s mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova"), Sporazum o gospodarskom partnerstvu između država CARIFORUM-a, s jedne strane, i Europske zajednice i njezinih država članica, s druge strane (SL 2008., L 289, str. 3.) i Sporazum o gospodarskom partnerstvu između Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i država SADC SGP-a, s druge strane (SL 2016., L 250, str. 3.), u čijem se Prilogu IX. Protokolu 1. odnosno Prilogu VIII. navodi nekoliko nesamoupravnih područja, pri čemu se „ne dovodi u pitanje status tih zemalja i područja niti buduće promjene njihovog statusa".

131 Vidjeti u tom smislu presudu Vijeće/Front Polisario, t. 92.

171. Ta se obveza ne povređuje time da se Kraljevinu Maroko smatra upravnom vlasti u smislu članka 73. Povelje UN-a. Upravo suprotno, jednostranom dodjelom svojstva upravne vlasti Kraljevini Maroku, uz sve povezane obveze koje proizlaze iz tog svojstva, toj se državi uskraćuje suverenost nad područjem Zapadne Sahare [132].

172. Drugim riječima, Kraljevina Maroko zasebno je sklopila s Europskom unijom međunarodni sporazum koji se odnosi na njezino područje te je zatim pristala na njegovu primjenu na zasebno područje Zapadne Sahare, kojim trenutačno upravlja.

173. Kao što sam to objasnila u svojem mišljenju u predmetu Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare), koje se također iznosi danas, time što se prema području Zapadne Sahare postupa zasebno od postupanja prema Kraljevini Maroku propisuje se da na carinskim deklaracijama i oznakama zemlje podrijetla na proizvodima podrijetlom s područja Zapadne Sahare treba navesti Zapadnu Saharu kao mjesto podrijetla, pri čemu se isključuje bilo kakva oznaka podrijetla iz Kraljevine Maroka [133]. To se odnosi, među ostalim, na proizvode podrijetlom iz Zapadne Sahare na koje se na temelju sporazuma o kojem je riječ nakon uvoza na carinsko područje Europske unije primjenjuje povlašteno postupanje.

174. Iz toga slijedi da Vijeće donošenjem sporne odluke nije povrijedilo zahtjev da prema području Kraljevine Maroka i području Zapadne Sahare postupa kao prema dvama različitim područjima, što je zahtjev koji proizlazi iz prava na samoodređenje u skladu s tumačenjem Suda u presudi Vijeće/Front Polisario.

4. Međuzaključak

175. Spornom odlukom ne povređuje se ni načelo relativnog učinka ugovorâ ni aspekt prava na samoodređenje o kojem je bila riječ u presudi Vijeće/Front Polisario.

176. U skladu s time, predlažem da Sud ukine pobijanu presudu u dijelu u kojem se u njoj prihvaća treći tužbeni razlog Fronta Polisario.

E. Druge obveze koje Europsku uniju obvezuju na temelju prava naroda Sahravi na samoodređenje

177. Utvrđenje da pravo na samoodređenje nije povrijeđeno u dijelu u kojem ga je Sud imao priliku tumačiti u svojoj presudi Vijeće/Front Polisario ne dovodi nužno do zaključka da su institucije Unije prilikom sklapanja sporazuma o kojem je riječ s Kraljevinom Marokom poštovale sve obveze koje proizlaze iz prava na samoodređenje.

178. Sud još nije imao priliku objasniti koje druge obveze Europska unija ima kao rezultat prava naroda Sahravi na samoodređenje. Međutim, budući da Opći sud nije odlučivao o tom pitanju, ono nije obuhvaćeno dosegom ovih žalbi, tako da Sud ne može neovisno pojasniti to pitanje u ovom predmetu.

[132] Kao što to objašnjava J. Crawford, „kad suverenost podrazumijeva neograničeno pravo na kontrolu ili raspolaganje područjem o kojem je riječ, obveza iz članka 73. točke (b) i povezano načelo samoodređenja znatno ograničavaju suverenost upravne države”. Vidjeti Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 615. Činjenica da Kraljevina Maroko ne ostvaruje „u potpunosti” svoje suverene ovlasti nad područjem Zapadne Sahare također je bila jedan od razloga zašto je Sud u svojoj presudi od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 95.) zaključio da se Sporazum o pridruživanju ne primjenjuje na to područje.

[133] Vidjeti moje mišljenje u predmetu C-399/22, Confédération paysanne (Dinje i rajčice iz Zapadne Sahare), t. 138.

179. S obzirom na navedeno, smatram da ukratko treba navesti dva pitanja koja proizlaze iz prava na samoodređenje i koja su relevantna u scenariju u kojem institucije Unije prema Kraljevini Maroku postupaju kao prema (*de facto*) upravnoj vlasti područja Zapadne Sahare.

180. *Kao prvo*, člankom 73. Povelje UN-a upravnim se vlastima nalaže obveza na koju se često upućuje kao na „svetu dužnost”. U toj se odredbi navodi da su „interesi stanovnika [nesamoupravnog područja] prvenstveni” i da upravne vlasti „prihvaćaju kao svetu dužnost obvezu da što je više moguće unapređuju, unutar sustava međunarodnog mira i sigurnosti uspostavljenog ovom Poveljom, blagostanje stanovnika tih područja”.

181. Prije nego što narod Sahravi ostvari svoje pravo na samoodređenje, Kraljevina Maroko, kao (*de facto*) upravna vlast njihova područja, mora djelovati isključivo za dobrobit „stanovnika područja” Zapadne Sahare. Pristankom Kraljevine Maroka u ime naroda Sahravi u smislu relativnog učinka ugovorâ također treba poštovati tu obvezu.

182. U članku 73. Povelje UN-a u načelu se upravnoj vlasti nalaže obveza „svete dužnosti”. Međutim, jasno je da Sud nije nadležan odlučivati o tome poštuje li strana država međunarodno javno pravo, uključujući načela iz Povelje UN-a.

183. Unatoč tomu, pravo na samoodređenje koje je propisano člankom 73. Povelje UN-a također može stvoriti obveze onim državama (ili međunarodnim organizacijama) koje uspostavljaju odnose s upravnom vlasti u odnosu na nesamoupravno područje kojim ona upravlja.

184. U kontekstu ovog predmeta Vijeće i Komisija smatrali su da obveza „svete dužnosti” obvezuje i Europsku uniju prilikom uspostave odnosa s (*de facto*) upravnom vlasti nesamoupravnog područja Zapadne Sahare. Iako Europska unija nije stranka Povelje UN-a, ona je obvezuje u uspostavi vanjskih odnosa na temelju članka 21. UEU-a.

185. Stoga bi se moglo zaključiti da institucije Unije mogu sporazume koji se odnose na Zapadnu Saharu sklopiti s Kraljevinom Marokom kao njezinom upravnom vlasti samo ako ti sporazumi idu u korist „stanovnika tog područja”.

186. Prema mojem mišljenju, ta obveza ima dodatnu važnost koja proizlazi iz činjenice da Kraljevina Maroko sebe smatra suverenom državom, a ne upravnom vlasti u odnosu na područje Zapadne Sahare. Stoga ne smatra da se na nju primjenjuje obveza „svete dužnosti” koju upravne vlasti obično preuzimaju na temelju članka 73. Povelje UN-a. Institucije Unije stoga trebaju osigurati da dogovoreni sporazumi idu u korist „stanovnika područja” Zapadne Sahare, kao što se to zahtijeva člankom 73. Povelje UN-a.

187. Taj zaključak nužno otvara pitanja o kojima se nije raspravljalo pred Općim sudom: što podrazumijeva pojam „stanovnici područja” iz članka 73. Povelje UN-a? Ispunjavaju li savjetovanja koja su proveli Komisija i ESVD zahtjev da institucije Unije trebaju provjeriti da sporazum o kojem je riječ ide u korist „stanovnika područja”?

188. *Kao drugo*, ostaje pitanje koje obveze imaju institucije Unije kako bi poštovale pravo naroda Sahravi na iskorištavanje prirodnih resursa nesamoupravnog područja Zapadne Sahare.

189. Moglo bi se raspravljati o tome je li pravo na iskorištavanje prirodnih resursa samostalno pravo koje proizlazi iz načela suverenosti države ili je ono sastavni dio prava na samoodređenje [134]. Međutim, čini se da je to pravo u oba slučaja dio međunarodnog običajnog prava [135] te je stoga obvezujuće za Europsku uniju.

190. Kad je riječ o iskorištavanju prirodnih resursa nesamoupravnih područja, čini se da postoji određeni konsenzus koji se temelji na dopisu Hansa Corella iz 2002. [136], u skladu s kojim upravna vlast može iskorištavati prirodne resurse ako se djelatnosti iskorištavanja resursa provode za dobrobit naroda nesamoupravnog područja ili uz savjetovanje s njegovim predstavnicima [137].

191. Samim sporazumom o kojem je riječ ne odobrava se iskorištavanje prirodnih resursa područja Zapadne Sahare. Međutim, on neizravno utječe na to pravo. Koje obveze u tom kontekstu proizlaze za institucije Unije?

192. Bi li institucije Unije mogle zaključiti da je njihova obveza da ne povrijede pravo naroda Sahravi na iskorištavanje svojih prirodnih resursa ispunjena ishodom savjetovanja s lokalnim stanovništvom, u odnosu na koji je većina onih koji su sudjelovali u savjetovanjima proširenje carinskih povlastica na proizvode podrijetlom s područja Zapadne Sahare ocijenila kao povoljno?

193. Iako je Opći sud u svojoj presudi raspravljao o prikladnosti savjetovanja, to je učinio u kontekstu utvrđivanja toga mogu li se ona poistovjetiti s time da je narod Zapadne Sahare dao svoj „pristanak" na sporazum o kojem je riječ, u smislu relativnog učinka ugovorâ [138]. Kako bi se na isto pitanje odgovorilo u kontekstu prava na iskorištavanje prirodnih resursa, potrebna je nova i drukčija ocjena.

194. O pitanjima istaknutima u ovom odjeljku nije se raspravljalo u postupku pred Općim sudom. Taj je sud, prema mojem mišljenju, pogrešno odlučio da institucije Unije nisu poštovale zahtjev pristanka koji proizlazi iz presude Vijeće/Front Polisario. Međutim, čini se da su ta pitanja obuhvaćena preostalim tužbenim razlozima Fronta Polisario u njegovoj tužbi za poništenje. Zbog toga smatram da ovaj predmet treba vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje.

IV. Posljedice

195. Na temelju članka 61. Statuta Suda Europske unije, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

196. U ovom predmetu taj uvjet nije ispunjen.

[134] Primjerice, kad je riječ o nesamoupravnom području, u Rezoluciji 50/33 Opće skupštine UN-a „ponovno se potvrđuje neotuđivo pravo naroda područja pod kolonijalnom upravom i nesamoupravnih područja na samoodređenje i neovisnost te na iskorištavanje prirodnih resursa njihovih područja, kao i njihovo pravo na raspolaganje tim resursima u njihovu najboljem interesu". Primjerice, u Rezoluciji 1803 (XVII) Opće skupštine UN-a pravo trajne suverenosti nad bogatstvima i prirodnim resursima kvalificira se kao „osnovna sastavnica prava na samoodređenje" (dokument UN-a A/RES/1803 (XVII), 14. prosinca 1962., preambula, t. 2.)

[135] Vidjeti, primjerice, Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018., str. 12. i navedenu literaturu.

[136] Dopis od 29. siječnja 2002. koji je zamjenik glavnog tajnika za pravne poslove, pravni savjetnik, uputio predsjedniku Vijeća sigurnosti (S/2002/161).

[137] *Ibidem*, t. 24. Kao što je to Opći sud pravilno istaknuo, taj dopis nije izvor prava te u svakom slučaju nije pravno obvezujući. Vidjeti pobijanu presudu, t. 385. Međutim, mišljenju H. Corella pridala se velika važnost u pravnoj teoriji, koja ga često prihvaća kao pravilno tumačenje međunarodnog prava. Vidjeti, primjerice, Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories", u Boukhars, A. i Rousselier, J. (ur.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013., str. 235.

[138] Pobijana presuda, t. 328. do 384.

197. Iako zaključujem da bi treći tužbeni razlog Fronta Polisario u prvostupanjskom postupku trebalo odbiti kao neosnovan zbog prethodno navedenih razloga, kad je riječ o ostalim tužbenim razlozima koje Opći sud još nije ocijenio, stanje postupka ne dopušta Sudu da konačno odluči o sporu.

198. Stoga smatram da predmet treba vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje [139].

V. Zaključak

199. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da:

– djelomično odbije žalbe kao neosnovane i utvrdi da je tužba koju je podnio Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) dopuštena;

– djelomično prihvati žalbe, ukine pobijanu presudu u dijelu u kojem se u njoj prihvaća treći tužbeni razlog koji je istaknuo Front Polisario i odbije taj tužbeni razlog;

– vrati predmet Općem sudu Europske unije na ponovno odlučivanje o tužbenim razlozima o kojima nije odlučio i

– odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

[139] Vidjeti drugo rješenje u članku 61. prvom stavku drugoj rečenici Statuta Suda Europske unije.