Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
TAMARA ĆAPETA
esitatud 21. märtsil 2024[1]

Liidetud kohtuasjad C-779/21 P ja C-799/21 P

Euroopa Komisjon
versus
Rahvarinne Saguia el-Hamra ja Rio de Oro vabastamiseks (Polisario Rinne),
Euroopa Liidu Nõukogu (C-779/21 P)
ja
Euroopa Liidu Nõukogu
versus

Rahvarinne Saguia el-Hamra ja Rio de Oro vabastamiseks (Polisario Rinne) (C-799/21 P)

Apellatsioonkaebus – Euroopa Liidu ja Maroko assotsieerimisleping – Nõukogu otsus, millega lubatakse laiendada tariifset sooduskohtlemist Lääne-Saharast pärit kaupadele – 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – Lääne-Sahara rahva „nõusolek“ – Rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõte – Enesemääramisõigus

I. Sissejuhatus

1. Oma suhetes välismaailmaga peab Euroopa Liit järgima rahvusvahelist õigust, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja (edaspidi „ÜRO põhikiri“) põhimõtteid.[2]

2. Selles kontekstis tuleb Euroopa Kohtul lahendada kolm rühma kohtuasju, milles on seatud kahtluse alla rahvusvahelise õiguse järgimine liidu institutsioonide poolt nende suhetes Lääne-Sahara territooriumiga.

3. Käsitletavad apellatsioonkaebused tõstatavad küsimuse, kas liit järgis enesemääramisõigust ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet, kui ta muutis Maroko Kuningriigiga sõlmitud assotsieerimislepingut[3] laiendades tariifseid soodustusi Lääne-Sahara territooriumilt pärit kaupadele.[4]

1 Algkeel: inglise.

2 Vt ELL artikli 3 lõige 5.

3 Euroopa – Vahemere piirkonna leping, millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel (EÜT 2000, L 70, lk 2; edaspidi „assotsieerimisleping“).

4 Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline kirjavahetuse vormis leping, millega muudetakse Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu (millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel) protokolle nr 1 ja nr 4 (ELT 2019, L 34, lk 4; edaspidi „vaidlusalune leping“).

4. Vaidlustatud kohtuotsuses [5] järeldas Üldkohus, et liit ei järginud neid rahvusvahelise tavaõiguse norme sellisena, nagu neid Euroopa Kohtu varasemas praktikas on tõlgendatud [6]. Seetõttu tühistas Üldkohus otsuse (EL) 2019/217, [7] millega assotsieerimislepingu muudatused heaks kiideti. [8] Nõukogu ja komisjon on kaevanud selle kohtuotsuse edasi Euroopa Kohtusse.

5. Käsitletavad apellatsioonkaebused on otseselt seotud paralleelsete apellatsioonkaebustega, milles on seatud kahtluse alla nõukogu otsuse õiguslik kehtivus, millega kiideti heaks Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline säästva kalapüügi partnerlusleping [9], mis hõlmab Lääne-Saharaga külgnevaid vesi [10], ja eelotsusetaotlusega, milles küsitakse juhiseid Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete päritoluriigi õige märgistamise kohta [11]. Esitan täna oma ettepanekud kõigi nende kohtuasjade kohta. Neid tuleks käsitleda koos.

6. Nagu näitab ajalooline ülevaade, mille ma esitan käesolevas ettepanekus, kuid mis on asjakohane ka seoses minu tänaste ettepanekutega kahe teise kohtuasja kohta, on Lääne-Sahara rahva enesemääramise protsessi algusest möödunud peaaegu 50 aastat, kuid see rahvas ei ole oma territooriumi edaspidise staatuse üle otsuse tegemisele lähemale jõudnud.

7. See näitab, et ÜRO egiidi all toimuv poliitiline protsess on ilmselgelt läbi kukkunud, kuid see ei tähenda, et Lääne-Sahara küsimuse võib anda lahendamiseks liidu kohtutele. Need kohtud ei otsusta Lääne-Sahara tuleviku üle.

II. Käesoleva vaidluse taust

A. Lääne-Sahara küsimuse lühike ajalugu

8. Lääne-Sahara oli Hispaania koloonia. Territooriumi dekoloniseerimise protsess algas 1960. aastatel, mil Hispaania tunnustas Lääne-Sahara staatust mitteautonoomse territooriumina. Seejärel lisas ÜRO Peaassamblee Lääne-Sahara mitteautonoomsete territooriumide loetellu. [12] Selles loetelus on Lääne-Sahara tänini. [13]

5 29. septembri 2021. aasta kohtuotsus Polisario Rinne *vs.* nõukogu (T-279/19, EU:T:2021:639); edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“).

6 St 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne (C-104/16 P, EU:C:2016:973; edaspidi „kohtuotsus nõukogu *vs.* Polisario Rinne“) ning 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; edaspidi „kohtuotsus Western Sahara Campaign UK“).

7 Nõukogu 28. jaanuari 2019. aasta otsus Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vahelise kirjavahetuse vormis lepingu (millega muudetakse Euroopa – Vahemere piirkonna lepingu (millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi vahel) protokolle nr 1 ja nr 4) sõlmimise kohta (ELT 2019 L 34, lk 1; edaspidi „vaidlusalune otsus“).

8 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 391 ja 392.

9 ELT 2019, L 77, lk 8; edaspidi „säästva kalapüügi partnerlusleping“.

10 Liidetud kohtuasjad C-778/21 P ja C-798/21 P: komisjon ja nõukogu *vs.* Polisario Rinne.

11 Kohtuasi C-399/22: Confédération paysanne (Lääne-Saharast pärit melonid ja tomatid).

12 ÜRO, mitteautonoomseid territooriume käsitleva teabe komitee aruande täiendus nr 14 (A/5514) (1963), III lisa „Põhikirja XI peatüki kohaste mitteautonoomsete territooriumide loetelu 31. detsembri 1962. aasta seisuga, geograafiliste piirkondade kaupa“, lk 34.

13 Mitteautonoomsete territooriumide loetelus on 17 territooriumi, kusjuures Lääne-Sahara on ainus selline territoorium Aafrikas, vt https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

9. ÜRO Peaassamblee võttis 1960. aastal vastu resolutsiooni 1541 (XV).[14] Selle resolutsiooni kohaselt saavutab mitteautonoomne territoorium autonoomia ühel kolmest viisist: 1) luues suveräänse iseseisva riigi, 2) luues vaba assotsiatsiooni iseseisva riigiga või 3) integreerudes iseseisva riigiga.[15]

10. ÜRO Peaassamblee kinnitas 1966. aastal Lääne-Sahara rahva enesemääramisõigust ning kutsus Hispaaniat üles võimaldama ja korraldama selle õiguse teostamist[16], mida Hispaania otsustas teha rahvahääletuse kaudu.

11. Koloniaalvõimu vastane liikumine Polisario Rinne[17], mis loodi 1973. aastal,[18] toetas rahvahääletuse ideed.

12. Maroko Kuningriik oli aga vastu mõttele, et dekoloniseerimine peaks toimuma enesemääramist käsitleva rahvahääletuse kaudu. See riik leidis, et enne Lääne-Sahara koloniseerimist Hispaania poolt omas (praegune) Maroko Kuningriik selle territooriumi suhtes suveräänseid õigusi. Seetõttu asus Maroko Kuningriik seisukohale, et dekoloniseerimisprotsessi käigus tuleks Lääne-Sahara taas integreerida Maroko Kuningriigi territooriumiga.[19] Maroko ei ole sellest seisukohast loobunud.

13. Eeltoodud vastandlike seisukohtade tõttu selle kohta, kellel on kehtiv õigus Lääne-Sahara territooriumile, koostati ÜRO Peaassamblee taotlusel Lääne-Saharat käsitlev nõuandev arvamus.[20]

14. Kõnealuses nõuandvas arvamuses tunnustas Rahvusvaheline Kohus Lääne-Sahara rahva enesemääramisõigust.[21] Samuti tõdes ta, et kohtule teada olevad asjaolud ja andmed ei tõenda, et ühelt poolt Lääne-Sahara territooriumi ning teiselt poolt Maroko Kuningriigi või Mauritaania vahel eksisteeriks mingi territoriaalne ülemvõimusuhe. Kohus ei tuvastanud seega niisuguste õigussuhete olemasolu, mis võiksid mõjutada resolutsiooni 1514 (XV) kohaldamist Lääne-Sahara dekoloniseerimisel ega enesemääramisõiguse teostamist selle territooriumi elanike tahte vaba ja moonutamata väljendamise kaudu.[22]

14 ÜRO Peaassamblee 15. detsembri 1960. aasta resolutsioon 1541 (XV) „Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter“.

15 Vt ÜRO Peaassamblee 15. detsembri 1960. aasta resolutsiooni 1541 (XV) „Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter“ lisas olev põhimõte VI.A, millele on osutatud nõuandvas arvamuses Lääne-Sahara kohta (*ICJ Reports* 1975, lk 12, punkt 57). Vt ka Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. trükk, Oxford University Press, Oxford, 2007, lk 621.

16 ÜRO Peaassamblee 20. detsembri 1966. aasta resolutsioon 2229 (XXI) „Question of Ifni and the Spanish Sahara“.

17 Rahvarinne Saguia el-Hamra ja Rio de Oro vabastamiseks („Polisario Rinne“).

18 Deubel (Deubel, T. F., *Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities*, doktoriväitekiri, Arizona Ülikool, 2010, lk 76, kättesaadav aadressil http://hdl.handle.net/10150/146067) kirjutas, et Sahara rahva identiteet hakkas välja kujunema seoses vastuseisuga Hispaania koloniaalvõimule. Reaktsioonina dekoloniseerimisprotsessile, mis mõjutas koloniaalvõimu vastu suunatud liikumiste tekkimist, muutus see identiteet 1970. aastatel tugevamaks. Esimesed koloniaalvõimu vastu suunatud liikumised loodi noortejuhtide poolt, kes said hariduse naaberriikides, sealhulgas Maroko Kuningriigis, ja need liikumised olid teiste riikide, eelkõige Alžeeria dekoloniseerimisliikumiste tugeva mõju all.

19 Vt nõuandev arvamus Lääne-Sahara kohta (*ICJ Reports* 1975, lk 12, punkt 49).

20 Näib, et nõuandvat arvamust taotleti Maroko Kuningriigi algatusel, kes püüdis esmalt saada Hispaanialt nõusoleku selleks, et nendevahelise vaidluse Lääne-Sahara suveräänsuse üle lahendaks Rahvusvaheline Kohus võistlevas menetluses. Vt nõuandev arvamus Lääne-Sahara kohta (*ICJ Reports* 1975, lk 12, punktid 29 ja 36).

21 Nõuandev arvamus Lääne-Sahara kohta (*CIJ Recueil* 1975, lk 12, punkt 162).

22 Nõuandev arvamus Lääne-Sahara kohta (*CIJ Recueil* 1975, lk 12, punkt 162).

15. Tõlgendades Rahvusvahelise Kohtu arvamust nii, et Lääne-Sahara rahva enesemääramisõiguse asemel kinnitab see hoopis Maroko Kuningriigi ajaloolisi suveräänseid õigusi selle territooriumi suhtes,[23] kutsus kuningas Hassan II 1975. aastal Maroko kodanikke „rohelisele marsile“, mille käigus umbes 350 000 inimest sisenes Lääne-Sahara territooriumile, et demonstreerida Maroko Kuningriigi suveräänseid õigusi selle territooriumi suhtes. ÜRO Julgeolekunõukogu reageeris sellele, kutsudes Maroko Kuningriiki üles marssi viivitamata lõpetama.[24]

16. Ligikaudu samal ajal, allkirjastasid Hispaania, Maroko Kuningriik ja Mauritaania Islamivabariik Lääne-Saharat puudutavate põhimõtete deklaratsiooni (tuntud ka kui „Madridi kokkulepe“)[25], millega Lääne-Sahara territoorium jagati kahe viimati nimetatud riigi vahel. Varsti pärast seda, 1976. aasta jaanuaris, sisenes Maroko armee Lääne-Sahara territooriumile.

17. Hispaania teatas 26. veebruaril 1976 ÜRO peasekretärile, et Hispaania on lõpetanud oma kohaloleku Lääne-Saharas ja loobunud ÜRO põhikirja artikli 73[26] kohasest haldusvõimu teostaja positsioonist.

18. Päev pärast Hispaania lahkumist Lääne-Saharast kuulutas Polisario Rinne välja Sahara Araabia Demokraatliku Vabariigi.[27] Sahara Araabia Demokraatliku Vabariigi valitsuse asukoht on Lääne-Sahara pagulaslaagris Tindoufis (Alžeeria).

19. Praeguse seisuga tunnustab Sahara Araabia Demokraatlikku Vabariiki 47 ÜRO liikmesriiki.[28] Euroopa Liit ega ükski tema liikmesriik ei ole Sahara Araabia Demokraatlikku Vabariiki tunnustanud.

20. Maroko Kuningriigi ja Polisario Rinde vahel kestis relvakonflikt alates Maroko Kuningriigi sisenemisest Lääne-Sahara territooriumile kuni 1991. aasta septembrini, mil lepiti kokku relvarahus. Relvakonflikti tõttu põgenes Lääne-Saharast üle 100 000 inimese, kellest enamik elab praegu Alžeerias asuvates pagulaslaagrites.[29]

21. 1991. aastal sõlmitud relvarahu avas võimaluse alustada uuesti poliitilist dialoogi Lääne-Sahara küsimuse lahendamiseks. Kuna aga lahendust ei leitud, jätkus võitlus 2020. aastal.

22. ÜRO on alates 1970. aastatest tegelenud Lääne-Sahara dekoloniseerimiseks lahenduse otsimisega. Sel ajal algatas ÜRO Peaassamblee idee korraldada rahvahääletus, mille kaudu Lääne-Sahara rahvas saaks väljendada oma soove selle territooriumi tuleviku suhtes, ja see idee leidis peaassambleel hiljem ka toetust. Enesemääramist käsitleva rahvahääletuse ideed uuendati kokkuleppekavas, mille Polisario Rinne ja Maroko Kuningriik „põhimõtteliselt“ heaks kiitsid ja mis eelnes 1991. aasta relvarahule.

[23] Maroko rõhutas Lääne-Saharat käsitleva nõuandva arvamuse (*ICJ Reports* 1975, lk 12) punkti 162 esimest lauset, mille kohaselt näitavad kohtule teatavaks tehtud asjaolud ja andmed, et Hispaania poolt koloniseerimise hetkel olid Maroko sultani ja mõne Lääne-Sahara territooriumil elava hõimu vahel õiguslikud lojaalsussidemed.

[24] ÜRO Julgeolekunõukogu 6. novembri 1975. aasta resolutsioon 380 (1975) (milles kutsuti Maroko Kuningriiki üles oma vägesid Lääne-Saharast välja viima).

[25] Vt *United Nations Treaty Series*, 988. kd, lk 259.

[26] See säte on osa ÜRO põhikirja XI peatükist, mis käsitleb mitteautonoomseid territooriume. Selles nõutakse, et ÜRO liikmed, „kes kannavad vastutust või võtavad endale vastutuse selliste territooriumide valitsemise eest, mille rahvad ei ole veel saavutanud täielikku omavalitsust“, peavad muu hulgas „arendama [nende rahvaste] omavalitsust, arvestama vajalikul viisil nende rahvaste poliitilisi taotlusi ja abistama neid vabade poliitiliste institutsioonide edendamisel“.

[27] Sahara Araabia Demokraatliku Vabariigi ja Polisario Rinde praegune suhe on ebaselge ja see ei saanud ka kohtuistungil selgemaks.

[28] Algul tunnustas Sahara Araabia Demokraatlikku Vabariiki rohkem riike, kuid mõned riigid võtsid tunnustuse hiljem tagasi.

[29] Praeguse olukorra ja pagulaste arvu kohta vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti teabeleht „Alžeeria“, kättesaadav aadressil https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

23. Selleks et jälgida muu hulgas relvarahust kinnipidamist ja aidata kaasa kõnealuse rahvahääletuse korraldamisele, asutas ÜRO Julgeolekunõukogu 1991. aasta aprillis ÜRO missiooni Lääne-Sahara rahvahääletuse korraldamiseks („MINURSO“),[30] mille volitusi pikendatakse igal aastal ja mis eksisteerib tänini[31]. Vaatamata täiendavatele algatustele[32] ja MINURSO poolt rahvahääletusel hääleõigust omavate isikute nimekirja koostamisele ei ole seda rahvahääletust veel korraldatud.

24. ÜRO kõrval on Lääne-Sahara küsimusele lahendust otsinud ka Aafrika Liit (ja selle eelkäija Aafrika Ühtsuse Organisatsioon). Ta on toetanud Sahara rahva enesemääramisõigust. 1984. aastal võeti Sahara Araabia Demokraatlik Vabariik Aafrika Ühtsuse Organisatsiooni liikmeks, mille tulemusel Maroko Kuningriik astus protestina sellest organisatsioonist välja. 2017. aasta jaanuaris taotles Maroko Kuningriik Aafrika Liidu liikmeks saamist ja võeti ka vastu.[33]

25. ÜRO peasekretär leidis 2006. aastal, et pooled peavad leidma kompromissi rahvusvahelise õiguspärasuse ja poliitilise tegelikkuse vahel ning et seda on võimalik saavutada ainult otseste läbirääkimiste teel.[34]

26. Nii Polisario Rinne kui ka Maroko Kuningriik esitasid 2007. aastal oma plaani Lääne-Sahara küsimuse lahendamiseks. Polisario Rinne jäi oma seisukoha juurde, et enesemääramisõigus nõuab rahvahääletuse korraldamist. Maroko Kuningriik esitas plaani, mille kohaselt Lääne-Sahara saaks autonoomia, kuid selle territooriumi suhtes kehtiksid Maroko suveräänsed õigused.[35]

27. Õiguskirjanduse kohaselt näib toetus Maroko Kuningriigi 2007. aasta autonoomiaplaanile alates 2018. aastast kasvavat.[36] Ka ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide retoorika näib olevat muutunud.[37] Nii on alates 2018. aastast ÜRO Julgeolekunõukogu Lääne-Saharat käsitlevate

30 Vt ÜRO Julgeolekunõukogu 29. aprilli 1991. aasta resolutsioon 690 (1991) (millega otsustati luua ÜRO Julgeolekunõukogu juhtimisel ÜRO missioon Lääne-Saharas rahvahääletuse korraldamiseks).

31 Viimase pikendamise kohta kuni 31. oktoobrini 2024 vt ÜRO Julgeolekunõukogu 30. oktoobri 2023. aasta resolutsioon 2703 (2023).

32 Vt näiteks 2001. aasta Bakeri plaan (ja selle 2003. aasta muudatused) (ametlik nimetus „Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara“), mis koostati pärast ÜRO esindaja James Baker III egiidi all peetud läbirääkimisi; vt selle kohta Zunes, S., ja Mundy, J., *Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution*, 2. trükk, Syracuse University Press, 2022, 9. peatükk.

33 Vastuseks Maroko vastuvõtmisele esitas Ghana kodanik Bernard Mornah 2018. aastal inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika Kohtule kaebuse Aafrika Liidu kaheksa liikmesriigi vastu, väites, et need riigid rikkusid mitmesuguseid inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika hartast tulenevaid kohustusi, kui nad nõustusid Maroko Kuningriigi Aafrika Liitu vastu võtma, nõudmata seejuures, et see riik lõpetaks Lääne-Sahara territooriumi väidetava okupeerimise. Inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika kohus lükkas selle kaebuse siiski tagasi, järeldades, et Maroko Kuningriigi vastuvõtmisega Aafrika Liidu liikmeks ei rikkunud vastustajaks olevad riigid oma kohustusi, mis tulenevad inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika hartast, sealhulgas enesemääramisõigusest. Samal ajal kinnitas see kohus Sahara rahva õigust enesemääramisele, käsitades enesemääramisõigust rahvusvahelise õiguse imperatiivse normina. Vt inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika kohtu 22. septembri 2018. aasta otsus Bernard Anbataayela Mornah *vs.* Benini Vabariik jt (kaebus nr 028/2018), punkt 343(v).

34 Vt ÜRO peasekretäri 19. aprilli 2006. aasta raport „Situation concerning Western Sahara“ (S/2006/249), punktid 32 ja 34. Vt ka Allen, S., ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, lk 17.

35 Vt United States Congressional Research Service, „Western Sahara“, RS20962, ajakohastatud 8. oktoobril 2014, lk 4.

36 Samuti on väidetud, et mõningate ÜRO liikmesriikide poliitika muutumine võib olla ajendatud president Donald J. Trumpi 2020. aasta proklamatsioonist, milles tunnustatakse Maroko Kuningriigi suveräänseid õigusi Lääne-Sahara suhtes (vt „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara“, kättesaadav aadressil https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Üksikasjalikku ülevaadet poliitilistest arengutest ÜRO Julgeolekunõukogu, peaassamblee ja üksikute ÜRO liikmesriikide seisukohtade tasandil, samuti arutelu selle üle, millised tagajärjed on kasvaval toetusel Maroko seisukohale Lääne-Sahara suhtes, vt Allen, S., ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, lk 47 jj.

37 Vt viimane ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2703 (2023) 30. oktoobrist 2023.

resolutsioonide tekstis rõhutatud vajadust saavutada Lääne-Sahara küsimusele realistlik, teostatav, püsiv ja mõlemale poolele vastuvõetav poliitiline lahendus, mis põhineb kompromissil. [38]

28. Samal ajal korratakse ÜRO Julgeolekunõukogu hiljutistes resolutsioonides, et mis tahes poliitiline lahendus peab tagama Lääne-Sahara rahva enesemääramise ÜRO põhikirja põhimõtete ja eesmärkidega kooskõlas oleva korra raames. [39]

B. Kohtuotsuste nõukogu vs. Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK asjakohasus

29. Euroopa Liit ja selle liikmesriigid leppisid 1996. aastal sõlmitud assotsieerimislepingu alusel Maroko Kuningriigiga kokku Euroopa–Vahemere partnerluses.

30. Selle assotsieerimislepingu raames on Euroopa Liit ja Maroko Kuningriik sõlminud mitu lepingut, sealhulgas 2012. aastal kaubanduse liberaliseerimise lepingu [40] ja 2006. aastal kalandusalase partnerluslepingu [41].

31. Polisario Rinne esitas 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimislepingu peale tühistamishagi, mille tulemusena Euroopa Kohus tegi kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne.

32. Esimeses kohtuastmes otsustas Üldkohus, et Polisario Rindel on õigus hagi esitada, ja tühistas nõukogu otsuse, millega 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimisleping heaks kiideti, põhjendusel, et nõukogu oli jätnud kontrollimata, ega Lääne-Saharast pärit ja liitu eksporditavaid tooteid ei ole toodetud selle territooriumi elanikkonda kahjustades. [42]

33. Apellatsioonimenetluses ei analüüsinud Euroopa Kohus kohtuotsust nõukogu *vs.* Polisario Rinne tehes Polisario Rinde hagi vastuvõetavust ega Üldkohtu sisulist järeldust. Tõlgendades väljendit „Maroko Kuningriik“, mis tähistas territooriumi, mille suhtes kohaldati 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimislepingut, sedastas Euroopa Kohus, et see leping ei ole kohaldatav Lääne-Sahara territooriumi suhtes. [43] Seetõttu tunnistas ta Polisario Rinde hagi vastuvõetamatuks. [44]

34. Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktis 106 leidis Euroopa Kohus, et „Lääne-Sahara rahvast [tuleb] vaadelda rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtte tähenduses kui „kolmandat isikut““. Seega peab Lääne-Sahara rahvas andma oma „nõusoleku“ 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimislepingu kohaldamisele Lääne-Sahara suhtes, „ilma et oleks vaja kindlaks teha, kas leping koormab kolmandat isikut või vastupidi, toob talle kasu“.

35. Kohtuotsuses Western Sahara Campaign UK järgiti sarnast arutluskäiku. Selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et 2006. aasta kalandusalane partnerlusleping, mis on osa Marokoga sõlmitud assotsieerimislepinguga loodud struktuurist, [45] ei hõlma Lääne-Sahara territooriumi ega

38 Vt näiteks ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2703 (2023) 30. oktoobrist 2023, punkt 2. Vt ka Allen, S., ja Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, lk 48 (kus kirjeldatakse muutuvat keelekasutust ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonides alates 2018. aastast).

39 Vt viimatine ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2703 (2023) 30. oktoobrist 2023, punkt 4.

40 ELT 2012, L 241, lk 4; edaspidi „2012. aasta kaubanduse liberaliseerimisleping“.

41 ELT 2006, L 141, lk 4; edaspidi „2006. aasta kalandusalane partnerlusleping“.

42 Vt selle kohta 10. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Polisario Rinne *vs.* nõukogu (T-512/12, EU:T:2015:953, punktid 114 ja 241).

43 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 82 jj.

44 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 133.

45 Kohtuotsuse Western Sahara Campaign UK punktid 59–61.

sellega külgnevaid vesi, sest mõiste „Maroko Kuningriik“ ei hõlma Lääne-Sahara territooriumi.[46] Seetõttu tegi Euroopa Kohus järelduse, et selle lepingu tõlgendamine Lääne-Sahara suhtes kohaldatavana oleks vastuolus enesemääramisõigusega ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttega.

C. Vaidlusalune leping ja vaidlusalune otsus

36. Pärast kohtuotsust nõukogu *vs.* Polisario Rinne andis nõukogu „komisjonile loa alustada läbirääkimisi Maroko Kuningriigiga, et luua kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega õiguslik alus assotsieerimislepingus sätestatud tariifsete soodustuste andmiseks Lääne-Saharast pärinevatele toodetele“.[47]

37. Vaidlusaluses otsuses selgitati uue lepingu sõlmimise põhjusi järgmiselt:

„(4) Alates assotsieerimislepingu jõustumisest on liitu imporditud Lääne-Sahara tooteid, mis on sertifitseeritud Marokost pärinevate toodetena, kasutades kõnealuse lepingu asjaomaste sätetega ette nähtud tariifseid soodustusi.

(5) Sellegipoolest märkis Euroopa Kohus oma otsuses [kohtuasjas nõukogu *vs.* Polisario Rinne], et assotsieerimisleping hõlmab üksnes Maroko Kuningriigi territooriumi, mitte Lääne-Sahara mitteautonoomset territooriumi.

(6) On oluline tagada, et aastate jooksul väljakujunenud kaubavooge ei häirita, kehtestades samal ajal asjakohased tagatised, et kaitsta rahvusvahelist õigust, sealhulgas inimõigusi, ja jätkusuutlikku arengut lepingust mõjutatud territooriumil. Nõukogu andis 29. mail 2017 komisjonile loa alustada läbirääkimisi Maroko Kuningriigiga, et luua kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega õiguslik alus assotsieerimislepingus sätestatud tariifsete soodustuste andmiseks Lääne-Saharast pärinevatele toodetele. Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline leping on ainus vahend, millega tagada, et Lääne-Saharast pärinevatele toodetele võib anda sooduspäritolustaatuse, sest üksnes Maroko ametiasutustel on võimalik tagada kõnealuste soodustuste andmiseks vajalike nõuete täitmine.“[48]

38. Vaidlusalune leping sõlmiti 25. oktoobril 2018 kirjavahetuse vormis. Sellega lisati assotsieerimislepingusse ühisdeklaratsioon, millega laiendatakse tariifset sooduskohtlemist Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodetele.

39. Ühisdeklaratsioon on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lääne-Saharast pärinevate toodete suhtes, mida kontrollib Maroko Kuningriigi toll, kohaldatakse samu kaubandussoodustusi nagu need, mida Euroopa Liit annab assotsieerimislepinguga hõlmatud toodetele.

2. Protokolli nr 4 kohaldatakse *mutatis mutandis* selliste toodete päritolustaatuse kindlaksmääramiseks, millele osutatakse punktis 1, sealhulgas seoses päritolutõenditega.

[46] Kohtuotsuse Western Sahara Campaign UK punktid 64 ja 69.

[47] Vaidlusaluse otsuse põhjendus 6. Vt ka nõukogu dokument 9716/17 – nõukogu istungi tulemused (nõukogu 3544. istung, konkurentsivõime (siseturg, tööstus, teadusuuringud ja kosmos), 29. ja 30. mai 2017), lk 22.

[48] Vaidlusaluse otsuse põhjendused 4–6.

3. Euroopa Liidu liikmesriikide ja Maroko Kuningriigi toll vastutavad selle eest, et protokolli nr 4 kohaldatakse kõnealuste toodete suhtes.“ [49]

40. Nii Euroopa Liidu kui ka Maroko Kuningriigi kirjas, mis moodustavad osa vaidlusalusest lepingust, on sõnaselgelt märgitud, et „käesolev leping ei piira Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi seisukohti Lääne-Sahara staatuse kohta“.

41. Kirjades korratakse, et „mõlemad lepinguosalised kinnitavad veel kord oma toetust ÜRO protsessile ja ÜRO peasekretäri jõupingutustele leida lõplik poliitiline lahendus kooskõlas ÜRO põhikirja eesmärkide ja põhimõtetega ning ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide alusel“.

42. Liit kiitis vaidlusaluse lepingu heaks vaidlusaluse otsusega.

43. Vastuseks kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktile 106 on vaidlusaluse otsuse põhjendustes 7–10 esitatud järgmine selgitus:

„(7) Komisjon hindas lepingu võimalikku mõju säästvale arengule, eelkõige seoses Lääne-Saharast pärinevatele toodetele antud tariifsetest soodustustest lepingust mõjutatud inimestele tulenevate eeliste ja puudustega, ning lepingust mõjutatud territooriumi loodusvarade kasutamisele. Tariifsete soodustuste mõju tööhõivele, inimõigustele ja loodusvarade kasutamisele on väga raske mõõta, kuna see mõju on kaudne. Samuti ei ole lihtne saada asjaomast objektiivset teavet.

(8) Sellest hindamisest nähtub siiski, et üldiselt ületab assotsieerimislepinguga Lääne-Saharast pärinevatele toodetele ette nähtud tariifsetest soodustustest Lääne-Sahara majandusele tulenev kasu, näiteks võimendav mõju majanduskasvule ja seega ka sotsiaalsele arengule, konsultatsiooniprotsessis tõstatatud puudusi, nagu loodusvarade, eelkõige põhjaveevarude laialdane kasutamine, mille lahendamiseks on võetud meetmeid.

(9) Leiti, et tariifsete soodustuste laiendamine Lääne-Saharast pärinevatele toodetele avaldab üldist positiivset mõju lepingust mõjutatud inimestele. Tõenäoliselt peaks see mõju jätkuma ja tulevikus isegi kasvama. Hindamisest nähtub, et tariifsete soodustuste laiendamisega Lääne-Saharast pärinevatele toodetele parandatakse investeerimistingimusi ning edendatakse kiiret ja märkimisväärset majanduskasvu, mis omakorda soodustab tööhõivet. Sellise majandustegevuse ja tootmise olemasolu Lääne-Saharas, mis saaks assotsieerimislepinguga ette nähtud tariifsetest soodustustest kõige rohkem kasu, näitab, et tariifsete soodustuste andmata jätmine kahjustaks olulisel määral Lääne-Sahara eksporti, eelkõige põllumajandus- ja kalandustoodete eksporti. Leitakse, et tariifsete soodustuste andmisel peaks olema positiivne mõju Lääne-Sahara majanduse arengule, hoogustades investeeringute tegemist.

(10) Võttes arvesse Euroopa Kohtu kaalutlusi nõusoleku osas, võttis komisjon koostöös Euroopa välisteenistusega kõik praeguses olukorras mõistlikud ja võimalikud meetmed, et piisavalt kaasata lepingust mõjutatud inimesi eesmärgiga saada lepingule elanikkonna nõusolek. Peeti laiaulatuslikke konsultatsioone ning enamik konsultatsioonides osalenud sotsiaalmajanduslikest ja poliitilistest osalejatest väljendas poolehoidu assotsieerimislepingu kohaste tariifsete soodustuste Lääne-Saharale laiendamisele. Laiendamise vastu olnud osalejad leidsid peamiselt, et lepinguga kinnitatakse Maroko positsiooni Lääne-Sahara territooriumil. Ent lepingu tingimustes ei ole midagi, mis lubaks järeldada, et sellega

[49] Assotsieerimislepingule lisatud ühisdeklaratsioon (ELT 2019, L 34, lk 4). Joonealune märkus eemaldatud.

tunnustatakse Maroko suveräänseid õigusi Lääne-Sahara suhtes. Liit teeb täiendavaid jõupingutusi, et toetada vaidluste rahumeelse lahendamise protsessi, mis algatati ja jätkub ÜRO egiidi all."

D. Vaidlustatud kohtuotsus

44. Polisario Rinne esitas 27. aprillil 2019 hagi vaidlusaluse otsuse tühistamiseks.

45. Üldkohus tegi 29. septembril 2021 vaidlustatud kohtuotsuse, millega ta tühistas vaidlusaluse otsuse.[50]

46. Mis puudutab hagi vastuvõetavust, siis Üldkohus lükkas tagasi nõukogu kaks peamist vastuvõetamatuse väidet, mis olid seotud Polisario Rinde kohtumenetlusõigus- ja -teovõimega ning õigusega esitada hagi vaidlusaluse otsuse peale.[51]

47. Mis puudutab hagi sisu, siis Üldkohus lükkas tagasi Polisario Rinde esimese tühistamisväite, mille kohaselt nõukogul väidetavalt puudus pädevus vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseks.[52] Küll aga nõustus ta Polisario Rinde kolmanda tühistamisväitega, mis puudutas nõukogu kohustust järgida nõudeid, mis tulenevad enesemääramisõigust ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet käsitlevast kohtupraktikast.[53] Teisi Polisario Rinde esitatud tühistamisväiteid Üldkohus ei analüüsinud.

E. Menetlus Euroopa Kohtus

48. Komisjon ja nõukogu paluvad vastavalt 14. detsembril 2021 ja 16. detsembril 2021 esitatud apellatsioonkaebustes, et Euroopa Kohus tühistaks vaidlustatud kohtuotsuse tervikuna, teeks ise otsuse tõstatatud küsimustes, jätaks esimeses kohtuastmes esitatud hagi rahuldamata ja mõistaks kohtukulud välja Polisario Rindelt. Teise võimalusena paluvad need institutsioonid Euroopa Kohtul jätta vaidlusaluse otsuse tagajärjed kehtima 12 kuuks alates kohtuotsuse kuulutamisest.

49. Seda lahendust toetavad Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural ning Belgia, Hispaania, Prantsuse, Ungari, Portugali ja Slovakkia valitsus.

50. Komisjon, nõukogu, Polisario Rinne, Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural ning Belgia, Prantsuse, Hispaania ja Ungari valitsus esitasid oma suulised seisukohad 23. ja 24. oktoobril 2023 toimunud kohtuistungil.

50 Üldkohus otsustas siiski säilitada vaidlusaluse otsuse tagajärgede kehtivuse ajavahemiku jooksul, mis ei ületa Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 esimeses lõigus nimetatud ajavahemikku, või kui selle aja jooksul esitatakse apellatsioonkaebus, siis kuni Euroopa Kohtu otsuse kuulutamiseni. Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 396.

51 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 79–114 ja 133–238.

52 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 240–250.

53 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 251–396.

III. Analüüs

A. Rahvusvahelise õiguse tõlgendamise kohta

51. Võrreldes liidu õigussüsteemiga või selle liikmesriikide õigussüsteemidega on rahvusvaheline õigus vähem kompaktne ja selle süsteemi eeskirjade ühetaolise tähenduse kindlaksmääramise seisukohast märksa detsentraliseeritum süsteem.

52. Kuigi rahvusvahelises õiguses on olemas oma õigusallikate süsteem[54] ja teatavad üldtunnustatud tõlgendamiseeskirjad,[55] puudub selles lõplik tõlgendaja, kelle tõlgendused on kõigile süsteemis osalejatele siduvad.[56]

53. Liidu õigussüsteemi osaks olevate rahvusvahelise tavaõiguse normide sisu tõlgendamisel ei piira liidu institutsioone, sealhulgas liidu kohtuid, sama normi erinevad tõlgendused, mille on andnud teised rahvusvahelise õiguse subjektid.[57]

54. Tõlgendades rahvusvahelise õiguse tähendust liidu õiguskorras, peaks Euroopa Kohus siiski kindlaks tegema, kas rahvusvahelise õiguse tasandil on saavutatud teatav konsensus konkreetse õigusnormi tähenduse suhtes. Minu arvates tuleneb see Euroopa Liidu kohustusest toetada rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist, nagu on sätestatud ELL artikli 3 lõikes 5.

55. Samamoodi nagu liidu institutsioone ei seo rahvusvahelise õiguse tõlgendamine selle õiguskorra teiste subjektide poolt, on Euroopa Kohtu poolt rahvusvahelise õiguse normile antud tõlgendus siduv ainult liidu õigussüsteemis. Sellegipoolest on oluline, et rahvusvahelise õiguse normile tähenduse omistamisel oleks Euroopa Kohus alati teadlik sellest, et tema tõlgendus mõjutab rahvusvahelist õigust ning aitab kaasa tava loomisele ja selle tähenduse kujundamisele.[58]

56. Rahvusvahelise õiguse tõlgendamine liidu õigussüsteemis tõstatab ka küsimuse liidu kohtute ja liidu poliitiliste institutsioonide vahelisest suhtest, kui tegemist on liidule rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste tõlgendamisega.

54 Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 kohaselt on rahvusvahelise õiguse allikateks lepingud ja konventsioonid, tavad, õiguse üldprintsiibid, kohtulahendid ja õigusalased õpetused. Vt üldiselt ka Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, lk 69 jj.

55 Viinis 23. mail 1969 sõlmitud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331; edaspidi „Viini konventsioon“) artiklites 31–33 on sätestatud rahvusvaheliste lepingute tõlgendamise normid. Mõnda neist normidest võib mõista rahvusvahelise tavaõiguse kodifitseerimisena. Seevastu rahvusvahelise tavaõiguse kohaselt peab tõlgendaja kõigepealt kindlaks tegema, kas teatav norm kujutab endast tava, ja seejärel tõlgendama selle tähendust konkreetses olukorras. Selleks on vaja teha kindlaks riikide praktika ja *opinio juris*. Süsteemis, kus puudub üks autoriteetne tõlgendaja, võidakse tavale seeläbi ikkagi omistada erinevaid tähendusi. Selle kohta, kuidas erinevad omavahel *otsustamine*, et teatav norm kujutab endast rahvusvahelise tavaõiguse normi, ja selle normi sisu hilisem *tõlgendamine*, vt Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle“ väljaandes Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (toim), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, lk 136.

56 Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikli 38 lõike 1 punkti d kohaselt on kohtuotsused, sealhulgas Rahvusvahelise Kohtu otsused, üksnes abistavaks allikaks rahvusvahelise õiguse normide määratlemisel.

57 Näiteid rahvusvahelise õiguse tõlgenduste erinevuste mustrite kohta vt Roberts, A., „Patterns of difference and dominance“ väljaandes Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017, lk 232 jj.

58 Vt selle kohta 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, 12. kd, 2013, lk 218, ja Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law“, väljaandes Lusa Bordin, F., Müller, A., ja Pascual-Vives, F. (toim), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, lk 74 ja 75.

57. Liidu välispoliitikas on liidu poliitilistel institutsioonidel ulatuslik kaalutlusõigus.[59] Otsus sõlmida rahvusvaheline leping teise riigiga, sealhulgas otsus potentsiaalselt laiendada selle lepingu kohaldamisala kolmandale territooriumile, on hõlmatud selle kaalutlusõigusega. Euroopa Kohus ei saa seda valikut kahtluse alla seada.

58. Kui aga tehakse poliitiline otsus suhete kohta kolmanda riigi või territooriumiga, ei ole Euroopa Kohus mitte ainult pädev kontrollima liidu välissuhete vastavust ELi lepingust ja ELi toimimise lepingust tulenevatele põhiseaduslikele nõuetele, vaid ta on koguni kohustatud seda tegema.[60]

59. Euroopa Kohus selgitas oma otsuses kohtuasjas Air Transport Association of America jt, et „ELL artikli 3 lõikest 5 tulenevalt toetab liit rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist. Järelikult on liit akti vastuvõtmisel kohustatud järgima rahvusvahelist õigust tervikuna, sealhulgas rahvusvahelist tavaõigust, mis on liidu institutsioonidele siduv.“[61]

60. Täites oma põhiseaduslikku ülesannet tagada Euroopa Liidus õigusriigi põhimõtte järgimine, peab Euroopa Kohus seega hindama, kas rahvusvahelist lepingut sõlmides on liidu institutsioonid rikkunud rahvusvahelise tavaõiguse normidega rahvusvahelise tavaõiguse subjektidele antud õigusi.

61. See eeldab asjaomaste tavaõiguse normide sisu tõlgendamist Euroopa Kohtu poolt. Olukorras, kus on olemas ühtne *opinio juris* õigusliku kohustuse olemasolu kohta (näiteks kohustus tunnustada mitteautonoomse territooriumi enesemääramisõigust), ent mitte selle täpse sisu kohta, nõuab liidu poliitiliste institutsioonide kaalutlusõigus välissuhetes, et Euroopa Kohus toetuks nende institutsioonide valitud tõlgendusele.

B. Käsitletavate apellatsioonkaebuste ulatus ja käesoleva ettepaneku ülesehitus

62. Küsimus, millele Euroopa Kohtul tuleb käsitletavate apellatsioonkaebuste puhul vastata, seisneb sisuliselt järgmises: kas seeläbi, et vaidlusaluse otsusega anti luba sõlmida Maroko Kuningriigiga leping, mis hõlmab Lääne-Sahara territooriumi, rikuti rahvusvahelist tavaõigust, täpsemalt enesemääramisõigust ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Kohus kohtuasjades nõukogu *vs.* Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK?[62]

[59] Vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punkt 24) ja 9. juuni 2022. aasta kohtuotsus Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 99) (kus Euroopa Kohus leidis, et liidu institutsioonidel on välissuhete korraldamisel laiaulatuslik poliitiline otsustusõigus, mis paratamatult eeldab poliitiliste valikute tegemist).

[60] Seetõttu olen asunud seisukohale, et isegi ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas, kus Euroopa Kohtu pädevus on piiratud, ei saa välistada tema pädevust kontrollida liidu tegevuse kooskõla põhiõigustega. Vt selle kohta minu ettepanek liidetud kohtuasjades KS ja KD *vs.* nõukogu jt ning komisjon *vs.* KS ja KD (C-29/22 P ja C-44/22 P, EU:C:2023:901, punktid 115–120). See kohtuasi on Euroopa Kohtus veel pooleli.

[61] Vt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 101) (edaspidi „kohtuotsus Air Transport Association of America jt“).

[62] Seoses argumentidega, millega vaieldi vastu Polisario Rinde kolmanda väite põhjendatusele, leidis Üldkohus, et Polisario Rinne võib vaidlusaluse otsuse õigusliku kehtivuse vaidlustamiseks tugineda kohtuotsusele nõukogu *vs.* Polisario Rinne ning selles enesemääramisõigusele ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttele antud tõlgendusele. Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 297.

63. Sellele küsimusele vastamisel on oluline silmas pidada, et käsitletavad apellatsioonkaebused ei hõlma küsimust, *kas* liit võib omada suhteid Lääne-Sahara territooriumiga;[63] selles küsimuses, mille Üldkohus esimeses kohtuastmes tagasi lükkas, ei ole vastuapellatsioonkaebust esitatud.[64]

64. Seega piirdub Euroopa Kohtu käsitletav küsimus järeldustega, millele Üldkohus jõudis Polisario Rinde kolmanda väite analüüsimisel. Üldkohus leidis, et vaidlusalune otsus on vastuolus enesemääramisõigusega ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttega, nagu Euroopa Kohus oli neid norme tõlgendanud kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne. Nende normidega seotud muud aspektid tõstatati esialgses hagis eraldi, kuid Üldkohus ei käsitlenud neid, kuna pidas hagi põhjendatuks kolmanda väite alusel.[65]

65. Seega ei võimalda käsitletavad apellatsioonkaebused kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne käsitletu kõrval Euroopa Kohtul täiendavalt tõlgendada seda, kuidas enesemääramisõigus reguleerib liidu ja Maroko vahelisi suhteid seoses Lääne-Saharaga.

66. Kuna mõned käsitletavates apellatsioonkaebustes tõstatatud küsimused on siiski tihedalt seotud küsimustega, mis on veel Üldkohtu menetluses[66], siis käsitlen lühidalt ka neid.

67. Minu analüüs on liigendatud järgmiselt. Kõigepealt selgitan, miks ma leian, et Polisario Rindel on õigus käesolevas asjas hagi esitada (jagu C). Sisuliste küsimuste juurde minnes näitan seejärel, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta pidas Polisario Rinde kolmandat väidet põhjendatuks (jagu D). Selleks tõlgendan kõigepealt kohtuotsuseid nõukogu *vs.* Polisario Rinne ja Western Sahara Campaign UK, et täpsustada, millised nende kohtuotsuste elemendid on käsitletavate apellatsioonkaebuste puhul asjakohased (alajagu D.1). Teiseks selgitan, miks Üldkohtu järeldus nõusoleku puudumise kohta rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime tähenduses on väär ning miks Üldkohus leidis seega ekslikult, et vaidlusalune otsus on vastuolus rahvusvahelise õigusega niisugusena, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne (alajagu D.2). Allpool analüüsin, kas nõukogu käsitles kõnealuse lepingu sõlmimisel Lääne-Sahara territooriumi omaette ja eraldiseisva territooriumina kooskõlas tõlgendusega, mille Euroopa Kohus seoses selle territooriumiga andis enesemääramisõiguse sisule kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne (alajagu D.3). Lõpuks kirjeldan lühidalt kohustusi, mis tulenevad enesemääramisõigusest ja mis

63 See küsimus ei ole minu arvates ka asjakohane, kuna liidul peab olema võimalus omada suhteid territooriumidega, mille vastu tal on õigustatud huvi, ilma seeläbi peaks tingimata sattuma ohtu liidu või selle liikmesriikide erapooletus nende territooriumide staatuse suhtes. Seda kahele sambale rajatud poliitikat on õiguskirjanduses kirjeldatud nii, et selle eesmärk on luua poliitilised ja õiguslikud võimalused eraldada suhete omamine tunnustamisest; vt Fischer, S., „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia", European Institute for Security Studies (1.–2. detsember 2010), lk 3, ja Coppieters, B., „Engagement without recognition" väljaandes Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition" (1. trükk, 2019, Routledge: London), lk 243–244 (kus kirjeldatakse, kuidas liidu lähenemisviis vaidlusalustele territooriumidele seisneb kas mittetunnustamises ja suhete omamises või suhete omamises ilma tunnustamiseta). Selle lähenemisviisi praktilise näite kohta seoses Abhaasia konfliktiga vt ELi ja Gruusia koostöönõukogu 12. detsembri 2023. aasta 14. koosolek (UE-GE 4651/1/13), punkt 4.

64 Vt selle kohta vaidlustatud kohtuotsuse punktid 187–189 ja 240–250.

65 Esimeses kohtuastmes esitas Polisario Rinne oma hagi põhjendamiseks kokku 10 väidet, millest ainult esimene ja kolmas väide on aluseks vaidlustatud kohtuotsusele. Ülejäänud kaheksas väites tõstatatakse ka muid rahvusvahelise õigusega seotud küsimusi, nagu rahvusvahelise humanitaarõiguse järgimine (teine väide), enesemääramisõigus (seitsmes väide), rahvusvaheliste lepingute suhteline toime (kaheksas väide) ja rahvusvahelist vastutust käsitlevad õigusnormid (kümnes väide), ning liidu õigusega seotud küsimusi, nagu õiguspäraste ootuste kaitse ja proportsionaalsus (viies ja kuues väide). Kuna Üldkohus neid väiteid vaidlustatud kohtuotsuses ei käsitlenud, jäävad need käsitletavate apellatsioonkaebuste ulatusest välja.

66 Need küsimused kerkisid otseselt või kaudselt ka kohtuasjades, mille tulemusena tehti 19. juuli 2018. aasta kohtumäärus Polisario Rinne *vs.* nõukogu (T-180/14, ei avaldata, EU:T:2018:496) (käsitleb protokolli, millega määrati kindlaks kalapüügivõimalused Lääne-Saharaga külgnevates vetes), 30. novembri 2018. aasta kohtumäärus Polisario Rinne *vs.* nõukogu (T-275/18, ei avaldata, EU:T:2018:869) (käsitleb lennunduslepingut Maroko Kuningriigiga) ja 8. veebruari 2019. aasta kohtumäärus Polisario Rinne *vs.* nõukogu (T-376/18, ei avaldata, EU:T:2019:77) (käsitleb nõukogu otsust, millega anti luba alustada Maroko Kuningriigiga läbirääkimisi kalandusalase partnerluslepingu sõlmimiseks, võttes arvesse kohtuotsust Western Sahara Campaign UK).

jäid vaidlustatud kohtuotsuses käsitlemata, kuid mis on liidule siiski siduvad tema suhetes Lääne-Sahara territooriumiga (jagu E), ning siis teen järelduse oma ettepaneku tagajärgede kohta (IV jagu).

C. Vastuvõetavus ja võimalus tugineda liidu kohtutes rahvusvahelisele tavaõigusele

1. Õigus esitada hagi

68. Minu arvates saab Polisario Rinde õiguse esitada käesolevas kohtuasjas tühistamishagi tuletada Lääne-Sahara rahva õiguslikust staatusest rahvusvahelise avaliku õiguse selle osa alusel, mis on liidule siduv. See rahvas võib väita, et vaidlusalune otsus puudutab teda otseselt ja isiklikult.

69. Lääne-Sahara rahval on enesemääramisõigus, mida Euroopa Kohus on tunnustanud rahvusvahelise tavaõiguse põhimõttena, mis loob liidule siduvaid kohustusi.[67]

70. Nagu Üldkohus sisuliselt selgitas,[68] eksisteerib see õigus ka juhul, kui seda pole veel teostatud. Selle eesmärk on muu hulgas võimaldada kõnealusel rahval valida oma poliitiline tulevik.

71. Kuna Lääne-Sahara rahval on rahvusvahelise õiguse normide alusel teatavad õigused, siis on sellel rahval nende õigusnormide alusel ka (vähemalt tuletatud kujul) õigussubjektsus.[69]

72. Kohtuotsuses Venezuela *vs.* nõukogu (kolmanda riigi puutumus)[70] kinnitas Euroopa Kohus, et üksustel, millel on rahvusvahelise õiguse kohaselt juriidilise isiku staatus, võib olla õigus pöörduda liidu kohtute poole, kui liidu institutsioonide akt neid otseselt ja isiklikult puudutab.[71]

73. See toob mind otsese ja isikliku puutumuse nõuete juurde, mis tulenevad ELTL artikli 263 neljandast lõigust.

74. Vaidlusalune otsus puudutab otseselt Lääne-Sahara rahvast kui kollektiivi ja seega enesemääramisõigusega üksust.[72]

67 Vt kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktid 88–89 ja kohtuotsuse Western Sahara Campaign UK punkt 63. Nende kohtuotsuste kohta vt lisaks käesoleva ettepaneku punkt 96 jj.

68 Vt selle kohta vaidlustatud kohtuotsuse punktid 295 ja 360.

69 Vt näiteks Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, lk 16–17, ja märkus 15 (tõeliselt koloniaalsetel enesemääramisõigusega üksustel on õigussubjektsus juba enne enesemääramise akti teostumist, neil on õigus territoriaalsele ühtsusele ning õigus sellele, et nende suhtes ei kasutataks jõudu ega repressiivseid meetmeid, nad võivad võidelda rahvusliku vabastusliikumise vormis ja eeldatavasti saada oma võitluseks rahvusvahelist toetust; samuti võivad nad ühepoolselt kohaldada rahvusvahelisi relvakonflikte käsitlevaid õigusnorme, mitte aga märksa piiratumaid õigusnorme riigisiseste relvakonfliktide kohta), ning Knoll, B., *The Legal status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, lk 124) (kus leitakse, et üksus on õigussubjekt selles ulatuses, milles rahvusvahelise õigussüsteemi normid sellele üksusele viitavad).

70 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus Venezuela *vs.* nõukogu (kolmanda riigi puutumus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 34).

72 Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 144 märkis, nõuab väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimus, mille kohaselt hagi esemeks olev otsus peab füüsilist või juriidilist isikut otseselt puudutama, kahe kumulatiivse tingimuse täidetust. Esiteks peab vaidlustatud liidu meede avaldama otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale. Teiseks ei tohi see jätta meedet rakendama kohustatud adressaadile mingit kaalutlusõigust: rakendamine on puhtalt automaatne ja tuleneb ainult liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks täiendavaid vahenorme. Vt ka 12. juuli 2022. aasta kohtuotsus Nord Stream 2 *vs.* Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu (C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 43).

75. Esiteks puudutab see otsus territooriumi, mille suhtes Lääne-Sahara rahval on enesemääramisõigus. Seega mõjutab see paratamatult õigusi, mis sellele rahvale seoses selle territooriumiga kuuluvad, sealhulgas õigust kasutada selle territooriumi loodusvarasid. Järelikult mõjutab vaidlusalune otsus Lääne-Sahara rahva õiguslikku seisundit.

76. Teiseks on kohustus kohaldada Lääne-Saharast pärit toodetele sooduskohtlemist liidule siduv, ilma et lisaks vaidlusalusele otsusele oleks vaja teha mingeid kaalutlusotsuseid. Järelikult mõjutab vaidlusalune otsus Lääne-Sahara rahva õiguslikku seisundit ka otseselt.

77. Vaidlusalune otsus puudutab seda rahvast ka isiklikult.

78. Tegemist on ainsa rahvaga, kellel on Lääne-Sahara territooriumi suhtes tunnustatud enesemääramisõigus. Seega eristub see rahvas oma positsiooni mõttes mis tahes muust subjektist.[73]

79. Erinevalt Venezuelast või mis tahes muust riigist, kellel võib olla õigus esitada Euroopa Kohtule hagi, puudub Lääne-Sahara rahval aga valitud või muul viisil tunnustatud esindaja.[74]

80. Kuidas saab see rahvas kaitsta oma kollektiivset enesemääramisõigust liidu kohtutes, kui tal puudub valitud või ühiselt tunnustatud esindaja?[75]

81. ÜRO[76] ega Euroopa Liit ei tunnusta Polisario Rinnet Lääne-Sahara rahva üheainsa esindajana.[77]

[73] Seega on täidetud 15. juuli 1963. aasta kohtuotsusest Plaumann *vs.* komisjon (25/62, EU:C:1963:17, lk 107) tulenev isikliku puutumuse range tingimus.

[74] Mõnevõrra sarnast probleemi välditi 22. juuni 2021. aasta otsuse Venezuela *vs.* nõukogu (kolmanda riigi puutumus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507) aluseks olnud menetluses: kui see kohtuasi esmalt Üldkohtusse jõudis, võistlesid Venezuela Bolívari Vabariigi esindamise õiguse eest Nicolás Maduro ja Juan Guaidó, kusjuures küsimuses, keda peaks pidama Venezuela Bolívari Vabariigi presidendiks, olid liikmesriigid eri meelt. Euroopa Kohus ei pidanud aga selle vabariigi nimel kohtumenetluste lubamise pädevuse küsimust käsitlema, sest 2021. aasta jaanuaris avaldas nõukogu järeldused, millega lahendati see ummikseis Nicolás Maduro kasuks. Vt Euroopa Liidu Nõukogu, nõukogu järeldused Venezuela kohta (25. jaanuar 2021, 5582/21).

[75] Kohtuistungil väljendas komisjon seisukohta, et ühelgi konsultatsioonidesse kaasatud 60 organisatsioonist, valitsusvälisest organisatsioonist, põllumajandustootjate ühendusest, kohalikust valitud esindajast, põllumajandusorganisatsioonist ega muust osalejatest ei ole õigust vaidlusaluse otsuse peale hagi esitada.

[76] Selles küsimuses võin nõustuda nõukogu ja komisjoni seisukohaga, et ainuüksi asjaolust, et ÜRO Peaassamblee 21. novembri 1979. aasta resolutsioonis 34/37 „Question of Western Sahara“ nimetati Polisario Rinnet Lääne-Sahara rahva esindajaks, ei piisa selleks, et tõendada, et ÜRO ja rahvusvaheline üldsus on seda liikumist tõepoolest selles staatuses tunnustanud.

[77] Võrrelgem selle liikumise positsiooni Palestiina Vabastusorganisatsiooni rolliga: viimane võib 28. septembri 1995. aasta Iisraeli – Palestiina vahelepingu (Jordani Läänekalda ja Gaza sektori kohta) tingimuste kohaselt sõlmida teatavates valdkondades rahvusvahelisi lepinguid Palestiina omavalitsuse nimel. Vt (komisjoni) ettepanek võtta vastu nõukogu otsus, mis käsitleb ühelt poolt Euroopa Ühenduse ning teiselt poolt Jordani Läänekalda ja Gaza sektori Palestiina omavalitsuse nimel toimiva Palestiina Vabastusorganisatsiooni (PVO) vahelise kaubandust ja koostööd käsitleva Euroopa – Vahemere piirkonna ajutise assotsiatsioonilepingu sõlmimist (COM(97)51 final).

82. Polisario Rinne on isehakanud vabastusliikumine,[78] mis loodi selleks, et saavutada Lääne-Sahara territooriumil kindlat liiki tulevane valitsemismudel: selle territooriumi *sõltumatus* Maroko Kuningriigist ning *suveräänne* ja iseseisev Sahara riik.[79]

83. Samas ei ole Lääne-Sahara rahvas Polisario Rinnet kunagi sellesse rolli valinud; samuti ei saa kindlalt väita, et Polisario Rinne omab selle rahva (enamuse) toetust.[80]

84. Nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku punktis 9, on enesemääramisõiguse teostamisel kolm võimalikku tulemust, kusjuures iseseisva riigi moodustamine on vaid üks neist kolmest tulemusest. Polisario Rinde tunnustamine Lääne-Sahara rahva ainsa esindajana ei oleks seega kooskõlas Euroopa Liidu neutraalse seisukohaga enesemääramisprotsessi tulemuse suhtes.[81]

85. Samuti ei oleks selline tunnustamine Euroopa Kohtu jaoks võimalik, sest see läheks vastuollu liidu ja liikmesriikide välispoliitilise otsusega mitte tunnustada Polisario Rinde eristaatust.[82]

86. Isegi kui Polisario Rinne ei ole ainuesindaja, ei saa eitada, et see liikumine on Lääne-Sahara territooriumi enesemääramise ÜRO protsessis üks suhtluspartner ja et teda võib selles protsessis pidada (vähemalt) osa Lääne-Sahara rahva huvide ja soovide väljendajaks.

87. Pealegi kuulub sellele subjektile 20% Lääne-Sahara territooriumist ning seega teostab ta tegelikku kontrolli selle territooriumi ja seal elava rahva üle.[83] Järelikult on Polisario Rindel huvi kaitsta Lääne-Sahara territooriumi territoriaalset terviklikkust sellel territooriumil elava rahva enesemääramisõiguse alusel.[84]

78 Ei ÜRO, Euroopa Liit ega selle liikmesriigid ei ole Polisario Rinnet siiski kunagi „rahva vabastusliikumisena“ tunnustanud. „Rahva vabastusliikumise“ staatuse ja volituste kohta vt Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. trükk, Oxford University Press, 2019, lk 113, kus selgitatakse, et vabastusliikumisena tunnustatud poliitilistel üksustel on teatav hulk juriidilisi õigusi ja kohustusi, sealhulgas pädevus sõlmida siduvaid rahvusvahelisi lepinguid teiste rahvusvaheliste juriidiliste isikutega ja õigus osaleda ÜRO tegevuses vaatlejana; see õigus on sõnaselgelt sätestatud mitmes ÜRO Peaassamblee resolutsioonis.

79 Vt selle kohta ka vaidlustatud kohtuotsuse punktid 6 ja 104. Vt ka Sahara Araabia Demokraatliku Vabariigi „põhiseaduse“ preambul ning artiklid 1, 24, 32, 46, 144 ja 146. Selle artiklis 32 selgitatakse nimelt, et kuni riikliku suveräänsuse täieliku taastamiseni on Frente POLISARIO puhul tegemist poliitilise raamistikuga, mis ühendab ja mobiliseerib poliitiliselt Sahara elanikke eesmärgiga väljendada nende püüdlusi ja seaduslikke õigusi saavutada enesemääramine ja iseseisvus, kaitsta oma rahvuslikku ühtsust ning viia lõpule sõltumatu Sahara riigi ülesehitamine.

80 Kui püüda tõmmata paralleeli Lääne demokraatliku ühiskonna korraldusega, siis oleks Polisario Rinde näol parimal juhul tegemist ühe erakonnaga, mis kandideerib veel moodustamata valitsuses osalemiseks mandaadi saamiseks. Erakond, mida ei ole veel valitud, ei saaks aga seda valitsust esindada.

81 Euroopa Liidu praegune seisukoht näib olevat see, et poliitilise protsessi eesmärk Lääne-Sahara küsimuses peaks olema leida õiglane, realistlik, pragmaatiline, püsiv ja vastastikku vastuvõetav poliitiline lahendus, mis põhineb kompromissil; vt assotsiatsiooninõukogu 14. istungiga seoses tehtud Euroopa Liidu ja Maroko ühisavalduse punkt 13 (27. juuni 2019), kättesaadav aadressil 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 Vt analoogia alusel 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punkt 24) (kus Euroopa Kohus sedastas, et välissuhete korraldamine eeldab poliitilisi valikuid ja liit peab saama vabalt otsustada, millist kohtlemist ta kolmandatele riikidele võimaldab).

83 Tegeliku kontrolli tagajärgede kohta vt 21. juuni 1971. aasta nõuandev arvamus, milles käsitletakse riikidele tekkivaid õiguslikke tagajärgi, mis tulenevad Lõuna-Aafrika Vabariigi jätkuvast kohalolekust Namiibias (Edela-Aafrika) vaatamata ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonile 276 (1970) (*ICJ Reports* 1971, lk 16, punkt 118) (kus selgitatakse, et riigi vastutus teisi riike mõjutavate tegude eest tuleneb territooriumi füüsilisest kontrollimisest, mitte suveräänsusest või staatuse õiguspärasusest).

84 Vt selle kohta ÜRO Peaassamblee resolutsioon 1514 (XV) *„Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples“* (14. detsember 1960) (milles märgitakse, et igasugune katse osaliselt või täielikult lõhkuda riigi rahvuslikku ühtsust ja territoriaalset terviklikkust on vastuolus ÜRO põhikirja eesmärkide ja põhimõtetega).

88. Sellest järeldub minu arvates, et kui Polisario Rinne soovib esitada liidu kohtutele hagi eesmärgiga tagada, et liidu suhted Lääne-Sahara territooriumiga ei riivaks õigusi, mis Lääne-Sahara rahvale rahvusvahelise tavaõiguse kohaselt kuuluvad, tuleks Polisario Rinnet tunnustada vähemalt selle rahva esindamise *osalist* staatust omavana. [85]

89. Kui see nii ei oleks, võetaks Lääne-Sahara rahvalt, kes oma praeguses olukorras ei ole täielikult määratletav ja kellel puudub ainuesindaja või tunnustatud esindaja, võimalus tugineda liidu kohtutes õigustele, mis talle kollektiivselt kuuluvad rahvusvahelise avaliku õiguse selle osa alusel, mis on ka liidu õiguse osa. [86]

90. Selline tulemus ei oleks kooskõlas õigusriigi põhimõttega, mis on üks ELL artiklis 2 sätestatud väärtustest [87] ja üks Euroopa Liidu põhiseaduslikest alustaladest [88].

91. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku nõustuda Üldkohtu järeldusega, et esimeses kohtuastmes esitatud hagi on vastuvõetav, ehkki teistsuguste põhjenduste alusel.

2. Liidu kohtutes rahvusvahelisele tavaõigusele tuginemine

92. Tuginedes kohtuotsusele Air Transport Association of America jt, väidavad komisjon ja nõukogu oma apellatsioonkaebustes, et Polisario Rinne ei saa vaidlusaluse otsuse õigusliku kehtivuse vaidlustamiseks liidu kohtutes tugineda rahvusvahelisele tavaõigusele.

93. Ma ei nõustu selle väitega. Minu arvates võib Euroopa Kohus teostada oma pädevust teha kohtulikku kontrolli rahvusvahelise õiguse selle osa alusel, mis on liidule siduv, ja hinnata vaidlusaluse rahvusvahelise lepingu sõlmimist käsitleva vaidlusaluse otsuse õiguspärasust. See otsus puudutab Lääne-Sahara rahvast otseselt ja isiklikult ning võib riivata neile rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtetest tulenevaid õigusi.

94. Käesoleva kohtuasja arutamisega ei muutu Euroopa Kohus – nagu väidetakse – rahvusvaheliseks kohtuks. Vastupidi, Euroopa Kohtu konstitutsiooniline kohustus on tagada, et liidu institutsioonid ei rikuks aluslepingute kohaldamisel õigusnorme. ELL artikli 3 lõike 5 kohaselt hõlmavad need õigusnormid rahvusvahelist tavaõigust ja ÜRO põhikirjas tunnustatud põhimõtteid. Pealegi ei ole olemas ühtegi teist kohut, kes saaks sellise vaidluse lahendada.

95. Niivõrd, kuivõrd kõnealused rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtted on piisavalt selged, et võimaldada Euroopa Kohtul hinnata, kas nõukogul oli õigus vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisega vaidlusalust rahvusvahelist lepingut sõlmida, võib Polisario Rinne nendele rahvusvahelise õiguse normidele Euroopa Kohtus tugineda.

[85] Sellise tunnustamise eeltingimus peaks siiski olema see, et Polisario Rinde tegelik eesmärk on esindada Lääne-Sahara rahva (osa) huve. Vt analoogia alusel 21. septembri 2023. aasta kohtuotsus China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products jt *vs.* komisjon (C-478/21 P, EU:C:2023:685, punkt 67) (kus „esindava ühenduse“ staatuse eeltingimuseks seatakse kolmanda riigi importijate või eksportijate üldiste ja kollektiivsete huvide olemasolu ning kolmanda riigi sekkumise puudumine).

[86] Vt analoogia alusel 22. juuni 2021. aasta kohtuotsus Venezuela *vs.* nõukogu (kolmanda riigi puutumus) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 34) (kus tunnustatakse kolmanda riigi staatust „juriidilise isikuna“, sest vastasel juhul ei oleks sellel riigil oma õiguste rikkumise korral mingit võimalust oma huve kaitsta).

[87] Vt selle kohta 16. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Ungari *vs.* Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu (C-156/21, EU:C:2022:97, punktid 127 ja 128) ning 16. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Poola vs. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu (C-157/21, EU:C:2022:98, punktid 192 ja 193).

[88] Vt selle kohta 23. aprilli 1986. aasta kohtuotsus Les Verts *vs.* Euroopa Parlament (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23).

D. Üldkohus ekslik arvamus, et Polisario Rinde kolmas väide on põhjendatud

1. Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne *tõlgendamine*

96. Meenutan, et käsitletavate apellatsioonkaebuste ulatus hõlmab üksnes küsimust, kas vaidlusalune otsus on vastuolus tõlgendusega, mille Euroopa Kohus andis enesemääramisõigusele ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttele kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne. Seetõttu tuleb analüüsida, mida täpselt Euroopa Kohus selles kohtuotsuses sedastas.

97. Järelduseni, et vaidlusalune leping ei ole Lääne-Sahara territooriumi suhtes kohaldatav, jõudis Euroopa Kohus järgmiselt.

98. Euroopa Kohus tunnistas, et Lääne-Sahara territoorium on ÜRO põhikirja artikli 73 tähenduses mitteautonoomne territoorium.[89] Seejärel märkis ta, et mitteautonoomsel territooriumil on enesemääramisõigus ning et tegemist on „õigusega, millele saab tugineda *erga omnes*, ning ühega rahvusvahelise õiguse kesksetest põhimõtetest“.[90] Seega leidis Euroopa Kohus, et enesemääramisõigus on osa liidu ja Maroko Kuningriigi vahelistes suhetes kohaldatavatest rahvusvahelise avaliku õiguse normidest, mida liidu kohtud peavad arvesse võtma.[91]

99. ÜRO põhikirja kohaselt on mitteautonoomsel territooriumil „eraldiseisev ja erinev“ staatus.[92] Seetõttu järeldas Euroopa Kohus, et väljendit „Maroko Kuningriik“ ei saa tõlgendada nii, et Lääne-Sahara kuulub assotsieerimislepingu kohaldamisalasse.[93]

100. Euroopa Kohus otsustas veel, et rahvusvaheline leping võib olla riigile siduv muu territooriumi osas, kuid selline kavatsus peab ilmnema asjaomasest lepingust või olema muul viisil tõendatud.[94] Ta leidis aga, et vastupidi Üldkohtu järeldustele ei saa assotsieerimislepingut tõlgendada nii, et sellega nähti vaikimisi ette lepingu kohaldamine Lääne-Sahara territooriumi suhtes.[95]

101. Seejärel käsitles Euroopa Kohus rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet. Ta leidis, et see põhimõte kujutab endast rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtet, mis on kodifitseeritud rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni[96] (edaspidi „Viini konventsioon“) artiklis 34. Selle põhimõtte kohaselt ei too rahvusvahelised lepingud kolmandatele riikidele kaasa kohustusi ega õigusi ilma nende nõusolekuta.[97]

89 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 93.

90 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 88 ja seal viidatud kohtupraktika. Euroopa Kohus viitas Lääne-Sahara kohta esitatud nõuandva arvamuse punktidele 54–56 ja Rahvusvahelise Kohtu 30. juuni 1995. aasta otsusele Ida-Timorit puudutanud kohtuasjas (Portugal *vs.* Austraalia) (*ICJ Reports* 1995, lk 90, punkt 29).

91 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 89.

92 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 90. Selle järelduse tegemisel tugines Euroopa Kohus ÜRO Peaassamblee 24. oktoobri 1970. aasta resolutsioonile 2625 (XXV) „Deklaratsioon riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja riikidevahelist koostööd käsitlevate rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohta vastavalt ÜRO põhikirjale“.

93 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 92.

94 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 98.

95 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 99. Euroopa Kohtu analüüsi Euroopa Liidu ja Maroko Kuningriigi kavatsuste puudumise kohta seoses 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimislepinguga on kritiseerinud Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments“, *European Law Review*, 43(5). kd, lk 746 jj, kes leidis, et poolte kavatsus hõlmata Lääne-Sahara ilmnes juba juhtumi asjaoludest.

96 Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon, mis sõlmiti Viinis 23. mail 1969 (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331).

97 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 100.

102. Lõpuks otsustas Euroopa Kohus käesolevas kohtuasjas arutuse all oleva kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktis 106, et „Lääne-Sahara rahvast [tuleb] vaadelda rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtte tähenduses kui „kolmandat isikut". Seega peab Lääne-Sahara rahvas andma oma „nõusoleku" 2012. aasta kaubanduse liberaliseerimislepingu kohaldamisele Lääne-Sahara suhtes. Seejuures „[ei ole] vaja kindlaks teha, kas leping koormab kolmandat isikut või vastupidi, toob talle kasu". [98]

103. Kuna ei tõendatud, et Lääne-Sahara rahvas oleks andnud oma nõusoleku selleks, et assotsieerimisleping teda mõjutab, järeldas Euroopa Kohus, et selle lepingu tõlgendamine Lääne-Sahara territooriumi suhtes kohaldatavana oleks vastuolus enesemääramisõigusega ja rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttega. [99]

104. Millised reeglid saab neist Euroopa Kohtu järeldustest tuletada?

105. Seoses enesemääramisõigusega selgitas Euroopa Kohus kahte küsimust. Esiteks sedastas ta, et enesemääramisõigus on rahvusvahelise õiguse tavanorm, mis kehtib *erga omnes* ja on seetõttu Euroopa Liidule siduv. Teiseks leidis Euroopa Kohus, et enesemääramisõigus nõuab, et Lääne-Saharat käsitataks Maroko Kuningriigist eraldiseisva territooriumina.

106. Euroopa Kohus ei analüüsinud enesemääramisõiguse sisu. [100] Siiski osutas ta, et Lääne-Sahara rahvas, kellel on Lääne-Sahara mitteautonoomse territooriumiga seoses enesemääramisõigus, peab andma oma *nõusoleku* lepingule, mida kavatsetakse selle territooriumi suhtes kohaldada.

107. Kas Euroopa Kohus jõudis sellele järeldusele lähtudes enesemääramisõigusest? Minu arvates mitte. Ta tuletas nõusoleku nõude rahvusvaheliste lepingute suhtelist toimet reguleerivatest normidest, eelkõige Viini konventsiooni artiklist 34.

108. Euroopa Liit ei ole Viini konventsiooni osaline ja selle sätted ei saa olla talle siduvad. Euroopa Kohus pidas aga Viini konventsiooni artiklit 34 rahvusvahelise õiguse tavanormi väljenduseks, [101] mis on liidule tema tegevuses siduv. [102]

109. Viini konventsiooni artiklis 34 on sätestatud, et leping ei loo kolmandale riigile kaasa kohustusi ega õigusi ilma tema nõusolekuta. Kuigi selles sättes viidatakse „riigi" nõusolekule, leidis Euroopa Kohus, et sama reegel kehtib ka mitteautonoomsete territooriumide puhul. [103]

98 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 106.

99 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 106. Sel viisil võttis Euroopa Kohus kokku ka oma järeldused kohtuotsuses Western Sahara Campaign UK (punkt 63).

100 Vt selle kohta ka Molnar, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?" väljaandes in Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (toim), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, lk 14 ja 15 (kus leiti, et liidu kohus hoidus enesemääramisõiguse tegelikust tõlgendamisest).

101 Vt selle kohta 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punktid 44 ja 52) ja kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 100 (kus leiti, et Viini konventsiooni artikkel 34 on rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtte „konkreetne väljendus"). Näidet selle kohta, kui Euroopa Kohus ei pidanud Viini konventsiooni rahvusvahelist tavaõigust kajastavaks, vt 16. juuni 1998. aasta kohtuotsusest Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, punkt 59).

102 Kohtupraktikast nähtub, et rahvusvaheline tavaõigus on liidule siduv. Vt näiteks kohtuotsuse Air Transport Association of America jt punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika.

103 Enne kohtuotsust nõukogu *vs.* Polisario Rinne oli Euroopa Kohus juba sedastanud, et „kolmas isik" rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtte tähenduses, mis on kodifitseeritud Viini konventsiooni artiklis 34, ei pruugi tähendada ainult „riiki". Nii leidis Euroopa Kohus 25. veebruari 2010. aasta kohtuotsuses Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 52), et kui EÜ-Iisraeli assotsiatsioonilepingut (EÜT 2000, L 147, lk 3) tõlgendada nii, et Iisraeli tollil on Jordani Läänekaldalt pärit kaupade suhtes pädevus, paneks see Palestiina tollile kohustuse ilma Palestiina Vabastusorganisatsiooni nõusolekuta.

110. Kuigi võib väita, et see hinnang kujutab endast Euroopa Kohtu tõlgendust rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõttele, ei saa rahvusvahelise õiguse seisukohast iseenesest välistada, et Viini konventsiooni artikkel 34 võib olla kohaldatav ka mitteautonoomse territooriumi kui kolmanda poole suhtes. [104]

111. Ent see ei lahenda küsimust, *kuidas, kui üldse*, saaks mitteautonoomne territoorium, nagu Lääne-Sahara, anda oma nõusoleku sellele, et rahvusvaheline leping on talle siduv.

112. Kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne ei pidanud Euroopa Kohus seda küsimust analüüsima. Ta üksnes nentis, et tegelikult ei ole Lääne-Sahara rahvas andnud oma nõusolekut sellele, et liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline rahvusvaheline leping on talle siduv. See võimaldas Euroopa Kohtul järeldada, et assotsieerimisleping ei laiene Lääne-Sahara territooriumile: lepingupooled ei ole seda sõnaselgelt ette näinud ja kolmas pool (Lääne-Sahara rahvas) ei ole selliseks laienemiseks nõusolekut andnud.

113. Selles kohtuotsuses ei olnud seega vaja hinnata, *kuidas* Maroko Kuningriigiga sõlmitud leping võiks olla Lääne-Sahara territooriumi suhtes õiguslikult kohaldatav, kuna Euroopa Kohtu hinnangul ei ole see Lääne-Sahara suhtes üldse kohaldatav. Niisiis järeldas Üldkohus õigesti, et „liidu kohtud [ei ole kohtuotsustes [Polisario Rinne *vs.* nõukogu ja Western Sahara Campaign UK] seisukohta võtnud vaidlustes, mis puudutavad lepinguid liidu ja Maroko Kuningriigi vahel, mis sisaldavad sõnaselget sätet, millega on Lääne-Sahara arvatud selle lepingu territoriaalsesse kohaldamisalasse“, nagu see on käesolevas kohtuasjas.

114. Sellest vaatenurgast vaadelduna ei tule nõusoleku nõuet niisugusena, nagu seda on kirjeldatud kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktis 106, mõista juhisena küsimuses, kas ja kuidas võib liidu ja Maroko Kuningriigi vaheline leping hõlmata Lääne-Sahara territooriumi. Pigem tuleb seda mõista üksnes *ühena argumentidest* selle kohta, miks tolles kohtuasjas kõne all olnud lepingu kohaldamisala ei saanud hõlmata Lääne-Sahara territooriumi.

115. Seda silmas pidades hindan ma, kas Üldkohus tõlgendas õigesti nõusoleku nõuet niisugusena, nagu see kajastub kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne.

2. Rahvusvaheliste lepingute suhteline toime ja nõusoleku nõue

(a) Üldkohtu järeldused

116. Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et liidu ja Maroko Kuningriigi kavatsus oli sõlmida kahepoolne leping, mida kohaldataks ka Lääne-Sahara territooriumi suhtes. [105]

117. Polisario Rinde kolmanda väite sisulisel analüüsimisel hindas Üldkohus kõigepealt, kas nõukogu oli järginud nõusoleku nõuet vastavalt kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktile 106.

[104] Teistsuguse arvamuse kohta vt Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II“, *Common Market Law Review*, 60(1). kd, joonealune märkus 61 ning tekst lk 230 ja 231.

[105] Seega ei saa Euroopa Kohus järeldada – nagu kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne –, et vaidlusaluse lepingu kohaldamisala ei hõlma Lääne-Sahara territooriumi.

118. Ta nentis, et kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne ei täpsustanud Euroopa Kohus, kuidas seda nõusolekut võib väljendada.[106] Seetõttu uuris Üldkohus nõusoleku andmise viisi kindlaksmääramiseks Viini konventsiooni.

119. Riikide puhul käsitletakse seda küsimust Viini konventsiooni artiklites 35 ja 36. Nende sätete kohaselt on kolmandale riigile kohustusi kehtestava lepingu kohaldamiseks vaja sõnaselget kirjalikku nõusolekut. Seevastu juhul, kui lepinguga antakse kolmandale riigile üksnes õigusi, eeldatakse selle riigi nõusolekut.

120. Neid Viini konventsiooni sätteid arvestades järeldas Üldkohus, et kuna vaidlusalune leping ei anna Lääne-Sahara rahvale õigusi, vaid paneb talle kohustusi,[107] on vajalik selle rahva sõnaselge nõusolek.[108]

121. Seejärel analüüsis Üldkohus, kas Lääne-Sahara rahvalt saadi sõnaselge nõusolek, ning järeldas, et komisjoni ja Euroopa välisteenistuse läbi viidud konsultatsioone ei saa mõista nii, et nende kaudu saadi selle rahva nõusolek.[109]

122. Ma võin Üldkohtu selle järeldusega nõustuda.

123. Mõistete „mitteautonoomse territooriumi elanikkond“ ja „mitteautonoomse territooriumi rahvas“ vahel on vahe: viimane tähendab poliitilist üksust, millel on enesemääramisõigus, samas kui esimene tähendab territooriumi elanikke.[110]

124. Komisjon ja Euroopa välisteenistus viisid läbi konsultatsioonid „mõjutatud inimestega“, mis Üldkohtu õigustatud märkuse kohaselt hõlmasid „peamiselt elanikkonda, kes praegu Lääne-Sahara territooriumil elab, olenemata tema kuuluvusest selle territooriumi rahva hulka“.[111] Seega ei saa neid konsultatsioone pidada samaväärseks Lääne-Sahara mitteautonoomse territooriumi „rahvalt“ nõusoleku saamisega.

125. Käsitletavate apellatsioonkaebuste pooled ja menetlusse astujad on vaielnud selle üle, kas Viini konventsiooni artiklid 35 ja 36 on mitteautonoomse territooriumi suhtes üldse kohaldatavad ja liidule siduvad. On põhjust järeldada, et need sätted ei kodifitseeri rahvusvahelise

106 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 311.

107 Üldkohus leidis, et vaidlusalune leping võib tekitada õigusi ainult sellistele eraõiguslikele isikutele nagu selle lepinguga hõlmatud toodete eksportijad, ent mitte Lääne-Sahara rahvale kui selle lepingu „kolmandale poolele“. Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 321 ja 322. Õiguskirjanduses ja Viini konventsiooni ettevalmistavates materjalides leitakse igal juhul, et on võimalik eristada lepinguid, mis toovad kolmandate riikide füüsilistele või juriidilistele isikutele *faktilist kasu*, ning lepinguid, mis loovad asjaomasele kolmandale riigile *õigusi ja kohustusi*. Vt selle kohta Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, kd I/3, 2. trükk, De Gruyter, Berlin, 2002, lk 617; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties“ väljaandes von Bogdandy, A., ja Wolfrum, R. (toim), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 6. kd, 2002, lk 104–105; ja Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, 2. kd, 1964, lk 21 (neis kõigis eristatakse tõeliselt kolmandate isikute *kasuks* sõlmitavaid lepinguid (st neid, millega antakse kolmandale poolele tema enda õigused) lepingutest, mis on kolmandale poolele kasulikud *tehnilises mõttes* (lepingud, millega pakutakse kolmandale poolele või tema subjektidele eeliseid ilma lepingus osalemata või millega antakse teatud õigused)).

108 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 323–326.

109 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 384.

110 Vt selle kohta Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, 52(1). kd, 2019, lk 18.

111 Vaidlustatud kohtuotsuse punkt 337.

tavaõiguse norme,[112] vähemalt mitte siis, kui rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet tõlgendatakse mitteautonoomsete territooriumide suhtes kohaldatavana. Kui see on rahvusvahelise õiguse praeguse seisu kohaselt tõepoolest nii, siis ei saa need Viini konventsiooni sätted olla liidule siduvad.

126. Küsimus, kas Viini konventsiooni artiklid 35 ja 36 tõepoolest näevad ette selle, kuidas tuleks mitteautonoomse territooriumi korral nõusolek anda, ei ole minu arvates siiski oluline.

127. Nagu ma allpool selgitan, on minu seisukoht, et Lääne-Sahara rahvas kui Viini konventsiooni artikli 34 tähenduses kolmas pool ei saa oma praeguse organiseerituse juures ise vajalikku nõusolekut anda. See ei tähenda aga, et nõusolekut ei saa anda selle rahva *nimel*.

(b) Lääne-Sahara rahvas ei saa anda oma „nõusolekut" sellele, et vaidlusalune leping on talle siduv

128. See, kuidas riik annab nõusoleku selleks, et rahvusvaheline leping on talle siduv, on selge. See, kuidas mitteautonoomne territoorium võib anda sellise nõusoleku, ei ole aga kaugeltki selge.[113]

129. Kui kolmandaks pooleks on riik, millele kaks teist riiki soovivad laiendada omavahelise lepingu kohaldamist, siis eeldatakse, et see kolmas riik on rahvusvahelise õiguse kohaselt võimeline ise kõnealust rahvusvahelist lepingut sõlmima. Just sel põhjusel peab ta andma oma nõusoleku, kui ta ei sõlminud lepingut ise, vaid nõustub sellega, et teiste riikide leping on talle siduv.

130. Mitteautonoomse territooriumi „rahva" kui enesemääramisõiguse hoidja positsioon on teistsugune. See rahvas ei saa sõlmida rahvusvahelist lepingut enne, kui ta on oma enesemääramisõigust teostanud, st saavutanud teatava autonoomia.

131. Lääne-Sahara rahval puudub valitud või tunnustatud esindaja, kes saaks anda nõusoleku tema nimel. Isegi kui Polisario Rinne osaleb poliitilistes läbirääkimistes Lääne-Sahara küsimuse lahendamise üle, ei ole see roll sama mis Lääne-Sahara rahva valitud või tunnustatud esindajal, kes väljendab selle rahva kollektiivset tahet. Viimati nimetatud rolli saab omistada üksnes Sahara rahva enesemääramisõiguse teostamise kaudu, mida rahvusvaheline üldsus ei saa korraldada.[114]

132. Ilma ühiselt valitud või tunnustatud esindajata ei saa Sahara rahvas oma seisukohta väljendada. Isegi kui tehtaks kindlaks, millised inimesed kuuluvad Sahara rahva hulka, oleks võimatu saada selle rahva kollektiivset nõusolekut selle rühma iga liikmega peetavate konsultatsioonide teel.

[112] Vt seoses Viini konventsiooni artikliga 35 Laly-Chevalier, C., ja Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969" väljaandes Corten, O., ja Klein, P. (toim), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, II kd, Bruylant, Brüssel, 2006, lk 1429, ja Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States" väljaandes Dörr, O., Schmalenbach, K. (toim), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berliin, 2018, lk 707. Seoses Viini konventsiooni artikliga 36 vt ka d'Argent, P., väljaandes Corten, O., ja Klein, P., *ibid*., lk 1468 ja 1469, ning Proells, A., väljaandes Dörr, O., Schmalenbach, K., *ibid*., lk 720.

[113] Vt selle kohta Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II", *Common Market Law Review*, kd 60(1), lk 231 (kus selgitatakse, et riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide puhul on selge, kuidas nõusolek tuleb anda: kirjaliku nõusolekuna; seevastu kolmanda poole, eriti okupatsiooni all elava rahva nõusoleku väljaselgitamine on keerulisem).

[114] Vt selle kohta minu arutluskäiku käesoleva ettepaneku punktides 79–88.

133. Kui Sahara rahvas teostab oma enesemääramisõigust, omandab ta võime anda nõusolek selleks, et rahvusvaheline leping on tema territooriumile siduv, või sellise lepingu ise sõlmida.

134. Kuni selle ajani ei saa Sahara rahvas anda nõusolekut selleks, et rahvusvaheline leping on talle siduv.

135. Nagu nõukogu ja komisjon on selgitanud, tuleneb juba sõnast „mitteautonoomne“, et rahval, kes ei ole veel teostanud oma enesemääramisõigust, ei ole vahendeid ega struktuuri oma soovide või otsuste väljendamiseks.

136. See tähendab, et nõusolekut selleks, et rahvusvaheline leping on sellele rahvale siduv, võib väljendada keegi teine või et seda nõusolekut ei saa üldse väljendada.

(c) Kas Maroko Kuningriik võib nõustuda vaidlusaluse lepinguga Lääne-Sahara rahva nimel?

137. Kui – nagu mina arvan – Lääne-Sahara rahvas ei saa anda „nõusolekut“ tähenduses, mille Euroopa Kohus andis sellele mõistele kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne, ei Lääne-Sahara territooriumil elava elanikkonnaga konsulteerimise teel ega Polisario Rinde vahendusel, siis kes võib selle rahva nimel kiita heaks Lääne-Sahara territooriumiga rahvusvahelise lepingu sõlmimise?

138. Sobiv raamistik, millest lähtuda sellele küsimusele vastamisel, on dekoloniseerimist käsitlevad õigusnormid.

139. See raamistik sisaldub peamiselt ÜRO põhikirja XI peatükis „Deklaratsioon end ise mittevalitsevate territooriumide kohta“, eelkõige artiklis 73. [115]

140. Kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne tõlgendas Euroopa Kohus enesemääramisõiguse tähendust just selle raamistiku alusel. [116]

141. ÜRO põhikirja XI peatükk väljendab rahvusvahelise üldsuse pühendumust enesemääramisõigusele dekoloniseerimisprotsessis. [117]

142. ÜRO põhikirja artikkel 73 hõlmab eeskirju, mis reguleerivad mitteautonoomsete territooriumide olukorda enne, kui neil on võimalik oma enesemääramisõigust teostada.

143. See säte eeldab esiteks, et territooriume, mille rahvas ei ole veel saavutanud täielikku autonoomiat, haldab mingi teine riik. Selles sättes nimetatakse neid riike „ÜRO liikmed, kes kannavad vastutust või võtavad endale vastutuse territooriumide valitsemise eest, mille rahvad ei ole veel saavutanud täielikku omavalitsust“. Ma nimetan neid riike edaspidi „haldusvõimu teostajateks“.

144. Kuni mitteautonoomse territooriumi rahvas ei ole veel teostanud oma enesemääramisõigust, mis on ÜRO põhikirja artikli 73 lõppeesmärk, sõlmib kõnealust territooriumi puudutavaid rahvusvahelisi lepinguid haldusvõimu teostaja.

115 Crawfordi sõnul on tavapärane, ehkki kitsendav seisukoht see, et XI peatükki kavatseti kohaldada ainult territooriumide suhtes, mida põhikirja vastuvõtmise ajal teati kolooniatena. Lääne-Sahara territoorium vastab sellele kriteeriumile. Vt ka Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. trükk, Oxford University Press, Oxford, 2007, lk 607.

116 Kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punktid 23, 93 ja 105.

117 Nagu Crawford märkis, on liikmesriigid laiendanud ja täpsustanud enesemääramisõiguse toimimist peamiselt just XI peatüki kaudu. Vt Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. trükk, Oxford University Press, Oxford, 2007, lk 603.

145. Sellest järeldub, et haldusvõimu teostajal on ka õigus anda „nõusolek“ kahe teise riigi vahel sõlmitud lepingu kohaldamiseks territooriumil, mida haldusvõimu teostaja haldab.

146. Lääne-Sahara on selles suhtes ainulaadne juhtum. Kui kõikide teiste mitteautonoomsete territooriumide ÜRO loetelus olevate territooriumide puhul on välja toodud haldusvõimu teostaja, siis Lääne-Sahara puhul mitte. [118]

147. ÜRO põhikirja artiklis 73 on haldusvõimu teostajad määratletud kui „ÜRO liikmed, kes *kannavad vastutust või võtavad endale vastutuse* territooriumide valitsemise eest, mille rahvad ei ole veel saavutanud täielikku omavalitsust“. [119]

148. Sõnade „*kannavad vastutust*“ kasutamine näib viitavat riikidele, mille kontrolli all oli mitteautonoomne territoorium ÜRO põhikirja jõustumise ajal.

149. Lääne-Sahara puhul oli seda vastutust kandvaks koloniaalriigiks Hispaania Kuningriik. Hispaania loobus siiski ühepoolselt sellest vastutusest. [120]

150. ÜRO põhikirja artiklis 73 viidatakse ka riikidele, kes „*võtavad […] vastutuse*“ mitteautonoomse territooriumi eest.

151. Käesolevas kohtuasjas esitatud apellatsioonkaebuses väljendas nõukogu seisukohta, et ÜRO põhikirja artikkel 73 on kohaldatav Maroko Kuningriigi kui haldusvõimu teostaja suhtes, kuna see riik *võttis* endale vastutuse Lääne-Sahara territooriumi eest. Nii nõukogu kui ka komisjon kinnitasid seda seisukohta kohtuistungil. Nende institutsioonide selgituste kohaselt tuleneb Maroko Kuningriigi kvalifitseerimine „eeldatavaks“ haldusvõimu teostajaks asjaolust, et Maroko Kuningriigil on tegelik kontroll enamuse Lääne-Sahara territooriumi üle.

152. Kui Maroko Kuningriiki saab õiguspäraselt kvalifitseerida Lääne-Saharas haldusvõimu teostajaks, oleks tal rahvusvahelise õiguse kohaselt õigus sõlmida Lääne-Sahara territooriumi nimel rahvusvaheline leping, mis on sellele territooriumile siduv. Samuti oleks tal õigus nõustuda kolmandate riikide vahel sõlmitud lepingu kohaldamisega Lääne-Sahara territooriumi suhtes, tingimusel et see leping vastab ÜRO põhikirja artiklist 73 tulenevatele tingimustele (vt käesoleva ettepaneku punktid 180–190).

153. On autoreid, kes selle võimalusega ei nõustu, väites, et haldusvõimu teostaja staatus on ÜRO omistatav õiguslik seisund, mida sellise tunnustuse puudumisel ei saa ühepoolselt eeldada. [121]

154. ÜRO põhikirja artiklis 73 aga ei seota haldusvõimu teostaja staatust ühegi ametliku menetluse või tunnustusega. Selle sätte sõnastus viitab pigem sellele, et see staatus on seotud teatava faktilise olukorraga.

[118] ÜRO, mitteautonoomsete territooriumide loetelu piirkondade kaupa, kättesaadav aadressil https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Kohtujuristi kursiiv.

[120] Vt käesoleva ettepaneku punkt 17. Kohtujurist Wathelet väitis oma ettepanekus kohtuasja nõukogu *vs.* Polisario Rinne kohta (C-104/16 P, EU:C:2016:677, punktid 188–191), et õiguslikus mõttes ei saanud Hispaania haldusvõimu teostaja staatusest loobuda, mistõttu ei saa välistada, et Lääne-Sahara territooriumil haldusvõimu teostaja staatus on sellel liikmesriigil tänini.

[121] Vt näiteks Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement“ väljaandes Arts, K., ja Pinto Leite, P. (toim), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, Michigani Ülikool, 2008, lk 241.

155. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on territooriumit *de facto* kontrolliva riigi puhul võimalik üks kolmest õiguslikust kvalifikatsioonist: suveräänsete õiguste omaja, haldaja või okupeerija.[122]

156. Lääne-Saharaga seoses ei pea liidu poliitilised institutsioonid Maroko Kuningriiki okupeerivaks riigiks[123] ega suveräänsete õiguste omajaks,[124] vaid pigem haldusvõimu teostajaks. See tähendab, et nad aktsepteerivad Sahara rahva suveräänseid õigusi Lääne-Sahara territooriumile, kuigi Maroko Kuningriik omab praegu kontrolli selle territooriumi üle.

157. See seisukoht ei ole vastuolus Euroopa Liidu võetud neutraalse seisukohaga Lääne-Sahara küsimuses ÜRO egiidi all toimuva protsessi tulemuse suhtes, kuna haldusvõimu teostajana käsitamine ei välista ühtegi enesemääramisõiguse teostamise võimalikku tulemust.[125]

158. See tõlgendus ei näi olevat vastuolus ka enesemääramisõiguse eesmärgiga, mis nähtub ÜRO põhikirja artiklist 73, kuivõrd see ei takista mitteautonoomse territooriumi rahval seda õigust edaspidi kasutada.

159. Seega ei ole rahvusvahelise õigusega vastuolus käsitus, mille kohaselt Maroko Kuningriik on Lääne-Saharas haldusvõimu teostaja, kellel on seetõttu õigus anda Lääne-Sahara rahva nimel „nõusolek“ Lääne-Sahara territooriumi mõjutavale lepingule selle tõlgenduse tähenduses, mille Euroopa Kohus on andnud rahvusvaheliste lepingute suhtelisele toimele.

160. Kuidas mõjutab see järeldus mõiste „haldusvõimu teostaja“ tõlgendamist Euroopa Kohtu poolt?

161. Euroopa Liidu välissuhetes on liidu poliitilistel institutsioonidel ulatuslik kaalutlusõigus.[126]

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

123 Euroopa Liit ega selle liikmesriigid ei pea Maroko Kuningriiki okupeerivaks riigiks. Sama kehtib ka ÜRO Julgeolekunõukogu kohta. Kahes 1970. aastatel vastu võetud resolutsioonis käsitas ÜRO Peaassamblee Lääne-Sahara annekteerimist Maroko Kuningriigi poolt selle territooriumi okupeerimisena. See erineb näiteks Iisraeli Riigiga ning Jordani Läänekalda ja Gaza sektori territooriumiga seotud olukorrast, mida rahvusvaheline üldsus, sealhulgas Euroopa Liit ja selle liikmesriigid, peab okupatsiooniks. Vt eelkõige Rahvusvahelise Kohtu 9. juuli 2004. aasta nõuandev arvamus, mis käsitleb okupeeritud Palestiina aladel müüri ehitamise õiguslikke tagajärgi (*ICJ Reports* 2004, lk 136, punkt 78). Vt ka 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punktid 34, 35 ja 48). Praegune olukord erineb ka Ida-Timorit puudutanud kohtuasja (Portugal *vs*. Austraalia) (*ICJ Reports* 1995, lk 90) aluseks olnud olukorrast, kus rahvusvaheline üldsus käsitas Indoneesia Vabariigi kohalolekut Ida-Timoris okupatsioonina. Lisaks oli Portugalil sellel territooriumil haldusvõimu teostaja staatus. Seevastu paljud teadlased leiavad, et Maroko Kuningriigil on Lääne-Saharas okupandi staatus. Vt selle kohta kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, joonealune märkus 223).

124 Seda võib järeldada nende valikust käsitada Lääne-Saharat mitteautonoomse territooriumina ja Sahara rahvast subjektina, kellel on õigus otsustada selle territooriumi tuleviku üle. Samuti tähendab Maroko Kuningriigi käsitamine haldusvõimu teostajana seda, et ta ei saa täiel määral teostada suveräänseid õigusi, arvestades tema kohustusi, mis tulenevad ÜRO põhikirja artiklist 73, sealhulgas kohustust valmistada Sahara rahvale ette võimalus teha otsus oma suveräänsuse teostamise viisi kohta.

125 Seda neutraalset seisukohta väljendatakse vaidlusaluse otsuse põhjenduses 3: „liit ei tee ennatlikke järeldusi Lääne-Sahara lõplikku staatust puudutava ÜRO egiidi all toimuva poliitilise protsessi tulemuse osas ja liit on järjepidevalt kinnitanud oma tahet lahendada vaidlus, mis käsitleb Lääne-Saharat, mille ÜRO on kandnud mitteautonoomsete territooriumide loetellu ja mida praegu haldab suurel määral Maroko Kuningriik. Liit toetab täielikult ÜRO peasekretäri ja tema isikliku esindaja püüdlusi aidata pooltel leida olukorrale õiglane, kauakestev ja vastastikku vastuvõetav poliitiline lahendus, millega võimaldatakse Lääne-Sahara elanikele enesemääramisõigus ÜRO põhikirja eesmärkide ja põhimõtete kohaste lepingute raames, nagu on sätestatud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonides, eelkõige resolutsioonides 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) ja 2414 (2018).“

126 Vt muu hulgas 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, punkt 24).

162. See laieneb kohaldatavate õigusnormide tõlgendamisele sellises olukorras, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas, kus rahvusvahelisest õigusest ei tulene ühest seisukohta küsimuses, kas riiki saab käsitada nii, et ta on võtnud vastutuse mitteautonoomse territooriumi eest ÜRO põhikirja artikli 73 tähenduses, teostades tegelikku jurisdiktsioonilist kontrolli selle territooriumi üle.

163. Kuna liidu ja rahvusvahelises õiguses puuduvad selged normid, mis sellise seisukoha välistaksid, ei saa Euroopa Kohtus vaidlustada liidu poliitiliste institutsioonide otsust pidada Maroko Kuningriiki (*de facto*) haldusvõimu teostajaks ÜRO põhikirja artikli 73 tähenduses. [127]

164. Sellisel juhul peab Euroopa Kohus nõustuma nõukogu ja komisjoni seisukohaga kui rahvusvahelise õiguse võimaliku tõlgendusega.

165. Tõsi, Maroko Kuningriik ise ei ole aktsepteerinud Lääne-Sahara territooriumil haldusvõimu teostaja staatust. [128] Tema seisukoht on, et tal on selle territooriumi suhtes suveräänsed õigused. [129]

166. See ei takista siiski liidul oma majandussuhtes Lääne-Sahara territooriumiga ühepoolselt käsitada Maroko Kuningriiki Lääne-Sahara territooriumil (*de facto*) haldusvõimu teostajana.

167. Komisjon selgitas kohtuistungil, et liit teeb seda lihtsalt klauslite „ilma et see piiraks“ abil, mille kasutamine on aktsepteeritav (ja praktiline) viis kolmandate riikide või territooriumidega suhete omamiseks. [130]

168. Asjaolust, et liit ja Maroko Kuningriik leppisid vaidlusaluse lepingu sõlmimisel kokku, et nad ei ole ühel meelel Maroko Kuningriigi staatuses Lääne-Sahara territooriumil, võivad siiski tuleneda täiendavad nõuded, mida liidu institutsioonid peavad täitma rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste täitmiseks ja mida ma analüüsin käesoleva ettepaneku jaos E.

169. Eelnev arutluskäik viib järelduseni, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisega ei rikkunud nõukogu rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet niisugusena, nagu seda on tõlgendatud kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne. See institutsioon sai Lääne-Sahara rahvalt kui vaidlusaluse lepingu kolmandalt poolelt nõusoleku Maroko Kuningriigi kaudu, kes tegutseb sellel territooriumil haldusvõimu teostajana.

127 Liidu institutsioonide ulatuslik kaalutlusruum välissuhetes (väliskaubandussuhetes), mille haldamine eeldab keerukaid poliitilisi ja majanduslikke hinnanguid, tähendab, et Euroopa Kohus saab oma kontrollivolitusi kasutada ainult siis, kui need institutsioonid on teinud ilmse vea. Vt selle kohta 4. oktoobri 1983. aasta kohtuotsus Fediol *vs.* komisjon (191/82, EU:C:1983:259, punkt 30). See tähendab, et kui puuduvad selged rahvusvahelised normid, mille alusel Euroopa Kohus saab seda kontrolli teostada, ei saa liidu institutsioonide valitud tõlgendus kujutada endast ilmset viga.

128 Vt selle kohta ka kohtuotsuse Western Sahara Campaign UK punkt 72 (kus Euroopa Kohus selgitas, et „Maroko Kuningriik on kategooriliselt välistanud, et ta on okupatsioonivõim või valitseja Lääne-Sahara territooriumil“).

129 Oletan, et sel põhjusel ei esita Maroko Kuningriik ÜRO-le ka Lääne-Sahara territooriumi kohta korrapäraselt aruandeid, mis ÜRO põhikirja artikli 73 punkti e kohaselt on haldusvõimu teostaja kohustus.

130 Vt näiteks ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ja teiselt poolt Kosovo* vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping (ELT 2016, L 71, lk 3;„ELi-Kosovo assotsieerimisleping“), mille asjakohases osas on sätestatud, et „leping ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta“; majanduspartnerlusleping ühelt poolt CARIFORUMi riikide ning teiselt poolt Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide vahel (ELT 2008, L 289, lk 3) ning majanduspartnerlusleping ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt SADC majanduspartnerluslepingu riikide vahel (ELT 2016, L 250, lk 3), milles on vastavalt protokolli nr 1 IX lisas ja VIII lisas loetletud mitu mitteautonoomset territooriumi, kusjuures „käesolev loetelu ei määra nende maade ja territooriumide staatust ega selle muutumist tulevikus“.

3. Maroko ja Lääne-Sahara käsitamine eraldi territooriumidena

170. Ainus kohustus, mida Euroopa Kohus kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne pidas enesemääramisõiguse alusel liidule siduvaks, on kohustus käsitada Lääne-Sahara territooriumi Maroko Kuningriigi territooriumist eraldi.[131]

171. See kohustus ei jää täitmata, kui Maroko Kuningriiki käsitatakse ÜRO põhikirja artikli 73 tähenduses haldusvõimu teostajana. Vastupidi, kui Maroko Kuningriigile omistatakse ühepoolselt haldusvõimu teostaja staatus koos kõigi sellest tulenevate kohustustega, välistatakse seeläbi selle riigi suveräänsed õigused Lääne-Sahara territooriumi suhtes.[132]

172. Teisisõnu, Maroko Kuningriik sõlmis liiduga rahvusvahelise lepingu, mis puudutas tema enda territooriumi, ja andis seejärel nõusoleku selle kohaldamiseks Lääne-Sahara eraldiseisva territooriumi suhtes, mida ta praegu haldab.

173. Nagu ma selgitasin oma ettepanekus kohtuasjas Confédération paysanne (Lääne-Saharast pärit melonid ja tomatid), mida samuti täna käsitletakse, nõuab Lääne-Sahara territooriumi ja Maroko Kuningriigi käsitamine eraldi territooriumidena seda, et Lääne-Sahara territooriumilt pärit toodete tollideklaratsioonides ja päritoluriigimärgistusel nimetataks nende toodete päritolukohaks Lääne-Saharat, kusjuures viiteid pärinemisele Maroko Kuningriigist ei tohi kasutada.[133] See puudutab muu hulgas Lääne-Saharast pärit tooteid, mille suhtes nende importimisel liidu tolliterritooriumile kohaldatakse vaidlusaluse lepingu alusel sooduskohtlemist.

174. Eeltoodust järeldub, et vaidlusalust otsust vastu võttes ei rikkunud nõukogu nõuet käsitada Maroko Kuningriigi territooriumi ja Lääne-Sahara territooriumi kahe eraldi territooriumina, mis tuleneb Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne enesemääramisõigusele antud tõlgendusest.

4. Vahejäreldus

175. Vaidlusalune otsus ei riku rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtet ega seda enesemääramisõiguse aspekti, mida käsitleti kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne.

176. Sellest tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles sellega nõustutakse Polisario Rinde kolmanda väitega.

131 Vt selle kohta kohtuotsuse nõukogu *vs.* Polisario Rinne punkt 92.

132 Crawford selgitab, et kuivõrd suveräänsus eeldab absoluutset õigust asjaomast territooriumi kontrollida või käsutada, piiravad artikli 73 punktis b ette nähtud kohustus ja sellega seotud enesemääramise põhimõte oluliselt haldusvõimu teostava riigi suveräänsust. Vt Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. trükk, Oxford University Press, Oxford, 2007, lk 615. Asjaolu, et Maroko Kuningriik ei teosta „täieulatuslikult" oma suveräänseid volitusi Lääne-Sahara territooriumi suhtes, oli ka üks põhjusi, miks Euroopa Kohus 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkt 95) järeldas, et assotsieerimisleping ei ole selle territooriumi suhtes kohaldatav.

133 Vt minu ettepanek kohtuasjas C-399/22: Confédération paysanne (Lääne-Saharast pärit melonid ja tomatid), punkt 138.

E. Muud Euroopa Liidule siduvad kohustused, mis tulenevad Sahara rahva enesemääramisõigusest

177. Järeldus, et enesemääramisõigust ei ole rikutud niivõrd, kuivõrd Euroopa Kohtul oli võimalus seda tõlgendada oma kohtuotsuses nõukogu *vs.* Polisario Rinne, ei võimalda tingimata järeldada, et Maroko Kuningriigiga vaidlusaluse lepingu sõlmimisel järgisid liidu institutsioonid kõiki enesemääramisõigusest tulenevaid kohustusi.

178. Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust selgitada, millised muud kohustused lasuvad liidul Sahara rahva enesemääramisõiguse tõttu. Kuna Üldkohus ei ole selle küsimuse kohta lahendit teinud, ei kuulu see käsitletavate apellatsioonkaebuste ulatusse, mistõttu ei saa Euroopa Kohus seda küsimust käesolevas asjas autonoomselt analüüsida.

179. Sellele vaatamata pean vajalikuks lühidalt käsitleda kahte enesemääramisõigusest tulenevat küsimust, mis on asjakohased stsenaariumi puhul, kus liidu institutsioonid käsitavad Maroko Kuningriiki Lääne-Sahara territooriumil (*de facto*) haldusvõimu teostajana.

180. *Esiteks*, ÜRO põhikirja artikkel 73 paneb haldusvõimu teostajatele kohustuse, mida sageli nimetatakse „pühaks kohustuseks“. Selles artiklis on sätestatud, et „[mitteautonoomsete territooriumide] rahvastiku huvid on esmajärgulised“ ja et haldusvõimu teostajad „võtavad endale pühaks kohustuseks maksimaalselt soodustada nende territooriumide rahvastiku heaolu rahvusvahelise rahu ja julgeoleku süsteemi raamides, mis on sisse seatud käesoleva põhikirjaga“.

181. Kuni ajani, mil Sahara rahvas teostab oma enesemääramisõigust, peab Maroko Kuningriik kui selle rahva territooriumi (*de facto*) haldaja tegutsema üksnes Lääne-Sahara „territooriumi rahvastiku“ huvides. Seda kohustust peab järgima ka Maroko Kuningriigi poolt Sahara rahva nimel rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime tähenduses antav nõusolek.

182. Põhimõtteliselt käsitleb ÜRO põhikirja artikkel 73 haldusvõimu teostaja „püha kohustust“. Samas on ilmne, et Euroopa Kohus ei ole pädev otsustama, kas välisriik järgib rahvusvahelist avalikku õigust, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtteid.

183. Sellele vaatamata võivad ÜRO põhikirja artiklis 73 sätestatud enesemääramisõigusest tuleneda kohustused ka riikidele (või rahvusvahelistele organisatsioonidele), kes omavad haldusvõimu teostajaga suhteid seoses viimase poolt hallatava mitteautonoomse territooriumiga.

184. Käesoleva kohtuasja kontekstis leidsid nõukogu ja komisjon, et „püha kohustus“ on liidule siduv ka tema suhetes Lääne-Sahara mitteautonoomsel territooriumil (de facto) haldusvõimu teostajaga. Isegi kui liit ei ole ÜRO põhikirja osaline, on see põhikiri ELL artikli 21 alusel liidule siduv tema välissuhetes.

185. Seega võib järeldada, et liidu institutsioonid võivad sõlmida Maroko Kuningriigiga kui haldusvõimu teostajaga Lääne-Saharat puudutavaid kokkuleppeid üksnes juhul, kui need kokkulepped toovad kasu „selle territooriumi rahvastikule“.

186. Minu arvates on sellel kohustusel täiendav tähtsus, mis tuleneb asjaolust, et Maroko Kuningriik peab end Lääne-Sahara territooriumi suhtes suveräänseid õigusi omavaks riigiks, mitte selle territooriumi halduriks. Järelikult leiab ta, et ÜRO põhikirja artikli 73 kohaselt

haldusvõimu teostajate poolt tavaliselt võetav „püha kohustus“ ei ole tema suhtes kohaldatav. Seepärast tuleb liidu institutsioonidel tagada, et sõlmitavad kokkulepped toovad kasu Lääne-Sahara „territooriumi rahvastikule“, nagu nõuab ÜRO põhikirja artikkel 73.

187. See järeldus tõstatab paratamatult küsimusi, mida Üldkohtus ei arutatud: mida mõistetakse ÜRO põhikirja artiklis 73 kasutatud mõiste „territooriumi rahvastik“ all? Kas komisjoni ja Euroopa välisteenistuse korraldatud konsultatsioonid vastavad nõudele, et liidu institutsioonid peavad kontrollima, kas vaidlusalune leping on kasulik „territooriumi rahvastikule“?

188. *Teiseks* tõstatub küsimus, milliseid kohustusi peavad liidu institutsioonid täitma, et austada Sahara rahva õigust kasutada Lääne-Sahara mitteautonoomse territooriumi loodusvarasid.

189. Võib vaielda küsimuse üle, kas õigus kasutada loodusvarasid on autonoomne õigus, mis tuleneb riigi suveräänsuse põhimõttest, või on see osa enesemääramisõigusest.[134] Mõlemal juhul näib see õigus siiski olevat osa rahvusvahelisest tavaõigusest, mistõttu see on liidule siduv.[135]

190. Mis puudutab mitteautonoomsete territooriumide loodusvarade kasutamist, siis näib, et on olemas teatav konsensus, mis põhineb Hans Corelli 2002. aasta kirjal[136] ja mille kohaselt võib haldusvõimu teostaja loodusvarasid kasutada, kui seda tehakse mitteautonoomse territooriumi rahva huvides või selle rahva esindajatega konsulteerides.[137]

191. Vaidlusalune leping iseenesest ei anna luba Lääne-Sahara territooriumi loodusvarade kasutamiseks. Siiski mõjutab see kaudselt seda õigust. Millised kohustused tekivad liidu institutsioonidele selles kontekstis?

192. Kas liidu institutsioonid võisid järeldada, et nende kohustus mitte rikkuda Sahara rahva õigust oma loodusvaradele täideti kohaliku elanikkonnaga peetud konsultatsioonidega, mille tulemuste kohaselt pidas enamik konsultatsioonidel osalenud isikutest soodustariifide laiendamist Lääne-Sahara territooriumilt pärinevatele toodetele kasulikuks?

193. Kuigi Üldkohus käsitles oma otsuses nende konsultatsioonide piisavust, tegi ta seda selle kindlaksmääramisel, kas neid konsultatsioone võib pidada samaväärseks Lääne-Sahara rahvalt rahvusvaheliste lepingute suhtelise toime põhimõtte tähenduses vaidlusalusele lepingule „nõusoleku“ saamisega.[138] Vastus samale küsimusele loodusvarade kasutamise õiguse kontekstis nõuab uut ja teistsugust hindamist.

134 Seoses mitteautonoomsete territooriumidega kinnitatakse näiteks ÜRO Peaassamblee resolutsioonis 50/33 koloniaalvõimu all olevate ja mitteautonoomsete territooriumide rahvaste võõrandamatut õigust enesemääramisele ja iseseisvusele ning õigust oma territooriumi loodusvaradele, samuti õigust käsutada neid varasid oma huvides. Näiteks ÜRO Peaassamblee resolutsioonis 1803 (XVII) kvalifitseeritakse alalised suveräänsed õigused rikkustele ja loodusvaradele enesemääramisõiguse põhikomponendina (ÜRO dokument A/RES/1803 (XVII), 14. detsember 1962, preambuli punkt 2).

135 Vt näiteks Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, lk 12 ja seal viidatud kirjandus.

136 Õigusküsimuste asepeasekretäri ja õigusnõuniku 29. jaanuari 2002. aasta kiri julgeolekunõukogu eesistujale (S/2002/161).

137 *Ibid*., punkt 24. Nagu Üldkohus õigesti märkis, ei ole see kiri õigusallikas ja igal juhul ei oma see siduvat õigusjõudu. Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 385. Corelli arvamus on siiski omandanud olulise kaalu õiguskirjanduses, kus seda sageli aktsepteeritakse rahvusvahelise õiguse õige tõlgendusena. Vt näiteks Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“ väljaandes Boukhars, A., ja Rousselier, J. (toim), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, lk 235.

138 Vaidlustatud kohtuotsuse punktid 328–384.

194. Üldkohtu menetluses ei käsitletud käesolevas jaos tõstatatud küsimusi. See kohus otsustas minu arvates ekslikult, et liidu institutsioonid ei täitnud kohtuotsusest nõukogu *vs.* Polisario Rinne tulenevat nõusoleku nõuet. Näib siiski, et need küsimused on hõlmatud Polisario Rinde tühistamishagi raames esitatud teiste väidetega. Seetõttu pean vajalikuks saata käesolev kohtuasi tagasi Üldkohtusse.

IV. Tagajärjed

195. Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 61 võib Euroopa Kohus juhul, kui menetlusstaadium seda lubab, teha ise asja suhtes lõpliku kohtuotsuse.

196. Käesoleval juhul ei ole see tingimus täidetud.

197. Kuigi minu järelduse kohaselt tuleb Polisario Rinde poolt esimeses kohtuastmes esitatud kolmas väide eespool esitatud põhjustel põhjendamatuna tagasi lükata, ei võimalda menetlusstaadium teiste väidete osas, mida Üldkohus ei ole analüüsinud, Euroopa Kohtul asja suhtes lõplikku kohtuotsust teha.

198. Seetõttu olen seisukohal, et kohtuasi tuleb suunata tagasi Üldkohtusse otsuse tegemiseks.[139]

V. Ettepanek

199. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

– jätta apellatsioonkaebused osaliselt põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja tunnistada Rahvarinde Saguia el-Hamra ja Rio de Oro vabastamiseks (Polisario Rinne) hagi vastuvõetavaks;

– rahuldada apellatsioonkaebused osaliselt, tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles sellega nõustutakse Polisario Rinde kolmanda väitega, ja lükata see väide tagasi;

– suunata kohtuasi tagasi Euroopa Liidu Üldkohtusse nende väidete üle otsustamiseks, mille kohta ta ei ole otsust teinud, ja

– otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.

[139] Vt teine võimalus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu teises lauses.