Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
21 päivänä maaliskuuta 2024[1]

Yhdistetyt asiat C-779/21 P ja C-799/21 P

Euroopan komissio
vastaan
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Front Polisario),
Euroopan unionin neuvosto (C-779/21 P)
ja
Euroopan unionin neuvosto
vastaan

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

Muutoksenhaku – EU:n ja Marokon assosiaatiosopimus – Neuvoston päätös, jolla hyväksytään tullietuuskohtelun myöntäminen Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille – 21.12.2016 annettu tuomio neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – Länsi-Saharan väestön suostumus – Sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate – Itsemääräämisoikeus

I Johdanto

1. Euroopan unionin on noudatettava kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa esitettyjä periaatteita, suhteissaan muihin maihin ja yhteisöihin.[2]

2. Unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on kolme tähän liittyvää asiaa, joissa on kyse siitä, ovatko unionin toimielimet noudattaneet kansainvälistä oikeutta suhteessa Länsi-Saharan alueeseen.

3. Nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä tulee esiin kysymys siitä, onko unioni kunnioittanut itsemääräämisoikeutta ja noudattanut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta, kun se on muuttanut Marokon kuningaskunnan kanssa tehtyä assosiaatiosopimusta[3] tarkoituksessa ulottaa tullietuuskohtelu koskemaan myös Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita.[4]

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Ks. SEU 3 artiklan 5 kohta.

3 Euro-Välimeri-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista (EYVL 2000, L 70, s. 2, jäljempänä assosiaatiosopimus).

4 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehty sopimus (EUVL 2019, L 34, s. 4; jäljempänä riidanalainen sopimus).

4. Valituksenalaisessa tuomiossaan [5] unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, ettei unioni ole noudattanut kyseisiä kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä, sellaisina kuin niitä on tulkittu unionin tuomioistuimen aikaisemmassa oikeuskäytännössä. [6] Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on kumonnut päätöksen (EU) 2019/217, [7] jolla muutokset assosiaatiosopimukseen on hyväksytty. [8] Neuvosto ja komissio ovat nyt valittaneet mainitusta tuomiosta unionin tuomioistuimeen.

5. Nyt käsiteltävillä valituksilla on suora yhteys rinnakkaisiin valituksiin, joissa on kyse siitä, onko Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen kestävää kalastusta koskevan kumppanuussopimuksen, jonka soveltamisalaan sisältyvät myös Länsi-Saharan lähivedet, tekemisestä tehty neuvoston päätös [9] pätevä, [10] ja ennakkoratkaisupyyntöön, jossa tiedustellaan, mikä on oikea Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien tuotteiden alkuperämerkintä. [11] Esitän tänään ratkaisuehdotukseni kaikissa näissä vireillä olevissa asioissa. Kyseisiä asioita on syytä tarkastella yhdessä.

6. Tässä ratkaisuehdotuksessa esittämästäni historiallisesta katsauksesta – jolla on kuitenkin merkitystä myös kahden muun tänään esittämäni ratkaisuehdotuksen kannalta – ilmenee, että on kulunut melkein 50 vuotta siitä, kun Länsi-Saharan väestön itsemääräämisprosessi alkoi, eikä siinä, että Länsi-Saharan väestö olisi päässyt määräämään alueensa tulevasta asemasta, ole edistytty lainkaan.

7. Vaikka tätä on pidettävä Yhdistyneiden kansakuntien johtaman poliittisen prosessin selvänä epäonnistumisena, siitä ei seuraa, että Länsi-Saharan kysymyksen ratkaiseminen voidaan antaa unionin tuomioistuinten tehtäväksi. Unionin tuomioistuimet eivät voi päättää Länsi-Saharan tulevaisuudesta.

II Asian tausta

A Länsi-Saharan kysymyksen historia lyhyesti esitettynä

8. Länsi-Sahara oli Espanjan siirtomaa. Alueen dekolonisaatioprosessi alkoi 1960-luvulla, jolloin Espanja tunnusti sen itsehallintoa vailla olevaksi alueeksi. Tämän jälkeen Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous lisäsi Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevien alueiden luetteloon. [12] Länsi-Sahara on edelleenkin kyseisessä luettelossa. [13]

5 Tuomio 29.9.2021, Front Polisario v. neuvosto (T-279/19, EU:T:2021:639; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

6 Eli 21.12.2016 annetussa tuomiossa neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; jäljempänä tuomio neuvosto v. Front Polisario) ja 27.2.2018 annetussa tuomiossa Western Sahara Campaign UK(C-266/16, EU:C:2018:118; jäljempänä tuomio Western Sahara Campaign UK).

7 Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välistä assosiointia koskevan Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1 ja N:o 4 muuttamisesta Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välillä kirjeenvaihtona tehdyn sopimuksen tekemisestä 28.1.2019 annettu neuvoston päätös (EU) 2019/217 (EUVL 2019, L 34, s. 1, jäljempänä riidanalainen päätös).

8 Valituksenalaisen tuomion 391 ja 392 kohta.

9 EUVL 2019, L 77, s. 8; jäljempänä kestävää kalastusta koskeva kumppanuussopimus.

10 Yhdistetyt asiat C-778/21 P ja C-798/21 P, komissio ja neuvosto v. Front Polisario.

11 Asia C-399/22, Confédération paysanne (Länsi-Saharasta peräisin olevat melonit ja tomaatit).

12 Yhdistyneet kansakunnat, Tietoja itsehallintoa vailla olevilta alueilta käsittelevän komitean raportti, lisäosa N:o 14 (A/5514) (1963), liite III: ”Peruskirjan XI luvussa tarkoitettujen itsehallintoa vailla olevien alueiden luettelo 31.12.1962 maantieteellisen sijainnin mukaan luokiteltuina” (”Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, Annex III, ”List of Non-Self-Governing Territories under Chapter XI of the Charter at 31 December 1962 classified by geographical region”), s. 34.

13 Itsehallintoa vailla olevien alueiden luettelossa on edelleenkin 17 aluetta, joista ainoa Afrikassa sijaitseva alue on Länsi-Sahara; kyseinen luettelo on saatavilla osoitteessa: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

9. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi vuonna 1960 päätöslauselman 15[14] (XV).[14] Kyseisen päätöslauselman mukaan itsehallintoa vailla olevan alueen voidaan katsoa saavuttaneen täydellisen itsehallinnon, kun yksi seuraavista kolmesta on tapahtunut: (1) alueelle on perustettu suvereeni ja itsenäinen valtio, (2) alue on yhdistynyt vapaasti toisen itsenäisen valtion kanssa tai (3) alue on liittynyt toiseen itsenäiseen valtioon.[15]

10. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous vahvisti vuonna 1966 Länsi-Saharan kansan oikeuden itsemääräämiseen ja kehotti Espanjaa huolehtimaan siitä, että kyseistä oikeutta voidaan käyttää, ja järjestämään sen käyttötavan,[16] minkä Espanja päätti toteuttaa järjestämällä kansanäänestyksen.

11. Front Polisario,[17] joka on vuonna 1973 perustettu siirtomaavaltaa vastustava liike,[18] kannatti ajatusta kansanäänestyksen järjestämisestä.

12. Marokon kuningaskunta kuitenkin vastusti ajatusta siitä, että dekolonisaatio tulisi toteuttaa järjestämällä kansanäänestys itsemääräämisoikeudesta. Kyseinen valtio katsoi, että ennen kuin Länsi-Saharasta tuli Espanjan siirtomaa, se kuului (nykyisen) Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin. Näin ollen Marokon kuningaskunta katsoi, että dekolonisaatioprosessissa Länsi-Saharan alue tulisi ottaa jälleen osaksi Marokon kuningaskuntaa.[19] Marokon kuningaskunnan kanta on edelleen sama.

13. Edellä mainittujen sitä, millä taholla oli tosiasiallisesti oikeus määrätä Länsi-Saharan alueesta, koskevien vastakkaisten näkemysten vuoksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous pyysi kansainväliseltä tuomioistuimelta Länsi-Saharaa koskevaa neuvoa-antavaa lausuntoa.[20]

14. Kyseisessä neuvoa-antavassa lausunnossaan kansainvälinen tuomioistuin katsoi, että Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus.[21] Se katsoi myös, että ”sen tietoon saatetut seikat ja tiedot eivät osoita minkäänlaista yhtäältä Länsi-Saharan alueen ja toisaalta Marokon

14 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 15.12.1960 hyväksymä päätöslauselma 15[14] (XV): ”Periaatteet, joiden tarkoituksen on ohjata jäseniä, kun ne määrittävät, sovelletaanko niihin peruskirjan 73 artiklan e kohdassa määrättyä tietojen toimittamista koskevaa velvollisuutta” (”Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter”).

15 Ks. 15.12.1960 hyväksytyn Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselman 15[14] (XV), ”Periaatteet, joiden tarkoituksen on ohjata jäseniä, kun ne määrittävät, sovelletaanko niihin peruskirjan 73 artiklan e kohdassa määrättyä tietojen toimittamista koskevaa velvollisuutta”, liitteen (Annex to UN General Assembly Resolution 1541 (XV), ‘Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter) VI periaatteen A kohta, johon viitataan kansainvälisen tuomioistuimen Länsi-Saharaa koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossa (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12, 57 kohta). Ks. myös Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 621.

16 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 20.12.1966 hyväksymä päätöslauselma 2229 (XXI), Ifnin ja Espanjan Saharan kysymys (”Question of Ifni and the Spanish Sahara”).

17 Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (jäljempänä Front Polisario).

18 Deubelin mukaan (Deubel, T.F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, Ph. D. dissertation (väitöskirja), University of Arizona, 2010, s. 76, saatavilla osoitteessa: http://hdl.handle.net/10150/146067), Sahrawi-identiteetti alkoi muodostua osana Espanjan siirtomaavallan vastustamista. Siitä tuli vahvempi identiteetti 1970-luvulla reaktiona dekolonisaatioprosessiin, joka vaikutti tuolloin perustettuihin siirtomaavaltaa vastustaviin liikkeisiin. Ensimmäisten siirtomaavaltaa vastustavien liikkeiden perustajat olivat nuoria johtajia, jotka olivat saaneet koulutuksensa naapurivaltioissa, mukaan lukien Marokon kuningaskunnassa, ja kyseiset liikkeet ottivat huomattavasti vaikutteita dekolonisaatioliikkeistä muissa maissa, erityisesti Algeriassa.

19 Ks. tästä Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (Advisory Opinion on Western Sahara, kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12, 49 kohta).

20 Vaikuttaa siltä, että neuvoa-antavaa lausuntoa pyydettiin Marokon kuningaskunnan aloitteesta; se oli ensin yrittänyt saada Espanjaa suostumaan saattamaan niiden välisen kiistan Länsi-Saharan aluetta koskevasta suvereniteetista valtioiden välisenä riita-asiana kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ks. Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12, 29 ja 36 kohta).

21 Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, p. 12, 162 kohta).

kuningaskunnan tai Mauritanian alueen välistä alueelliseen suvereniteettiin liittyvää yhteyttä. Kansainvälinen tuomioistuin ei näin ollen ole todennut sellaisia oikeudellisia suhteita, jotka vaikuttaisivat päätöslauselman 1514 (XV) soveltamiseen Länsi-Saharan dekolonisaatioon saati itsemääräämisoikeusperiaatteen soveltamiseen siten, että alueen kansat ilmaisevat vapaasti todellisen tahtonsa”. [22]

15. Kuningas Hassan II, jonka tulkinnan mukaan kansainvälisen tuomioistuimen lausunnossa ei vahvistettu Länsi-Saharan väestön oikeutta itsemääräämiseen vaan Marokon kuningaskunnan historiallinen suvereniteetti Länsi-Saharan alueella, [23] kehotti vuonna 1975 Marokon kansalaisia osallistumaan Vihreään marssiin, jonka aikana noin 350 000 ihmistä tunkeutui Länsi-Saharan alueelle osoituksena siitä, että kyseinen alue kuuluu Marokon kuningaskunnan suvereniteettiin. Vastauksena tähän Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto kehotti Marokon kuningaskuntaa päättämään marssin välittömästi. [24]

16. Suurin piirtein samaan aikaan Espanja, Marokon kuningaskunta ja Mauritanian islamilainen tasavalta allekirjoittivat Länsi-Saharaa koskevan periaatejulistuksen (johon viitataan myös ilmaisulla Madridin sopimus), [25] jolla Länsi-Saharan alue jaettiin kahden viimeksi mainitun valtion kesken. Pian tämän jälkeen eli tammikuussa 1976 Marokon armeija siirtyi Länsi-Saharan alueelle.

17. Espanja ilmoitti 26.2.1976 Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerille, että se oli vetäytynyt Länsi-Saharasta ja että se luopui asemastaan Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitettuna hallintovallan käyttäjänä. [26]

18. Espanjan vetäytymistä Länsi-Saharan alueelta seuraavana päivänä Front Polisario julisti perustetuksi Saharan demokraattisen arabitasavallan (jäljempänä SADR). [27] SADR:n hallitus toimii Tindoufissa, Algeriassa sijaitsevalta Länsi-Saharan väestön pakolaisleiriltä käsin.

19. Yhdistyneiden kansakuntien jäsenvaltioista 47 tunnustaa nykyään SADR:n. [28] Unioni tai sen yksittäiset jäsenvaltiot eivät ole tunnustaneet SADR:ää.

20. Marokon kuningaskunnan joukkojen siirryttyä Länsi-Saharan alueelle Marokon kuningaskunnan ja Front Polisarion välille syttyi aseellinen konflikti, joka jatkui syyskuuhun 1991 asti, jolloin tehtiin tulitaukosopimus. Tämän vuoksi yli 100 000 ihmistä pakeni Länsi-Saharan alueelta, ja heistä useimmat asuvat nykyään Algeriassa sijaitsevilla pakolaisleireillä. [29]

22 Länsi-Saharaa koskeva neuvoa-antava lausunto (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, p. 12, 162 kohta).

23 Marokko korosti Länsi-Saharaa koskevan neuvoa-antavan lausunnon (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1975, s. 12) 162 kohdan ensimmäistä virkettä, jossa todetaan, että ”kansainvälisen tuomioistuimen tietoon saatetut seikat ja tiedot osoittavat, että Espanjan siirtomaavallan aikana Marokon sulttaanin ja tiettyjen Länsi-Saharan alueella elävien heimojen välillä oli uskollisuuteen perustuvia oikeussuhteita”.

24 Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 6.11.1975 hyväksymä päätöslauselma 380 (1975) (jossa Marokon kuningaskuntaa kehotetaan vetämään joukkonsa Länsi-Saharan alueelta).

25 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 988, s. 259.

26 Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artikla kuuluu peruskirjan XI lukuun, joka koskee itsehallintoa vailla olevia alueita. Kyseisessä artiklassa edellytetään, että Yhdistyneiden kansakuntien jäsenet, ”jotka ovat vastuussa tai ottavat vastuun sellaisten alueiden hallinnosta, joiden väestö ei vielä ole saavuttanut täydellistä itsehallintoa,” muun muassa ”kehittä[vät] [tällaisen väestön] itsehallintoa, otta[vat] asianmukaisesti huomioon väestön poliittiset pyrkimykset sekä autta[vat] sitä vapaiden poliittisten laitosten asteittaisessa kehittämisessä”.

27 On epäselvää, mikä SADR:n ja Front Polisarion välinen suhde nykyään on, eikä tähän kysymykseen saatu ymmärrettävää vastausta istunnossa.

28 Alun perin oli enemmän valtioita, jotka tunnustivat SADR:n, mutta ne ovat sittemmin peruneet tunnustamisensa.

29 Nykytilanteesta ja pakolaisten määrästä ks. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö, UNHCR:n Algeriaa koskeva tietopaketti (UNHCR Fact Sheet, ”Algeria”), joka on saatavilla osoitteessa: https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

21. Vuonna 1991 alkanut tulitauko oli tilaisuus käydä jälleen poliittista vuoropuhelua Länsi-Saharan kysymyksen ratkaisemiseksi. Koska ratkaisua ei kuitenkaan löydetty, taistelut aloitettiin uudelleen vuonna 2020.

22. Yhdistyneet kansakunnat on 1970-luvulta lähtien pyrkinyt löytämään ratkaisun Länsi-Saharan dekolonisaatiota koskevaan kysymykseen. Tuohon aikaan Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous ehdotti ja myöhemmin kannatti ajatusta kansanäänestyksen järjestämisestä, jotta Länsi-Saharan väestö voisi ilmaista Länsi-Saharan alueen tulevaisuutta koskevat toiveensa. Ajatukseen itsemääräämisoikeutta koskevan kansanäänestyksen järjestämisestä palattiin Front Polisarion ja Marokon kuningaskunnan ”periaatetasolla” hyväksymässä sovintosuunnitelmassa, joka laadittiin ennen vuoden 1991 tulitaukoa.

23. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto perusti huhtikuussa 1994 Yhdistyneiden kansakuntien operaation kansanäänestyksen järjestämiseksi Länsi-Saharassa (jäljempänä MINURSO); sen tehtävänä on valvoa muun muassa tulitauon toteutumista ja auttaa kyseisen kansanäänestyksen järjestämisessä.[30] Operaation mandaatti uusitaan joka vuosi, ja se on edelleen olemassa.[31] Vaikka muitakin aloitteita on tehty[32] ja vaikka MINURSO on laatinut valmiin luettelon henkilöistä, joilla olisi äänioikeus kansanäänestyksessä, kansanäänestystä ei ole vielä järjestetty.

24. Yhdistyneiden kansakuntien lisäksi myös Afrikan unioni (ja sen edeltäjä eli Afrikan yhtenäisyysjärjestö) pyrki löytämään ratkaisun Länsi-Saharan kysymykseen. Se on ilmaissut tukensa Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeudelle. SADR hyväksyttiin Afrikan yhtenäisyysjärjestön jäseneksi vuonna 1984, minkä vuoksi Marokon kuningaskunta erosi järjestöstä vastalauseena. Tammikuussa 2017 Marokon kuningaskunta haki Afrikan unionin jäsenyyttä ja se hyväksyttiin jälleen kyseisen järjestön jäseneksi.[33]

25. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteeri katsoi vuonna 2006, että osapuolten olisi löydettävä ”kompromissi kansainvälisen oikeuden noudattamisen ja poliittisen todellisuuden välillä”, ja kompromissi voitaisiin tehdä vain suorissa neuvotteluissa.[34]

30 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 29.4.1991 hyväksymä päätöslauselma 690 (1991) (jossa päätetään ”perustaa turvallisuusneuvoston alaisuuteen Yhdistyneiden kansakuntien operaatio kansanäänestyksen järjestämiseksi Länsi-Saharassa’).

31 Toimenpiteenä, jolla mandaatti uusittiin viimeksi 31.10.2024 asti, ks. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 30.10.2023 hyväksymä päätöslauselma 2703 (2023).

32 Ks. esimerkiksi vuoden 2001 Bakerin suunnitelma (ja sen vuonna 2003 tarkistettu versio) (muodollisesti ”Rauhansuunnitelma Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi”, ”Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara”), joka laadittiin Yhdistyneiden kansakuntien edustajan James Baker III:n johdolla käytyjen neuvottelujen perusteella; ks. tästä Zunes, S. ja Mundy, J., *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, 2. painos, Syracuse University Press, 2022, 9 luku.

33 Koska Marokon kuningaskunta otettiin jälleen kyseisen järjestön jäseneksi, Bernard Mornah, joka on Ghanan kansalainen, esitti vuonna 2018 Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien tuomioistuimessa kahdeksaa Afrikan unionin jäsenvaltiota koskevan valituksen, jossa hän väitti, että kyseiset valtiot olivat rikkoneet eri velvollisuuksiaan, jotka perustuvat Afrikan ihmisoikeuksia ja kansojen oikeuksia koskevaan sopimukseen, kun ne hyväksyivät Marokon kuningaskunnan jälleen Afrikan unionin jäseneksi ilman, että mainittua valtiota pyydettiin päättämään väitetyn miehityksensä Länsi-Saharan alueella. Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien tuomioistuin kuitenkin hylkäsi väitteen, sillä se katsoi, että vastaajina olleet valtiot eivät olleet rikkoneet Afrikan ihmisoikeuksia ja kansojen oikeuksia koskevaan sopimukseen, joka kattaa myös itsemääräämisoikeuden, perustuvia velvollisuuksiaan, kun ne hyväksyivät Marokon kuningaskunnan Afrikan unionin jäseneksi. Kyseinen tuomioistuin kuitenkin vahvisti, että Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus, ja katsoi, että itsemääräämisoikeus on kansainvälisen oikeuden pakottava normi. Ks. Afrikan ihmisoikeuksien ja kansojen oikeuksien tuomioistuimen tuomio 22.9.2018, Bernard Anbataayela Mornah v. Beninin tasavalta ym. (valitus nro 028/2018), 343 kohdan v alakohta.

34 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin raportti 19.4.2006, Länsi-Saharan tilanne ((Situation concerning Western Sahara (S/2006/249)), 32 ja 34 kohta. Ks. myös Allen, S. ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 17.

26. Sekä Front Polisario että Marokon kuningaskunta esittivät vuonna 2007 omat suunnitelmansa Länsi-Saharan kysymyksen ratkaisemiseksi. Front Polisario pysyi kannassaan, jonka mukaan itsemääräämisoikeus edellyttää kansanäänestyksen järjestämistä. Marokon kuningaskunnan suunnitelmassa Länsi-Sahara olisi Marokon suvereniteettiin kuuluva autonominen alue. [35]

27. Doktriinissa on esitetty, että Marokon kuningaskunnan vuonna 2007 ehdottaman autonomiasuunnitelman kannatus näyttäisi olevan kasvussa vuodesta 2018 alkaen. [36] Myös Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien retoriikka näyttää muuttuneen. [37] Niinpä vuodesta 2018 alkaen Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston Länsi-Saharaa koskevissa päätöslauselmissa korostetaan tarvetta ”löytää realistinen, toteutettavissa oleva, kestävä ja molempien osapuolten näkökulmasta hyväksyttävä poliittinen ratkaisu Länsi-Saharan kysymykseen kompromissin perusteella”. [38]

28. Tuoreissa Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa toistetaan kuitenkin edelleen, että poliittisella ratkaisulla on mahdollistettava ”Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden käyttäminen järjestelyillä, jotka soveltuvat yhteen Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja päämäärien kanssa”. [39]

B Tuomion neuvosto v. Front Polisario ja tuomion Western Sahara Campaign UK merkitys tässä asiassa

29. Unioni ja sen jäsenvaltiot perustivat Marokon kuningaskunnan kanssa Euro–Välimeri-kumppanuuden vuonna 1996 tehdyn assosiaatiosopimuksen perusteella.

30. Unioni ja Marokon kuningaskunta tekivät kyseisen assosiaatiosopimuksen puitteissa useita sopimuksia, mukaan lukien vuonna 2012 tehdyn kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen [40] ja vuonna 2006 tehdyn kalastuskumppanuussopimuksen. [41]

31. Front Polisario nosti kumoamiskanteen vuonna 2012 tehdystä kaupan vapauttamista koskevasta sopimuksesta, ja kyseisen kanteen perusteella unionin tuomioistuin antoi tuomionsa neuvosto v. Front Polisario.

35 Ks. Yhdysvaltojen kongressin tutkimuspalvelu (United States Congressional Research Service), ”Western Sahara”, RS20962, 8.10.2014, s. 4.

36 On myös esitetty väitteitä siitä, että osa Yhdistyneiden kansakuntien jäsenvaltioista on muuttanut politiikkaansa mahdollisesti, koska presidentti Donald J. Trump antoi vuonna 2020 julistuksen, jolla tunnustettiin Marokon kuningaskunnan suvereniteetti Länsi-Saharan alueella (ks. Marokon kuningaskunnan suvereniteetin tunnustamista Länsi-Saharan alueella koskeva julistus (”Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara”), joka on saatavilla osoitteessa: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Yksityiskohtaisena yhteenvetona poliittisesta kehityksestä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen sekä yksittäisten Yhdistyneiden kansakuntien jäsenvaltioiden kantojen tasolla sekä arviointina siitä, mitä Marokon Länsi-Saharaa koskevan kannan kannatuksen lisääntymisestä voi seurata, ks. Allen, S. ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 47 ja sitä seuraavat sivut.

37 Ks. viimeksi Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 30.10.2023 hyväksymä päätöslauselma 2703 (2023).

38 Ks. esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 30.10.2023 hyväksymä päätöslauselma 2703 (2023), 2 kohta. Ks. myös Allen, S. ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 48 (jossa on esitys siitä, miten Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien kieli on muuttunut vuodesta 2018 alkaen).

39 Ks. viimeksi Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 30.10.2023 hyväksymä päätöslauselma 2703 (2023), 4 kohta.

40 EUVL 2012, L 241, s. 4; jäljempänä vuonna 2012 tehty kaupan vapauttamista koskeva sopimus.

41 EUVL 2006, L 141, s. 4; jäljempänä vuonna 2006 tehty kalastuskumppanuussopimus.

32. Ensimmäisenä oikeusasteena asiaa käsitellyt unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että Front Polisariolla oli asiavaltuus nostaa kyseinen kanne, ja kumosi neuvoston päätöksen, jolla vuonna 2012 tehdyn kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen tekeminen oli hyväksytty, sillä perusteella, että neuvosto oli laiminlyönyt velvollisuutensa tarkistaa, että Länsi-Saharasta peräisin olevien, unioniin vietyjen tuotteiden tuotantotoimintaa ei harjoiteta kyseisen alueen väestön vahingoksi. [42]

33. Unionin tuomioistuin, joka käsitteli asiaa valituksesta, antoi tuomion neuvosto v. Front Polisario, jossa se ei ottanut kantaa siihen, täyttikö Front Polisarion kanne tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai siihen, oliko unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa omaksuttu ratkaisu aineellisesti oikea. Unionin tuomioistuin tulkitsi sen sijaan ilmaisua ”Marokon kuningaskunta”, jonka mukaan määräytyi alue, johon vuonna 2012 tehtyä kaupan vapauttamista koskevaa sopimusta sovellettiin, ja katsoi, että kyseistä sopimusta ei sovelleta Länsi-Saharan alueeseen. [43] Tällä perusteella Front Polisarion kanne jätettiin tutkimatta. [44]

34. Unionin tuomioistuin katsoi tuomionsa neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa, että ”Länsi-Saharan väestöä on pidettävä ’kolmantena osapuolena’ sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteessa tarkoitetulla tavalla”. Näin ollen Länsi-Saharan väestön on annettava suostumuksensa, jotta vuonna 2012 tehtyä kaupan vapauttamista koskevaa sopimusta voidaan soveltaa Länsi-Saharan alueeseen, ”ilman että on tarpeen määrittää, onko tällaisesta täytäntöönpanosta haittaa tai päinvastoin etua tälle osapuolelle”.

35. Tuomiossa Western Sahara Campaign UK sovellettiin samankaltaista päättelyä. Kyseisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin katsoi, että vuonna 2006 tehtyä kalastuskumppanuussopimusta, joka on niin ikään osa Marokon kanssa tehdyllä assosiaatiosopimuksella perustettua rakennetta, [45] ei sovelleta Länsi-Saharan alueeseen tai sen lähivesiin, koska ilmaisu ”Marokon kuningaskunta” ei kata Länsi-Saharan aluetta. [46] Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että olisi itsemääräämisoikeuden ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen vastaista tulkita kyseistä sopimusta siten, että sitä sovelletaan Länsi-Saharaan.

C Riidanalainen sopimus ja riidanalainen päätös

36. Unionin tuomioistuimen annettua tuomionsa neuvosto v. Front Polisario ”neuvosto valtuutti komission – – aloittamaan neuvottelut Marokon kuningaskunnan kanssa, jotta voidaan luoda unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti oikeusperusta assosiaatiosopimuksessa määrättyjen tullietuuksien myöntämiseksi Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille”. [47]

42 Ks. vastaavasti tuomio 10.12.2015, Front Polisario v. neuvosto (T-512/12, EU:T:2015:953, 114 ja 241 kohta).

43 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

44 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 133 kohta.

45 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 59–61 kohta.

46 Tuomio Western Sahara Campaign UK, 64 ja 69 kohta.

47 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudes perustelukappale. Ks. myös neuvosto, neuvoston istunnon tulokset, 3544. neuvoston kokous, kilpailukykyneuvosto (Sisämarkkinat, Teollisuus, Tutkimus ja Avaruus) (9716/17, 29–30.5.2017), s. 22.

37. Riidanalaisessa päätöksessä uuden sopimuksen tekemistä perusteltiin siis seuraavalla tavalla:

”(4) Assosiaatiosopimuksen voimaantulon jälkeen sellaisten Länsi-Saharasta tulevien tuotteiden tuonnissa unioniin, joille on annettu todistus marokkolaisesta alkuperästä, on myönnetty mainitun sopimuksen asianomaisten määräysten mukaiset tullietuudet.

(5) [Tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario] unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että assosiaatiosopimuksen soveltamisala kattaa ainoastaan Marokon kuningaskunnan alueen eikä Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevaa aluetta.

(6) On tärkeää varmistaa, etteivät vuosien mittaan syntyneet kauppavirrat häiriintyisi, ja antaa samalla asianmukaiset takeet kansainvälisen oikeuden, mukaan luettuna ihmisoikeudet, suojaamisesta ja kestävästä kehityksestä näillä alueilla. Neuvosto valtuutti komission 29 päivänä toukokuuta 2017 aloittamaan neuvottelut Marokon kuningaskunnan kanssa, jotta voidaan luoda unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti oikeusperusta assosiaatiosopimuksessa määrättyjen tullietuuksien myöntämiseksi Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille. Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen sopimus on ainoa keino varmistaa, että Länsi-Saharasta peräisin olevien tuotteiden tuontiin sovelletaan etuuskohtelua alkuperän perusteella, kun otetaan huomioon, että Marokon viranomaiset ovat ainoat viranomaiset, jotka voivat varmistaa tällaisten etuuksien myöntämistä varten tarvittavien sääntöjen noudattamisen.” [48]

38. Riidanalainen sopimus tehtiin 25.10.2018 kirjeenvaihtona. Sillä assosiaatiosopimukseen lisätään yhteinen julistus, jolla tullietuuskohtelu ulotetaan koskemaan Länsi-Saharasta peräisin olevia tuotteita.

39. Yhteisessä julistuksessa määrätään seuraavaa:

”1. Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille, joita Marokon kuningaskunnan tulliviranomaiset valvovat, myönnetään samat kauppaetuudet kuin ne, jotka Euroopan unioni myöntää assosiaatiosopimuksen soveltamisalaan kuuluville tuotteille.

2. Pöytäkirjaa N:o 4 sovelletaan soveltuvin osin määriteltäessä 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden alkuperäasemaa, alkuperäselvitys mukaan luettuna.

3. Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ja Marokon kuningaskunnan tulliviranomaiset vastaavat pöytäkirjan N:o 4 soveltamisesta näihin tuotteisiin.” [49]

40. Sekä unionin että Marokon kuningaskunnan kirjeissä, jotka ovat osa riidanalaista sopimusta, todetaan nimenomaisesti, että kyseisen ”sopimuksen tekemisellä ei rajoiteta EU:n kantaa Länsi-Saharan asemaan eikä Marokon kuningaskunnan kantaa mainittuun alueeseen”.

41. Kirjeissä toistetaan lisäksi, että ”molemmat osapuolet vahvistavat tukensa Yhdistyneiden kansakuntien prosessille ja tukevat pääsihteerin pyrkimyksiä päästä lopulliseen poliittiseen ratkaisuun Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmien pohjalta”.

42. Unioni hyväksyi riidanalaisen sopimuksen riidanalaisella päätöksellä.

[48] Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännestä kuudenteen perustelukappale.

[49] Assosiaatiosopimuksen loppuun lisätty yhteinen julistus (EUVL 2019, L 34, s. 4). Alaviite poistettu.

43. Tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohdan vuoksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännestä kymmenenteen perustelukappaleessa esitetään seuraava selitys:

”(7) Komissio on arvioinut tällaisen sopimuksen mahdollisia vaikutuksia kestävän kehityksen kannalta, erityisesti Länsi-Saharan tuotteille myönnettävistä tullietuuksista koituvia etuja ja haittoja asianomaisille [väestöryhmille] sekä vaikutuksia luonnonvarojen hyödyntämiseen kyseisillä alueilla. Tullietuuksien vaikutuksia työllisyyteen, ihmisoikeuksiin ja luonnonvarojen hyödyntämiseen on erittäin vaikea mitata, koska ne ovat luonteeltaan välillisiä. Niitä koskevan puolueettoman tiedon saanti ei myöskään ole helppoa.

(8) Arvioinnista käy kuitenkin ilmi, että kaiken kaikkiaan edut, joita Länsi-Saharan taloudelle koituu assosiaatiosopimuksessa määrättyjen tullietuuksien myöntämisestä Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille, ja erityisesti sen voimakas vipuvaikutus taloudelliseen ja sitä kautta sosiaaliseen kehitykseen ylittävät kuulemisessa esiin tuodut haitat, kuten luonnonvarojen – erityisesti pohjavesivarantojen – laaja käyttö, joiden osalta on toteutettu toimenpiteitä.

(9) On arvioitu, että tullietuuksien laajentamisella kattamaan Länsi-Saharasta peräisin olevat tuotteet on näin kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus asianomaisille [väestöryhmille]. On todennäköistä, että tämä vaikutus säilyy ja että se saattaa tulevaisuudessa jopa voimistua. Arviointi osoittaa, että tullietuuksien laajentaminen Länsi-Saharan tuotteisiin on omiaan tukemaan investointiolosuhteita ja edistämään paikallista työllisyyttä tukevaa nopeaa ja huomattavaa kehitystä. Se, että Länsi-Saharassa on taloudellista toimintaa ja tuotantoa, jotka hyötyisivät suuresti assosiaatiosopimuksessa määrätyistä tullietuuksista, osoittaa, että tullietuuksien myöntämättä jättäminen haittaisi merkittävästi Länsi-Saharan vientiä, erityisesti kalastustuotteiden ja maataloustuotteiden vientiä. Arvioiden mukaan tullietuuksien myöntämisellä on todennäköisesti myönteinen vaikutus myös Länsi-Saharan alueen talouden kehitykseen, koska se lisää investointeja.

(10) Ottaen huomioon unionin tuomioistuimen tuomiossa esitetyt suostumusta koskevat näkökohdat komissio on yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon [jäljempänä EUH] kanssa ryhtynyt kaikkiin kohtuullisiin ja nykytilanteessa toteuttamiskelpoisiin toimiin asianomai[sten väestöryhmien] mukaan ottamiseksi riittävällä tavalla heidän sopimusta koskevan suostumuksensa varmistamiseksi. On järjestetty laajoja kuulemisia, ja enemmistö kuulemisiin osallistuneista sosioekonomisista ja poliittisista toimijoista on puoltanut assosiaatiosopimuksen tullietuuksien laajentamista Länsi-Saharaan. Laajentamisen vastustajat katsoivat pääsääntöisesti, että tällainen sopimus vahvistaisi Marokon aseman Länsi-Saharan alueella. On kuitenkin todettava, ettei mikään sopimuksen sanamuodossa anna aihetta katsoa, että sillä tunnustettaisiin Marokon suvereniteetti Länsi-Saharassa. Unioni aikoo lisäksi tehostaa tukeaan Yhdistyneiden kansakuntien johdolla aloitetulle ja käytävälle prosessille kiistan ratkaisemiseksi rauhanomaisesti.”

D Valituksenalainen tuomio

44. Front Polisario on 27.4.2019 nostanut kanteen, jolla vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista.

45. Unionin yleinen tuomioistuin on 29.9.2021 antanut valituksenalaisen tuomion, jolla se on kumonnut riidanalaisen päätöksen.[50]

46. Kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt neuvoston kaksi keskeistä perustelua kanteen tutkimatta jättämiselle, joiden mukaan Front Polisariolta puuttui asianosaiskelpoisuus ja asiavaltuus riitauttaa riidanalainen päätös.[51]

47. Kumoamiskanteen asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt Front Polisarion ensimmäisen kanneperusteen, jonka mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista päätöstä.[52] Kyseinen tuomioistuin on sen sijaan hyväksynyt Front Polisarion kolmannen kanneperusteen, joka perustuu neuvoston velvollisuuteen noudattaa vaatimuksia, jotka on todettu itsemääräämisoikeutta ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta koskevassa oikeuskäytännössä.[53] Unionin yleinen tuomioistuin ei ole tarkastellut muita Front Polisarion kumoamiskanteensa tueksi esittämiä kanneperusteita.

E Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

48. Komissio, joka toimitti valituksensa 14.12.2021, ja neuvosto, joka toimitti valituksensa 16.12.2021, vaativat, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion kokonaisuudessaan, ratkaisee itse kanteen asiakysymykset, hylkää ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen ja velvoittaa Front Polisarion korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Vaihtoehtoisesti kyseiset toimielimet vaativat, että unionin tuomioistuin pitää riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa 12 kuukauden ajan tuomion julistamispäivästä lukien.

49. Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural sekä Belgian, Espanjan, Ranskan, Unkarin, Portugalin ja Slovakian hallitukset tukevat toimielinten vaatimuksia.

50. Komissio, neuvosto, Front Polisario, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural sekä Belgian, Ranskan, Espanjan ja Unkarin hallitukset esittivät suullisia huomautuksia istunnossa, joka pidettiin 23. ja 24.10.2023.

III Asian tarkastelu

A Kansainvälisen oikeuden tulkitseminen

51. Kansainvälinen oikeus on unionin oikeusjärjestykseen tai sen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin verrattuna vähemmän tiivis kokonaisuus, ja kyseiseen järjestelmään kuuluvien sääntöjen merkityksen yhtenäisyys varmistetaan paljon hajautetummin kuin edellä mainituissa oikeusjärjestyksissä.

50 Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin myös päättänyt pitää riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa enintään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun määräajan ajan, tai jos muutosta on haettu tämän ajan kuluessa, kunnes unionin tuomioistuin on antanut muutoksenhausta ratkaisun. Valituksenalaisen tuomion 396 kohta.

51 Valituksenalaisen tuomion 79–114 ja 133–238 kohta.

52 Valituksenalaisen tuomion 240–250 kohta.

53 Valituksenalaisen tuomion 251–396 kohta.

52. Vaikka kansainvälisellä oikeudella on oma oikeuslähteiden järjestelmänsä [54] ja joitain yleisesti hyväksyttyjä tulkintasääntöjä, [55] sillä ei ole yhtä viimesijaista tulkitsijaa, jonka tulkinnat sitoisivat kaikkia kansainvälisen oikeuden järjestelmään osallistuvia. [56]

53. Tältä osin on niin, että kun unionin toimielimet, mukaan lukien unionin tuomioistuimet, tulkitsevat unionin oikeusjärjestykseen kuuluvien kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen sisältöä, niiden tulkintoja eivät rajoita muiden kansainvälisen oikeuden subjektien samaa sääntöä koskevat tulkinnat. [57]

54. Kun unionin tuomioistuin tulkitsee kansainvälisen oikeuden merkitystä unionin oikeusjärjestyksen yhteydessä, sen on kuitenkin tutkittava, onko kansainvälisen oikeuden tasolla päästy tietynasteiseen yhteisymmärrykseen tietyn säännön merkityksestä. Mielestäni näin on, koska unioni on SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan sitoutunut edistämään kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä.

55. Unionin toimielimiä eivät sido muiden kansainvälisen oikeusjärjestyksen subjektien esittämät kansainvälisen oikeuden tulkinnat, ja vastaavasti unionin tuomioistuimen esittämä kansainvälisen oikeuden sääntöä koskeva tulkinta on sitova ainoastaan unionin oikeusjärjestyksessä. Kun unionin tuomioistuin antaa tietyn merkityksen kansainvälisen oikeuden säännölle, sen on kuitenkin otettava huomioon, että sen esittämä tulkinta vaikuttaa kansainväliseen oikeuteen ja että sillä luodaan tapaoikeutta ja osaltaan rakennetaan sen merkitystä. [58]

56. Kun kansainvälistä oikeutta tulkitaan unionin oikeusjärjestyksen yhteydessä, tulee esiin myös kysymys siitä, millainen on unionin tuomioistuinten ja poliittisten toimielinten suhde, kun tulkinnalla on ratkaistava, millaisia velvoitteita unioniin sovelletaan kansainvälisen oikeuden perusteella.

[54] Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan 1 kappaleen mukaan kansainvälisen oikeuden lähteitä ovat kansainväliset yleis- tai erityissopimukset, tapaoikeus, yleiset oikeusperiaatteet, tuomioistuinratkaisut ja tutkijain opit. Ks. myös yleisesityksenä Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 69 ja sitä seuraavat sivut.

[55] Wienissä 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 1155, s. 331; jäljempänä Wienin yleissopimus) 31–33 artiklassa vahvistetaan kansainvälisten sopimusten tulkintasäännöt. Osaa kyseisistä säännöistä voidaan pitää kodifioituina kansainvälisen tapaoikeuden sääntöinä. Kansainvälinen tapaoikeus sen sijaan edellyttää, että tulkitsija ensin määrittää, onko tiettyä sääntöä pidettävä tapana, ja tämän jälkeen tulkitsee, mikä merkitys säännöllä on tietyssä tilanteessa. Tämä edellyttää, että todetaan, millainen on valtioiden soveltama käytäntö ja niiden *opinio juris*. Kun kansainvälistä tapaoikeutta tulkitaan tällä tavalla, tapaoikeuden sääntö voi kuitenkin saada eri merkityksen järjestelmässä, jossa ei ole yhtä viimesijaista sääntöjen tulkitsijaa. Siitä, miten se, että *päätetään*, että tiettyä sääntöä on pidettävä kansainvälisen tapaoikeuden normina, eroaa kyseisen säännön sisällön *tulkitsemisesta* tämän jälkeen, ks. Merkouris, P., ”Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle”, teoksessa Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein ja G., Westerman, P. (toim.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 136.

[56] Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan 1 kappaleen d kohdan mukaan tuomioistuinratkaisut, mukaan lukien kyseisen tuomioistuimen ratkaisut, ovat vain toissijainen keino määrittää kansainvälisen oikeuden säännöt.

[57] Esimerkkeinä eroista kansainvälisen oikeuden tulkintamalleissa, ks. Roberts, A., ”Patterns of difference and dominance”, teoksessa Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 232 ja sitä seuraavat sivut.

[58] Ks. tästä 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, nide 12, 2013, s. 218 ja Odermatt, J., ”The European Union’s role in the making and confirmation of customary international law”, teoksessa Lusa Bordin, F., Müller, A., ja Pascual-Vives, F. (toim.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 74 ja 75.

57. Unionin poliittisilla toimielimillä on laaja harkintavalta unionin ulkosuhteiden hoitamisessa.[59] Päätös kansainvälisen sopimuksen tekemisestä toisen valtion kanssa, mukaan lukien päätös sopimuksen soveltamisalan mahdollisesta ulottamisesta kolmanteen alueeseen, kuuluu tähän harkintavaltaan. Unionin tuomioistuin ei voi kyseenalaistaa tätä valintaa.

58. Kun tehdään poliittinen päätös sopimuksen tekemisestä kolmannen valtion tai alueen kanssa, unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole pelkästään toimivalta tutkia, täyttääkö unionin ulkosuhteiden alaan kuuluva sitoumus EU- ja EUT-sopimuksessa asetetut perustuslailliset vaatimukset, vaan sillä on jopa velvollisuus tehdä niin.[60]

59. Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomiossaan Air Transport Association of America ym., ”SEU 3 artiklan 5 kohdasta ilmenee[, että] unioni edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä. Niinpä sen on toimen antaessaan noudatettava koko kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien kansainvälinen tapaoikeus, joka sitoo unionin toimielimiä”.[61]

60. Koska unionin tuomioistuimen perustuslaillisena tehtävänä on varmistaa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa, sen on siis arvioitava, ovatko unionin toimielimet tekemällä kansainvälisen sopimuksen loukanneet oikeuksia, joita kansainvälisen tapaoikeuden säännöissä kansainvälisen oikeuden subjekteille annetaan.

61. Tätä varten unionin tuomioistuimen on tulkittava asian kannalta merkityksellisten tapaoikeuden sääntöjen sisältöä. Tilanteessa, jossa vallitsee yksimielinen *opinio juris* siitä, että tietty oikeudellinen velvollisuus on olemassa (kuten esimerkiksi velvollisuus tunnustaa itsehallintoa vailla olevan alueen itsemääräämisoikeus), mutta velvollisuuden tarkasta *sisällöstä* ei ole vastaavaa yksimielisyyttä, unionin poliittisten toimielinten harkintavalta ulkosuhteiden alalla edellyttää, että unionin tuomioistuin pysyttäytyy kyseisten toimielinten valitsemassa tulkinnassa.

B Nyt käsiteltävien valitusten ulottuvuus ja ratkaisuehdotukseni rakenne

62. Nyt käsiteltävillä valituksilla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on tuotu lähinnä seuraava kysymys: onko riidanalaisella päätöksellä hyväksytty kansainvälisen tapaoikeuden ja erityisesti itsemääräämisoikeuden ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen vastaisesti, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario ja tuomiossaan Western Sahara Campaign UK,[62] sellaisen sopimuksen tekeminen Marokon kuningaskunnan kanssa, jota sovelletaan Länsi-Saharan alueeseen?

[59] Ks. tästä tuomio 21.12.2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 kohta) ja tuomio 9.6.2022, Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, 99 kohta; viitatuissa kohdissa unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin toimielimillä on ulkosuhteiden hoitamisessa laaja harkintavalta poliittisen päätöksenteon alalla, johon välttämättä liittyy myös poliittisten valintojen tekeminen).

[60] Tämän vuoksi olen katsonut, että edes yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, jolla unionin tuomioistuin on vain rajatusti toimivaltainen, ei voida katsoa, että sillä ei ole toimivaltaa tutkia, onko unionin toiminta perusoikeuksien mukaista. Ks. vastaavasti minun ratkaisuehdotukseni KS ja KD v. neuvosto ym. ja komissio v. KS ja KD (C-29/22 P ja C-44/22 P, EU:C:2023:901, 115–120 kohta). Asiat, jossa esitin ratkaisuehdotukseni, ovat edelleen vireillä unionin tuomioistuimessa.

[61] Ks. tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, jäljempänä tuomio Air Transport Association of America ym., 101 kohta).

[62] Käsitellessään väitteitä, joilla kiistetään Front Polisarion kolmannen kanneperusteen perusteltavuus, unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että Front Polisario voi riitauttaa riidanalaisen päätöksen pätevyyden tuomion neuvosto v. Front Polisario ja siinä esitettyjen itsemääräämisoikeutta ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta koskevien tulkintojen perusteella. Ks. valituksenalaisen tuomion 297 kohta.

63. Kun annetaan vastaus tähän kysymykseen, on tärkeää pitää mielessä, että valitukset eivät koske kysymystä siitä, *voiko* unioni toimia suhteessa Länsi-Saharaan alueeseen;[63] tästä seikasta, jota koskevan kanneperusteen unionin yleinen tuomioistuin on hylännyt ensimmäisenä oikeusasteena, ei ole tehty vastavalitusta.[64]

64. Siten unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ovat ainoastaan toteamukset, jotka unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt Front Polisarion kolmannen kanneperusteen arvioinnin yhteydessä. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että riidanalainen päätös on ristiriidassa itsemääräämisoikeuden ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen kanssa sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseisiä periaatteita tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario. Alun perin esitetyssä kannekirjelmässä on vedottu erikseen muihinkin seikkoihin kyseisten periaatteiden nojalla, mutta unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut kantaa kyseisiin väitteisiin, koska se on katsonut, että kanne on perusteltu kolmannen kanneperusteen perusteella.[65]

65. Nyt käsiteltävien valitusten perusteella unionin tuomioistuin ei siis voi esittää tulkintaa siitä, miten itsemääräämisoikeus määrittää unionin ja Marokon välistä suhdetta Länsi-Saharan osalta, laajemmin kuin kysymys on tullut esiin sen tuomiossa neuvosto v. Front Polisario.

66. Koska osalla kysymyksistä, jotka tulevat esiin nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä, on kuitenkin läheinen yhteys kysymyksiin, jotka tuodaan esiin kannekirjelmässä ja joihin ei vielä ole annettu ratkaisua unionin yleisessä tuomioistuimessa,[66] tarkastelen niitäkin lyhyesti.

67. Analyysini rakenne on seuraava. Esitän aluksi perustelut sille, miksi mielestäni Front Polisario on voinut nostaa kanteen nyt käsiteltävässä asiassa (C jakso). Tämän jälkeen tarkastelen asiaa aineellisesti ja osoitan, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on katsonut, että Front Polisarion kolmas kanneperuste on perusteltu (D jakso). Tässä yhteydessä tulkitsen ensin tuomiota neuvosto v. Front Polisario ja tuomiota Western Sahara Campaign UK selventääkseni, mitkä tarkalleen ottaen ovat ne kyseisten tuomioiden osat, joilla on merkitystä nyt käsiteltävien valitusten kannalta (D.1 alajakso). Esitän toiseksi perustelut sille, miksi on virheellistä, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että sopimusten suhteellisen

63 Mielestäni tämä kysymys on muutenkin perusteeton, koska unionin on voitava toimia suhteessa tiettyihin alueisiin, joilla sillä on oikeutettuja intressejä, ilman että sen on välttämättä luovuttava unionin tai sen jäsenvaltioiden puolueettomuudesta kyseisten alueiden aseman suhteen. Kirjallisuudessa tätä kahden pilarin politiikkaa on kuvailtu pyrkimykseksi avata ”poliittinen ja juridinen tila”, jossa suhteiden solmiminen ja aseman tunnustaminen erotetaan toisistaan; ks. Fischer, S., ”The EU’s non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia”, European Institute for Security Studies (1-2.12.2010), s. 3 ja Coppieters, B., ”Engagement without recognition”, teoksessa Vosioka, G., Doyle, J. ja Newman, E., ”Routledge Handbook of State Recognition” (1. painos, 2019, Routledge: London), s. 243 ja 244 (jossa on kuvaus siitä, miten unionin lähestymistapa kiistanalaisten alueiden osalta noudattaa joko mallia ”tunnustamattomuus- ja lähentymispolitiikka” tai ”lähentymispolitiikka ilman tunnustamista”). Käytännön esimerkkinä tästä lähestymistavasta Abhasiaa koskevan konfliktin osalta, ks. Euroopan unionin ja Georgian yhteistyöneuvosto (EU–Georgia Cooperation Council), 14. tapaaminen 12.12.2023 (UE-GE 4651/1/13), 4 kohta.

64 Ks. tästä valituksenalaisen tuomion 187–189 ja 240–250 kohta.

65 Front Polisario on esittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa kanteensa tueksi yhteensä kymmenen kanneperustetta, joista ainoastaan ensimmäinen ja kolmas ovat valituksenalaisen tuomion perustana. Kahdeksassa muussa kanneperusteessa tuodaan esiin myös muita kansainvälistä oikeutta koskevia kysymyksiä – esimerkiksi kysymykset siitä, onko neuvosto noudattanut kansainvälistä humanitaarista oikeutta (toinen valitusperuste), kunnioittanut itsemääräämisoikeutta (seitsemäs valitusperuste), noudattanut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta (kahdeksas valitusperuste) tai noudattanut kansainvälistä vastuuta koskevaa oikeutta (kymmenes valitusperuste) – ja unionin oikeuteen liittyviä kysymyksiä, kuten kysymykset siitä, onko luottamuksensuojaa loukattu tai suhteellisuusperiaatetta noudatettu (viides ja kuudes kanneperuste). Koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole käsitellyt kyseisiä kanneperusteita valituksenalaisessa tuomiossaan, nyt käsiteltävät valitukset eivät koske niitä.

66 Kyseiset kysymykset olivat myös suoraan tai välillisesti esillä asioissa, joissa annettiin 19.7.2018 määräys Front Polisario v. neuvosto (T-180/14, ei julkaistu, EU:T:2018:496; asiassa oli kyse pöytäkirjasta, jossa määrättiin Länsi-Saharan lähivesien kalastusmahdollisuuksista), 30.11.2018 määräys Front Polisario v. neuvosto (T-275/18, ei julkaistu, EU:T:2018:869; asiassa oli kyse Marokon kuningaskunnan kanssa tehdystä lentoliikennesopimuksesta) ja 8.2.2019 määräys Front Polisario v. neuvosto (T-376/18, ei julkaistu, EU:T:2019:77; asiassa oli kyse neuvoston päätöksestä, jolla annetaan lupa aloittaa kalastuskumppanuussopimusta koskevat neuvottelut Marokon kuningaskunnan kanssa tuomion Western Sahara Campaign UK perusteella).

vaikutuksen periaatteessa tarkoitettua suostumusta ei ole saatu, ja miksi unionin yleinen tuomioistuin on siis myös virheellisesti katsonut, että riidanalainen päätös on kansainvälisen oikeuden vastainen, sellaisena kuin kansainvälistä oikeutta on tulkittu tuomiossa neuvosto v. Front Polisario (D.2 alajakso). Tämän jälkeen arvioin sitä, onko neuvosto, kun se on tehnyt riidanalaisen sopimuksen, kohdellut Länsi-Saharan aluetta omana ja erillisenä alueenaan, kuten edellytetään unionin tuomioistuimen tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario esittämän kyseistä aluetta koskevan itsemääräämisoikeuden sisältöä koskevan tulkinnan nojalla (D.3 alajakso). Lopuksi mainitsen lyhyesti itsemääräämisoikeudesta johtuvat velvollisuudet, joita ei ole käsitelty valituksenalaisessa tuomiossa mutta jotka kuitenkin sitovat unionia, kun se toimii suhteessa Länsi-Saharan alueeseen (E jakso), ennen kuin esitän ratkaisuehdotukseni seuraukset (IV jakso).

C Kanteen tutkittavaksi ottaminen ja mahdollisuus vedota kansainväliseen tapaoikeuteen unionin tuomioistuimissa

1. Asiavaltuus

68. Mielestäni Front Polisarion oikeus nostaa kumoamiskanne nyt käsiteltävässä asiassa voidaan johtaa siitä, mikä on Länsi-Saharan väestön oikeudellinen asema unionia sitovan kansainvälisen oikeuden osan nojalla. Nimenomaan Länsi-Saharan väestö voi vedota siihen, että riidanalainen päätös koskee sitä suoraan ja erikseen.

69. Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus, jonka unionin tuomioistuin on todennut olevan kansainvälisen tapaoikeuden periaate, jonka perusteella unionilla on sitovia velvollisuuksia.[67]

70. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on lähinnä todennut,[68] kyseinen oikeus on olemassa, vaikka sitä ei olisi tosiasiallisesti tai vielä käytetty. Sen tarkoituksena on muun muassa antaa kyseiselle väestölle mahdollisuus valita poliittinen tulevaisuutensa.

71. Tästä on todettava, että koska Länsi-Saharan väestöllä on kansainväliseen oikeuteen perustuvia oikeuksia, kyseinen väestö on myös (ainakin johdannaisessa muodossa) kansainvälisen oikeuden subjekti.[69]

72. Tuomiossaan Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus)[70] unionin tuomioistuin on vahvistanut, että yhteisöt, jotka ovat kansainvälisen oikeuden nojalla oikeussubjekteja, voivat nostaa kanteen unionin tuomioistuimissa, jos unionin toimielimen toimi koskee niitä suoraan ja erikseen.[71]

67 Ks. tuomio neuvosto v. Front Polisario, 88–89 kohta ja tuomio Western Sahara Campaign UK, 63 kohta. Mainituista tuomioista ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 96 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

68 Ks. vastaavasti valituksenalaisen tuomion 295 ja 360 kohta.

69 Ks. esimerkiksi Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, s. 16–17 ja alaviite 15 (”Aidosti siirtomaavallan alaisuudessa olleet yhteisöt, joilla on itsemääräämisoikeus, ovat oikeussubjekteja jo ennen kuin ne toteuttavat itsemääräämisoikeuden käyttämistä merkitsevän toimen; niillä on oikeus alueelliseen yhtenäisyyteen; niillä on oikeus siihen, ettei niihin kohdisteta väkivaltaa tai alistavia toimenpiteitä; ne voivat taistella kansallisen vapautusliikkeen välityksellä ja voidaan väittää, että niiden taistelua tuetaan kansainvälisesti. Ne voivat myös yksipuolisilla toimillaan saattaa sovellettavaksi kansainvälisiin aseellisiin konflikteihin sovellettavan oikeuden sen sijaan, että sovellettaisiin paljon rajallisempaa sisäisiin aseellisiin konflikteihin sovellettavaa oikeutta, joka koskee valtionsisäisiä konflikteja”) ja Knoll, B., *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, s. 124; Knoll toteaa, että ”yhteisö on oikeussubjekti siltä osin kuin kansainvälisen oikeuden järjestelmän säännöissä viitataan siihen”).

70 Tuomio 22.6.2021 (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 Tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34 kohta).

73. Tästä päästäänkin SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrättyihin vaatimuksiin, joiden mukaan toimen on koskettava oikeussubjektia suoraan ja erikseen.

74. Riidanalainen päätös koskee Länsi-Saharan väestöä ryhmänä ja siis yksikkönä, jolla on itsemääräämisoikeus, suoraan. [72]

75. Ensinnäkin riidanalainen päätös koskee aluetta, jonka osalta Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus. Kyseinen päätös vaikuttaa siis välttämättä oikeuksiin, joita kyseisellä väestöllä on tähän alueeseen, mukaan lukien oikeus nauttia alueen luonnonvaroista. Näin ollen riidanalainen päätös vaikuttaa Länsi-Saharan väestön oikeudelliseen asemaan.

76. Toiseksi velvollisuus myöntää tullietuuskohtelu Länsi-Saharasta peräisin oleville tuotteille sitoo unionia eikä riidanalaisen päätöksen lisäksi ole tarvetta harkintavallan nojalla toteutettaville toimille. Näin ollen riidanalainen päätös vaikuttaa Länsi-Saharan väestön oikeudelliseen asemaan myös suoraan.

77. Riidanalainen päätös koskee kyseistä väestöä myös erikseen.

78. Kyseinen väestö on ainoa kansa, jonka itsemääräämisoikeus on tunnustettu Länsi-Saharan alueeseen nähden. Kyseinen väestö eroaa kyseisen asemansa vuoksi siis kaikista muista subjekteista. [73]

79. Toisin kuin Venezuelalla tai millä tahansa muulla valtiolla, jolla voidaan katsoa olevan asiavaltuus unionin tuomioistuimessa, Länsi-Saharan väestöllä ei kuitenkaan ole vaaleilla valittua tai muuten tunnustettua edustajaa. [74]

80. Kun Länsi-Saharan väestöllä ei ole vaaleilla valittua tai kollektiivisesti tunnustettua edustajaa, miten se voi puolustaa kollektiivista itsemääräämisoikeuttaan unionin tuomioistuimissa? [75]

[72] Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomionsa 144 kohdassa, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätty edellytys, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, edellyttää kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä. Ensinnäkin riidanalaisella unionin toimenpiteellä on oltava välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan. Toiseksi se ei saa jättää niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista. Ks. myös tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43 kohta).

[73] Tästä seuraa, että 15.7.1963 annetussa tuomiossa Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17, s. 107) vahvistettu tiukka edellytys siitä, että unionin toimi koskee kantajaa erikseen, täyttyy asiassa.

[74] Jokseenkin samankaltaisen kysymyksen käsittelyltä vältyttiin 22.6.2021 annetun tuomion Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507) taustalla olleessa tilanteessa, sillä kun kyseinen kanne alun perin nostettiin unionin yleisessä tuomioistuimessa, Venezuelan bolivaarisessa tasavallassa oli meneillään Nicolás Maduron ja Juan Guaidón välinen kiista siitä, kenellä oli valta edustaa kyseistä valtiota, ja unionin jäsenvaltiot olivat erimielisiä siitä, kuka saattoi toimia Venezuelan bolivariaanisen tasavallan presidenttinä. Unionin tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvinnut ottaa kantaa kysymykseen siitä, kenellä oli valta antaa lupa kanteen nostamiseen kyseisen tasavallan nimissä, koska tammikuussa 2021 neuvosto julkaisi päätelmät, joissa kyseinen pattitilanne ratkaistiin Nicolás Maduron hyväksi. Ks. Euroopan unionin neuvosto, Neuvoston päätelmät Venezuelasta (25.1.2021, 5582/21).

[75] Komissio katsoi istunnossa, että millään niistä 60 järjestöstä, kansalaisjärjestöstä, maanviljelijöiden liitosta, paikallisilla vaaleilla valitusta edustajasta, maatalousjärjestöstä tai muista toimijoista, jotka osallistuivat kuulemisiin, ei ole asiavaltuutta nostaa kanne riidanalaisesta päätöksestä.

81. Yhdistyneet kansakunnat [76] tai unioni eivät ole tunnustaneet Front Polisariota Länsi-Saharan väestön ainoaksi edustajaksi. [77]

82. Front Polisario kutsuu itseään vapautusliikkeeksi, [78] ja se on perustettu taistelemaan Länsi-Saharan alueen tietyn tyyppisen tulevan hallintomallin puolesta, nimittäin sen puolesta, että alue olisi *itsenäinen* Marokon kuningaskuntaan nähden ja että alueelle perustettaisiin *suvereeni* ja autonominen valtio Länsi-Saharan väestölle. [79]

83. Länsi-Saharan väestö ei kuitenkaan ole koskaan valinnut Front Polisariota tähän tehtävään vaaleilla, eikä mitenkään varmasti voida osoittaa, että Front Polisariota kannattaisi (suurin osa) kyseisestä väestöstä. [80]

84. Kuten jo totesin tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa, itsemääräämisoikeuden käyttämisellä on kolme mahdollista lopputulosta, ja itsenäisen valtion perustaminen on vain yksi kyseisistä mahdollisista lopputuloksista. Front Polisarion tunnustaminen Länsi-Saharan väestön ainoaksi edustajaksi ei siis sopisi yhteen sen kanssa, että unioni suhtautuu neutraalisti siihen, mihin lopputulokseen itsemääräämisprosessissa on päädyttävä. [81]

85. Unionin tuomioistuin ei voi myöskään katsoa, että Front Polisario on kyseisen väestön ainoa edustaja, sillä tämä olisi ristiriidassa sen kanssa, että unioni ja sen jäsenvaltiot ovat ulkopolitiikassaan päättäneet olla tunnustamatta, että Front Polisariolla olisi jokin tietty asema. [82]

76 Tältä osin yhdyn neuvoston ja komission tulkintaan, jonka mukaan se, että Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous viittasi 21.11.1979 hyväksytyssä päätöslauselmassaan 34/37, ”Länsi-Saharan kysymys” (”Question of Western Sahara”), Front Polisarioon Länsi-Saharan väestön edustajana englanniksi sanan määräisessä muodossa, ei sinänsä ole riittävä todiste, jotta olisi hyväksyttävä väite, jonka mukaan Yhdistyneet kansakunnat ja kansainvälinen yhteisö tunnustavat kyseisen osapuolen Länsi-Saharan väestön ainoaksi edustajaksi.

77 Huomaa ero kyseisen liikkeen asemassa verrattuna Länsirannan ja Gazan alueen palestiinalaishallinnon asemaan, joka Israelin ja Palestiinan välillä 28.9.1995 tehdyn väliaikaisen sopimuksen perusteella ”voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia palestiinalaishallinnon puolesta – – tietyillä aloilla”. Ks. komission ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan yhteisön ja Länsirannan ja Gazan alueen palestiinalaishallinnon puolesta toimivan PLO:n kauppaa ja yhteistyötä koskevan väliaikaisen Euro–Välimeri-sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (KOM(97)51 lopull.).

78 Yhdistyneet kansakunnat, unioni tai sen jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole koskaan myöntäneet Front Polisariolle nimitystä ”kansan vapautusliike”. Kansan vapautusliikkeen asemasta ja valtuuksista, ks. Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. painos, Oxford University Press, 2019, s. 113, jossa Crawford toteaa, että poliittisilla yksiköillä, jotka tunnustetaan kansan vapautusliikkeiksi, on lukuisia oikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia, mukaan lukien muun muassa kelpoisuus tehdä sitovia kansainvälisiä sopimuksia muiden kansainvälisen oikeuden subjektien kanssa ja oikeus osallistua Yhdistyneiden kansakuntien toimintaan tarkkailijavaltiona, mikä on oikeus, joka myönnetään nimenomaisesti useissa Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmissa.

79 Ks. vastaavasti valituksenalaisen tuomion 6 ja 104 kohta ja samankaltaisesti SADR:n niin kutsutun perustuslain johdanto-osa ja 1, 24, 32, 46, 144 ja 146 §. Erityisesti kyseisen asiakirjan 32 §:ssä todetaan, että ”kunnes kansallinen suvereniteetti saadaan täysimääräisesti takaisin, Frente POLISARIO on poliittinen toimintakehys, jonka tehtävänä on edistää Sahrawien yhdistymistä ja poliittista aktivoitumista ilmaisemaan tavoitteensa ja toiveensa ja hyväksyttävät itsemääräämistä ja itsenäisyyttä koskevat oikeutensa sekä puolustamaan kansallista yhtenäisyyttään ja saattamaan itsenäisen Länsi-Saharan valtion rakentaminen loppuun”.

80 Jos Front Polisariolle olisi löydettävä vastine länsimaisen, demokraattisen yhteiskunnan rakenteista, sitä voitaisiin korkeintaan pitää yhtenä poliittisista puolueista, jotka kampanjoivat saadakseen mandaatin osallistua muodostettavan hallituksen toimintaan. Puolue, jota ei vielä ole valittu vaaleilla, ei kuitenkaan voisi edustaa kyseistä hallitusta.

81 Unionin tämänhetkinen kanta näyttää olevan, että Länsi-Saharan kysymystä koskevassa poliittisessa prosessissa on pyrittävä saavuttamaan ”oikeudenmukainen, realistinen, pragmaattinen, kestävä ja molempien osapuolten näkökulmasta hyväksyttävä poliittinen ratkaisu – – joka perustuu 'kompromissiin'”; ks. Euroopan unionin ja Marokon yhteinen julistus assosiaationeuvoston 14. tapaamista varten (Joint declaration by the European Union and Morocco for the fourteenth meeting of the Association Council, 27.6.2019), 13 kohta, saatavilla osoitteessa: https://www.consilium.europa.eu/en/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 Ks. analogisesti tuomio 21.12.2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 kohta, jossa unionin tuomioistuin totesi, että ulkosuhteiden hoitaminen edellyttää poliittisten päätösten tekemistä, joiden osalta unionin on voitava vapaasti päättää, miten se kohtelee kolmansia valtioita).

86. Vaikka Front Polisario ei olekaan Länsi-Saharan väestön yksinomainen edustaja, ei kuitenkaan voida kiistää, että se on keskustelukumppani Yhdistyneiden kansakuntien johdolla käytävässä Länsi-Saharan alueen itsemääräämisprosessissa ja sen voidaan katsoa edustavan kyseisessä prosessissa (ainakin) Länsi-Saharan väestön osan intressejä ja toiveita.

87. Lisäksi Länsi-Saharan alueesta 20 prosenttia on kyseisen subjektin hallinnassa ja siten se käyttää tosiasiallista valtaa kyseiseen alueeseen ja siellä asuviin ihmisiin nähden.[83] Front Polisariolla on siis intressi Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden perusteella kyseistä aluetta koskevan alueellisen koskemattomuuden puolustamiseen.[84]

88. Tästä seuraa mielestäni, että kun Front Polisario nostaa unionin tuomioistuimissa kanteen, jonka tarkoituksena on varmistaa, että unionin toiminnalla suhteessa Länsi-Saharan alueeseen ei loukata kansainvälisen tapaoikeuden nojalla Länsi-Saharan väestölle annettuja oikeuksia, Front Polisariolla on katsottava olevan ainakin *osittainen* kyseisen väestön edustajan asema.[85]

89. Jos näin ei olisi, Länsi-Saharan väestöltä, joka ei sen nykytilassa ole täysin määritettävissä ja jolla ei myöskään ole yhtä ainoaa tai tunnustettua edustajaa, evättäisiin mahdollisuus vedota unionin tuomioistuimissa oikeuksiin, joita kyseisellä väestöllä on kollektiivisesti sen kansainvälisen oikeuden osan perusteella, joka on myös osa unionin oikeutta.[86]

90. Tämän tyyppinen lopputulos ei sopisi yhteen oikeusvaltioperiaatteen kanssa, joka on SEU 2 artiklassa vahvistettu arvo,[87] jota on pidettävä yhtenä unionin perustuslaillisista pilareista.[88]

91. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vahvistaa unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne on otettava tutkittavaksi, vaikkakin korvaavin perusteluin.

2. Kansainväliseen tapaoikeuteen vetoaminen unionin tuomioistuimissa

92. Komissio ja neuvosto väittävät valituksissaan tuomion Air Transport Association of America ym. perusteella myös, ettei Front Polisario voi riitauttaa riidanalaisen päätöksen pätevyyttä vetoamalla unionin tuomioistuimissa kansainväliseen tapaoikeuteen.

83 Ks. tosiasiallisen vallan seurauksista kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto 21.6.1971 oikeudellisista seurauksista, joita Etelä-Afrikan läsnäololla Namibiassa (Lounais-Afrikka) turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta 276 (1970) huolimatta on valtioihin nähden (Advisory Opinion concerning the legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) , kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1971, s. 16, 118 kohta, jossa todetaan, että ”valtion vastuu toimista, jotka vaikuttavat toisiin valtioihin, perustuu alueen fyysiseen hallintaan eikä suvereniteettiin tai siihen, kenellä olisi pätevä oikeus hallita aluetta”).

84 Ks. tästä Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselma 1514 (XV), Julistus itsenäisyyden myöntämisestä kolonisoiduille maille ja kansoille (Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples, 14.12.1960; jossa todetaan, että ”yritykset puuttua osittain tai täysin tietyn maan kansalliseen yhtenäisyyteen tai alueelliseen koskemattomuuteen ovat ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden kanssa”).

85 Näin on kuitenkin katsottava vain siltä osin kuin Front Polisario aidosti pyrkii edustamaan Länsi-Saharan väestön (osan) intressejä. Ks. analogisesti tuomio 21.9.2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products ym. v. komissio (C-478/21 P, EU:C:2023:685, 67 kohta, jossa edustavan järjestön aseman katsotaan edellyttävän, että järjestö edustaa kolmannen maan tuojien tai viejien yleisiä ja kollektiivisia etuja eikä kolmas valtio puutu sen toimintaan).

86 Ks. analogisesti tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34 kohta, jossa todetaan, että kolmas valtio on oikeussubjekti, koska muussa tapauksessa kyseinen valtio ei voisi suojata etujaan, kun sen oikeuksia on loukattu).

87 Ks. tästä tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-156/21, EU:C:2022:97, 127 ja 128 kohta) ja tuomio 16.2.2022, Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-157/21, EU:C:2022:98, 192 ja 193 kohta).

88 Ks. vastaavasti tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta).

93. Olen eri mieltä. Katson, että unionin tuomioistuin voi harjoittaa tuomioistuinvalvontaansa ja arvioida, soveltuuko kyseisen kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva riidanalainen päätös yhteen sen kansainvälisen oikeuden osan kanssa, joka sitoo unionia. Riidanalainen päätös koskee Länsi-Saharan väestöä suoraan ja erikseen ja kyseinen päätös voi merkitä puuttumista kyseisen väestön kansainvälisen tapaoikeuden periaatteista johtuviin oikeuksiin.

94. Kun unionin tuomioistuin tutkii nyt käsiteltävän asian, siitä ei tule kansainvälistä tuomioistuinta, toisin kuin on väitetty. Päinvastoin on niin, että unionin tuomioistuimen perustuslaillisena tehtävänä on varmistaa, että unionin toimielimet eivät riko lakia, kun ne soveltavat perussopimuksia. SEU 3 artiklan 5 kohdan nojalla lailla tarkoitetaan tässä yhteydessä myös kansainvälistä tapaoikeutta ja Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjaan kirjattuja periaatteita. Ei myöskään ole toista tuomioistuinta, joka voisi käsitellä tällaisen asian.

95. Siltä osin kuin asiaan liittyvät kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet ovat riittävän selkeitä, jotta unionin tuomioistuin voi arvioida, oliko estettä sille, että neuvosto teki riidanalaisen kansainvälisen sopimuksen antamalla riidanalaisen päätöksen, Front Polisario voi vedota kyseisiin kansainvälisen oikeuden sääntöihin unionin tuomioistuimessa.

D Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, että Front Polisarion kolmas kanneperuste on perusteltu

1. Tuomion neuvosto v. Front Polisario tulkitseminen

96. Muistutan, että nyt käsiteltävissä valituksissa on kyse ainoastaan siitä, onko riidanalainen päätös ristiriidassa sen kanssa, miten unionin tuomioistuin on tulkinnut itsemääräämisoikeutta ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario. Näin ollen asiassa on arvioitava, mitä unionin tuomioistuin on tarkalleen ottaen pyrkinyt toteamaan kyseisessä tuomiossaan.

97. Unionin tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan kyseessä ollutta sopimusta ei sovelleta Länsi-Saharan alueeseen, perustui seuraavanlaiseen päättelyyn.

98. Unionin tuomioistuin totesi, että Länsi-Saharan alue on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitettu itsehallintoa vailla oleva alue.[89] Tämän jälkeen se totesi, että itsehallintoa vailla olevalla alueella on itsemääräämisoikeus, jota on ”pidettävä oikeutena, johon voidaan vedota *erga omnes*, sekä yhtenä kansainvälisen oikeuden olennaisena periaatteena”.[90] Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että itsemääräämisoikeus on osa niitä kansainvälisen oikeuden sääntöjä, joita sovelletaan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisissä suhteissa ja jotka unionin tuomioistuinten on otettava huomioon.[91]

89 Tuomio neuvosto *v.* Front Polisario, 93 kohta.

90 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Unionin tuomioistuin viittasi Länsi-Saharaa koskevan neuvoa-antavan lausunnon 54–56 kohtaan ja kansainvälisen tuomioistuimen 30.6.1995 antamaan tuomioon Itä-Timor (Portugali v. Australia) (Kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1995, s. 90, 29 kohta).

91 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 89 kohta.

99. Itsehallintoa vailla olevalla alueella on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan nojalla ”oma ja erillinen asema”.[92] Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että ilmaisua ”Marokon kuningaskunta” ei voida tulkita niin, että sen nojalla Länsi-Saharan alue kuuluisi assosiaatiosopimuksen alueelliseen soveltamisalaan.[93]

100. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että kansainvälinen sopimus voi sitoa valtiota toiseen alueeseen nähden, mutta tällaisen aikomuksen on käytävä ilmi kyseisestä sopimuksesta tai se on osoitettava muutoin.[94] Unionin tuomioistuin totesi kuitenkin, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin oli katsonut, assosiaatiosopimusta ei voida tulkita siten, että siinä määrätään hiljaisesti kyseisen sopimuksen soveltamisesta Länsi-Saharan alueeseen.[95]

101. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin käsitteli sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta. Se katsoi, että kyseinen periaate on kansainvälisen oikeuden yleinen periaate, joka on kodifioitu Wienin yleissopimuksen 34 artiklaan.[96] Kyseisen periaatteen mukaan kansainvälisestä sopimuksesta ei saa olla haittaa tai etua kolmansille ilman niiden suostumusta.[97]

102. Unionin tuomioistuin katsoi vielä tuomionsa neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa, josta nyt käsiteltävässä asiassa keskustellaan, että ”Länsi-Saharan väestöä on pidettävä ’kolmantena osapuolena’ sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteessa tarkoitetulla tavalla”. Näin ollen Länsi-Saharan väestön on annettava suostumuksensa, jotta vuonna 2012 tehtyä kaupan vapauttamista koskevaa sopimusta voidaan soveltaa Länsi-Saharan alueeseen. Näin on ”ilman että on tarpeen määrittää, onko tällaisesta täytäntöönpanosta haittaa tai päinvastoin etua tälle osapuolelle”.[98]

103. Koska asiassa ei ollut osoitettu, että Länsi-Saharan väestö olisi antanut suostumuksensa siihen, että assosiaatiosopimus vaikuttaa siihen, unionin tuomioistuin katsoi, että olisi itsemääräämisoikeuden ja sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen vastaista tulkita kyseistä sopimusta siten, että sitä sovelletaan Länsi-Saharan alueeseen.[99]

104. Mitä sääntöjä näistä unionin tuomioistuimen esittämistä toteamuksista voidaan johtaa?

105. Itsemääräämisoikeuden osalta unionin tuomioistuin selvensi tuomiossaan kahta kysymystä. Ensinnäkin se katsoi, että itsemääräämisoikeutta on pidettävä kansainvälisen tapaoikeuden sääntönä, johon voidaan vedota *erga omnes* ja joka näin ollen sitoo unionia. Toiseksi unionin tuomioistuin katsoi, että itsemääräämisoikeus edellyttää, että Länsi-Saharaa kohdellaan Marokon kuningaskunnasta erillisenä alueena.

92 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 90 kohta. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin viittasi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 24.10.1970 hyväksymään päätöslauselmaan 2625 (XXV), ”Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaisista valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä koskevista kansainvälisen oikeuden periaatteista annettu julistus” (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations).

93 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 92 kohta.

94 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 98 kohta.

95 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 99 kohta. Kritiikkinä unionin tuomioistuimen tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario esittämästä tulkinnasta, jonka mukaan unioni ja Marokon kuningaskunta eivät olleet tarkoittaneet ulottaa vuonna 2012 tehdyn kaupan vapauttamista koskevan sopimuksen soveltamisalaa Länsi-Saharan alueeseen, ks. Kassoti, E., ”The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments”, *European Law Review*, nide 43(5), s. 746 ja sitä seuraavat sivut; Kassotin mukaan sopimuspuolten tarkoitus ottaa Länsi-Saharan alue sopimuksen soveltamisalaan oli selvä jo kyseisen asian olosuhteiden perusteellakin.

96 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 alaviite.

97 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 100 kohta.

98 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 106 kohta.

99 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 106 kohta. Unionin tuomioistuin totesi päättelyään kokoavasti samoin tuomiossaan Western Sahara Campaign UK(63 kohta).

106. Unionin tuomioistuin ei käsitellyt itsemääräämisoikeuden sisältöä.[100] Unionin tuomioistuin esitti kuitenkin, että Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevalla alueella ja kyseisen väestön on annettava suostumuksensa sopimukseen, jota on tarkoitus soveltaa kyseiseen alueeseen.

107. Perustuiko tämä unionin tuomioistuimen päätelmä itsemääräämisoikeuteen? Ei minun mielestäni. Unionin tuomioistuin johti suostumusta koskevan vaatimuksen sopimusten suhteellista vaikutusta koskevista säännöistä ja se viittasi tässä yhteydessä erityisesti Wienin yleissopimuksen 34 artiklaan.

108. Unioni ei ole Wienin yleissopimuksen sopimuspuoli, eivätkä sen määräykset sido unionia. Unionin tuomioistuin piti kuitenkin Wienin yleissopimuksen 34 artiklaa ilmaisuna kansainvälisen tapaoikeuden säännöstä,[101] jota unionin on noudatettava toiminnassaan.[102]

109. Wienin yleissopimuksen 34 artiklan mukaan valtiosopimuksesta ei johdu velvoitteita tai oikeuksia kolmannelle valtiolle ilman sen suostumusta. Vaikka määräyksessä viitataan valtioiden suostumukseen, unionin tuomioistuin katsoi, että samaa sääntöä sovelletaan itsehallintoa vailla oleviin alueisiin.[103]

110. Vaikka voidaankin väittää, että tätä arviointia on pidettävä unionin tuomioistuimen tulkintana sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteesta, kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ei sinänsä ole poissuljettua, että Wienin yleissopimuksen 34 artiklaa voidaan mahdollisesti soveltaa itsehallintoa vailla olevaan alueeseen kolmantena osapuolena.[104]

111. Tämä ei kuitenkaan ole vastaus kysymykseen siitä, *miten, jos lainkaan*, Länsi-Saharan kaltainen itsehallintoa vailla oleva alue voisi antaa suostumuksensa siihen, että kansainvälinen sopimus sitoo sitä.

112. Unionin tuomioistuimen ei tarvinnut käsitellä tätä kysymystä tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario. Unionin tuomioistuin vain totesi, että Länsi-Saharan väestö ei tosiasiallisesti ollut antanut suostumustaan siihen, että unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen kansainvälinen sopimus sitoisi sitä. Unionin tuomioistuin saattoi tämän perusteella katsoa, että assosiaatiosopimusta ei sovelleta Länsi-Saharan alueeseen, koska sopimuspuolet eivät ole

100 Ks. vastaavasti myös Molnar, T., ”The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, teoksessa Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein ja G., Westerman, P. (toim.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 14 ja 15 (jossa katsotaan, että ”unionin tuomioistuin ei varsinaisesti tulkinnut itsemääräämisoikeutta”).

101 Ks. vastaavasti tuomio 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 44 ja 52 kohta) ja tuomio neuvosto v. Front Polisario, 100 kohta (jossa todetaan, että Wienin yleissopimuksen 34 artikla on erityinen ilmaisu sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteesta). Esimerkkinä tilanteesta, jossa yhteisöjen tuomioistuin ei pitänyt Wienin yleissopimuksen sääntöä kansainvälisen tapaoikeuden ilmaisuna, ks. tuomio 16.6.1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, 59 kohta).

102 Oikeuskäytännössä on katsottu, että kansainvälinen tapaoikeus sitoo unionia. Ks. esimerkiksi Air Transport Association of America ym., 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

103 Ennen tuomion neuvosto v. Front Polisario antamista unionin tuomioistuin oli jo katsonut, että Wienin yleissopimuksen 34 artiklaan kodifioidussa sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteessa tarkoitetun kolmannen ei välttämättä ole oltava valtio. Siten unionin tuomioistuin katsoi 25.2.2010 antamassaan tuomiossa Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 52 kohta), että jos EY–Israel-assosiaatiosopimusta (EYVL 2000, L 147, s. 3) tulkittaisiin niin, että Israelin viranomaisilla on tullitoimivalta Länsirannalta peräisin olevien tavaroiden osalta, sopimuksella luotaisiin velvoite Palestiinan tulliviranomaisille ilman PLO:n suostumusta.

104 Toisin ks. Odermatt, J., ”International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, nide 60(1), 61 alaviite ja leipäteksti s. 230 ja 231.

nimenomaisesti määränneet tällaisesta soveltamisalasta eikä kolmas osapuoli (tässä tapauksessa Länsi-Saharan väestö) ole antanut suostumustaan sopimuksen soveltamisalan ulottamiseen tällä tavalla.

113. Kyseisessä tuomiossa ei siis ollut tarpeen arvioida, *miten* Marokon kuningaskunnan kanssa tehdyn sopimuksen soveltamisala voisi laillisesti kattaa Länsi-Saharan alueen, pelkästään siitä syystä, että unionin tuomioistuin katsoi, ettei sopimusta sovelleta lainkaan Länsi-Saharaan. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut, että ”[tuomiossa Front Polisario v. neuvosto ja tuomiossa Western Sahara Campaign UK u]nionin tuomioistuimet eivät – – ole ottaneet kantaa oikeusriitoihin, jotka koskevat unionin ja Marokon kuningaskunnan välisiä sopimuksia, joissa on nimenomainen määräys, jolla Länsi-Sahara sisällytetään kyseisen sopimuksen alueelliseen soveltamisalaan”, mistä on kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

114. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa todettua suostumusta koskevaa vaatimusta ei pidä ymmärtää ohjeeksi, joka koskisi sitä, voiko unionin ja Marokon kuningaskunnan välinen sopimus koskea Länsi-Saharan aluetta vai ei, ja jos kyllä, miten. Kyseinen toteamus on sen sijaan ymmärrettävä ainoastaan *yhdeksi argumentiksi*, jolla perustellaan sitä, miksi Länsi-Saharan alue ei voinut sisältyä kyseisessä tuomiossa tarkastellun sopimuksen soveltamisalaan.

115. Arvioin sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut oikein tuomiossa neuvosto v. Front Polisario todettua suostumusta koskevaa vaatimusta, tämän tulkintani perusteella.

2. Sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaate ja suostumusta koskeva vaatimus

a) Unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset

116. Käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty sitä, että unionin ja Marokon kuningaskunnan tarkoituksena oli tehdä kahdenvälinen sopimus, jota sovelletaan Länsi-Saharan alueeseen. [105]

117. Unionin yleinen tuomioistuin on aloittanut Front Polisarion kolmatta kanneperustetta koskevan aineellisen analyysinsa arvioimalla, onko neuvosto kunnioittanut suostumusta koskevaa vaatimusta tuomion neuvosto v. Front Polisario 106 kohdassa edellytetyllä tavalla.

118. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että unionin tuomioistuin ei määritellyt tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario sitä, miten tällainen suostumus voidaan ilmaista. [106] Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut Wienin yleissopimusta tarkoituksessa selvittää, miten kyseinen suostumus voidaan ilmaista.

119. Valtioiden osalta tätä kysymystä käsitellään Wienin yleissopimuksen 35 ja 36 artiklassa. Kyseisten määräysten mukaan suostumus sellaisen valtiosopimuksen soveltamiseen, josta johtuu velvoitteita kolmannelle valtiolle, on annettava hyväksymällä sopimus nimenomaisesti ja kirjallisesti. Suostumus katsotaan sen sijaan implisiittisesti annetuksi, jos valtiosopimuksessa vain annetaan oikeuksia kyseiselle kolmannelle valtiolle.

105 Näin ollen unionin tuomioistuin ei voi katsoa, kuten se katsoi tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario, että Länsi-Saharan alue ei sisälly riidanalaisen sopimuksen soveltamisalaan.

106 Valituksenalaisen tuomion 311 kohta.

120. Unionin yleinen tuomioistuin on ottanut huomioon kyseiset Wienin yleissopimuksen määräykset ja katsonut niiden perusteella, että koska riidanalaisella sopimuksella ei anneta Länsi-Saharan väestölle oikeuksia vaan sillä asetetaan kyseiselle väestölle velvoitteita,[107] suostumuksen olisi oltava nimenomainen.[108]

121. Unionin yleinen tuomioistuin on tämän jälkeen arvioinut, onko Länsi-Saharan väestö antanut nimenomaisen suostumuksensa, ja katsonut, että komission ja EUH:n järjestämillä kuulemisilla ei voitu katsoa saadun kyseisen väestön suostumusta.[109]

122. Voin yhtyä tähän unionin yleisen tuomioistuimen päätelmään.

123. Itsehallintoa vailla olevan alueen asukkaiden ja väestön tai kansan käsitteet ovat eri käsitteitä, joista viimeksi mainittu viittaa poliittiseen yksikköön, jolla on itsemääräämisoikeus, kun taas ensin mainittu viittaa ihmisiin, jotka asuvat kyseisellä alueella.[110]

124. Komissio ja EUH ovat järjestäneet kuulemisia ”asianomaisten väestöryhmien” kanssa, ja unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut, että tällä käsitteellä ne ovat tarkoittaneet ”lähinnä Länsi-Saharan alueella tällä hetkellä asuvia väestöryhmiä riippumatta siitä, edustavatko nämä väestöryhmät Länsi-Saharan kansaa vai eivät”.[111] On siis katsottava, että kyseisillä kuulemisilla ei ole voitu saada Länsi-Saharan itsehallintoa vailla olevan alueen väestön suostumusta.

125. Nyt käsiteltävän valitusasian asianosaiset ja väliintulijat ovat kirjoittaneet paljon siitä, voidaanko Wienin yleissopimuksen 35 ja 36 artiklaa edes soveltaa itsehallintoa vailla olevaan alueeseen ja sitovatko kyseiset määräykset unionia. On perusteita katsoa, ettei kyseisillä määräyksillä kodifioida kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä,[112] ainakaan tilanteessa, jossa sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen tulkitaan soveltuvan itsehallintoa vailla oleviin alueisiin. Jos tämä on todellakin kansainvälisen oikeuden nykytila, kyseiset Wienin yleissopimuksen määräykset eivät voi sitoa unionia.

[107] Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että riidanalaisella sopimuksella annetaan oikeuksia ainoastaan yksityisille, kuten sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden viejille, eikä Länsi-Saharan väestölle kyseisen sopimuksen kannalta kolmantena osapuolena. Ks. valituksenalaisen tuomion 321 ja 322 kohta. Ainakin oikeuskirjallisuudessa ja Wienin yleissopimuksen valmisteluasiakirjoissa katsotaan, että valtiosopimukset, joilla annetaan *tosiasiallisia etuja* kolmansien valtioiden luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, voidaan erottaa valtiosopimuksista, joilla annetaan *oikeuksia* ja asetetaan *velvollisuuksia* kyseiselle kolmannelle valtiolle. Ks. tästä Dahm, G., Delbrück, J. ja Wolfrum, R., *Völkerrecht / Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, nide I/3, 2. painos, De Gruyter, Berlin, 2002, s. 617; Fizmaurice, M., ”Third Parties and the law of Treaties”, teoksessa Bogdandy, A. ja Wolfrum, R. (toim.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, nide 6, 2002, s. 104–105; ja Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, nide 2, 1964, s. 21 (joista kaikissa erotellaan valtiosopimukset, joissa aidosti määrätään *eduista* kolmansille osapuolille (eli valtiosopimukset, joilla kolmannelle osapuolelle annetaan omia oikeuksia), ja valtiosopimukset, jotka ovat *teknisesti tarkasteltuina* kolmannen osapuolen etujen mukaisia (eli valtiosopimukset, joista on etua kolmannelle osapuolelle tai sen hallintoalamaisille kyseiseen sopimukseen liittymättä ja ilman että siinä määrättäisiin tietyistä oikeuksista)).

[108] Valituksenalaisen tuomion 323–326 kohta.

[109] Valituksenalaisen tuomion 384 kohta.

[110] Ks. tästä Wrange, P., ”Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara”, *Israel Law Review*, nide 52(1), 2019, s. 18.

[111] Valituksenalaisen tuomion 337 kohta.

[112] Ks. Wienin yleissopimuksen 35 artiklan osalta Laly-Chevalier, C. ja Rezek, F., ”Article 35 – Convention de 1969”, teoksessa Corten, O. ja Klein, P. (toim.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, nide II, Bruylant, Bryssel, 2006, s. 1429, ja Proells, A., ”Article 35 General rule regarding third States”, teoksessa Dörr, O. ja Schmalenbach, K. (toim.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berliini, 2018, s. 707. Ks. myös Wienin yleissopimuksen 36 artiklan osalta d’Argent, P. em. teoksessa Corten, O. ja Klein, P., s. 1468 ja 1469, ja Proells, A. em. teoksessa Dörr, O. ja Schmalenbach, K., s. 720.

126. Katson kuitenkin, ettei tässä asiassa ole merkitystä sillä, määräytyykö tapa, jonka mukaisesti itsehallintoa vailla olevan alueen suostumus voidaan antaa, todellakin Wienin yleissopimuksen 35 ja 36 artiklan mukaan.

127. Minä tulkitsen, että Wienin yleissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettuna kolmantena osapuolena Länsi-Saharan väestö ei voi nykyisellä tavallaan järjestäytyneenä antaa vaadittua suostumusta itse, kuten esitän jäljempänä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei suostumusta voitaisi antaa kyseisen väestön *puolesta*.

b) Länsi-Saharan väestö ei voi antaa suostumustaan siihen, että riidanalainen sopimus sitoisi sitä

128. On selvää, miten valtio ilmaisee suostumuksensa siihen, että kansainvälinen sopimus sitoo sitä. Sen sijaan on hyvin epäselvää, miten itsehallintoa vailla oleva alue voi antaa tällaisen suostumuksen. [113]

129. Kun valtio on kolmas osapuoli, johon kaksi muuta valtiota haluavat ulottaa tekemänsä sopimuksen soveltamisalan, kyseisen kolmannen valtion oletetaan kansainvälisen oikeuden mukaan kykenevän tekemään itse kyseisen kansainvälisen sopimuksen. Tästä syystä sen on annettava suostumuksensa, jos se ei ole tehnyt kyseistä sopimusta itse mutta se hyväksyy, että toisten valtioiden tekemä sopimus sitoo sitä.

130. Väestö tai kansa, jolle itsehallintoa vailla olevan alueen itsemääräämisoikeus kuuluu, on eri asemassa. Tällainen väestö ei voi tehdä kansainvälistä sopimusta ennen kuin se on käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan eli ennen kuin kyseinen väestö on saavuttanut jonkinasteisen itsehallinnon.

131. Erityisesti Länsi-Saharan väestön tapauksesta on todettava, että kyseisellä väestöllä ei ole valittua tai hyväksyttyä edustajaa, joka voisi antaa suostumuksen Länsi-Saharan väestön nimissä. Vaikka Front Polisario osallistuu Länsi-Saharan kysymyksen ratkaisemista koskeviin poliittisiin neuvotteluihin, sen kyseinen tehtävä ei ole samanlainen kuin Länsi-Saharan väestön vaaleilla valitun tai tunnustetun edustajan tehtävä ilmaista kyseisen väestön kollektiivinen tahto. Viimeksi mainittu tehtävä voidaan antaa ainoastaan siten, että Länsi-Saharan väestö käyttää itsemääräämisoikeuttaan, eikä kansainvälinen yhteisö ole edelleenkään kyennyt järjestämään tilaisuutta käyttää kyseistä oikeutta. [114]

132. Länsi-Saharan väestö ei voi ilmaista kantaansa ilman vaaleilla valittua tai kollektiivisesti tunnustettua edustajaa. Vaikka osoitettaisiin selvästi, keitä on pidettävä Länsi-Saharan väestöön kuuluvina ihmisinä, kyseisen väestön kollektiivista suostumusta ei ole mahdollista saada kuulemalla joka ikistä kyseisen ryhmän jäsentä.

133. Kun Länsi-Saharan väestö on käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan, sillä on kelpoisuus antaa suostumuksensa kyseisellä alueella sovellettavaan kansainväliseen sopimukseen tai tehdä itse tällainen sopimus.

[113] Ks. tästä Odermatt, J., ”International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, nide 60(1), s. 231, jossa Odermatt toteaa, että ”valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tapauksessa on selvää, miten suostumus annetaan: kirjallisesti. Kuten tämä tapaus osoittaa, kolmannen osapuolen ja erityisesti miehitetyn alueen väestön suostumuksen osoittaminen on vaikeampaa”.

[114] Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen 79–88 kohdassa esittämäni pohdinnat.

134. Ennen kuin näin tapahtuu, Länsi-Saharan väestö ei voi antaa suostumustaan siihen, että kansainvälinen sopimus sitoo sitä.

135. Itsehallintoa vailla olemisen käsite viittaa itsessään siihen, että väestöllä, joka ei vielä ole käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan, ei ole välineitä tai rakenteita, joiden avulla väestön tahto tai päätökset voidaan ilmaista, kuten neuvosto ja komissio ovat todenneet.

136. Näin ollen on niin, että joko jollain toisella taholla on oikeus ilmaista suostumus siihen, että kansainvälistä sopimusta sovelletaan kyseiseen väestöön, kyseisen väestön puolesta, tai tätä suostumusta ei voida lainkaan ilmaista.

c) Voiko Marokon kuningaskunta antaa Länsi-Saharan väestön puolesta suostumuksen siihen, että riidanalainen sopimus sitoo kyseistä väestöä?

137. Jos Länsi-Saharan väestö ei voi antaa suostumustaan siinä merkityksessä, jonka unionin tuomioistuin on antanut kyseiselle käsitteelle tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario – kuten olen esittänyt – joko siten, että kuullaan Länsi-Saharan alueella asuvia ihmisiä, tai Front Polisarion kautta, kuka voi hyväksyä kansainvälisen sopimuksen tekemisen Länsi-Saharan alueen kanssa kyseisen väestön nimissä?

138. Asianmukainen viitekehys vastauksen antamiseksi tähän kysymykseen on dekolonisaatiota koskeva oikeus.

139. Tämä viitekehys sisältyy ennen kaikkea Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan XI lukuun, jonka otsikko on ”Itsehallintoa vailla olevia alueita koskeva julistus”, ja erityisesti peruskirjan 73 artiklaan. [115]

140. Tämä on viitekehys, jonka puitteissa unionin tuomioistuin tulkitsi itsemääräämisoikeuden merkitystä tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario. [116]

141. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan XI lukua on pidettävä ilmaisuna kansainvälisen yhteisön sitoutumisesta siihen, että dekolonisaatioprosesseissa sovelletaan itsemääräämisoikeutta. [117]

142. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa määrätään säännöistä, joita sovelletaan itsehallintoa vailla olevien alueiden tilanteeseen ennen kuin kyseiset alueet voivat käyttää itsemääräämisoikeuttaan.

143. Ensinnäkin kyseisestä määräyksestä seuraa, että kun tietyn alueen väestö ei vielä ole saavuttanut täydellistä itsehallintoa, kyseisen alueen hallinnosta vastaa valtio, joka ei ole kyseisen väestön valtio. Kyseisessä määräyksessä kyseisiin valtioihin viitataan ilmaisulla ”Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenet, jotka ovat vastuussa tai ottavat vastuun [itsehallintoa vailla olevien] alueiden hallinnosta”. Viittaan jäljempänä tällaisiin valtioihin ilmaisulla hallintovallan käyttäjä.

115 Crawfordin mukaan vakiintunut vaikkakin suppea tulkinta on, että kyseistä XI lukua on ollut tarkoitus soveltaa ainoastaan ”alueisiin, joita kutsuttiin siirtomaiksi peruskirjan hyväksymisajankohtana”. Länsi-Saharan alue täyttää tämän edellytyksen. Ks. myös Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 607.

116 Tuomio neuvosto v. Front Polisario, 23, 93 ja 105 kohta.

117 Kuten Crawford on asian esittänyt, ”[Yhdistyneiden kansakuntien] jäsenet ovat pitkälti antaneet itsemääräämisoikeuden ja määränneet sen merkityksestä XI luvussa”. Ks. Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 603.

144. Ennen kuin itsehallintoa vailla olevan alueen väestö käyttää itsemääräämisoikeuttaan, mikä on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa määrätyn perimmäinen tavoite, hallintovallan käyttäjä tekee kyseisiä alueita koskevat kansainväliset sopimukset.

145. Näin ollen hallintovallan käyttäjällä on myös toimivalta antaa suostumus siihen, että kahden muun valtion tekemää sopimusta sovelletaan alueeseen, jonka hallintovallan käyttäjä se on.

146. Länsi-Saharan tilanne on tässä suhteessa ainutlaatuinen. Yhdistyneiden kansakuntien luettelossa, jossa luetellaan kaikki jäljellä olevat itsehallintoa vailla olevat alueet, mainitaan hallintovallan käyttäjä kunkin alueen, muttei Länsi-Saharan, osalta. [118]

147. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa hallintovallan käyttäjät määritellään ilmaisulla ”Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenet, jotka *ovat* vastuussa tai *ottavat* vastuun sellaisten alueiden hallinnosta, joiden väestö ei vielä ole saavuttanut täydellistä itsehallintoa”. [119]

148. Ilmaisulla ”*ovat vastuussa*” viitataan ilmeisesti valtioihin, jotka käyttivät hallintovaltaa itsehallintoa vailla olevalla alueella Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan voimaantulopäivänä.

149. Länsi-Saharan tapauksessa siirtomaavalta, joka oli alueesta tällä tavalla vastuussa, oli Espanjan kuningaskunta. Espanja on kuitenkin luopunut tästä vastuustaan yksipuolisella toimellaan. [120]

150. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa viitataan myös valtioihin, jotka ”*ottavat vastuun*” itsehallintoa vailla olevasta alueesta.

151. Nyt käsiteltävässä asiassa esittämässään valituksessa neuvosto on katsonut, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklaa sovelletaan Marokon kuningaskuntaan hallintovallan käyttäjänä, koska kyseinen valtio on *ottanut* vastuun Länsi-Saharan alueesta. Sekä neuvosto että komissio ovat vahvistaneet tämän tulkintansa istunnossa. Kyseisten toimielinten esitysten mukaan Marokon kuningaskuntaa on pidettävä vastuun ottaneena hallintovallan käyttäjänä, koska Marokon kuningaskunta käyttää tosiasiallista valtaa suurimmassa osassa Länsi-Saharan alueesta.

152. Jos Marokon kuningaskunta voidaan oikeudellisesti luokitella hallintovallan käyttäjäksi Länsi-Saharan alueella, sillä on kansainvälisen oikeuden nojalla toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, joka sitoo Länsi-Saharan aluetta, Länsi-Saharan alueen puolesta. Sillä on niin ikään toimivalta antaa suostumus siihen, että kolmansien valtioiden tekemää sopimusta sovelletaan Länsi-Saharan alueeseen, kunhan kyseinen sopimus täyttää Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklan mukaiset edellytykset (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 180–190 kohta).

[118] Yhdistyneet kansakunnat, Itsehallintoa vailla olevien alueiden luettelo maantieteellisen sijainnin mukaan (List of Non-Self-Governing Territories by Region), saatavilla osoitteesa: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Korostus lisätty.

[120] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohta. Ratkaisuehdotuksessaan neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, 188–191 kohta) julkisasiamies Wathelet on esittänyt, että Espanja ei voinut laillisesti luopua asemastaan hallintovallan käyttäjänä, eikä näin ollen ole poissuljettua, että kyseinen jäsenvaltio olisi yhä edelleenkin Länsi-Saharan alueen hallintovallan käyttäjä.

153. Oikeuskirjallisuudessa on kiistetty tämä mahdollisuus, koska hallintovallan käyttäjän asema on väitetysti Yhdistyneiden kansakuntien myöntämä oikeudellinen asema, eikä kyseistä vastuuta voida yksipuolisin toimin ottaa, jos tällaista asemaa ei ole tunnustettu. [121]

154. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa ei kuitenkaan perusteta hallintovallan käyttäjän asemaa minkäänlaiseen muodolliseen menettelyyn tai tunnustamiseen. Kyseisen artiklan sanamuoto viittaa pikemminkin siihen, että siinä tarkoitetaan tietynlaista tosiasiallisesti vallitsevaa tilannetta.

155. Kansainvälisessä oikeudessa valtio, joka de facto hallitsee aluetta, voidaan luokitella oikeudellisesti kolmella tavalla: se voi olla suvereeni valtio, hallintovallan käyttäjä tai miehitysvalta. [122]

156. Länsi-Saharan osalta unionin poliittiset toimielimet eivät kohtele Marokon kuningaskuntaa miehitysvaltana [123] eivätkä suvereenina valtiona [124] vaan pikemminkin alueen hallintovallan käyttäjänä. Tämä tarkoittaa, että ne hyväksyvät Länsi-Saharan väestön suvereniteetin Länsi-Saharan alueella, vaikka Marokon kuningaskunta tällä hetkellä hallitseekin kyseistä aluetta.

157. Tämä kanta ei ole ristiriidassa sen kanssa, että unioni on päättänyt suhtautua neutraalisti Yhdistyneiden kansakuntien johdolla käytävän Länsi-Saharaa koskeva prosessin lopputulokseen, sillä Marokon kuningaskunnan kohteleminen hallintovallan käyttäjänä ei merkitse, että johonkin itsemääräämisoikeuden käyttämisen mahdolliseen lopputulokseen ei voitaisi päästä. [125]

121 Ks. esimerkiksi Chapaux, V., ”The sovereignty over natural resources: ’the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement’”, teoksessa Arts, K. ja Pinto Leite, P. (toim.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, s. 241.

122 Torres-Spelliscy, G., ”National Resources in Non-Self-Governing Territories”, teoksessa Boukhars, A. ja Rousselier, J. (toim.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 241.

123 Unioni tai sen jäsenvaltiot eivät pidä Marokon kuningaskuntaa miehitysvaltana. Myöskään Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto ei pidä Marokon kuningaskuntaa miehitysvaltana. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on kahdessa 1970-luvulla hyväksymässään päätöslauselmassa pitänyt sitä, että Marokon kuningaskunta on liittänyt Länsi-Saharan alueeseensa, kyseisen alueen miehittämisenä. Tässä on huomattava ero Israelin valtion ja Länsirannan ja Gazan alueen tilanteeseen nähden, sillä kansainvälinen yhteisö, unioni ja sen jäsenvaltiot mukaan luettuina, pitää kyseistä tilannetta miehityksenä. Ks. erityisesti kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto 9.7.2004, Oikeudelliset seuraukset, joita on muurin rakentamisella miehitetyille palestiinalaisalueille (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 2004, s. 136, 78 kohta). Ks. myös tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, 34, 35 ja 48 kohta). Nyt käsiteltävä tilanne eroaa myös tuomion Itä-Timor (Portugali v. Australia) (kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1995, s. 90) taustalla olleesta tilanteesta, jossa kansainvälinen yhteisö piti Indonesian tasavallan läsnäoloa Itä-Timorissa miehityksenä. Lisäksi Portugali oli kyseisen alueen hallintovallan käyttäjä. Monet tutkijat katsovat sitä vastoin, että Marokon kuningaskunta toimii Länsi-Saharan alueella miehitysvallan ominaisuudessa. Ks. tästä julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus Western Sahara Campaign UK(C-266/16, EU:C:2018:1, 223 alaviite).

124 Näin voidaan päätellä siitä, että kyseiset toimielimet ovat päättäneet kohdella Länsi-Saharan aluetta itsehallintoa vailla olevana alueena ja Länsi-Saharan väestöä subjektina, jolla on oikeus päättää kyseisen alueen tulevaisuudesta. Samoin on todettava, että se, että kyseiset toimielimet kohtelevat Marokon kuningaskuntaa hallintovallan käyttäjänä, merkitsee, ettei Marokon kuningaskunta voi nauttia täysimääräisestä suvereniteetista kyseisellä alueella, kun otetaan huomioon sen Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklan mukaiset velvollisuudet, mukaan lukien velvollisuus antaa Länsi-Saharan väestölle mahdollisuus päättää siitä, miten se haluaa suvereniteettiaan käyttää.

125 Kyseinen neutraali kanta ilmaistaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa: ”Unioni ei rajoita ennakolta Länsi-Saharan lopullista asemaa koskevan Yhdistyneiden kansakuntien johtaman poliittisen prosessin lopputulosta, ja se on johdonmukaisesti toistanut sitoutumisensa Länsi-Saharaa, jonka Yhdistyneet kansakunnat on tällä hetkellä luokitellut itsehallintoa vailla olevaksi alueeksi ja jota Marokon kuningaskunta tätä nykyä suurelta osin hallinnoi, koskevan konfliktin ratkaisemiseen. Unioni antaa täyden tukensa Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin ja hänen henkilökohtaisen lähettiläänsä pyrkimyksille auttaa osapuolia löytämään ratkaisu, joka on poliittisesti oikeudenmukainen, kestävä ja hyväksyttävissä molemmille osapuolille ja joka mahdollistaisi Länsi-Saharan kansalle itsemääräämisoikeuden järjestelyillä, jotka ovat Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan tavoitteiden ja periaatteiden mukaisia, sellaisina kuin ne on ilmaistu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa ja erityisesti päätöslauselmissa 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) ja 2414 (2018).”

158. Tämä tulkinta ei myöskään näytä olevan ristiriidassa Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa ilmaistun itsemääräämisoikeuden tavoitteen kanssa, edellyttäen, että tulkinta ei estä itsehallintoa vailla olevan alueen väestöä käyttämästä kyseistä oikeuttaan tulevaisuudessa.

159. Näin ollen on katsottava, että kansainvälisen oikeuden vastaista ei ole kohdella Marokon kuningaskuntaa hallintovallan käyttäjänä Länsi-Saharan alueella ja siis valtiona, joka voi antaa suostumuksen Länsi-Saharan väestön puolesta, jota on unionin tuomioistuimen sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta koskevan tulkinnan mukaisesti pidettävä kolmantena osapuolena, sopimukseen, joka vaikuttaa Länsi-Saharan alueeseen.

160. Miten tämä päätelmä vaikuttaa siihen, miten unionin tuomioistuimen on tulkittava hallintovallan käyttäjän käsitettä?

161. Unionin poliittisilla toimielimillä on laaja harkintavalta unionin ulkosuhteiden hoitamisessa. [126]

162. Kyseinen laaja harkintavalta koskee myös sovellettavien normien tulkintaa nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, jossa kansainvälisestä oikeudesta ei ilmene selvää kantaa siihen, voidaanko valtiota kohdella valtiona, joka on ottanut vastuun itsehallintoa vailla olevasta alueesta Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitetulla tavalla, kun se on ottanut alueen tosiasiallisesti hallintaansa.

163. Koska unionin oikeudessa tai kansainvälisessä oikeudessa ei ole selkeitä sääntöjä, jotka olisivat esteenä tällaiselle kannalle, unionin tuomioistuimessa ei voida riitauttaa unionin toimielinten päätöstä kohdella Marokon kuningaskuntaa (de facto) Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitettuna hallintovallan käyttäjänä. [127]

164. Tältä osin unionin tuomioistuimen on hyväksyttävä neuvoston ja komission kanta mahdollisena tulkintana kansainvälisestä oikeudesta.

165. On totta, että Marokon kuningaskunta ei ole itse hyväksynyt, että se olisi Länsi-Saharan hallintovallan käyttäjä. [128] Marokon kuningaskunta katsoo, että kyseinen alue kuuluu sen suvereniteettiin. [129]

166. Tämä ei kuitenkaan estä unionia kohtelemasta yksipuolisesti Marokon kuningaskuntaa Länsi-Saharan alueen (de facto) hallintovallan käyttäjänä unionin kaupallisissa suhteissa kyseiseen alueeseen nähden.

126 Ks. mm. tuomio 21.12.2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 kohta).

127 Unionin toimielinten unionin (kauppaan liittyvien) ulkosuhteiden hoitamista koskeva laaja harkintavalta, joka niillä on siltä osin kuin kyseisten suhteiden hoitaminen edellyttää monitahoisia poliittisia ja taloudellisia arviointeja, merkitsee, että unionin tuomioistuin voi käyttää laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaansa vain siltä osin kuin kyseiset toimielimet ovat tehneet ilmeisen virheen. Ks. vastaavasti tuomio 4.10.1983, Fediol v. komissio (191/82, EU:C:1983:259, 30 kohta). Näin ollen on niin, että jos ei ole selkeitä kansainvälisiä sääntöjä, joihin nähden unionin tuomioistuin voi harjoittaa laillisuusvalvontaa, unionin toimielinten tekemää tulkintaa ei voida pitää ilmeisen virheellisenä.

128 Ks. tästä myös tuomio Western Sahara Campaign UK, 72 kohta (jossa unionin tuomioistuin totesi, että ”Marokon kuningaskunta on ehdottomasti kiistänyt olevansa Länsi-Saharan miehitysvalta tai hallintovallan käyttäjä”).

129 Oletettavasti tästä syystä Marokon kuningaskunta ei ilmeisesti toimita Yhdistyneille kansakunnille säännöllisesti tietoja Länsi-Saharan alueesta, kuten hallintovallan käyttäjän olisi tehtävä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklan e alakohdan nojalla.

167. Komissio totesi istunnossa, että unioni kohtelee Marokon kuningaskuntaa tällä tavalla yksinkertaisesti käyttämällä ”ei rajoiteta”, ”ei vaikuta” tai ”ei määrätä ennakolta” -lausekkeita, joiden käyttäminen on hyväksytty (ja käytännöllinen) tapa toimia suhteessa kolmansiin valtioihin ja alueisiin. [130]

168. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen E jaksossa esitän, kun unioni ja Marokon kuningaskunta ovat tietoisia olevansa eri mieltä Marokon kuningaskunnan asemasta suhteessa Länsi-Saharan alueeseen, kun ne ovat tehneet riidanalaisen sopimuksen, on mahdollista, että unionin toimielimiin sovelletaan tiettyjä lisävaatimuksia, jotka niiden on täytettävä, jotta niiden toiminta on niiden kansainvälisestä oikeudesta aiheutuvien velvollisuuksien mukaista.

169. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kun neuvosto on antanut riidanalaisen päätöksen, se ei ole rikkonut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa neuvosto v. Front Polisario. Kyseinen toimielin on saanut Länsi-Saharan väestön, joka on kolmas osapuoli riidanalaiseen sopimukseen nähden, suostumuksen Marokon kuningaskunnan välityksellä, joka on tältä osin toiminut kyseisen alueen hallintovallan käyttäjänä.

3. Marokon ja Länsi-Saharan kohteleminen erillisinä alueina

170. Ainoa velvollisuus, jonka unionin tuomioistuin on tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario katsonut sitovan unionia itsemääräämisoikeuden perusteella, on Länsi-Saharan alueen kohteleminen Marokon kuningaskunnan alueesta erillisenä alueena. [131]

171. Tämän velvollisuuden noudattaminen on mahdollista, vaikka Marokon kuningaskuntaa pidetään Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa tarkoitettuna hallintovallan käyttäjänä. Päinvastoin se, että unioni katsoo yksipuolisesti, että Marokon kuningaskunta on hallintovallan käyttäjä ja että siihen sovelletaan kaikkia hallintovallan käyttäjän asemaan liittyviä velvollisuuksia, merkitsee sen kieltämistä, että Länsi-Saharan alue kuuluisi kyseisen valtion suvereniteettiin. [132]

172. Toisin sanoen Marokon kuningaskunta on tehnyt unionin kanssa erikseen omaa aluettaan koskevan kansainvälisen sopimuksen ja suostunut sen jälkeen siihen, että sopimusta sovelletaan kyseisestä alueesta erilliseen Länsi-Saharan alueeseen, jolla se käyttää tällä hetkellä hallintovaltaa.

173. Kuten selitän niin ikään tänään julkaistussa ratkaisuehdotuksessani Confédération paysanne (Länsi-Saharasta peräisin olevat melonit ja tomaatit), Länsi-Saharan alueen kohtelu Marokon kuningaskunnan alueesta erillisenä edellyttää, että Länsi-Saharan alueelta peräisin olevien

130 Ks. esimerkiksi Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön sekä Kosovon (*) välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (EUVL 2016, L 71, s. 3; jäljempänä unionin ja Kosovon välinen assosiaatiosopimus; kyseisen sopimuksen tämän asian kannalta merkityksellisessä kohdassa todetaan, että sopimus ”ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen”), CARIFORUM-valtioiden sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden talouskumppanuussopimus (EUVL 2008, L 289, s. 3) ja Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä SADC:n talouskumppanuussopimusvaltioiden välinen talouskumppanuussopimus (EUVL 2016, L 250, s. 3), jonka pöytäkirjan 1 liitteessä IX ja liitteessä VIII luetellaan useita itsehallintoa vailla olevia alueita luettelossa, jolla ”ei määrätä ennakolta näiden maiden ja alueiden asemaa tai siinä tulevaisuudessa tapahtuvia muutoksia”).

131 Ks. vastaavasti tuomio neuvosto v. Front Polisario, 92 kohta.

132 Kuten Crawford esittää, ”sikäli kuin suvereniteetilla tarkoitetaan rajoittamatonta oikeutta hallita tiettyä aluetta tai määrätä siitä, [peruskirjan] 73 artiklan b alakohdassa määrätty velvollisuus ja siihen liittyvä itsemääräämisoikeuden periaate rajoittavat huomattavasti hallintovallan käyttäjänä toimivan valtion suvereniteettia”. Ks. Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 615. Se, että Marokon kuningaskunta ei käytä ”täysimääräisesti” suvereenia valtaa suhteessa Länsi-Saharan alueeseen, oli myös yksi syy sille, että unionin tuomioistuin katsoi 21.12.2016 antamassaan tuomiossa neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 95 kohta), että assosiaatiosopimusta ei sovelleta kyseiseen alueeseen.

tuotteiden tulli-ilmoituksissa ja alkuperämerkinnöissä mainitaan Länsi-Saharan alue tuotteiden alkuperänä; niissä ei voida käyttää merkintää, jonka mukaan Marokon kuningaskunta olisi kyseisten tuotteiden alkuperämaa.[133] Tämä koskee muun muassa Länsi-Saharan alueelta peräisin olevia tuotteita, joihin sovelletaan riidanalaisen sopimuksen perusteella tullietuuskohtelua, kun ne tuodaan unionin tullialueelle.

174. Näin ollen on katsottava, että kun neuvosto on antanut riidanalaisen päätöksen, se ei ole rikkonut vaatimusta kohdella Marokon kuningaskunnan aluetta ja Länsi-Saharan aluetta kahtena erillisenä alueena, mikä on itsemääräämisoikeudesta johtuva vaatimus, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on kyseistä oikeutta tulkinnut tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario.

4. Välipäätelmä

175. Riidanalaisella päätöksellä ei rikota sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatetta eikä tuomiossa neuvosto v. Front Polisario käsiteltyä itsemääräämisoikeuden näkökohtaa.

176. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä hyväksytään Front Polisarion kolmas kanneperuste.

E Muut velvoitteet, jotka sitovat Euroopan unionia Länsi-Saharan väestön itsemääräämisoikeuden perusteella

177. Siitä, että itsemääräämisoikeutta ei katsota rikotun siltä osin kuin unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus tulkita kyseistä oikeutta tuomiossaan neuvosto v. Front Polisario, ei välttämättä seuraa, että on katsottava, että unionin toimielimet ovat noudattaneet kaikkia itsemääräämisoikeudesta johtuvia velvollisuuksiaan, kun ne ovat tehneet riidanalaisen sopimuksen Marokon kuningaskunnan kanssa.

178. Unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta selventää, mitä muita velvollisuuksia unionilla on sillä perusteella, että Länsi-Saharan väestöllä on itsemääräämisoikeus. Koska unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole antanut tätä kysymystä koskevaa ratkaisua, nyt käsiteltävät valitukset eivät kuitenkaan koske sitä, joten unionin tuomioistuin ei voi nyt käsiteltävässä asiassa omasta aloitteestaan antaa kyseistä kysymystä selventävää ratkaisua.

179. Mielestäni on kuitenkin tarpeen mainita lyhyesti kaksi seikkaa, jotka liittyvät itsemääräämisoikeuteen ja joilla on merkitystä tilanteessa, jossa unionin toimielimet kohtelevat Marokon kuningaskuntaa Länsi-Saharan alueen (de facto) hallintovallan käyttäjänä.

180. *Ensinnäkin* Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa hallintovallan käyttäjille asetetaan velvollisuus, johon usein viitataan ilmaisulla ”pyhä luottamustehtävä”. Kyseisessä artiklassa määrätään, että ”[itsehallintoa vailla olevien] alueiden asukkaiden edut ovat ensisijaiset” ja että hallintovallan käyttäjät ”omaksuvat pyhänä luottamustehtävänään velvollisuuden edistää kaikin mahdollisin tavoin tämän peruskirjan luoman kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden järjestelmän puitteissa näiden alueiden asukkaiden hyvinvointia”.

133 Ks. minun ratkaisuehdotukseni Confédération paysanne (Länsi-Saharasta peräisin olevat melonit ja tomaatit) (C-399/22, 138 kohta).

181. Ennen kuin Länsi-Saharan väestö on käyttänyt itsemääräämisoikeuttaan, Marokon kuningaskunnan on Länsi-Saharan alueen (de facto) hallintovallan käyttäjänä toimittava yksinomaan Länsi-Saharan asukkaiden edun mukaan. Marokon kuningaskunnan Länsi-Saharan väestön puolesta ilmaiseman, sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteen mukaisen suostumuksen on niin ikään oltava kyseisen vaatimuksen mukainen.

182. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa määrätään lähtökohtaisesti, että kyseinen pyhä luottamustehtävä kuuluu hallintovallan käyttäjälle. On kuitenkin selvää, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa ratkaista, noudattaako vieras valtio kansainvälistä julkisoikeutta, Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja mukaan luettuna.

183. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklaan ankkuroidusta itsemääräämisoikeudesta voi tästä huolimatta aiheutua velvollisuuksia myös valtioille (tai kansainvälisille järjestöille), jotka solmivat suhteita hallintovallan käyttäjään sen itsehallintoa vailla olevan alueen osalta, jolla se käyttää hallintovaltaa.

184. Nyt käsiteltävän asian yhteydessä neuvosto ja komissio ovat katsoneet, että pyhä luottamustehtävä sitoo myös unionia, kun se toimii suhteessa itsehallintoa vailla olevan Länsi-Saharan alueen (de facto) hallintovallan käyttäjään. Vaikka unioni ei ole Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan sopimuspuoli, kyseinen peruskirja sitoo unionia sen ulkosuhteissa SEU 21 artiklan nojalla.

185. Voidaan siis päätellä, että unionin toimielimet voivat sopia Länsi-Saharaa koskevista järjestelyistä alueen hallintovallan käyttäjänä toimivan Marokon kuningaskunnan kanssa vain, jos kyseiset järjestelyt hyödyttävät ”kyseisen alueen asukkaita”.

186. Tällä velvollisuudella on mielestäni erityisen paljon merkitystä siitä syystä, että Marokon kuningaskunta katsoo, että se on Länsi-Saharan alueella suvereeni valtio eikä sen hallintovallan käyttäjä. Näin ollen Marokon kuningaskunta ei katso, että sen olisi noudatettava pyhäksi luottamustehtäväksi kutsuttua velvollisuutta, jonka hallintovallan käyttäjät tavanomaisesti ottavat hoidettavakseen Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklan nojalla. Näin ollen unionin toimielinten on varmistettava, että sovitut järjestelyt hyödyttävät Länsi-Saharan ”alueen asukkaita” Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa vaaditulla tavalla.

187. Tämän päätelmän vuoksi tulee välttämättä esiin kysymyksiä, joista ei ole keskusteltu unionin yleisessä tuomioistuimessa: keihin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 73 artiklassa käytetyllä alueen asukkaiden käsitteellä on katsottava viitattavan? Täyttävätkö komission ja EUH:n järjestämät kuulemiset vaatimuksen siitä, että unionin toimielinten on varmistettava, että riidanalainen sopimus hyödyttää kyseisen ”alueen asukkaita”?

188. *Toiseksi* on edelleen ratkaistava, mitä velvollisuuksia unionin toimielinten on noudatettava, jotta ne eivät loukkaa Länsi-Saharan väestön oikeutta nauttia itsehallintoa vailla olevan Länsi-Saharan alueen luonnonvaroista.

189. On kyseenalaista, onko oikeus nauttia alueen luonnonvaroista valtiosuvereenisuuden periaatteeseen perustuva itsenäinen oikeutensa vai onko sitä pidettävä osana itsemääräämisoikeutta.[134] Molemmissa tapauksissa kyseinen oikeus vaikuttaa kuitenkin olevan osa kansainvälistä tapaoikeutta,[135] ja siten se sitoo unionia.

190. Vaikuttaa siltä, että itsehallintoa vailla olevien alueiden luonnonvarojen hyödyntämisestä on tietty yhteisymmärrys, joka perustuu Hans Corellin kirjeeseen vuodelta 2002[136] ja jonka mukaan hallintovallan käyttäjä voi käyttää luonnonvaroja, jos luonnonvaroja hyödynnetään itsehallintoa vailla olevan alueen väestön hyväksi tai niiden edustajia kuullen.[137]

191. Riidanalaisella sopimuksella ei sinänsä sallita Länsi-Saharan alueen luonnonvarojen käyttöä. Se vaikuttaa kuitenkin välillisesti tähän oikeuteen. Mitä velvoitteita unionin toimielimille syntyy tässä yhteydessä?

192. Voisivatko unionin toimielimet katsoa, että niiden velvollisuus olla loukkaamatta Länsi-Saharan väestön oikeutta nauttia luonnonvaroistaan on täytetty paikallisten kuulemisten lopputuloksen perusteella, kun suurin osa kuulemisiin osallistuneista katsoi, että tullietuuskohtelun ulottaminen Länsi-Saharan alueelta peräisin oleviin tuotteisiin oli heidän etunsa mukaista?

193. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin on käsitellyt tuomiossaan kysymystä siitä, olivatko kuulemiset riittäviä, se on arvioinut tätä ratkaistessaan, voidaanko kuulemisten perusteella katsoa, että Länsi-Saharan väestö on antanut sopimusten suhteellisen vaikutuksen periaatteessa tarkoitetun suostumuksensa riidanalaiseen sopimukseen.[138] Samaan kysymykseen vastaaminen luonnonvarojen käyttöä koskevan oikeuden yhteydessä edellyttää uutta ja erilaista arviointia.

194. Tässä jaksossa esiin tuoduista kysymyksistä ei ole keskusteltu unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä. Kyseinen tuomioistuin on mielestäni katsonut virheellisesti, etteivät unionin toimielimet ole noudattaneet tuomiossa neuvosto v. Front Polisario tarkoitettua suostumusta koskevaa vaatimusta. Näyttää kuitenkin siltä, että kyseiset kysymykset tulevat esiin Front Polisarion kumoamiskanteen niiden kanneperusteiden yhteydessä, joihin unionin yleinen tuomioistuin ei vielä ole ottanut kantaa. Tämän vuoksi katson, että asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen.

134 Itsehallintoa vailla olevien alueiden osalta esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmassa 50/33 ”vahvistetaan siirtomaiden ja itsehallintoa vailla olevien alueiden kansojen erottamaton oikeus itsemääräämiseen, itsenäisyyteen ja alueidensa luonnonvaroista nauttimiseen sekä kyseisten kansojen oikeus määrätä kyseisten luonnonvarojen käytöstä itselleen parhaiten sopivalla tavalla”. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmassa 1803 (XVII) luokitellaan oikeus pysyvään suvereniteettiin alueen varallisuuteen ja luonnonvaroihin nähden ”itsemääräämisoikeuden perusosatekijäksi” (UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 14.12.1962, johdannon toinen kappale).

135 Ks. esimerkiksi Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, s. 12 ja sen lähdeviitteet.

136 Oikeudellisen neuvonantajan, oikeudellisten asioiden apulaispääsihteerin 29.1.2002 päivätty kirje turvallisuusneuvoston presidentille (S/2002/161).

137 Ibid., 24 kohta. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut, kyseinen kirje ei ole oikeuslähde eikä se muutenkaan ole oikeudellisesti sitova. Ks. valituksenalaisen tuomion 385 kohta. Corellin kannanotolle on kuitenkin annettu paljon merkitystä oikeuskirjallisuudessa, jossa usein hyväksytään kyseinen kanta oikeana tulkintana kansainvälisen oikeuden sisällöstä. Ks. esimerkiksi Torres-Spelliscy, G., ”National Resources in Non-Self-Governing Territories”, teoksessa Boukhars, A. ja Rousselier, J. (toim.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235.

138 Valituksenalaisen tuomion 328–384 kohta.

IV Seuraukset

195. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklassa määrätään, että jos asia on ratkaisukelpoinen, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti.

196. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä edellytys ei täyty.

197. Vaikka esitän ratkaisuehdotuksenani, että Front Polisarion ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana edellä esitetyistä syistä, kun otetaan huomioon muut kanneperusteet, joita unionin yleinen tuomioistuin ei vielä ole arvioinut, asia ei ole siten ratkaisukelpoinen, että unionin tuomioistuin voisi antaa siinä lopullisen tuomion.

198. Näin ollen katson, että asia on palautettava unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. [139]

V Ratkaisuehdotus

199. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– hylkää valitukset osin perusteettomina ja katsoo, että Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oron (Front Polisario) nostama kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset

– hyväksyy valitukset osittain, kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä hyväksytään Front Polisarion kolmas kanneperuste ja hylkää kyseisen kanneperusteen

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee ne kanneperusteet, joista se ei ole antanut ratkaisua, ja

– määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

[139] Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä mainittu toinen vaihtoehto.