Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
TAMARA ĆAPETA IŠVADA,
pateikta 2024 m. kovo 21 d.[1]

Sujungtos bylos C-779/21 P ir C-799/21 P

Europos Komisija
prieš
Saguia el-Hamra ir Rio de Oro išlaisvinimo liaudies frontą (*Polisario* frontas),
Europos Sąjungos Tarybą(C-779/21 P)
ir
Europos Sąjungos Taryba
prieš

Saguia el-Hamra ir Rio de Oro išlaisvinimo liaudies frontą (*Polisario* frontas) (C-799/21 P)

„Apeliacinis skundas – ES ir Maroko asociacijos susitarimas – Tarybos sprendimas, kuriuo lengvatinio muitų tarifų režimo taikymą leidžiama išplėsti iš Vakarų Sacharos kilusioms prekėms – 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Taryba / Polisario frontas* (C-104/16, EU:C:2016:973) – Vakarų Sacharos tautos „sutikimas“ – Sutarčių santykinio poveikio principas – Apsisprendimo teisė“

I. Įvadas

1. Palaikydama santykius su likusiu pasauliu, Europos Sąjunga privalo laikytis tarptautinės teisės, įskaitant Jungtinių Tautų Chartijos (toliau – JT Chartija) principus[2].

2. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nagrinėja tris bylų grupes, kuriose abejojama tuo, ar Sąjungos institucijos, palaikydamos santykius su Vakarų Sacharos teritorija, laikėsi tarptautinės teisės.

3. Šiuose apeliaciniuose skunduose keliamas klausimas, ar Europos Sąjunga paisė apsisprendimo teisės ir sutarčių santykinio poveikio principo, kai iš dalies pakeitė asociacijos susitarimą su Maroko Karalyste[3], kad muitų tarifų lengvatos būtų taikomos ir iš Vakarų Sacharos teritorijos kilusioms prekėms[4].

1 Originalo kalba: anglų.

2 Žr. ESS 3 straipsnio 5 dalį.

3 Europos ir Vidužemio jūros regiono šalių susitarimas, [į]steigiantis Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Maroko Karalystės asociaciją (OL L 70, 2000, p. 2; toliau – asociacijos susitarimas).

4 Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimas pasikeičiant laiškais dėl Europos ir Vidužemio jūros regiono šalių susitarimo, steigiančio Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Maroko Karalystės asociaciją, 1 ir 4 protokolų pakeitimo (OL L 34, 2019, p. 4; toliau – ginčijamas susitarimas).

4. Skundžiamame sprendime [5] Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad Europos Sąjunga nesilaikė šių paprotinės tarptautinės teisės normų, kaip jos išaiškintos ankstesnėje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje [6]. Todėl šis teismas panaikino Sprendimą (ES) 2019/217 [7], kuriuo patvirtinti asociacijos susitarimo pakeitimai [8]. Dabar Taryba ir Komisija pateikia Teisingumo Teismui apeliacinį skundą dėl šio Bendrojo Teismo sprendimo.

5. Šie apeliaciniai skundai tiesiogiai susiję su keliais lygiagrečiai pateiktais apeliaciniais skundais, kuriais ginčijamas Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės tausios žvejybos partnerystės susitarimo sudarymo [9], apimančio greta Vakarų Sacharos esančius vandenis [10], galiojimas ir prašymu priimti prejudicinį sprendimą, kuriuo prašoma išaiškinti, kaip teisingai ženklinti iš Vakarų Sacharos teritorijos kilusių produktų kilmės šalį [11]. Šiandien pateikiu savo išvadas visose šiose bylose. Jas reikėtų nagrinėti kartu.

6. Kaip matyti iš šioje išvadoje pateikiamos istorinės apžvalgos, kuri taip pat yra svarbi mano šiandien kitose dviejose bylose pateikiamoms išvadoms, praėjus beveik 50 metų nuo Vakarų Sacharos tautos apsisprendimo proceso pradžios ši tauta dar nė kiek nepriartėjo prie sprendimo dėl būsimo jos teritorijos statuso.

7. Nors tai yra akivaizdi Jungtinių Tautų politinio proceso nesėkmė, tai nereiškia, kad Vakarų Sacharos klausimo sprendimą galima patikėti Sąjungos teismams. Šie teismai nepriims sprendimo dėl Vakarų Sacharos ateities.

II. Šių bylų aplinkybės

A. Trumpa Vakarų Sacharos klausimo istorija

8. Vakarų Sachara buvo Ispanijos kolonija. Teritorijos dekolonizavimo procesas prasidėjo 7-ajame dešimtmetyje, kai Ispanija pripažino jos kaip priklausomos teritorijos statusą. Vėliau JT Generalinė Asamblėja įtraukė Vakarų Sacharą į priklausomų teritorijų sąrašą [12]. Ji iki šiol tebėra šiame sąraše [13].

5 2021 m. rugsėjo 29 d. Sprendimas *Polisario frontas / Taryba* (T-279/19, EU:T:2021:639; toliau – skundžiamas sprendimas).

6 T. y. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Taryba / Polisario frontas* (C-104/16 P, EU:C:2016:973; toliau – Sprendimas *Taryba / Polisario frontas* ir 2018 m. vasario 27 d. Sprendimas *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118; toliau – Sprendimas *Western Sahara Campaign UK*).

7 2019 m. sausio 28 d. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimo pasikeičiant laiškais dėl Europos ir Viduržemio jūros regiono šalių susitarimo, įsteigiančio Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Maroko Karalystės asociaciją, 1 ir 4 protokolų dalinio pakeitimo sudarymo (OL L 34, 2019, p. 1; toliau – ginčijamas sprendimas).

8 Skundžiamo sprendimo 391 ir 392 punktai.

9 OL L 77, 2019, p. 8; toliau – Tausios žvejybos partnerystės susitarimas.

10 Sujungtos bylos C-778/21 P ir C-798/21 P *Komisija ir Taryba / Polisario frontas*.

11 Byla C-399/22 *Confédération paysanne (Melionai ir pomidorai iš Vakarų Sacharos)*.

12 Jungtinės Tautos, Priklausomų teritorijų informacinio komiteto ataskaita, Priedėlis Nr. 14 (A/5514) (1963), III priedas „Priklausomų teritorijų sąrašas pagal Chartijos XI skyrių 1962 m. gruodžio 31 d., suskirstyta pagal geografinį regioną, p. 34“.

13 Į priklausomų teritorijų sąrašą tebėra įtraukta 17 teritorijų, o Vakarų Sachara yra vienintelė tokia teritorija Afrikoje, sąrašas skelbiamas adresu https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

9. 1960 m. JT Generalinė Asamblėja priėmė Rezoliuciją 1541 (XV)[14]. Pagal šią rezoliuciją priklausomą teritoriją galima laikyti visiškai autonomiška vienu iš trijų atvejų: 1) kai ji tampa suverenia nepriklausoma valstybe; 2) kai ji sudaro laisvą asociaciją su nepriklausoma valstybe, arba 3) kai ji integruojasi su nepriklausoma valstybe[15].

10. 1966 m. JT Generalinė Asamblėja patvirtino Vakarų Sacharos tautos teisę į apsisprendimą ir paragino Ispaniją leisti ir organizuoti šios teisės įgyvendinimą[16]; Ispanija nusprendė įgyvendinti šį procesą referendumu.

11. *Polisario* frontas[17], 1973 m. įkurtas antikolonijinis judėjimas[18], palaikė referendumo idėją.

12. Vis dėlto Maroko Karalystė nesutiko su tuo, kad dekolonizacija turėtų būti užbaigta surengus referendumą dėl apsisprendimo. Ši valstybė manė, kad prieš Ispanijai kolonizuojant Vakarų Sacharą (dabartinė) Maroko Karalystė turėjo suverenitetą šioje teritorijoje. Todėl Maroko Karalystė laikėsi pozicijos, kad dekolonizacijos proceso metu Vakarų Sachara turėtų būti reintegruota į Maroko Karalystės teritoriją[19]. Šios pozicijos ji laikosi iki šiol.

13. Dėl pirma aprašytų priešingų nuomonių dėl to, kas gali teisėtai pretenduoti į Vakarų Sacharos teritoriją, buvo priimta patariamoji nuomonė dėl Vakarų Sacharos, kurios prašė JT Generalinė Asamblėja[20].

14. Toje patariamojoje nuomonėje Tarptautinis Teisingumo Teismas (toliau – TTT) pripažino Vakarų Sacharos tautos teisę į apsisprendimą[21]. Jis taip pat konstatavo, kad „jam pateikti įrodymai ir informacija nepatvirtina jokio teritorinio suvereniteto ryšio tarp Vakarų Sacharos teritorijos ir Maroko Karalystės ar Mauritanijos subjekto. Taigi Tarptautinis Teisingumo Teismas nenustatė tokių teisinių ryšių, kurie galėtų pakeisti Rezoliucijos 1514 (XV) taikymą dekolonizuojant Vakarų Sacharą ir visų pirma apsisprendimo teisę, teritorijos tautai laisvai išreiškiant savo tikrąją valią“[22].

14 1960 m. gruodžio 15 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucija 1541 (XV) „Principai, kuriais Parlamento nariai turėtų vadovautis spręsdami, ar privaloma teikti informaciją, kurios prašoma pagal Chartijos 73 straipsnio e punktą“.

15 Žr. 1960 m. gruodžio 15 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijos 1541 (XV) „Principai, kuriais Parlamento nariai turėtų vadovautis spręsdami, ar privaloma teikti informaciją, kurios prašoma pagal Chartijos 73e straipsnį“ priedo VI.A principą; nurodytas patariamojoje nuomonėje dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys 1975, p. 12, 57 punktas). Taip pat žr. Crawford, J., „The creation of states in international law“, 2 -asis leidimas, Oxford University Press, Oksfordas, 2007, p. 621.

16 1966 m. gruodžio 20 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucija 2229 (XXI). Ifni ir Ispanijos Sacharos klausimas.

17 *Saguia el-Hamra ir Rio de Oro išlaisvinimo liaudies frontas* (toliau – *Polisario* frontas).

18 Kaip teigia T. F. Deubel (Deubel, T.F., „Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities“, daktaro disertacija, *University of Arizona*, 2010, p. 76, skelbiama adresu http://hdl.handle.net/10150/146067), sahravių identitetas pradėjo formuotis priešinantis Ispanijos kolonizacijai. Šis pasipriešinimas suaktyvėjo 8-ajame dešimtmetyje, reaguojant į dekolonizacijos procesą, kuris turėjo įtakos antikolonijinių judėjimų formavimuisi. Pirmuosius antikolonijinius judėjimus įkūrė jaunimo lyderiai, įgiję išsilavinimą kaimyninėse šalyse, įskaitant Maroko Karalystę, jie buvo stipriai veikiami dekolonizacijos judėjimų kitose šalyse, ypač Alžyre.

19 Šiuo klausimu žr. patariamąją nuomonę dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys 1975, p. 12, 49 punktas).

20 Atrodo, kad patariamosios nuomonės buvo paprašyta Maroko Karalystės iniciatyva; ji pirmiausia bandė gauti Ispanijos sutikimą ginčą dėl Vakarų Sacharos suvereniteto perduoti TTT, kad sprendimas būtų priimtas ginčo teisena. Žr. patariamąją nuomonę dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys, 1975, 12, 29 ir 36 punktai).

21 Patariamoji nuomonė dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys 1975, p. 12, 162 punktas).

22 Patariamoji nuomonė dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys 1975, p. 12, 162 punktas).

15. 1975 m., aiškindamas TTT nuomonę ne kaip patvirtinančią Vakarų Sacharos tautos teisę į apsisprendimą, o labiau kaip patvirtinančią Maroko Karalystės istorinį suverenitetą šioje teritorijoje [23], Karalius Hassan II pakvietė Maroko piliečius į „Žaliąsias eitynes“, per kurias į Vakarų Sacharos teritoriją įžengė apie 350 000 gyventojų, taip parodydami Maroko Karalystės suverenias teises į šią teritoriją. Reaguodama į tai, JT Saugumo Taryba paragino Maroko Karalystę nedelsiant nutraukti eitynes [24].

16. Maždaug tuo pačiu metu Ispanija, Maroko Karalystė ir Mauritanijos Islamo Respublika pasirašė Principų deklaraciją dėl Vakarų Sacharos (dar žinomą kaip „Madrido susitarimai“) [25], kuria Vakarų Sacharos teritorija buvo padalyta tarp pastarųjų dviejų valstybių. Netrukus, 1976 m. sausio mėn., Maroko kariuomenė įžengė į Vakarų Sacharos teritoriją.

17. 1976 m. vasario 26 d. Ispanija pranešė JT Generaliniam Sekretoriui, kad nutraukia savo buvimą Vakarų Sacharoje ir atsisako savo, kaip administruojančiosios valdžios, statuso pagal JT Chartijos 73 straipsnį [26].

18. Kitą dieną po to, kai Ispanija pasitraukė iš Vakarų Sacharos, *Polisario frontas* paskelbė apie Sahravių Arabų Demokratinės Respublikos (toliau – SADR) įkūrimą [27]. SADR vyriausybės būstinė yra sahravių pabėgėlių stovykloje Tindufe (Alžyras).

19. Šiandien SDAR pripažįsta 47 JT valstybės narės [28]. Nei Europos Sąjunga, nei kuri nors iš jos valstybių narių nėra pripažinusi SADR.

20. Nuo tada, kai Maroko Karalystė įžengė į Vakarų Sacharos teritoriją, ir iki 1991 m. rugsėjo mėn., kai buvo susitarta dėl paliaubų, tarp Maroko Karalystės ir *Polisario* fronto vyko ginkluotas konfliktas. Dėl to iš Vakarų Sacharos pasitraukė daugiau kaip 100 000 pabėgėlių, kurių dauguma dabar gyvena Alžyro pabėgėlių stovyklose [29].

21. 1991 m. paliaubos suteikė galimybę atnaujinti politinį dialogą dėl Vakarų Sacharos klausimo išsprendimo. Tačiau neradus jokio sprendimo 2020 m. atsinaujino kovos.

22. Nuo 8-ojo dešimtmečio JT yra įsipareigojusios rasti sprendimą dėl Vakarų Sacharos dekolonizacijos. Tuo metu JT Generalinė Asamblėja iškėlė ir vėliau palaikė mintį surengti referendumą, kuriame Vakarų Sacharos tauta galėtų išreikšti savo pageidavimus dėl šios teritorijos ateities. Referendumo dėl apsisprendimo idėja buvo pakartota padėties sureguliavimo plane, kurį „iš esmės“ patvirtino *Polisario* frontas ir Maroko Karalystė ir kuris buvo sudarytas prieš 1991 m. paliaubas.

[23] Marokas pabrėžė patariamosios nuomonės dėl Vakarų Sacharos (TTT Rinkinys 1975, p. 12) 162 punkto pirmą sakinį, pagal kurį „Teismui pateikta medžiaga ir informacija rodo teisinius priklausomybės ryšius tarp Maroko sultono ir kai kurių Vakarų Sacharos teritorijoje gyvenančių genčių Ispanijos kolonizacijos metu“.

[24] 1975 m. lapkričio 6 d. JT Saugumo Tarybos rezoliucija 380 (1975) (joje Maroko Karalystė raginama išvesti savo karines pajėgas iš Vakarų Sacharos).

[25] Žr. *Jungtinių Tautų sutarčių rinkinį*, 898 t., p. 259.

[26] Ši nuostata yra JT Chartijos XI skyriuje, skirtame priklausomoms teritorijoms. Joje reikalaujama, kad JT narės, „būdamos atsakingos ar prisiimančios atsakomybę už teritorijų, kurių tautos dar nėra pasiekusios visiškos savivaldos, valdymą“, be kita ko, „plėtot[ų] [šių tautų] savivaldą, tinkamai atsižvelgiant į šių tautų politinius siekius, ir padėt[ų] joms sparčiai vystyti laisvas politines institucijas“.

[27] Dabar SADR ir *Polisario* fronto santykiai nėra aiškūs ir nebuvo išsamiau paaiškinti per teismo posėdį.

[28] Iš pradžių SADR buvo pripažinusios ir daugiau šalių, tačiau vėliau atšaukė savo pripažinimą.

[29] Dėl esamos padėties ir pabėgėlių skaičiaus žr. JT Pabėgėlių agentūra, UNHCR faktų suvestinė, „Alžyras“, skelbiama adresu https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

23. Siekdama, be kitų aspektų, stebėti ugnies nutraukimą ir prisidėti prie šio referendumo organizavimo, 1991 m. balandžio mėn. JT Saugumo Taryba įsteigė JT misiją referendumui Vakarų Sacharoje (MINURSO)[30], kurios įgaliojimai kasmet pratęsiami ir kuri egzistuoja iki šiol[31]. Nepaisant papildomų iniciatyvų[32], ir nors MINURSO baigė rengti sąrašą asmenų, kurie turėtų teisę balsuoti referendume, referendumas dar nebuvo surengtas.

24. Be JT, Afrikos Sąjunga (ir jos pirmtakė Afrikos Vienybės Organizacija) taip pat buvo įsipareigojusi rasti Vakarų Sacharos klausimo sprendimą. Ji palaikė sahravių tautos teisę į apsisprendimą. 1984 m. SADR tapo Afrikos Vienybės Organizacijos nare, todėl Maroko Karalystė protestuodama pasitraukė iš šios organizacijos. 2017 m. sausio mėn. Maroko Karalystė pateikė narystės prašymą ir buvo vėl priimta į Afrikos Sąjungą[33].

25. 2006 m. JT Generalinis sekretorius išreiškė poziciją, kad šalys turėtų rasti „kompromisą tarp tarptautinio teisėtumo ir politinės tikrovės“ ir kad tai būtų galima pasiekti tik tiesioginėmis derybomis[34].

26. 2007 m. ir *Polisario* frontas, ir Maroko Karalystė pasiūlė savo planą, kaip išspręsti Vakarų Sacharos klausimą. *Polisario* frontas toliau laikėsi savo pozicijos, kad teisei į apsisprendimą būtina surengti referendumą. Maroko Karalystė pasiūlė planą suteikti Vakarų Sacharai autonomiją, paliekant Maroko aukščiausiąją valdžią šioje teritorijoje[35].

27. Doktrinoje teigiama, kad nuo 2018 m. Maroko Karalystė, regis, vis aktyviau palaiko 2007 m. autonomijos planą[36]. Be to, atrodo, kad pasikeitė ir JT Saugumo Tarybos rezoliucijų retorika[37]. Taigi pradedant nuo 2018 m. JT Saugumo Tarybos rezoliucijose dėl Vakarų Sacharos pabrėžiama būtinybė „pasiekti realų, įgyvendinamą, ilgalaikį ir abipusiai priimtiną politinį sprendimą Vakarų Sacharos klausimu remiantis kompromisu“[38].

30 Žr. 1991 m. balandžio 29 d. JT Saugumo Tarybos rezoliuciją 690 (1991) (joje nuspręsta „įsteigti jos vadovaujamą [JT] misiją referendumui Vakarų Sacharoje“).

31 Dėl naujausios informacijos iki 2024 m. spalio 31 d. žr. 2023 m. spalio 30 d. JT Saugumo Tarybos rezoliuciją 2703 (2023).

32 Pavyzdžiui, žr. 2001 m. Baker planą (ir jo 2003 m. atnaujintą versiją) (oficialus pavadinimas „Taikos planas Vakarų Sacharos tautos apsisprendimui“), parengtą po diskusijų, vykusių prižiūrint JT atstovui James Baker III; šiuo klausimu žr. Zunes, S. ir Mundy, J., „Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution“, 2-asis leidimas, Syracuse University Press, 2022, 9 skyrius.

33 2018 m. reaguodamas į šią readmisiją Ganos pilietis Bernard Mornah apskundė aštuonias Afrikos Sąjungos valstybes nares Afrikos Žmogaus ir Tautų Teisių Teismui, nurodęs, kad šios valstybės pažeidė įvairius įsipareigojimus pagal Afrikos žmogaus ir tautų teisių chartiją, kai sutiko ir vėl priimti Maroko Karalystę į Afrikos Sąjungą, nepaprašiusios šios valstybės nutraukti tariamą Vakarų Sacharos teritorijos okupaciją. Vis dėlto Afrikos Žmogaus ir Tautų Teisių Teismas atmetė šį pareiškimą ir nusprendė, kad valstybės atsakovės nepažeidė įsipareigojimų pagal Afrikos žmogaus ir tautų teisių chartiją, įskaitant apsisprendimo teisę, kai sutiko, kad Maroko Karalystė vėl taptų Afrikos Sąjungos nare. Kartu šis teismas patvirtino sahravių tautos teisę į apsisprendimą ir pripažino teisę į apsisprendimą imperatyvia tarptautinės teisės norma. Žr. 2018 m. rugsėjo 22 d. Afrikos Žmogaus ir Tautų Teisių Teismo sprendimo *Bernard Anbataayela Mornah prieš Benino Respubliką ir kt.* (pareiškimas Nr. 028/2018) 343 punkto v papunktį.

34 Žr. 2006 m. balandžio 19 d. JT Generalinio Sekretoriaus ataskaitos „Padėtis dėl Vakarų Sacharos (S/2006/249)“ 32 ir 34 punktus. Taip pat žr. Allen, S. ir Trinidad, J., „The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination“, Routledge, Oksfordas, 2024, p. 17.

35 Žr. *United States Congressional Research Service*, „Western Sahara“, RS20962, informacija atnaujinta 2014 m. spalio 8 d., p. 4.

36 Taip pat buvo teigiama, kad kai kurių JT valstybių narių politikos pokyčius galėjo paskatinti 2020 m. Prezidento Donald J. Trump pareiškimas, kuriuo pripažįstamas Maroko Karalystės suverenitetas Vakarų Sacharoje (žr. „Proclamation on Recognising The Sovereignty Of The Kingdom Of Maroc Over The Western Sahara“, skelbiamas adresu https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Išsamią politinių pokyčių JT Saugumo Taryboje, Generalinėje Asamblėjoje ir įvairių JT valstybių narių pozicijų pokyčių apžvalgą, taip pat diskusiją dėl to, kokį poveikį turi augantis Maroko pozicijos dėl Vakarų Sacharos palaikymas žr. Allen, S. ir Trinidad, J., „The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination“, Routledge, Oksfordas, 2024, p. 47 ir paskesni.

37 Žr. naujausią 2023 m. spalio 30 d. JT Saugumo Tarybos rezoliuciją 2703 (2023).

38 Pavyzdžiui, žr. 2023 m. spalio 30 d. JT Saugumo Tarybos rezoliucijos 2703 (2023) 2 punktą. Taip pat žr. Allen, S. ir Trinidad, J., „The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination“, Routledge, Oksfordas, 2024, p. 48 (autoriai apžvelgia, kaip nuo 2018 m. keitėsi JT Saugumo Tarybos rezoliucijų retorika).

28. Be to, neseniai priimtose JT Saugumo Tarybos rezoliucijose pakartojama, kad priimant bet kokį politinį sprendimą turi būti numatytas „Vakarų Sacharos tautos apsisprendimas pagal susitarimus, atitinkančius [JT] Chartijos principus ir tikslus“ [39].

B. Dėl sprendimų Taryba / Polisario frontas ir Western Sahara Campaign UK svarbos

29. Europos Sąjunga ir jos valstybės narės, remdamosi 1996 m. sudarytu asociacijos susitarimu, sudarė Europos ir Vidužemio jūros regiono šalių partnerystę su Maroko Karalyste.

30. Pagal šį asociacijos susitarimą Europos Sąjunga ir Maroko Karalystė sudarė keletą susitarimų, įskaitant 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimą [40] ir 2006 m. Partnerystės susitarimą žuvininkystės sektoriuje [41].

31. *Polisario* frontas pareiškė ieškinį dėl 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimo panaikinimo ir Teisingumo Teismas dėl jo priėmė Sprendimą *Taryba / Polisario frontas*.

32. Pirmojoje instancijoje Bendrasis Teismas nusprendė, kad *Polisario* frontas turi teisę pareikšti ieškinį, ir panaikino Tarybos sprendimą, kuriuo patvirtintas 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimo sudarymas, motyvuodamas tuo, kad Taryba nepatikrino, ar į Europos Sąjungą eksportuojamų Vakarų Sacharos kilmės prekių gamybos veikla nebuvo vykdoma šios teritorijos gyventojų nenaudai [42].

33. Išnagrinėjęs apeliacinį skundą, Sprendime *Taryba / Polisario frontas* Teisingumo Teismas nevertino nei *Polisario* fronto ieškinio priimtinumo, nei Bendrojo Teismo išvados dėl esmės. Tačiau aiškindamas sąvoką „Maroko Karalystė“, apibrėžiančią teritoriją, kuriai buvo taikomas 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimas, Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad šis susitarimas netaikomas Vakarų Sacharos teritorijai [43]. Dėl šios priežasties *Polisario frontas* ieškinys buvo pripažintas nepriimtinu [44].

34. Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Vakarų Sacharos tauta turi būti laikoma „trečiąja šalimi“, kaip ji suprantama pagal tarptautinių sutarčių santykinio poveikio principą“. Todėl Vakarų Sacharos tauta turi duoti „sutikimą“, kad 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimas būtų taikomas Vakarų Sacharai, „ir nebūtina nustatyti, ar dėl tokio įgyvendinimo jai būtų pakenkta, ar, priešingai, jai tai būtų naudinga“.

35. Sprendime *Western Sahara Campaign UK* buvo pateikti panašūs motyvai. Jame Teisingumo Teismas konstatavo, kad 2006 m. Partnerystės susitarimas žuvininkystės sektoriuje, kuris taip pat yra asociacijos susitarimu su Maroku sukurtos struktūros dalis [45], neapima nei Vakarų Sacharos teritorijos, nei greta jos esančių vandenų, nes sąvoka „Maroko Karalystė“ neapima Vakarų

[39] Žr. naujausios 2023 m. spalio 30 d. JT Saugumo Tarybos rezoliucijos 2703 (2023) 4 punktą.

[40] OL L 241, 2012, p. 4; toliau – 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimas.

[41] OL L 141, 2006, p. 4; toliau – 2006 m. Partnerystės žuvininkystės sektoriuje susitarimas.

[42] Šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *Polisario frontas* / *Taryba* (T-512/12, EU:T:2015:953, 114 ir 241 punktai).

[43] Sprendimo *Taryba / Polisario frontas*, 82 ir paskesni punktai.

[44] Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 133 punktas.

[45] Sprendimo *Western Sahara Campaign UK* 59–61 punktai.

Sacharos teritorijos[46]. Taigi Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad jei šis susitarimas būtų aiškinamas kaip taikomas Vakarų Sacharai, tai prieštarautų apsisprendimo teisei ir sutarčių santykinio poveikio principui.

C. Ginčijamas susitarimas ir ginčijamas sprendimas

36. Priėmus Sprendimą *Taryba / Polisario frontas* „Taryba įgaliojo Komisiją pradėti derybas su Maroko Karalyste siekiant nustatyti, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimą, teisinį Asociacijos susitarime numatytų muitų tarifų lengvatų suteikimo Vakarų Sacharos kilmės produktams pagrindą“[47].

37. Ginčijamame sprendime naujo susitarimo sudarymo priežastys išdėstytos taip:

„(4) įsigaliojus Asociacijos susitarimui Vakarų Sacharos produktai, kurie buvo patvirtinti esantys Maroko kilmės, į Sąjungą buvo importuojami taikant atitinkamas to susitarimo nuostatas dėl muitų tarifų lengvatų;

(5) tačiau savo sprendime [*Taryba / Polisario frontas*] Teisingumo Teismas nurodė, kad Asociacijos susitarimas taikomas tik Maroko Karalystės teritorijoje, bet netaikomas Vakarų Sacharoje, kuri yra priklausoma teritorija;

(6) svarbu užtikrinti, kad nebūtų sutrikdyti per daugelį metų nusistovėję prekybos srautai, ir kartu nustatyti tinkamas tarptautinės teisės, įskaitant žmogaus teisių, apsaugos ir darnaus atitinkamų teritorijų vystymosi priemones. Todėl 2017 m. gegužės 29 d. Taryba įgaliojo Komisiją pradėti derybas su Maroko Karalyste siekiant nustatyti, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimą, teisinį Asociacijos susitarime numatytų muitų tarifų lengvatų suteikimo Vakarų Sacharos kilmės produktams pagrindą. Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimas yra vienintelė priemonė užtikrinti, kad importuojamiems Vakarų Sacharos kilmės produktams būtų suteikiamas lengvatinės kilmės statusas, atsižvelgiant į tai, kad tik Maroko institucijos gali užtikrinti taisyklių, būtinų suteikiant tokias lengvatas, laikymąsi“[48].

38. Ginčijamas susitarimas buvo sudarytas 2018 m. spalio 25 d. pasikeičiant laiškais. Juo į asociacijos susitarimą įtraukiama bendra deklaracija, pagal kurią lengvatinio muitų tarifų režimo taikymas išplečiamas Vakarų Sacharos teritorijos kilmės produktams.

39. Bendroje deklaracijoje numatyta:

„1. Vakarų Sacharos kilmės produktams, kurių muitinį tikrinimą atlieka Maroko Karalystės muitinė, taikomos tokios pat prekybos lengvatos, kaip ir Asociacijos susitarime nurodytiems produktams Europos Sąjungos suteiktos lengvatos.

2. 4 protokolas *mutatis mutandis* taikomas nustatant 1 dalyje nurodytų produktų kilmės statusą, įskaitant ir jų kilmės įrodymus.

46 Sprendimo *Western Sahara Campaign UK* 64 ir 69 punktai.

47 Ginčijamo sprendimo 6 konstatuojamoji dalis. Taip pat žr. Tarybos posėdžio rezultatus (3544-asis Tarybos posėdis, Konkurencingumas (vidaus rinka, pramonė, moksliniai tyrimai ir kosmosas)) (9716/17, 2017 m. gegužės 29 ir 30 d.), p. 22.

48 Ginčijamo sprendimo 4–6 konstatuojamosios dalys.

3. Europos Sąjungos valstybių narių muitinės ir Maroko Karalystės muitinė užtikrina 4 protokolo taikymą šiems produktams“ [49].

40. Tiek Europos Sąjungos, tiek Maroko Karalystės laiškuose, kurie yra ginčijamo susitarimo dalis, aiškiai pažymėta, kad „[š]is susitarimas sudaromas nedarant poveikio Europos Sąjungos pozicijai dėl Vakarų Sacharos statuso ir Maroko pozicijai dėl to regiono“.

41. Be to, laiškuose pakartojama, jog „[a]bi šalys dar kartą patvirtina, kad palaiko [JT] procesą ir remia Generalinio Sekretoriaus pastangas pasiekti galutinį politinį sprendimą remiantis [JT Chartijoje] nustatytais tikslais bei principais ir Saugumo Tarybos rezoliucijomis“.

42. Ginčijamą susitarimą Europos Sąjunga patvirtino ginčijamu sprendimu.

43. Reaguojant į Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punktą, ginčijamo sprendimo 7–10 konstatuojamosiose dalyse pateikiamas toks paaiškinimas:

„(7) Komisija įvertino galimą susitarimo poveikį darniam vystymuisi, visų pirma naudą, kurią vietos gyventojai gautų Vakarų Sacharos produktams suteikus muitų tarifų lengvatas, ir tokio suteikimo trūkumus, ir poveikį susijusių teritorijų gamtos išteklių naudojimui. Muitų tarifų lengvatų naudą užimtumui, žmogaus teisėms ir gamtos išteklių naudojimui labai sunku įvertinti, nes ji yra netiesioginio pobūdžio. Be to, nelengva gauti objektyvios su tuo susijusios informacijos;

(8) tačiau iš šio vertinimo matyti, kad Asociacijos susitarime numatytų muitų tarifų lengvatų suteikimas Vakarų Sacharos kilmės produktams apskritai yra naudingas Vakarų Sacharos ekonomikai, visų pirma tai yra stiprus ekonominis (taigi ir socialinio vystymosi) svertas, ir kad jo nauda yra didesnė už vykstant konsultacijoms nurodytus trūkumus, tarp kurių – didelio masto gamtos išteklių, visų pirma gruntinio vandens atsargų, naudojimas, su kuriuo susijusių priemonių jau imtasi;

(9) buvo įvertinta, kad muitų tarifų lengvatų suteikimas Vakarų Sacharos kilmės produktams iš esmės turės teigiamą poveikį atitinkamiems gyventojams. Galima tikėtis, kad ateityje tas poveikis turėtų išlikti ar net gali didėti. Vertinime nurodoma, kad pradėjus taikyti muitų tarifų lengvatas Vakarų Sacharos produktams galėtų būti skatinamos saugesnės investavimo sąlygos ir paskatintas spartus bei vietos užimtumui naudingas jų augimas. Vakarų Sacharoje vykdoma ekonominė ir gamybos veikla, kurioms tikrai vertėtų suteikti Asociacijos susitarime numatytas muitų tarifų lengvatas, rodo, kad nesuteikus muitų tarifų lengvatų labai nukentėtų Vakarų Sacharos eksportas, visų pirma žvejybos ir žemės ūkio produktų eksportas. Buvo įvertinta, kad muitų tarifų lengvatų suteikimas turėtų padaryti teigiamą poveikį Vakarų Sacharos ekonomikos plėtrai, paskatindamas investicijas;

(10) atsižvelgiant į Teisingumo Teismo sprendimo svarstymus dėl pritarimo, bendradarbiaudama su Europos išorės veiksmų tarnyba Komisija ėmėsi visų protingų ir įmanomų priemonių dabartinėje situacijoje tam, kad būtų tinkamai įtraukti su susitarimu susiję gyventojai, kad būtų užtikrintas jų pritarimas susitarimui. Buvo įvykdytos plataus masto konsultacijos, ir didžioji dalis socialinių, ekonominių ir politinių suinteresuotų subjektų, kurie dalyvavo konsultacijose, nurodė, kad jie pritarė tam, kad Vakarų Sacharai būtų suteiktos Asociacijos susitarime numatytos muitų tarifų lengvatos. Prieštaraujantieji idėjai iš esmės laikėsi

[49] Bendra deklaracija, pridėta prie Asociacijos susitarimo (OL L 34, 2019, p. 4). Išnaša pašalinta.

nuomonės, kad šis susitarimas patvirtintų Maroko poziciją dėl Vakarų Sacharos teritorijos. Tačiau nė viena susitarimo nuostata neleidžia manyti, kad juo pripažįstamos Maroko suverenios teisės į Vakarų Sacharą. Beje, Sąjunga ir toliau aktyviai palaikys remiant Jun[g]tinių Tautų pradėtą ir vykdomą taikų konflikto sprendimo procesą.“

D. Skundžiamas sprendimas

44. 2019 m. balandžio 27 d. *Polisario* frontas pareiškė ieškinį dėl ginčijamo sprendimo panaikinimo.

45. 2021 m. rugsėjo 29 d. Bendrasis Teismas priėmė skundžiamą sprendimą, juo panaikino ginčijamą sprendimą [50].

46. Kiek tai susiję su ieškinio priimtinumu, Bendrasis Teismas atmetė Tarybos pateikus du pagrindinius nepriimtinumo pagrindus, susijusius su *Polisario* fronto procesiniu veiksnumu ir jo teise pareikšti ieškinį dėl ginčijamo sprendimo [51].

47. Kiek tai susiję su ieškinio esme, Bendrasis Teismas atmetė pirmąjį *Polisario* fronto panaikinimo pagrindą, susijusį su tariamu Tarybos kompetencijos priimti ginčijamą sprendimą neturėjimu [52]. Tačiau jis pripažino pagrįstu *Polisario* fronto pateiktą trečiąjį panaikinimo pagrindą, susijusį su Tarybos pareiga laikytis reikalavimų, kylančių iš jurisprudencijos, susijusios su apsisprendimo teise ir sutarčių santykinio poveikio principu [53]. Bendrasis Teismas neišnagrinėjo kitų *Polisario* fronto pateiktų panaikinimo pagrindų.

E. Procesas Teisingumo Teisme

48. 2021 m. gruodžio 14 d. ir 2021 m. gruodžio 16 d. pateiktais apeliaciniais skundais atitinkamai Komisija ir Taryba prašo Teisingumo Teismo panaikinti visą skundžiamą sprendimą, pačiam priimti sprendimą dėl pateiktų klausimų, atmesti pirmojoje instancijoje pareikštą ieškinį ir priteisti iš *Polisario* fronto bylinėjimosi išlaidas. Nepatenkinus šio reikalavimo, minėtos institucijos prašo Teisingumo Teismo palikti galioti ginčijamo sprendimo padarinius dvylikos mėnesių laikotarpiu nuo jo sprendimo paskelbimo dienos.

49. Tokiai veiksmų krypčiai pritaria *Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural*, taip pat Belgijos, Ispanijos, Prancūzijos, Vengrijos, Portugalijos ir Slovakijos vyriausybės.

50. 2023 m. spalio 23–24 d. buvo surengtas teismo posėdis, kuriame Komisija, Taryba, *Polisario* frontas, *Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural* ir Belgijos, Prancūzijos, Ispanijos bei Vengrijos vyriausybės pateikė žodines pastabas.

[50] Vis dėlto Bendrasis Teismas taip pat nusprendė palikti galioti ginčijamo sprendimo padarinius laikotarpiu, neviršijančiu Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 56 straipsnio pirmoje pastraipoje nustatyto laikotarpio, arba, jeigu per šį laikotarpį paduodamas apeliacinis skundas, iki Teisingumo Teismo sprendimo paskelbimo. Skundžiamo sprendimo 396 punktas.

[51] Skundžiamo sprendimo 79–114 ir 133–238 punktai.

[52] Skundžiamo sprendimo 240–250 punktai.

[53] Skundžiamo sprendimo 251–396 punktai.

III. Analizė

A. Dėl tarptautinės teisės aiškinimo

51. Palyginti su Sąjungos teisine sistema ar jos valstybių narių teisinėmis sistemomis, tarptautinė teisė nėra tokia kompaktiška ir, kiek tai susiję su šios sistemos taisyklių reikšmės vienodumo nustatymu, tai daug labiau decentralizuota sistema.

52. Nors tarptautinė teisė turi savo teisės šaltinių sistemą [54] ir tam tikras visuotinai pripažintas aiškinimo taisykles [55], ji stokoja vieno galutinio aiškintojo, kurio išaiškinimas būtų privalomas visiems sistemos dalyviams [56].

53. Šiuo klausimu aiškindamos tarptautinės paprotinės teisės normų, kurios yra Sąjungos teisinės sistemos dalis, turinį Sąjungos institucijos, įskaitant Sąjungos teismus, nėra ribojamos kitų tarptautinės teisės subjektų pateiktų skirtingų tos pačios normos išaiškinimų [57].

54. Vis dėlto aiškindamas tarptautinės teisės reikšmę Sąjungos teisinėje sistemoje Teisingumo Teismas turėtų nustatyti, ar tarptautinės teisės lygmeniu yra pasiektas tam tikras konsensusas dėl konkrečios normos reikšmės. Mano nuomone, tai lemia Europos Sąjungos įsipareigojimas prisidėti prie griežto tarptautinės teisės laikymosi ir jos plėtojimo, kaip numatyta ESS 3 straipsnio 5 dalyje.

55. Kaip Sąjungos institucijoms nėra privalomas kitų šios teisinės sistemos subjektų pateiktas tarptautinės teisės aiškinimas, taip ir Teisingumo Teismo pateiktas tarptautinės teisės normos išaiškinimas yra privalomas tik Sąjungos teisinėje sistemoje. Vis dėlto, suteikiant reikšmę tarptautinės teisės normai, svarbu, kad Teisingumo Teismas ir toliau nepamirštų, kad jo išaiškinimas turi poveikį tarptautinės teisės lygmeniu ir prisideda prie papročių kūrimo bei jų reikšmės formavimo [58].

56. Aiškinant tarptautinę teisę Sąjungos teisinėje sistemoje taip pat kyla Sąjungos teismų ir Sąjungos politinių institucijų santykio klausimas, kai reikia išaiškinti, kokius įsipareigojimus Europos Sąjungai nustato tarptautinė teisė.

[54] Pagal TTT statuto 38 straipsnio 1 dalį tarptautinės teisės šaltiniai yra tarptautinės sutartys ir konvencijos, papročiai, bendrieji teisės principai, teismų sprendimai ir doktrina. Apskritai šiuo klausimu žr. Shaw, M. N., „International Law“, Cambridge University Press, Kembridžas, 2006, p. 69 ir paskesni.

[55] 1969 m. gegužės 23 d. Vienoje sudarytoje Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės (Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys, 1155 t., p. 331, toliau – VKTST) įtvirtintos tarptautinių sutarčių aiškinimo taisyklės. Kai kurios iš šių taisyklių galėtų būti suprantamos kaip paprotinės tarptautinės teisės kodifikavimas. Tačiau pagal paprotinę tarptautinę teisę aiškintojas pirmiausia turi nustatyti, ar tam tikra norma yra paprotys, o tada išaiškinti jos reikšmę konkrečioje situacijoje. Tam reikia nustatyti valstybių praktiką ir *opinio juris*. Dėl to sistemoje, kurioje nėra vieno autoritetingo aiškintojo, paprotys vis vien gali įgyti kitokią reikšmę. Dėl skirtumo tarp *sprendimo*, kad tam tikra taisyklė yra paprotinės tarptautinės teisės norma, priėmimo ir paskesnio šios normos turinio *aiškinimo* žr. Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle“, Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (red.), „The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence“, Cambridge University Press, Kembridžas, 2023, p. 136.

[56] Pagal TTT statuto 38 straipsnio 1 dalies d punktą teismų sprendimai, įskaitant šio teismo sprendimus, yra tik papildoma tarptautinės teisės normų nustatymo priemonė.

[57] Dėl skirtingo tarptautinės teisės aiškinimo pavyzdžių žr. Roberts, A., „Patterns of difference and dominance“, Roberts, A., „Is international law international?“, Oxford University Press, Oksfordas, 2017, p. 232 ir paskesni.

[58] Šiuo klausimu žr. 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, Vol. 12, 2013, p. 218 ir Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law“, Lusa Bordin, F., Müller, A., ir Pascual-Vives, F. (red.), „The European Union and Customary International Law“, Cambridge University Press, Kembridžas, 2023, p. 74 ir 75.

57. Europos Sąjungos išorės politikos srityje Sąjungos politinės institucijos turi plačią diskreciją [59]. Šiai diskrecijai priklauso sprendimas sudaryti tarptautinį susitarimą su kita valstybe, įskaitant sprendimą galbūt išplėsti šio susitarimo taikymą trečiajai teritorijai. Teisingumo Teismas negali kvestionuoti tokio pasirinkimo.

58. Vis dėlto, kai priimamas politinis sprendimas dėl įsipareigojimų su trečiąja valstybe ar teritorija, Teisingumo Teismas yra ne tik įgaliotas tikrinti Europos Sąjungos išorės įsipareigojimų atitiktį ESS ir SESV nustatytiems konstituciniams reikalavimams, bet netgi privalo tai daryti [60].

59. Kaip Teisingumo Teismas paaiškino Sprendime *Air Transport America*, „kaip išplaukia iš ESS 3 straipsnio 5 dalies, Europos Sąjunga prisideda prie griežto tarptautinės teisės laikymosi ir jos plėtojimo. Todėl priimdama tam tikrą aktą ji privalo paisyti visos tarptautinės teisės, įskaitant paprotinę tarptautinę teisę, kuri yra privaloma Sąjungos institucijoms“ [61].

60. Taigi vykdydamas savo konstitucinę užduotį užtikrinti teisės viršenybę Europos Sąjungoje, Teisingumo Teismas turi įvertinti, ar sudarydamos tarptautinį susitarimą Sąjungos institucijos pažeidė tarptautinės paprotinės teisės normomis jos subjektams suteiktas teises.

61. Tam reikia, kad Teisingumo Teismas išaiškintų atitinkamų paprotinės teisės normų turinį. Tuo atveju, kai yra vieningas *opinio juris* dėl teisinės pareigos *buvimo* (pavyzdžiui, pareigos pripažinti priklausomos teritorijos teisę į apsisprendimą), bet ne dėl tikslaus jos *turinio*, Sąjungos politinių institucijų diskrecija išorės santykių srityje reikalauja, kad Teisingumo Teismas pasikliautų šių institucijų pasirinktu aiškinimu.

B. Šių apeliacinių skundų apimtis ir šios išvados struktūra

62. Šiose apeliacinėse bylose Teisingumo Teismui iš esmės keliamas toks klausimas: ar ginčijamu sprendimu leista sudaryti susitarimą su Maroko Karalyste, apimantį Vakarų Sacharos teritoriją, pažeidžiant tarptautinę paprotinę teisę, konkrečiau kalbant, apsisprendimo teisę ir sutarčių santykinio poveikio principą, kaip Teisingumo Teismas juos išaiškino bylose *Taryba* / *Polisario frontas* ir *Western Sahara Campaign UK*? [62]

[59] Šiuo klausimu žr. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Swiss International Air Lines* (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 punktas) ir 2022 m. birželio 9 d. Sprendimą *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 99 punktas) (jame Teisingumo Teismas konstatavo, kad palaikydamos išorės santykius Sąjungos institucijos turi plačią diskreciją priimti politinius sprendimus, kurie neišvengiamai reikalauja politinių pasirinkimų).

[60] Taigi esu tos nuomonės, kad net bendros užsienio ir saugumo politikos srityje, kurioje Teisingumo Teismo jurisdikcija yra ribota, negalima atmesti jo jurisdikcijos tikrinti, ar Sąjungos veiksmai atitinka pagrindines teises. Šiuo klausimu žr. mano išvadą sujungtose bylose *KS ir KD / Taryba ir kt.* ir *Komisija / KS ir KD* (C-29/22 P ir C-44/22 P, EU:C:2023:901, 115–120 punktai). Ši byla dar nagrinėjama Teisingumo Teisme.

[61] Žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Air Transport Association of America ir kt.* (C-366/10, EU:C:2011:864, 101 punktas) (toliau – Sprendimas *Air Transport Association of America ir kt.*).

[62] Atsižvelgdamas į argumentus, kuriais ginčijamas *Polisario* fronto pateikto trečiojo pagrindo pagrįstumas, Bendrasis Teismas nusprendė, kad ši šalis, ginčydama ginčijamo sprendimo galiojimą, gali remtis Sprendimu *Taryba / Polisario frontas* ir jame pateiktu teisės į apsisprendimą ir sutarčių santykinio poveikio principo išaiškinimu. Žr. skundžiamo sprendimo 297 punktą.

63. Atsakant į šį klausimą svarbu nepamiršti, kad šis apeliacinis skundas neapima klausimo, *ar* Europos Sąjunga gali palaikyti santykius su Vakarų Sacharos teritorija [63]; dėl šios aplinkybės, kurią Bendrasis Teismas atmetė pirmojoje instancijoje, nebuvo pateiktas priešpriešinis apeliacinis skundas [64].

64. Vadinasi, Teisingumo Teismui pateiktas klausimas susijęs tik su Bendrojo Teismo išvadomis, kurias jis pateikė analizuodamas *Polisario* fronto nurodytą trečiąjį ieškinio pagrindą. Šiuo klausimu Bendrasis Teismas konstatavo, kad ginčijamas sprendimas prieštarauja apsisprendimo teisei ir sutarčių santykinio poveikio principui, kaip Teisingumo Teismas išaiškino juos Sprendime *Taryba / Polisario frontas*. Kiti su šiomis normomis susiję aspektai buvo nurodyti atskirai pradiniame ieškinyje, tačiau Bendrasis Teismas jų nenagrinėjo, pripažinęs ieškinį pagrįstu pagal trečiąjį jo pagrindą [65].

65. Taigi šie apeliaciniai skundai nesuteikia Teisingumo Teismui galimybės apimant daugiau aspektų nei nagrinėtieji Sprendime *Taryba / Polisario frontas* išaiškinti, kaip teisė į apsisprendimą reglamentuoja Europos Sąjungos ir Maroko santykius dėl Vakarų Sacharos.

66. Vis dėlto, kadangi kai kurie šiuose apeliaciniuose skunduose keliami klausimai glaudžiai susiję su Bendrajame Teisme dar nagrinėjamais klausimais [66], juos taip pat trumpai aptarsiu.

67. Mano analizės struktūra yra tokia, kaip nurodyta toliau. Pirmiausia paaiškinsiu, kodėl manau, kad *Polisario* frontas turi teisę pareikšti ieškinį šioje byloje (C dalis). Paskui, pereidama prie bylos esmės, įrodysiu, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino *Polisario* fronto trečiąjį ieškinio pagrindą pagrįstu (D dalis). Šiuo tikslu pirmiausia aiškinsiu sprendimus *Taryba / Polisario frontas* ir *Western Sahara Campaign UK*, siekdama tiksliai patikslinti, kokios šių sprendimų dalys yra reikšmingos šiems apeliaciniams skundams (D.1 podalis). Antra, paaiškinsiu, kodėl Bendrojo Teismo išvada dėl sutikimo nebuvimo, atsižvelgiant į sutarčių santykinį poveikį, yra klaidinga ir kodėl Bendrasis Teismas klaidingai nusprendė, kad ginčijamas sprendimas pažeidžia tarptautinę teisę, kaip išaiškinta Sprendime *Taryba / Polisario frontas* (D.2 podalis). Tada išnagrinėsiu klausimą, ar Tarybai sudarius ginčijamą susitarimą Vakarų Sacharos teritorija laikoma kitokia ir atskira teritorija, kaip Teisingumo Teismas išaiškino apsisprendimo teisės turinį Sprendime *Taryba* / *Polisario frontas*, kiek tai susiję su šia teritorija (D.3 poskirsnis). Galiausiai trumpai

63 Šis klausimas man taip pat neatrodo pagrįstas, nes Europos Sąjunga turi turėti galimybę palaikyti santykius su tam tikromis teritorijomis, kuriose turi teisėtų interesų, nebūtinai kenkdama Europos Sąjungos ar jos valstybių narių nešališkumui dėl šių teritorijų statuso. Doktrinoje ši dviem ramsčiais grindžiama politika apibūdinama taip: ja siekiama sukurti „politinę ir teisinę erdvę“, kurioje santykių palaikymas atskiriamas nuo pripažinimo; žr. Fischer, S. „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia“, European Institute for Security Studies (2010 m. gruodžio 2 d.), p. 3 ir Coppieters, B., „Engagement without recognition“ Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition“ (1 leidimas, 2019, Routledge: Londonas), p. 243–244 (šis autorius aprašo, kaip Sąjungos požiūris į ginčijamas teritorijas atitinka arba „nepripažinimo ir santykių palaikymo“, arba „santykių palaikymo be pripažinimo“ modelį). Dėl tokio požiūrio praktinio pavyzdžio, kiek tai susiję su Abchazijos konfliktu, žr. Sąjungos ir Gruzijos bendradarbiavimo tarybos 14-ąjį posėdį, įvykusį 2023 m. gruodžio 12 d. (ES-GE 4651/1/13), 4 punktą.

64 Šiuo klausimu žr. skundžiamo sprendimo 187–189 ir 240–250 punktus.

65 Pirmojoje instancijoje *Polisario* frontas savo ieškinį grindė iš viso dešimčia pagrindų, o skundžiamas sprendimas buvo grindžiamas tik pirmuoju ir trečiuoju pagrindais. Kitais aštuoniais pagrindais taip pat keliami tarptautinės teisės klausimai, pavyzdžiui, tarptautinės humanitarinės teisės laikymosi (antrasis pagrindas); apsisprendimo teisės (septintasis pagrindas); sutarčių santykinio poveikio (aštuntasis pagrindas); tarptautinės atsakomybės teisės (dešimtasis pagrindas) ir Sąjungos teisės klausimai, pavyzdžiui, teisėtų lūkesčių ir proporcingumo klausimai (penktasis ir šeštasis ieškinio pagrindai). Kadangi Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime nenagrinėjo šių pagrindų, jie nepatenka į šių apeliacinių skundų taikymo sritį.

66 Šie klausimai taip pat buvo tiesiogiai ar netiesiogiai keliami ieškiniuose, dėl kurių priimta 2018 m. liepos 19 d. Nutartis *Polisario frontas / Taryba* (T-180/14, nepaskelbta Rink., EU:T:2018:496) (dėl protokolo, kuriuo nustatomos žvejybos galimybės greta Vakarų Sacharos esančiuose vandenyse), 2018 m. lapkričio 30 d. Nutartis *Polisario frontas / Taryba* (T-275/18, nepaskelbta Rink., EU:T:2018:869) (dėl aviacijos susitarimo su Maroko Karalyste) ir 2019 m. vasario 8 d. Nutartis *Polisario frontas / Taryba* (T-376/18, nepaskelbta Rink., EU:T:2019:77) (dėl Tarybos sprendimo, kuriuo suteikiami įgaliojimai pradėti derybas su Maroko Karalyste dėl Žuvininkystės sektoriaus partnerystės susitarimo, atsižvelgiant į Sprendimą *Western Sahara Campaign UK*).

nurodysiu šias pareigas, kylančias iš apsisprendimo teisės, kurios nebuvo nagrinėtos skundžiamame sprendime, tačiau kurios yra privalomos Europos Sąjungai palaikant santykius su Vakarų Sachara (E dalis), ir tada nurodysiu savo išvados pasekmes (IV dalis).

C. Dėl priimtinumo ir galimybės remtis tarptautine paprotine teise Sąjungos teismuose

1. Dėl teisės pareikšti ieškinį

68. Manau, kad *Polisario* frontas teisę pareikšti ieškinį dėl panaikinimo šioje byloje galima kildinti iš Vakarų Sacharos tautos teisinio statuso pagal Europos Sąjungai privalomą tarptautinės viešosios teisės dalį. Būtent ši tauta gali teigti, kad ginčijamas sprendimas yra tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su ja.

69. Vakarų Sacharos tauta turi apsisprendimo teisę, kurią Teisingumo Teismas pripažino paprotinės tarptautinės teisės principu, iš kurio Europos Sąjungai kyla privalomi įpareigojimai [67].

70. Ši teisė, kaip iš esmės išaiškino Bendrasis Teismas [68], egzistuoja net ir jos faktiškai neįgyvendinus ir dar prieš ją įgyvendinant. Jos tikslas, be kita ko, yra leisti šiai tautai pasirinkti savo politinę ateitį.

71. Kadangi Vakarų Sacharos tauta turi teises pagal tarptautinę teisę, ši tauta taip pat turi (bent jau tam tikrą išvestinį) teisinį subjektiškumą pagal šią teisę [69].

72. Sprendime *Venesuela* / *Taryba (Poveikis trečiajai valstybei)* [70] Teisingumo Teismas patvirtino, kad subjektai, kurie pagal tarptautinę teisę turi teisinį subjektiškumą, gali turėti teisę pareikšti ieškinį Sąjungos teismuose, jeigu Sąjungos institucijų aktas yra tiesiogiai ir konkrečiai su jais susijęs [71].

73. Toliau nagrinėsiu tiesioginės ir konkrečios sąsajos sąlygas, kylančias iš SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos.

74. Ginčijamas sprendimas yra tiesiogiai susijęs su Vakarų Sacharos tauta, kaip kolektyviniu vienetu, taigi ir kaip apsisprendimo vienetu [72].

67 Žr. Sprendimo *Taryba* / *Polisario frontas* 88–89 punktus ir Sprendimo *Western Sahara Campaign UK* 63 punktą. Šiuo klausimu taip pat žr. šios išvados 96 ir paskesnius punktus.

68 Šiuo klausimu žr. skundžiamo sprendimo 295 ir 360 punktus.

69 Pavyzdžiui, žr. Weller, M., „Escaping the self-determination trap“, Nijhoff, Leiden, 2008, p. 16–17, ir 15 išnašą („Tikrieji kolonijiniai subjektai, turintys teisę į apsisprendimą, turi teisinį subjektiškumą dar net prieš įvykstant apsisprendimo aktui; jie turi teisę į teritorinį vientisumą, teisę į tai, kad prieš juos nebūtų naudojama jėga ir represinės priemonės, jie gali kovoti pasitelkdami nacionalinį susivienijimo judėjimą ir neabejotinai gauti tarptautinę paramą savo kovai. Be to, jie gali vienašališkai taikyti tarptautinius ginkluotus konfliktus reglamentuojančią teisę vietoj daug siauresnės vidaus ginkluotų konfliktų teisės, taikomos konfliktams šalies viduje“) ir Knoll, B, „The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations“, Cambridge University Press, Kembridžas, 2009, p. 124) (šio autoriaus nuomone, „subjektas yra teisės subjektas, jeigu jam taikomos tarptautinės teisinės sistemos normos“).

70 2021 m. birželio 22 d. sprendimas (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 2021 m. birželio 22 d. Sprendimas *Venezuela* / *Taryba (Poveikis trečiajai valstybei)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34 punktas).

72 Kaip Bendrasis Teismas pažymėjo skundžiamo sprendimo 144 punkte, suformuotoje jurisprudencijoje nustatyta, kad pagal sąlygą, kuria remiantis sprendimas, dėl kurio pareikštas ieškinys, turi būti tiesiogiai susijęs su fiziniu ar juridiniu asmeniu, kaip numatyta SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje, turi būti tenkinami du kumuliaciniai kriterijai. Pirma, ginčijama Sąjungos priemonė turi tiesiogiai sukelti padarinių asmens teisinei padėčiai. Antra, šios priemonės neturi palikti jokios diskrecijos ją įgyvendinti turintiems subjektams, nes šis įgyvendinimas vyksta savaime ir išplaukia tik iš Sąjungos teisės aktų, netaikant kitų tarpinių normų. Taip pat žr. 2022 m. liepos 12 d. Sprendimą *Nord Stream 2* / *Parlamentas ir Taryba* (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43 punktas).

75. Pirma, šis sprendimas susijęs su teritorija, kurioje Vakarų Sacharos tauta turi teisę į apsisprendimą. Taigi jis neišvengiamai turi poveikį teisėms, kurias ši tauta turi šios teritorijos atžvilgiu, įskaitant teisę naudotis jos gamtos ištekliais. Taigi ginčijamas sprendimas daro poveikį Vakarų Sacharos tautos teisiniam statusui.

76. Antra, pareiga taikyti lengvatinį režimą iš Vakarų Sacharos kilusiems produktams saisto Europos Sąjungą ir tam papildomai nereikia jokio diskrecinio akto. Taigi ginčijamas sprendimas taip pat daro tiesioginį poveikį Vakarų Sacharos tautos teisiniam statusui.

77. Ginčijamas sprendimas taip pat yra konkrečiai susijęs su šia tauta.

78. Ši tauta yra vienintelė pripažinta turinti apsisprendimo teisę, kiek tai susiję su Vakarų Sacharos teritorija. Todėl šioje padėtyje esanti ši tauta skiriasi nuo bet kurio kito subjekto [73].

79. Vis dėlto, priešingai nei Venesuela ar bet kuri kita valstybė, kuri galėtų būti pripažinta turinčia teisę pareikšti ieškinį Teisingumo Teisme, Vakarų Sacharos tauta neturi nei išrinkto, nei kitaip pripažinto atstovo [74].

80. Kaip ši tauta, neturėdama išrinkto ar kolektyviai pripažinto atstovo, gali ginti savo kolektyvinę teisę į apsisprendimą Sąjungos teismuose? [75]

81. Nei JT [76], nei Europos Sąjunga nėra pripažinusios *Polisario* fronto Vakarų Sacharos tautos „atstovu“ (angl. *the* representative) [77].

82. *Polisario* frontas pasiskelbė kaip išlaisvinimo judėjimas [78], sukurtas tam, kad kovotų dėl Vakarų Sacharos teritorijos konkretaus būsimo valdymo modelio: kad ši teritorija būtų *nepriklausoma* nuo Maroko Karalystės ir kad būtų sukurta *suvereni* ir savarankiška sahravių valstybė [79].

73 Taigi griežta konkrečios sąsajos sąlyga, kylanti iš 1963 m. liepos 15 d. Sprendimo *Plaumann* / *Komisija* (25/62, EU:C:1963:17, p. 107), yra įvykdyta.

74 Gana panašaus klausimo buvo išvengta nagrinėjant bylą, kurioje buvo priimtas 2021 m. birželio 22 d. Sprendimas *Venesuela / Taryba (Poveikis trečiajai valstybei)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507), nes, kai ši byla pirmą kartą buvo iškelta Bendrajame Teisme, nes buvo neaišku, kas gali atstovauti Venesuelos Bolivaro Respublikai – ar Nicolás Maduro, ar Juan Guaidó, nes valstybių narių pozicijos dėl to, kas galėjo veikti kaip Venesuelos Bolivaro Respublikos prezidentas, skyrėsi. Vis dėlto Teisingumo Teismas neturėjo išspręsti klausimo dėl galimybės leisti pareikšti ieškinį šios Respublikos vardu, nes 2021 m. sausio mėn. Taryba priėmė išvadas, kuriomis iš šios aklavietės buvo išeita išsprendus klausimą Nicolás Maduro naudai. Žr. Europos Sąjungos Tarybos išvadas dėl Venesuelos (2021 m. sausio 25 d., 5582/21).

75 Per teismo posėdį Komisija laikėsi pozicijos, kad nė viena iš 60 organizacijų, NVO, ūkininkų federacijų, išrinktų vietos atstovų, žemės ūkio organizacijų ar kitų konsultacijose dalyvavusių subjektų neturi teisės pareikšti ieškinio dėl ginčijamo sprendimo.

76 Šiuo klausimu galiu pritarti Tarybos ir Komisijos pozicijai, jog vien to, kad 1979 m. lapkričio 21 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje 34/37 „Vakarų Sacharos klausimas“ *Polisario* frontas buvo nurodytas kaip Vakarų Sacharos tautos atstovas (angl. *the* representative), nepakanka įrodyti teiginiui, kad JT ir tarptautinė bendruomenė iš tikrųjų pripažįsta tokį šios šalies statusą.

77 Šio judėjimo vaidmuo skiriasi nuo Vakarų Kranto ir Gazos ruožo Palestinos valdžios vaidmens, – remiantis „1995 m. rugsėjo 28 d. Izraelio ir Palestinos laikinuoju susitarimu dėl Vakarų Kranto ir Gazos ruožo, tam tikrose srityse <…> ši valdžia gali sudaryti tarptautinius susitarimus Palestinos valdžios naudai“. Žr. Komisijos pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Europos bendrijos ir Viduržemio jūros regiono laikinojo asociacijos susitarimo dėl Europos bendrijos ir PIO tarpusavio prekybos ir bendradarbiavimo Vakarų Kranto ir Gazos ruožo Palestinos valdžios naudai sudarymo (COM(97) 51 *final*).

78 Vis dėlto JT ar Europos Sąjunga ir jos valstybės narės niekada nebuvo pripažinusios *Polisario* fronto „tautos išlaisvinimo judėjimu“. Dėl „tautos išlaisvinimo judėjimo“ statuso ir įgaliojimų žr. Crawford, J. „Brownlie Principles of Public International Law“, 9-asis leidimas, Oxford University Press, 2019, p. 113, kuris paaiškina, kad politiniai subjektai, pripažinti išlaisvinimo judėjimais, turi tam tikrų teisių ir pareigų, įskaitant, be kita ko, galimybę sudaryti privalomus tarptautinius susitarimus su kitais tarptautiniais juridiniais asmenimis ir teisę dalyvauti JT darbe stebėtojo teisėmis, ir ši teisė aiškiai suteikta įvairiose Generalinės Asamblėjos rezoliucijose.

79 Šiuo klausimu taip pat žr. skundžiamo sprendimo 6 ir 104 punktus. Be to, žr. SADR „konstitucijos“ preambulę ir 1, 24, 32, 46, 144 ir 146 straipsnius. Jos 32 straipsnyje, be kita ko, nurodyta, kad „kol bus visiškai atkurtas nacionalinis suverenitetas, *Frente POLISARIO* bus politinė sistema, vienijanti ir politiškai telkianti sahravius, kad būtų išreikšti jų siekiai ir teisėtos teisės į apsisprendimą ir nepriklausomybę, ginama jų nacionalinė vienybė ir užbaigtas jų nepriklausomos sahravių valstybės kūrimas“.

83. Vis dėlto jis niekada nebuvo išrinktas Vakarų Sacharos tautos šiam vaidmeniui atlikti, be to, neįmanoma užtikrintai nustatyti, kad *Polisario* frontas turi šios tautos (daugumos) palaikymą [80].

84. Kaip paaiškinau šios išvados 9 punkte, įgyvendinus apsisprendimo teisę galimi trys rezultatai, nes nepriklausomos valstybės sukūrimas yra tik vienas iš jų. Taigi pripažinimas, kad *Polisario* frontas turi Vakarų Sacharos tautos atstovo (*the* representative) statusą, neatitiktų neutralios Europos Sąjungos pozicijos dėl apsisprendimo proceso baigties [81].

85. To negali pripažinti ir Teisingumo Teismas, nes tai prieštarautų Europos Sąjungos ir valstybių narių užsienio politikos sprendimui nepripažinti *Polisario* frontui jokio konkretaus statuso [82].

86. Vis dėlto, net jei tai nėra išimtinis atstovas, nepaneigiama, kad *Polisario* frontas yra JT prižiūrimo Vakarų Sacharos teritorijos apsisprendimo proceso dalyvis ir kad šiame procese jis gali būti suvokiamas kaip išreiškiantis (bent) dalies Vakarų Sacharos tautos interesus ir pageidavimus.

87. Be to, šiam subjektui priklauso 20 % Vakarų Sacharos teritorijos, todėl jis faktiškai kontroliuoja šią teritoriją ir jos gyventojus [83]. Taigi *Polisario* frontas yra suinteresuotas ginti Vakarų Sacharos teritorijos teritorinį vientisumą, kurį užtikrina šios teritorijos tautos teisė į apsisprendimą [84].

88. Mano nuomone, tai reiškia, kad jeigu *Polisario* frontas ketina pareikšti ieškinį Sąjungos teismuose, siekdamas užtikrinti, kad Sąjungai palaikant santykius su Vakarų Sacharos teritorija nebūtų ribojamos teisės, kurios pagal tarptautinę paprotinę teisę pripažįstamos Vakarų Sacharos tautai, *Polisario* frontą reikėtų pripažinti bent *iš dalies* atstovaujančiu šiai tautai [85].

89. Priešingu atveju Vakarų Sacharos tauta, kurios dabartinės padėties neįmanoma visiškai patikrinti ir kuriai neatstovauja vienas ar pripažintas atstovas, netektų galimybės Sąjungos teisme remtis teisėmis, kurias ji kolektyviai kildina iš tarptautinės viešosios teisės dalies, kuri taip pat yra Europos Sąjungos teisės dalis [86].

[80] Jeigu reikėtų sugretinti su Vakarų demokratinės visuomenės organizavimu, *Polisario* frontas geriausiu atveju reikštų vieną iš politinių partijų, siekiančių rinkėjų mandato dar nesukurtoje valdžioje. Vis dėlto dar neišrinkta partija negali atstovauti šiai valdžiai.

[81] Dabartinė Europos Sąjungos pozicija, atrodo, yra tokia, kad politiniu procesu Vakarų Sacharos klausimu turėtų būti siekiama „teisingo, realistiško, pragmatiško, ilgalaikio ir abipusiai priimtino politinio sprendimo <…> pagrįsto „kompromisu“; žr. Europos Sąjungos ir Maroko bendrą deklaraciją Asociacijos tarybos 14-ajam posėdžiui (2019 m. birželio 27 d.), 13 punktas, skelbiama adresu 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] Pagal analogiją žr. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Swiss International Air Lines* (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 punktas) (jame Teisingumo Teismas konstatavo, kad palaikant išorės santykius reikia politinių sprendimų, dėl kurių Europos Sąjunga turi galėti laisvai nuspręsti, kokį vertinimą taikyti trečiosioms valstybėms).

[83] Dėl faktinės kontrolės sukeliamų pasekmių žr. 1971 m. birželio 21 d. patariamąją nuomonę dėl nuolatinio Pietų Afrikos buvimo Namibijoje (Šiaurės Vakarų Afrikoje) nepaisant Saugumo Tarybos rezoliucijos *276 (1970)* (TTT Rinkinys 1971, p. 16, 118 punktas) (joje paaiškinta, kad „fizinė teritorijos kontrolė, o ne statuso suverenumas ar teisėtumas yra valstybės atsakomybės už veiksmus, turinčius įtakos kitoms valstybėms, pagrindas“).

[84] Šiuo klausimu žr. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos rezoliuciją 1514 (XV). „Deklaracija dėl nepriklausomybės suteikimo kolonijinėms šalims ir tautoms“ (1960 m. gruodžio 14 d.) (joje pareikšta, kad „bet koks mėginimas iš dalies ar visiškai sutrikdyti šalies nacionalinę vienybę ir teritorinį vientisumą yra nesuderinamas su [JT] Chartijos tikslais ir principais“.

[85] Vis dėlto šis pripažinimas turėtų būti įmanomas tik tiek, kiek *Polisario* frontas iš tikrųjų siekia atstovauti Vakarų Sacharos tautos (dalies) interesams. Pagal analogiją žr. 2023 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products ir kt. / Komisija* (C-478/21 P, EU:C:2023:685, 67 punktas) (jame nurodyta, kad „atstovaujančios asociacijos“ statuso pripažinimas priklauso nuo bendrų ir kolektyvinių importuotojų ar eksportuotojų interesų buvimo trečiojoje valstybėje ir trečiosios valstybės nesikišimo).

[86] Pagal analogiją žr. 2021 m. birželio 22 d. Sprendimą *Venesuela / Taryba (Poveikis trečiajai valstybei)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34 punktas) (juo trečiajai valstybei pripažintas „juridinio asmens“ statusas, nes kitaip ši valstybė neturėtų jokių galimybių apginti savo interesus, jeigu pažeidžiamos jos teisės).

90. Toks rezultatas būtų nesuderinamas su teisine valstybe, t. y. ESS 2 straipsnyje įtvirtinta vertybe [87], kuri yra vienas iš konstitucinių Europos Sąjungos ramsčių [88].

91. Todėl siūlau Teisingumo Teismui patvirtinti Bendrojo Teismo išvadą, kad ieškinys pirmojoje instancijoje yra priimtinas, nors ir pakeičiant motyvus.

2. Dėl rėmimosi tarptautine paprotine teise Sąjungos teismuose

92. Savo apeliaciniuose skunduose Komisija ir Taryba, remdamosi Sprendimu *Air Transport Association of America ir kt.*, taip pat teigia, kad *Polisario* frontas negali Sąjungos teismuose remtis tarptautine paprotine teise siekdamas ginčyti ginčijamo sprendimo galiojimą.

93. Nepritariu joms. Manau, Teisingumo Teismas gali vykdyti teisminę kontrolę dėl tarptautinės teisės dalies, kuri yra privaloma Europos Sąjungai, siekdamas įvertinti ginčijamo sprendimo sudaryti ginčijamą tarptautinį susitarimą suderinamumą. Šis sprendimas yra tiesiogiai ir konkrečiai susijęs su Vakarų Sacharos tauta ir gali pažeisti jos teises, kylančias iš paprotinės tarptautinės teisės principų.

94. Nagrinėdamas šią bylą Teisingumo Teismas nepaverčiamas tarptautiniu teismu, kaip yra teigiama. Priešingai, Teisingumo Teismui tenka konstitucinė pareiga užtikrinti, kad taikydamos Sutartis Sąjungos institucijos nepažeistų teisės. Pagal ESS 3 straipsnio 5 dalį ši teisė apima paprotinę tarptautinę teisę ir JT Chartijos principus. Be to, nėra jokio kito teismo, kuris galėtų nagrinėti šį ginčą.

95. Kadangi atitinkami paprotinės tarptautinės teisės principai yra pakankamai aiškūs, kad Teisingumo Teismas galėtų įvertinti, ar Taryba negalėjo sudaryti ginčijamo tarptautinio susitarimo priimdama ginčijamą sprendimą, *Polisario* frontas gali remtis šiomis tarptautinės teisės normomis Teisingumo Teisme.

D. Bendrasis Teismas klaidingai nusprendė, kad Polisario fronto trečiasis ieškinio pagrindas yra pagrįstas

1. Sprendimo „Taryba / Polisario frontas“ aiškinimas

96. Primintina, kad šie apeliaciniai skundai apima tik klausimą, ar ginčijamas sprendimas neatitinka Teisingumo Teismo išaiškinimo dėl apsisprendimo teisės ir sutarčių santykinio poveikio principo, kaip Teisingumo Teismas išaiškino juos Sprendime *Taryba / Polisario frontas*. Todėl reikia įvertinti, ką Teisingumo Teismas konkrečiai norėjo nustatyti tame sprendime.

97. Konstatuodamas, kad ginčijamas susitarimas netaikomas Vakarų Sacharos teritorijai, Teisingumo Teismas nurodė toliau išdėstytus motyvus.

[87] Šiuo klausimu žr. 2022 m. vasario 16 d. Sprendimą *Vengrija / Parlamentas ir Taryba* (C-156/21, EU:C:2022:97, 127 ir 128 punktai) ir 2022 m. vasario 16 d. Sprendimą *Lenkija / Parlamentas ir Taryba* (C-157/21, EU:C:2022:98, 192 ir 193 punktai).

[88] Šiuo klausimu žr.1986 m. balandžio 23 d. Sprendimą *Les Verts / Parlamentas* (294/83, EU:C:1986:166, 23 punktas).

98. Jis pripažino, kad Vakarų Sacharos teritorija yra priklausoma teritorija, kaip tai suprantama pagal JT Chartijos 73 straipsnį [89]. Tada jis pažymėjo, kad priklausoma teritorija turi apsisprendimo teisę, o tai yra „teisė, kuria galima remtis *erga omnes*, ir vienas iš pagrindinių tarptautinės teisės principų“ [90]. Taigi Teisingumo Teismas konstatavo, kad teisė į apsisprendimą yra viena iš tarptautinės viešosios teisės normų, taikytinų Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės santykiams, ir Sąjungos teismai turėjo į ją atsižvelgti [91].

99. Pagal JT Chartiją priklausoma teritorija turi „kitokį [ir] atskirą statusą“ [92]. Taigi Teisingumo Teismas padarė išvadą, jog žodžiai „Maroko Karalystė“ negali būti aiškinami taip, kad Vakarų Sacharos teritorija patenka į asociacijos susitarimo taikymo sritį [93].

100. Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad tarptautinis susitarimas gali būti privalomas valstybei kitos teritorijos atžvilgiu, tačiau toks ketinimas turi būti aiškus iš šio susitarimo arba nustatomas kitaip [94]. Vis dėlto jis konstatavo, kad, priešingai, nei nusprendė Bendrasis Teismas, negalima daryti išvados, kad asociacijos susitarimas gali būti aiškinamas kaip numanomai numatantis jo taikymą Vakarų Sacharos teritorijai [95].

101. Vėliau Teisingumo Teismas nagrinėjo sutarčių santykinio poveikio principą. Jis nusprendė, kad šis principas yra bendrasis tarptautinės teisės principas, kodifikuotas Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės (toliau – VKTST) 34 straipsnyje [96]. Pagal šį principą tarptautinės sutartys negali įpareigoti trečiųjų valstybių ir suteikti joms teisių be jų sutikimo [97].

102. Galiausiai Sprendimo *Taryba / Polisario frontas*, dėl kurio diskutuojama šioje byloje, 106 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Vakarų Sacharos tauta turi būti laikoma „trečiąja šalimi“, kaip tai suprantama pagal sutarčių santykinio poveikio principą“. Todėl Vakarų Sacharos tauta turi duoti savo „sutikimą“, kad 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimas būtų taikomas Vakarų Sacharos teritorijai. Taip yra „ir nebūtina nustatyti, ar dėl tokio įgyvendinimo jai būtų pakenkta, ar, priešingai, jai tai būtų naudinga“ [98].

103. Kadangi nebuvo įrodyta, kad Vakarų Sacharos tauta davė sutikimą būti paveikta asociacijos susitarimo, Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad jeigu šis susitarimas būtų aiškinamas kaip taikomas Vakarų Sacharos teritorijai, tai prieštarautų apsisprendimo teisei ir sutarčių santykinio poveikio principui [99].

89 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 93 punktas.

90 Sprendimo *Taryba* / *Polisario frontas* 88 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija. Teisingumo Teismas nurodė patariamosios nuomonės dėl Vakarų Sacharos 54–56 punktus ir 1995 m. birželio 30 d. TTT sprendimą dėl Rytų Timoro (*Portugalija prieš Australiją*) (TTT Rinkinys 1995, p. 90, 29 punktas).

91 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 89 punktas.

92 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 90 punktas. Šią išvadą Teisingumo Teismas padarė remdamasis 1970 m. spalio 24 d. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucija 2625 (XXV) „Deklaracija dėl tarptautinės teisės principų, susijusių su taikiais valstybių santykiais ir jų bendradarbiavimu vadovaujantis Jungtinių Tautų Chartija“.

93 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 92 punktas.

94 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 98 punktas.

95 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 99 punktas. Dėl Sprendime *Taryba / Polisario frontas* Teisingumo Teismo pateiktos analizės, susijusios su Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės ketinimo nebuvimu siejant su 2012 m. Prekybos liberalizavimo susitarimu, kritikos žr. Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments“, *European Law Review*, Vol. 43(5), p. 746 ir paskesni; šis autorius laikėsi nuomonės, kad šalių ketinimas įtraukti Vakarų Sacharą buvo aiškus jau iš bylos aplinkybių.

96 1969 m. gegužės 23 d. Vienoje sudaryta Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės (*Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys*, 1 155 t., p. 331).

97 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 100 punktas.

98 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punktas.

99 Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punktas. Be to, būtent taip Teisingumo Teismas apibendrino savo išvadas Sprendime *Western Sahara Campaign UK* (63 punktas).

104. Kokias taisykles galima ekstrapoliuoti remiantis šiomis Teisingumo Teismo išvadomis?

105. Kiek tai susiję su apsisprendimo teise, Teisingumo Teismas išaiškino du klausimus. Pirma, jis nusprendė, kad teisė į apsisprendimą yra paprotinė tarptautinės teisės norma, kuri taikoma *erga omnes* ir todėl privaloma Europos Sąjungai. Antra, Teisingumo Teismas nusprendė, jog teisė į apsisprendimą reikalauja, kad Vakarų Sachara būtų laikoma nuo Maroko Karalystės atskira teritorija.

106. Teisingumo Teismas nenagrinėjo teisės į apsisprendimą turinio [100]. Vis dėlto jis nurodė, kad Vakarų Sacharos tauta, kuri turi teisę į apsisprendimą dėl Vakarų Sacharos kaip priklausomos teritorijos, privalo duoti savo „*sutikimą*“ dėl susitarimo, kurį ketinama taikyti šiai teritorijai.

107. Ar Teisingumo Teismas padarė tokią išvadą remdamasis apsisprendimo teise? Manau, kad ne. Reikalavimą duoti sutikimą jis kildino iš normų, kuriomis reglamentuojamas santykinis sutarčių poveikis, ir visų pirma rėmėsi VKTST 34 straipsniu.

108. Europos Sąjunga nėra VKTST šalis ir šios konvencijos normos negali būti jai privalomos. Vis dėlto Teisingumo Teismas VKTST 34 straipsnį išaiškino kaip išreiškiantį paprotinės tarptautinės teisės normą [101], kuri yra privaloma Sąjungai jos veiksmuose [102].

109. VKTST 34 straipsnyje numatyta, kad tarptautinė sutartis nesukuria įsipareigojimų ar teisių trečiajai valstybei be jos sutikimo. Nors šioje nuostatoje kalbama apie „valstybių“ sutikimą, Teisingumo Teismas konstatavo, kad ta pati taisyklė taikoma priklausomoms teritorijoms [103].

110. Nors galima teigti, kad pateikdamas tokį vertinimą Teisingumo Teismas išaiškino sutarčių santykinio poveikio principą, tarptautinės teisės požiūriu savaime negalima atmesti galimybės, kad VKTST 34 straipsnis taip pat galėtų būti taikomas priklausomai teritorijai kaip „trečiajai šaliai“ [104].

111. Vis dėlto tai neišsprendžia klausimo, *kaip* priklausoma teritorija, kaip Vakarų Sachara, galėtų *(jei apskritai galėtų)* duoti sutikimą būti saistomai tarptautinio susitarimo.

112. Sprendime *Taryba* / *Polisario frontas* Teisingumo Teismui nereikėjo nagrinėti šio klausimo. Jis tik paaiškino, kad faktiškai Vakarų Sacharos tauta nedavė savo sutikimo būti saistomai Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės tarptautinio susitarimo. Tai leido Teisingumo Teismui konstatuoti,

[100] Šiuo klausimu taip pat žr. Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?“, Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (red.), „The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence“, Cambridge University Press, Kembridžas, 2023, p. 14 ir 15 (šie autoriai mano, kad „Sąjungos teismas nesiėmė nuoširdžiai išaiškinti teisės į apsisprendimą“).

[101] Šiuo klausimu žr. 2010 m. vasario 25 d. Sprendimą *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91, 44 ir 52 punktai) ir Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 100 punktą (VKTST 34 straipsnis „yra konkreti [sutarčių santykinio poveikio principo] išraiška“). Dėl pavyzdžio, kai Teisingumo Teismas nusprendė, kad VKTST neišreiškia paprotinės tarptautinės teisės, žr. 1998 m. birželio 16 d. Sprendimą *Racke* (C-162/96, EU:C:1998:293, 59 punktas).

[102] Iš jurisprudencijos aišku, kad paprotinė tarptautinė teisė yra privaloma Europos Sąjungai. Pavyzdžiui, žr. Sprendimo *Air Transport Association of America ir kt.* 101 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

[103] Dar iki Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* Teisingumo Teismas jau buvo nusprendęs, kad „trečioji šalis“, kaip tai suprantama pagal sutarčių santykinio poveikio principą, kodifikuotą VKTST 34 straipsnyje, nebūtinai turi būti susijusi tik su „valstybe“. Taigi 2010 m. vasario 25 d. Sprendime *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91, 52 punktas) jis konstatavo, kad jeigu EB ir Izraelio asociacijos susitarimas (OL L 147, 2000, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 11) būtų aiškinamas taip, kad Izraelio muitinės institucijos turi kompetenciją dėl Vakarų Kranto kilmės produktų, tai reikštų, kad Palestinos muitinės institucijoms būtų nustatyta pareiga be Palestinos išlaisvinimo organizacijos sutikimo.

[104] Žr. kitokią nuomonę Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Polisario front II“, *Common Market Law Review*, Vol. 60(1), 61 išnaša ir tekstas p. 230 ir 231.

kad asociacijos susitarimas nebuvo taikomas Vakarų Sacharos teritorijai: šalys nebuvo aiškiai to numačiusios ir trečioji šalis (šiuo atveju – Vakarų Sacharos tauta) nebuvo davusi sutikimo dėl tokio taikymo.

113. Taigi tame sprendime nereikėjo vertinti, *kaip* su Maroko Karalyste sudarytas susitarimas galėjo būti teisėtai taikomas Vakarų Sacharos teritorijai, dėl paprastos priežasties: Teisingumo Teismas nusprendė, kad jis visiškai netaikomas Vakarų Sacharai. Todėl Bendrasis Teismas padarė teisingą išvadą, kad „[sprendimuose *Polisario frontas* ir *Western Sahara Campaign UK*] Sąjungos teismai nepareiškė pozicijos dėl ginčų, susijusių su Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimais, kuriuose yra aiški nuostata, įtraukianti Vakarų Sacharą į šio susitarimo teritorinę taikymo sritį“, o šioje byloje susiklostė būtent tokia situacija.

114. Vertinant šiuo požiūriu, Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punkte išreikštas reikalavimas duoti sutikimą neturėtų būti suprantamas kaip nurodymas dėl to, ar Europos Sąjungos ir Maroko Karalystės susitarimas galėtų apimti Vakarų Sacharos teritoriją ir kaip jis galėtų ją apimti. Priešingai, šis teiginys turėtų būti suprantamas tik kaip *vienas iš argumentų*, kodėl toje byloje nagrinėjamo susitarimo taikymo sritis negalėjo apimti Vakarų Sacharos teritorijos.

115. Būtent atsižvelgdama į tai vertinsiu, ar Bendrasis Teismas teisingai aiškino iš Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* kylantį sutikimo reikalavimą.

2. Dėl santykinio sutarčių poveikio ir reikalavimo duoti sutikimą

a) Bendrojo Teismo išvados

116. Šioje byloje neginčijama, kad Europos Sąjunga ir Maroko Karalystė ketino sudaryti dvišalį susitarimą, kuris būtų taikomas Vakarų Sacharos teritorijai[105].

117. Bendrasis Teismas pradėjo iš esmės nagrinėti *Polisario* fronto trečiąjį ieškinio pagrindą, vertindamas, ar Taryba laikėsi sutikimo reikalavimo, kaip to reikalaujama Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 106 punkte.

118. Jis paaiškino, kad Sprendime *Taryba / Polisario frontas* Teisingumo Teismas nepatikslino, kokiu būdu toks sutikimas gali būti išreikštas[106]. Taigi Bendrasis Teismas toliau nagrinėjo VKTST, kad išaiškintų būdus, kaip toks sutikimas gali būti išreikštas.

119. Kalbant apie valstybes, VKTST šis klausimas reglamentuojamas jos 35 ir 36 straipsniuose. Pagal šias nuostatas sutikimui dėl tarptautinės sutarties, kuria nustatomi įpareigojimai trečiajai valstybei, taikymo reikalaujama aiškiai raštu pareikšto sutikimo. Priešingai, sutikimas yra numanomas, jeigu tarptautine sutartimi teisės suteikiamos tik trečiajai valstybei.

[105] Taigi Teisingumo Teismas negali daryti išvados, kaip Sprendime *Taryba / Polisario frontas*, kad Vakarų Sacharos teritorija nepatenka į ginčijamo susitarimo taikymo sritį.

[106] Skundžiamo sprendimo 311 punktas.

120. Atsižvelgdamas į šias VKTST nuostatas, Bendrasis Teismas konstatavo: kadangi ginčijamu susitarimu nebuvo suteiktos teisės, bet nustatytos pareigos Vakarų Sacharos tautai [107], sutikimas turėjo būti duotas aiškiai [108].

121. Toliau Bendrasis Teismas vertino, ar buvo gautas aiškus Vakarų Sacharos tautos sutikimas, ir padarė išvadą, kad Komisijos ir EIVT surengtos konsultacijos negali būti suprantamos taip, kad per jas buvo gautas šios tautos sutikimas [109].

122. Galiu pritarti tokiai Bendrojo Teismo išvadai.

123. Priklausomos teritorijos „gyventojų“ sąvoka skiriasi nuo šios teritorijos „tautos“ sąvokos, nes pastaroji sąvoka reiškia politinį vienetą, turintį teisę į apsisprendimą, o pirmoji reiškia šios teritorijos gyventojus [110].

124. Komisija ir EIVT surengė konsultacijas su „atitinkamais gyventojais“, kurie, kaip teisingai pažymėjo Bendrasis Teismas, „iš esmės apima gyventojus, kurie šiuo metu yra Vakarų Sacharos teritorijoje, neatsižvelgiant į tai, ar jie priklauso šios teritorijos tautai“ [111]. Todėl šios konsultacijos negali prilygti Vakarų Sacharos, kaip priklausomos teritorijos, tautos sutikimo gavimui.

125. Šių apeliacinių bylų šalys ir įstojusios į bylą šalys ilgai ginčijosi dėl to, ar VKTST 35 ir 36 straipsniai apskritai taikytini priklausomai teritorijai ir ar jie privalomi Europos Sąjungai. Yra priežasčių manyti, kad šiomis nuostatomis nekodifikuojamos tarptautinės paprotinės teisės normos [112], bent jau tais atvejais, kai sutarčių santykinio poveikio principas aiškinamas kaip taikomas priklausomai teritorijai. Jeigu dabartinė tarptautinė teisė iš tikrųjų yra tokia, šios VKTST nuostatos negali saistyti Europos Sąjungos.

126. Vis dėlto, mano nuomone, klausimas, ar VKTST 35 ir 36 straipsniuose iš tikrųjų įtvirtintas būdas, kaip sutikimas turėtų būti duotas priklausomos teritorijos atveju, neturi reikšmės.

127. Kaip paaiškinsiu toliau, laikausi pozicijos, kad Vakarų Sacharos tauta, kaip „trečioji šalis“, kaip tai suprantama pagal VKTST 34 straipsnį, pagal tai, kaip ji organizuota dabar, pati negali duoti reikiamo sutikimo. Vis dėlto tai nereiškia, kad sutikimas negali būti duotas *jos vardu*.

[107] Bendrasis Teismas nusprendė, kad ginčijamas susitarimas galėjo sukurti teisių tik privatiems asmenims, pavyzdžiui, šiame susitarime nurodytų produktų eksportuotojams, o ne Vakarų Sacharos tautai kaip šio susitarimo „trečiajai šaliai“. Žr. skundžiamo sprendimo 321 ir 322 punktus. Doktrinoje ir VKTST parengiamuosiuose dokumentuose aiškiai teigiama, kad sutartis, kuriomis suteikiama *faktinė nauda* fiziniams ar juridiniams asmenims trečiosiose valstybėse, galima atskirti nuo sutarčių, kuriomis sukuriamos *teisės ir pareigos* konkrečiai trečiajai valstybei. Šiuo klausimu žr. Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., „Völkerrecht / Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung“, Band I/3 2 leidimas, De Gruyter, Berlynas, 2002, p. 617; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties“, von Bogdandy, A. ir Wolfrum, R. (red.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, p. 104–105; ir Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. 2, 1964, p. 21 (visi šie autoriai atskiria tikras tarptautines sutartis, *naudingas* trečiosioms šalims (t. y. tokias, kuriomis teisės suteikiamos pačiai trečiajai šaliai), ir sutartis, naudingas trečiosioms šalims *techniniu požiūriu* (jomis trečiajai šaliai arba jos subjektams suteikiama pranašumų, nedalyvaujant sutartyje arba nesuteikiant tam tikrų teisių)).

[108] Skundžiamo sprendimo 323–326 punktai.

[109] Skundžiamo sprendimo 384 punktas.

[110] Šiuo klausimu žr. Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, Vol. 52(1), 2019, p. 18.

[111] Skundžiamo sprendimo 337 punktas.

[112] Dėl VKTST 35 straipsnio žr. Laly-Chevalier, C. ir Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969“, Corten, O. ir Klein, P. (red.), „Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article“, Vol. II, Bruylant, Briuselis, 2006, p. 1429, ir Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States“, Dörr, O., Schmalenbach, K. (red.), „Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary“, Springer, Berlynas, 2018, p. 707. Taip pat dėl VKTST 36 straipsnio žr. d'Argent, P., Corten, O. ir Klein, P., ten pat, p. 1468 ir 1469, ir Proells, A., Dörr, O., Schmalenbach, K., ten pat, p. 720.

b) Vakarų Sacharos tauta negali duoti savo „sutikimo“ būti saistoma ginčijamo susitarimo

128. Aišku, kaip valstybė sutinka būti saistoma tarptautinio susitarimo. Tačiau visai neaišku, kaip tokį sutikimą gali duoti priklausoma teritorija [113].

129. Kai valstybė yra trečioji šalis, kuriai kitos dvi valstybės nori išplėsti jų sudaryto susitarimo taikymą, daroma prielaida, kad ši trečioji valstybė pagal tarptautinę teisę gali pati sudaryti tokį tarptautinį susitarimą. Būtent dėl šios priežasties ji turi duoti sutikimą, jei pati nesudarė susitarimo, bet sutinka būti saistoma kitų valstybių susitarimo.

130. „Tautos“, kaip priklausomos teritorijos teisės į apsisprendimą turėtojos, padėtis skiriasi. Tauta negali sudaryti tarptautinio susitarimo, kol nėra pasinaudojusi savo teise į apsisprendimą; t. y. prieš pasiekdama tam tikrą savivaldos lygį.

131. Konkrečiu Vakarų Sacharos tautos atveju nėra pasirinkto ar pripažinto atstovo, kuris galėtų duoti sutikimą šios tautos vardu. Nors *Polisario* frontas dalyvauja politinėse derybose dėl Vakarų Sacharos klausimo sprendimo, šis vaidmuo nėra toks pats kaip išrinkto ar pripažinto sahravių tautos atstovo, kuris išreikštų jos kolektyvinę valią. Toks vaidmuo gali būti suteiktas tik sahravių tautai įgyvendinus teisę į apsisprendimą, tačiau tarptautinė bendruomenė vis dar negali to suorganizuoti [114].

132. Sahravių tauta negali išreikšti savo pozicijos nesant išrinkto ar kolektyviai pripažinto atstovo. Net jei būtų aiškiai nustatyta, kurie asmenys priklauso sahravių tautai, kolektyvinio šios tautos sutikimo nebūtų įmanoma gauti konsultuojantis su kiekvienu šios grupės nariu.

133. Kai sahravių tauta pasinaudos savo teise į apsisprendimą, ji įgis galimybę duoti sutikimą dėl privalomo tarptautinio susitarimo savo teritorijoje ar net pati sudaryti tokį susitarimą.

134. Iki to laiko sahravių tauta negali duoti sutikimo būti saistoma tarptautinio susitarimo.

135. Kaip paaiškino Taryba ir Komisija, pati autonomijos nebuvimo sąvoka reiškia, kad tauta, kuri dar nepasinaudojo teise į apsisprendimą, neturi priemonių ar struktūros išreikšti savo valią ar sprendimus.

136. Tai reiškia, kad arba kas nors kitas turi teisę šios tautos vardu išreikšti jos sutikimą būti saistomai tarptautinio susitarimo, arba kad toks sutikimas apskritai negali būti išreikštas.

c) Ar Maroko Karalystė gali sutikti su ginčijamu susitarimu Vakarų Sacharos tautos vardu?

137. Jeigu, kaip nurodžiau, Vakarų Sacharos tauta negali duoti „sutikimo“, kaip ši sąvoka suprantama pagal Teisingumo Teismo sprendimą *Taryba / Polisario frontas*, nei konsultuojantis su Vakarų Sacharos teritorijoje gyvenančiais gyventojais, nei tarpininkaujant *Polisario* frontui, tada kas gali pritarti tarptautinio susitarimo su Vakarų Sacharos teritorija sudarymui šios tautos vardu?

[113] Šiuo klausimu žr. Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Polisario front II“, *Common Market Law Review*, Vol. 60(1), p. 231, šis autorius aiškina, kad „valstybių ar tarptautinių organizacijų atveju aišku, kaip turi būti duodamas sutikimas: jis išreiškiamas raštu. Kaip rodo ši byla, nustatyti trečiosios šalies, ypač okupuotos tautos, sutikimą sudėtingiau“.

[114] Šiuo klausimu žr. mano diskusiją šios išvados 79–88 punktuose.

138. Tinkamas referencinis pagrindas, kuriuo remiantis reikėtų atsakyti į šį klausimą, yra dekolonizavimo teisė.

139. Šis pagrindas iš esmės išdėstytas JT Chartijos XI skyriuje „Deklaracija dėl priklausomų teritorijų“, visų pirma jos 73 straipsnyje [115].

140. Būtent remdamasis tokiu pagrindu Teisingumo Teismas Sprendime *Taryba / Polisario frontas* išaiškino teisės į apsisprendimą reikšmę [116].

141. JT Chartijos XI skyriuje išreiškiamas tarptautinės bendruomenės įsipareigojimas užtikrinti apsisprendimo teisę dekolonizacijos procese [117].

142. JT Chartijos 73 straipsnyje nustatytos taisyklės, kuriomis reglamentuojama priklausomų teritorijų padėtis prieš joms galint įgyvendinti savo teisę į apsisprendimą.

143. Ši nuostata visų pirma reiškia, kad teritorijas, kurių tautos dar nepasiekė visiškos savivaldos, administruoja kita nei šios tautos valstybė. Pagal šią nuostatą šios valstybės apibrėžiamos kaip „[JT] narės, būdamos atsakingos ar prisiimančios atsakomybę už [priklausomų teritorijų] valdymą“. Šias valstybes vadinsiu „administruojančiąja valdžia“.

144. Prieš priklausomos teritorijos tautai pasinaudojant teise į apsisprendimą, o tai yra pagrindinis JT Chartijos 73 straipsnio tikslas, būtent administruojančioji valdžia sudaro su šiomis teritorijomis susijusius tarptautinius susitarimus.

145. Tai reiškia, kad būtent administruojančioji valdžia taip pat turi teisę duoti „sutikimą“ dėl kitų dviejų valstybių sudaryto susitarimo taikymo šios valdžios administruojamai teritorijai.

146. Šiuo atžvilgiu Vakarų Sachara yra išskirtinis atvejis. JT sudarytame visų likusių priklausomų teritorijų sąraše nurodoma kiekvienos teritorijos administruojančioji valdžia, išskyrus Vakarų Sacharą [118].

147. JT Chartijos 73 straipsnyje administruojančioji valdžia apibrėžiama kaip „Jungtinių Tautų narės <…> *atsakingos* ar *prisiimančios* atsakomybę už teritorijų, kurių tautos dar nėra pasiekusios visiškos savivaldos, valdymą“ [119].

148. Atrodo, kad žodžio „*atsakingos*“ vartojimas reiškia valstybes, kurios JT Chartijos įsigaliojimo metu kontroliavo priklausomą teritoriją.

149. Vakarų Sacharos atveju tokią atsakomybę prisiėmusi kolonijinė valstybė buvo Ispanijos Karalystė. Tačiau Ispanija vienašališkai atsisakė šios atsakomybės [120].

[115] Kaip teigia J. Crawford, įprastas požiūris, net jeigu jis siauras, yra toks, kad XI skyrius turėjo būti taikomas tik „teritorijoms, kurios Chartijos priėmimo metu buvo žinomos kaip kolonijos“. Vakarų Sacharos teritorija atitinka šį kriterijų. Taip pat žr. Crawford, J., „The Creation of States in International Law“, 2-asis leidimas, Oxford University Press, Oksfordas, 2007, p. 607.

[116] Sprendimo *Taryba* / *Polisario frontas* 23, 93 ir 105 punktai.

[117] Kaip nurodo J. Crawford, „JT narės išplėtė ir išvystė apsisprendimo teisės taikymą daugiausia remdamosi būtent XI skyriumi“. Žr. Crawford, J., „The Creation of States in International Law“, 2-asis leidimas, Oxford University Press, Oksfordas, 2007, p. 603.

[118] Jungtinės Tautos, „Priklausomų teritorijų sąrašas pagal regioną“, skelbiamas adresu https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Išskirta mano.

[120] Žr. šios išvados 17 punktą. Išvadoje byloje *Taryba / Polisario frontas* (C-104/16 P, EU:C:2016:677, 188–191 punktai) generalinis advokatas M. Wathelet teigė, kad Ispanija negalėjo teisėtai atsisakyti savo, kaip administruojančiosios valdžios, statuso, todėl negalima atmesti galimybės, kad ši valstybė narė vis dar išlieka Vakarų Sacharos teritorijos administruojančioji valdžia.

150. JT Chartijos 73 straipsnyje taip pat minimos valstybės, *„prisiimančios atsakomybę“* už priklausomą teritoriją.

151. Apeliaciniame skunde šioje byloje Taryba laikėsi pozicijos, kad JT Chartijos 73 straipsnis taikomas Maroko Karalystei kaip administruojančiajai valdžiai, nes ši valstybė *prisiėmė* atsakomybę už Vakarų Sacharos teritoriją. Ir Taryba, ir Komisija patvirtino tokią savo poziciją per teismo posėdį. Remiantis šių institucijų paaiškinimais, Maroko Karalystė laikytina „prisiėmusia“ administruojančiosios valdžios statusą todėl, kad Maroko Karalystė faktiškai kontroliuoja didžiąją Vakarų Sacharos teritorijos dalį.

152. Jeigu Maroko Karalystė gali būti teisėtai laikoma Vakarų Sacharą administruojančia valdžia, pagal tarptautinę teisę ji turėtų teisę Vakarų Sacharos teritorijos vardu sudaryti tarptautinį susitarimą, kuris būtų privalomas šiai teritorijai. Ji taip pat turėtų įgaliojimus sutikti su trečiųjų valstybių tarpusavyje sudaryto susitarimo taikymu Vakarų Sacharos teritorijai, jeigu šis susitarimas atitiktų JT Chartijos 73 straipsnyje nustatytas sąlygas (žr. šios išvados 180–190 punktus).

153. Kai kurie autoriai nesutinka su tokia galimybe ir teigia, kad administruojančiosios valdžios statusas yra JT suteiktas teisinis statusas, kuris, nesant tokio pripažinimo, negali būti vienašališkai prisiimamas [121].

154. Vis dėlto JT Chartijos 73 straipsnyje administruojančiosios valdžios statusas nesusietas su kokia nors formalia procedūra ar pripažinimu. Atvirkščiai, jo formuluotė leidžia manyti, kad šis statusas susijęs su tam tikra faktine situacija.

155. Pagal tarptautinę teisę teritoriją *de facto* kontroliuojanti valstybė gali būti kvalifikuojama trejopai: kaip suverenas, kaip administratorius arba kaip okupantas [122].

156. Kalbant apie Vakarų Sacharą, pažymėtina, kad Sąjungos politinės institucijos nelaiko Maroko Karalystės okupacine valdžia [123] ar suverenu [124] ir veikiau laiko ją administruojančiąja valdžia. Tai reiškia, kad jos pripažįsta sahravių tautos suverenitetą Vakarų Sacharos teritorijoje, nors Maroko Karalystė šiuo metu kontroliuoja šią teritoriją.

[121] Pavyzdžiui, žr. Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: “the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement“, Arts, K. ir Pinto Leite, P. (red.), „International Law and the Question of Western Sahara,“ International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, p. 241.

[122] Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“, Boukhars, A. ir Rousselier, J. (red.), „Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics“, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, p. 241.

[123] Nei Europos Sąjunga, nei jos valstybės narės nelaiko Maroko Karalystės okupacine valdžia. Tas pats pasakytina apie JT Saugumo Tarybą. Dviejose 8-ajame dešimtmetyje priimtose rezoliucijose JT Generalinė Asamblėja nusprendė, kad Maroko Karalystės įvykdyta Vakarų Sacharos aneksija yra šios teritorijos okupacija. Tai labai skiriasi nuo padėties, susijusios su Izraelio Valstybe ir Vakarų Kranto bei Gazos Ruožo teritorija, nes tarptautinė bendruomenė, įskaitant Europos Sąjungą ir jos valstybes nares, tai laiko okupacija. Visų pirma žr. 2004 m. liepos 9 d. Tarptautinio Teisingumo Teismo patariamąją nuomonę byloje dėl sienos pastatymo okupuotoje Palestinos teritorijoje teisinių pasekmių (TTT Rinkinys 2004, p. 136, 78 punktas). Taip pat žr. 2019 m. lapkričio 12 d. Sprendimą *Organisation juive européenne ir Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, 34, 35 ir 48 punktai). Šioje byloje nagrinėjama situacija taip pat skiriasi nuo nagrinėtosios sprendime dėl Rytų Timoro (*Portugalija prieš Australiją*) (TTT Rinkinys, 1995, p. 90), kuriame tarptautinė bendruomenė Indonezijos Respublikos buvimą Rytų Timore laikė okupacija. Be to, Portugalija buvo tos teritorijos administruojančioji valdžia. Tačiau daug autorių mano, kad Maroko Karalystės statusas Vakarų Sacharoje yra okupantės statusas. Šiuo klausimu žr. generalinio advokato M. Wathelet išvadą byloje *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:1, 223 išnaša).

[124] Tokią išvadą galima daryti iš jų sprendimo laikyti Vakarų Sacharą priklausoma teritorija, o sahravių tautą – subjektu, turinčiu teisę pasirinkti šios teritorijos ateitį. Be to, tai, kad Maroko Karalystė laikoma administruojančiąja valdžia, reiškia, kad ji negali visapusiškai įgyvendinti savo suvereniteto, atsižvelgiant į jos įsipareigojimus pagal JT Chartijos 73 straipsnį, įskaitant pareigą sudaryti sąlygas sahravių tautai pasirinkti, kaip įgyvendinti savo suverenitetą.

157. Tokia pozicija neprieštarauja Europos Sąjungos išreikštam neutralumui dėl JT vadovaujamo proceso dėl Vakarų Sacharos baigties, nes laikymas administruojančiąja valdžia neužkerta kelio jokiam galimam teisės į apsisprendimą įgyvendinimo rezultatui [125].

158. Regis, toks aiškinimas taip pat neprieštarauja teisės į apsisprendimą tikslui, kuris išreikštas JT Chartijos 73 straipsnyje, jeigu jis netrukdo priklausomos teritorijos tautai pasinaudoti šia teise ateityje.

159. Taigi tarptautinei teisei neprieštarauja tai, kad Maroko Karalystė laikoma Vakarų Sacharą administruojančia valdžia, taigi ir galinčia Vakarų Sacharos tautos vardu, kaip „trečioji šalis“, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo pateiktą sutarčių santykinio poveikio principo išaiškinimą, „sutikti“ dėl susitarimo, turinčio poveikį Vakarų Sacharos teritorijai.

160. Koks šios išvados poveikis Teisingumo Teismo pateiktam sąvokos „administruojančioji valdžia“ išaiškinimui?

161. Palaikydamos Europos Sąjungos išorės santykius, Sąjungos politinės institucijos turi plačią diskreciją [126].

162. Tai apima ir normų, taikytinų tokioje situacijoje, kaip nagrinėjama šioje byloje, aiškinimą, kai tarptautinėje teisėje nėra jokios aiškios pozicijos dėl to, ar valstybė gali būti laikoma prisiėmusia atsakomybę už priklausomą teritoriją, kaip tai suprantama pagal JT Chartijos 73 straipsnį, veiksmingai kontroliuodama šią teritoriją.

163. Kadangi Sąjungos teisėje ar tarptautinėje teisėje nėra aiškių taisyklių, kurios užkirstų kelią tokiai pozicijai, Sąjungos politinių institucijų sprendimas laikyti Maroko Karalystę (*de facto*) administruojančiąja valdžia, kaip tai suprantama pagal JT Chartijos 73 straipsnį, negali būti ginčijamas Teisingumo Teisme [127].

164. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas turi pritarti Tarybos ir Komisijos pozicijai kaip galimam tarptautinės teisės aiškinimui.

165. Žinoma, pati Maroko Karalystė nepripažino administruojančiosios valdžios statuso Vakarų Sacharos teritorijos atžvilgiu [128]. Maroko Karalystė laikosi pozicijos, kad įgyvendina suverenitetą šioje teritorijoje [129].

[125] Ši neutralumo pozicija išreikšta ginčijamo sprendimo 3 konstatuojamojoje dalyje: „Sąjunga nepažeidžia Jungtinių Tautų politinio proceso dėl Vakarų Sacharos galutinio statuso rezultatų ir ji nuolat pabrėžė savo siekį, kad būtų išspręstas konfliktas Vakarų Sacharoje, kuri šiuo metu Jungtinių Tautų išvardyta tarp priklausomų teritorijų, kurios didžiąją dalį šiandien administruoja Maroko Karalystė. Sąjunga visapusiškai remia Jungtinių Tautų Generalinio sekretoriaus ir jo asmeninio pasiuntinio pastangas padėti konflikto šalims surasti teisingą, tvarų ir visoms šalims priimtiną politinį sprendimą, kuris suteiktų Vakarų Sacharos gyventojams apsisprendimo teisę pagal susitarimus, atitinkančius [JT] Chartijoje nustatytus tikslus bei principus, išdėstytus Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliucijose, visų pirma jos rezoliucijose 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) ir 2414 (2018)“.

[126] Žr., be kita ko, 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Swiss International Air Lines* (C-272/15, EU:C:2016:993, 24 punktas).

[127] Plati Sąjungos institucijų diskrecija išorės (prekybos) santykių srityje, kiek šis valdymas reikalauja sudėtingų politinio ir ekonominio pobūdžio vertinimų, reiškia, kad Teisingumo Teismas gali vykdyti savo kontrolę tik tuo atveju, jei šios institucijos padaro akivaizdžią klaidą. Šiuo klausimu žr. 1983 m. spalio 4 d. Sprendimą *Fediol / Komisija* (191/82, EU:C:1983:259, 30 punktas). Tai reiškia, kad, nesant aiškių tarptautinių taisyklių, į kurias atsižvelgdamas Teisingumo Teismas galėtų vykdyti šią kontrolę, Sąjungos institucijų pasirinktas aiškinimas negali būti laikomas akivaizdžia klaida.

[128] Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimo *Western Sahara Campaign UK* 72 punktą (jame Teisingumo Teismas paaiškino, kad „Maroko Karalystė kategoriškai neigė, kad ji yra Vakarų Sacharos teritorijos okupacinė ar administruojanti valdžia“).

[129] Darau prielaidą, kad būtent dėl šios priežasties Maroko Karalystė, regis, neteikia reguliarių ataskaitų Jungtinėms Tautoms dėl Vakarų Sacharos teritorijos, kaip to būtų reikalaujama iš administruojančiosios valdžios pagal JT Chartijos 73 straipsnio e punktą.

166. Tačiau tai netrukdo Europos Sąjungai palaikant ekonominius santykius su Vakarų Sacharos teritorija vienašališkai laikyti Maroko Karalystės šios teritorijos (*de facto*) administruojančiąja valdžia.

167. Per teismo posėdį Komisija paaiškino, kad Europos Sąjunga galėtų tai padaryti tiesiog pasitelkdama „nedarant poveikio“ išlygas, kurių naudojimas yra priimtinas (ir praktiškas) būdas užmegzti santykius su trečiosiomis valstybėmis ar teritorijomis [130].

168. Vis dėlto, kadangi sudarydamos ginčijamą susitarimą Europos Sąjunga ir Maroko Karalystė sutarė nesutarti dėl Maroko Karalystės statuso Vakarų Sacharos teritorijos atžvilgiu, dėl to, kaip nagrinėsiu šios išvados E dalyje, Sąjungos institucijoms galėtų kilti papildomų reikalavimų, būtinų siekiant įvykdyti iš tarptautinės teisės kylančius įpareigojimus.

169. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad priimdama ginčijamą sprendimą Taryba nepažeidė sutarčių santykinio poveikio principo, kaip jis išaiškintas Sprendime *Taryba / Polisario frontas*. Ši institucija gavo Vakarų Sacharos tautos, kaip ginčijamo susitarimo trečiosios šalies, pritarimą per Maroko Karalystę, veikiančią kaip šios teritorijos administruojančioji valdžia.

3. Dėl Maroko ir Vakarų Sacharos laikymo atskiromis teritorijomis

170. Vienintelis įpareigojimas, kurį Teisingumo Teismas Sprendime *Taryba / Polisario frontas* pripažino privalomu Europos Sąjungai remiantis apsisprendimo teise, buvo laikyti Vakarų Sacharos teritoriją atskira nuo Maroko Karalystės teritorijos [131].

171. Šios pareigos nepaneigia Maroko Karalystės laikymas administruojančiąja valdžia, kaip tai suprantama pagal JT Chartijos 73 straipsnį. Atvirkščiai, vienašališkas administruojančiosios valdžios statuso priskyrimas Maroko Karalystei kartu su visomis iš šio statuso kylančiomis pareigomis paneigia šios valstybės suverenitetą Vakarų Sacharos teritorijoje [132].

172. Kitaip tariant, Maroko Karalystė atskirai su Europos Sąjunga sudarė tarptautinį susitarimą dėl savo teritorijos ir vėliau sutiko jį taikyti atskirai Vakarų Sacharos teritorijai, kurią ji šiuo metu administruoja.

173. Kaip paaiškinau savo išvadoje byloje *Confédération paysanne (Melionai ir pomidoriai iš Vakarų Sacharos)*, kuri taip pat pateikiama šiandien, Vakarų Sacharos teritorijos laikymas atskira nuo Maroko Karalystės teritorijos reiškia, kad muitinės deklaracijose ir ženklinant Vakarų Sacharos kilmės produktus kaip jų kilmės vieta turi būti nurodyta Vakarų Sachara, nenurodant

130 Žr., pavyzdžiui, Europos Sąjungos bei Europos atominės energijos bendrijos ir Kosovo* stabilizacijos ir asociacijos susitarimą (OL L 71, 2016, p. 3); toliau – Sąjungos ir Kosovo asociacijos susitarimas) (atitinkamoje šio susitarimo dalyje nurodyta, kad jis „šiuo susitarimu nekeičiamos pozicijos dėl statuso ir kad jis atitinka JT ST rezoliuciją 1244/1999 ir bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos), CARIFORUM valstybių ir Europos bendrijos bei jos valstybių narių Ekonominės partnerystės susitarimą (OL L 289, 2008, p. 3) ir Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir PAVB EPS valstybių ekonominės partnerystės susitarimą (OL L 250, 2016, p. 3), kurio atitinkamai 1 protokolo IX priede ir VIII priede išvardytos kelios priklausomos teritorijos ir nurodyta, kad „iš anksto nenustatomas šių šalių ir teritorijų statusas ar būsimi jų statuso pakeitimai“.

131 Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* 92 punktą.

132 Kaip aiškina J. Crawford, „kadangi suverenitetas reiškia absoliučią teisę kontroliuoti atitinkamą teritoriją ar ja disponuoti, 73 straipsnio b punkte numatyta pareiga ir su ja susijęs apsisprendimo principas iš esmės riboja administruojančiosios valstybės suverenitetą“. Žr. Crawford, J., „The Creation of States in International Law“, 2-asis leidimas, Oxford University Press, Oksfordas, 2007, p. 615. Tai, kad Maroko Karalystė neįgyvendina savo suverenios jurisdikcijos Vakarų Sacharos teritorijoje „visapusiškai“, taip pat yra viena iš priežasčių, dėl kurių Teisingumo Teismas 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendime *Taryba / Polisario frontas* (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 95 punktas) konstatavo, kad asociacijos susitarimas netaikytinas šiai teritorijai.

jokios jų kilmės Maroko Karalystėje[133]. Tai, be kita ko, susiję su Vakarų Sacharos kilmės produktais, kurių importui į Europos Sąjungos muitų teritoriją pagal ginčijamą susitarimą taikomas lengvatinis režimas.

174. Darytina išvada, kad priimdama ginčijamą sprendimą Taryba nepažeidė reikalavimo Maroko Karalystės teritoriją ir Vakarų Sacharos teritoriją laikyti dviem atskiromis teritorijomis, o šis reikalavimas kyla iš teisės į apsisprendimą, kaip Teisingumo Teismas išaiškino Sprendime *Taryba / Polisario frontas*.

4. Tarpinė išvada

175. Ginčijamu sprendimu nepažeidžiamas nei sutarčių santykinio poveikio principas, nei apsisprendimo teisės aspektas, nagrinėtas Sprendime *Taryba / Polisario frontas*.

176. Todėl siūlau Teisingumo Teismui panaikinti skundžiamą sprendimą tiek, kiek juo pripažintas pagrįstu *Polisario* fronto trečiasis ieškinio pagrindas.

E. Kiti Europos Sąjungai privalomi įpareigojimai, grindžiami sahravių tautos teise į apsisprendimą

177. Išvada, kad teisė į apsisprendimą nebuvo pažeista, kiek Teisingumo Teismas turėjo galimybę ją išaiškinti Sprendime *Taryba / Polisario frontas*, nebūtinai reiškia, kad Sąjungos institucijos, sudarydamos ginčijamą susitarimą su Maroko Karalyste, laikėsi visų įpareigojimų, kylančių iš teisės į apsisprendimą.

178. Teisingumo Teismas dar neturėjo progos paaiškinti, kokios kitos pareigos tenka Europos Sąjungai dėl sahravių tautos teisės į apsisprendimą. Vis dėlto, kadangi Bendrasis Teismas šio klausimo nenagrinėjo, jis nėra šių apeliacinių skundų dalykas, todėl Teisingumo Teismas šioje byloje negali savarankiškai išaiškinti šio klausimo.

179. Atsižvelgdamas į tai, manau, kad reikia glaustai paminėti du klausimus, kylančius iš teisės į apsisprendimą, kurie yra svarbūs tuo atveju, jei Sąjungos institucijos Maroko Karalystę laikytų Vakarų Sacharos teritorijos (*de facto*) administruojančiąja valdžia.

180. *Pirma*, JT Chartijos 73 straipsnyje administruojančiajai valdžiai nustatytas įpareigojimas, dažnai vadinamas „šventa pareiga“. Šioje nuostatoje nurodyta, kad „pripažįstamas [nepriklausomos teritorijos] gyventojų interesų pirmumo principas“ ir kad administruojančioji valdžia „laiko savo šventa pareiga kuo daugiau prisidėti keliant gyventojų gerovę pagal šia Chartija nustatytą tarptautinės taikos ir saugumo sistemą“.

181. Kol sahravių tauta nėra įgyvendinusi savo teisės į apsisprendimą, Maroko Karalystė, kaip jų teritorijos (*de facto*) administruojančioji valdžia, turi veikti išimtinai Vakarų Sacharos „teritorijos gyventojų“ naudai. Maroko Karalystės sutikimas sahravių tautos vardu, kaip tai suprantama pagal sutarčių santykinį poveikį, taip pat turi atitikti šią pareigą.

[133] Žr. mano išvados byloje C-399/22 *Confédération paysanne (Vakarų Sacharos melionai ir pomidorai)* 138 punktą.

182. JT Chartijos 73 straipsnyje „šventa pareiga“ iš esmės skirta administruojančiajai valdžiai. Tačiau akivaizdu, kad Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos priimti sprendimo dėl to, ar užsienio valstybė laikosi tarptautinės viešosios teisės, įskaitant JT Chartijos principus.

183. Nepaisant to, JT Chartijos 73 straipsnyje įtvirtinta teisė į apsisprendimą taip pat galėtų nustatyti pareigas toms valstybėms (arba tarptautinėms organizacijoms), kurios užmezga santykius su administruojančiąja valdžia dėl jos administruojamos priklausomos teritorijos.

184. Šios bylos aplinkybėmis Taryba ir Komisija laikėsi nuomonės, kad „šventa pareiga“ taip pat privaloma Europos Sąjungai, kai ji palaiko santykius su Vakarų Sacharos, kaip priklausomos teritorijos, (*de facto*) administruojančiąja valdžia. Nors Europos Sąjunga nėra JT Chartijos šalis, ji yra privaloma Sąjungai jos išorės santykiuose pagal ESS 21 straipsnį.

185. Taigi galima daryti išvadą, kad Sąjungos institucijos gali sudaryti susitarimus dėl Vakarų Sacharos su Maroko Karalyste, kaip jos administruojančiąja valdžia, tik jeigu šie susitarimai yra naudingi „šios teritorijos gyventojams“.

186. Mano nuomone, ši pareiga turi papildomą reikšmę dėl to, kad Maroko Karalystė laiko save suverenia valstybe, o ne administratoriumi Vakarų Sacharos teritorijos atžvilgiu. Todėl ji nemano, kad jai taikoma „šventa pareiga“, kurią pagal JT Chartijos 73 straipsnį paprastai prisiima administruojančioji valdžia. Taigi Sąjungos institucijos turi užtikrinti, kad sudaryti susitarimai būtų naudingi Vakarų Sacharos „teritorijos gyventojams“, kaip to reikalaujama pagal JT Chartijos 73 straipsnį.

187. Padarius tokią išvadą neišvengiamai kyla klausimų, kurie nebuvo aptarti Bendrajame Teisme: ką reiškia JT Chartijos 73 straipsnio sąvoka „teritorijos gyventojai“? Ar Komisijos ir EIVT konsultacijos atitinka reikalavimą, kad Sąjungos institucijos turi patikrinti, ar ginčijamas susitarimas yra naudingas „teritorijos gyventojams“?

188. *Antra*, išlieka klausimas, kokias pareigas turi Sąjungos institucijos, kad būtų paisoma sahravių tautos teisės naudotis Vakarų Sacharos, kaip priklausomos teritorijos, gamtos ištekliais.

189. Galima diskutuoti dėl to, ar teisė naudotis gamtos ištekliais yra savarankiška teisė, kylanti iš valstybės suvereniteto principo, ar ji yra teisės į apsisprendimą sudedamoji dalis [134]. Vis dėlto abiem atvejais atrodo, kad ši teisė yra tarptautinės paprotinės teisės dalis [135], todėl yra privaloma Europos Sąjungai.

[134] Kalbant apie priklausomas teritorijas, pažymėtina, kad, pavyzdžiui, JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje 50/33 „dar kartą patvirtinama neatimama kolonijinių ir priklausomų teritorijų tautų teisė į apsisprendimą, nepriklausomybę ir naudojimąsi jų teritorijose esančiais gamtos ištekliais, taip pat jų teisė disponuoti šiais ištekliais geriausiais jų interesais“. Pavyzdžiui, JT Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje 1803 (XVII) nurodyta, kad teisė įgyvendinti nuolatinį suverenitetą į turtą ir gamtos išteklius yra „pagrindinė sudedamoji teisės į apsisprendimą dalis“ (JT dokumentas Nr. A/RES/1803 (XVII), 1962 m. gruodžio 14 d., preambulė, 2 punktas).

[135] Pavyzdžiui, žr. Gilbert, J., „Natural Resources and Human Rights: An Appraisal“, Oxford University Press, Oksfordas, 2018, p. 12 ir nurodyta literatūra.

190. Kalbant apie priklausomų teritorijų gamtos išteklių eksploatavimą, pažymėtina, jog atrodo, kad esama tam tikro konsensuso, siejamo 2002 m. Hans Corell raštu [136], pagal kurį administruojančioji valdžia gali eksploatuoti gamtos išteklius, kai išteklių eksploatavimo veikla vykdoma priklausomos teritorijos gyventojų naudai arba konsultuojantis su jų atstovais [137].

191. Pačiu ginčijamu susitarimu neleidžiama naudoti Vakarų Sacharos teritorijos gamtos išteklių. Tačiau jis netiesiogiai daro poveikį šiai teisei. Kokių pareigų šiomis aplinkybėmis atsiranda Sąjungos institucijoms?

192. Ar Sąjungos institucijos galėtų daryti išvadą, kad jų pareiga nepažeisti sahravių tautos teisės naudotis savo gamtos ištekliais buvo įvykdyta dėl konsultacijų su vietos gyventojais rezultato, nes dauguma konsultacijose dalyvavusių asmenų lengvatinių tarifų taikymo išplėtimą Vakarų Sacharos teritorijos kilmės produktams įvertino kaip naudingą?

193. Nors Bendrasis Teismas savo sprendime aptarė konsultacijų tinkamumą, jis tai padarė nustatydamas, ar jos gali prilygti Vakarų Sacharos tautos „sutikimui“ su ginčijamu susitarimu, kaip tai suprantama pagal sutarčių santykinio poveikio principą [138]. Norint atsakyti į tą patį klausimą, kiek tai susiję su teise naudotis gamtos ištekliais, reikia atlikti naują ir kitokį vertinimą.

194. Šioje dalyje iškelti klausimai nebuvo aptarti nagrinėjant bylą Bendrajame Teisme. Mano nuomone, Bendrasis Teismas klaidingai nusprendė, kad Sąjungos institucijos nesilaikė iš Sprendimo *Taryba / Polisario frontas* kylančio sutikimo reikalavimo. Vis dėlto atrodo, kad šiuos klausimus apima kiti *Polisario* fronto ieškinio dėl panaikinimo pagrindai. Todėl manau, kad šią bylą reikia grąžinti Bendrajam Teismui.

IV. Pasekmės

195. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnį, jeigu toje bylos stadijoje tai galima daryti, Teisingumo Teismas gali pats paskelbti galutinį sprendimą.

196. Nagrinėjamu atveju ši sąlyga nėra įvykdyta.

197. Nors darau išvadą, kad *Polisario* fronto pirmojoje instancijoje pateiktą trečiąjį ieškinio pagrindą dėl pirma nurodytų priežasčių reikėtų atmesti kaip nepagrįstą, kalbant apie kitus Bendrojo Teismo dar nenagrinėtus ieškinio pagrindus, pažymėtina, kad šioje bylos stadijoje Teisingumo Teismas negali dėl jų priimti galutinio sprendimo.

198. Taigi manau, jog byla turi būti grąžinta Bendrajam Teismui, kad jis priimtų sprendimą [139].

136 2002 m. sausio 29 d. Teisės reikalų Generalinio sekretoriaus pavaduotojo, patarėjo teisės klausimais raštas Saugumo Tarybos pirmininkui (S/2002/161).

137 Ten pat, 24 punktas. Kaip teisingai pažymėjo Bendrasis Teismas, šis raštas nėra teisės šaltinis ir bet kuriuo atveju neturi privalomosios teisinės galios. Žr. skundžiamo sprendimo 385 punktą. Tačiau H. Corell nuomonė yra įgijusi labai svarbią reikšmę doktrinoje, kurioje ji dažnai pripažįstama kaip teisingas tarptautinės teisės aiškinimas. Pavyzdžiui, žr. Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“, Boukhars, A. ir Rousselier, J. (red.) „Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics“, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, p. 235.

138 Skundžiamo sprendimo 328–384 punktai.

139 Žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 61 straipsnio pirmos pastraipos antrame sakinyje nurodytą antrąją alternatyvą.

V. Išvada

199. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui siūlau:

– iš dalies atmesti apeliacinius skundus kaip nepagrįstus ir pripažinti *Saguia el-Hamra ir Rio de Oro išlaisvinimo liaudies fronto (Polisario* frontas) pareikštą ieškinį priimtinu,

– iš dalies patenkinti apeliacinius skundus, panaikinti skundžiamą sprendimą tiek, kiek juo *Polisario* fronto trečiasis ieškinio pagrindas pripažintas pagrįstu, ir atmesti šį pagrindą,

– grąžinti bylą Europos Sąjungos Bendrajam Teismui, kad šis priimtų sprendimą dėl ieškinio pagrindų, dėl kurių jis nepriėmė sprendimo, ir

– atidėti bylinėjimosi išlaidų klausimo nagrinėjimą.