TAMARA ĆAPETA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. március 21. [1]

C-779/21. P. és C-799/21. P. sz. egyesített ügyek

Európai Bizottság
kontra
Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario),
az Európai Unió Tanácsa (C-779/21 P),
valamint
az Európai Unió Tanácsa
kontra

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

„Fellebbezés – EU-Marokkó társulási megállapodás – A preferenciális tarifális elbánás Nyugat-Szaharából származó árukra történő kiterjesztésének engedélyezéséről szóló tanácsi határozat – 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítélet (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – Nyugat-Szahara népének »beleegyezése« – A szerződések relatív hatályának elve – Önrendelkezési jog”

I. Bevezetés

1. Az Európai Uniónak a világ többi részével való együttműködés során tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot, ideértve az Egyesült Nemzetek Alapokmányának (a továbbiakban: ENSZ Alapokmány) elveit is. [2]

2. Ebben az összefüggésben a Bíróságnak három olyan ügycsoport tárgyában kell határoznia, amelyekben az a kérdés merül fel, hogy az uniós intézmények tiszteletben tartották-e a nemzetközi jogot, amikor kapcsolatba léptek Nyugat-Szaharával.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Lásd az EUSZ 3. cikk (5) bekezdését.

3. A jelen fellebbezések azt a kérdést vetik fel, hogy az Európai Unió tiszteletben tartotta-e az önrendelkezési jogot és a szerződések relatív hatályának elvét, amikor a Marokkói Királysággal kötött társulási megállapodást [3] annak érdekében módosította, hogy a vámkedvezményeket kiterjessze a Nyugat-Szahara területéről származó árukra. [4]

4. A megtámadott ítéletben [5] a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az Európai Unió nem tartotta tiszteletben a nemzetközi szokásjognak a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában értelmezett szabályait. [6] Ennek megfelelően a Törvényszék megsemmisítette a (EU) 2019/217 határozatot, [7] amely jóváhagyta a társulási megállapodás módosításait. [8] A Tanács és a Bizottság most fellebbezést nyújt be ezen ítélettel szemben a Bírósághoz.

5. A jelen fellebbezések közvetlenül kapcsolódnak azokhoz a párhuzamos fellebbezésekhez, amelyekkel az Európai Unió és a Marokkói Királyság közötti fenntartható halászati partnerségi megállapodás [9] megkötéséről szóló tanácsi határozat érvényességét vitatták, amely megállapodás kiterjed a Nyugat-Szaharával szomszédos vizekre, [10] valamint ahhoz az előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez, amellyel a Nyugat-Szahara területéről származó termékek származási országának megfelelő feltüntetésére vonatkozóan kérnek iránymutatást. [11] Mindezen ügyekben a mai napon ismertetem az indítványomat. Ezeket az ügyeket együttesen kell vizsgálni.

6. Amint azt azon történelmi áttekintés mutatja, amelyet a jelen indítványban adok, és amely ugyanakkor a két másik ügyben a mai napon ismertetett indítványom szempontjából is releváns, a nyugat-szaharai nép önrendelkezési folyamatának kezdete óta eltelt majdnem 50 év alatt e nép nem került közelebb ahhoz, hogy területének jövőbeli jogállásáról döntsön.

7. Noha ez az ENSZ által vezetett politikai folyamat egyértelmű kudarcát jelenti, ez nem jelenti azt, hogy a nyugat-szaharai kérdés megoldása az uniós bíróságokra bízható. E bíróságok nem döntenek Nyugat-Szahara jövőjéről.

3 Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodás (HL 2000. L 70., 2. o., a továbbiakban: társulási megállapodás).

4 Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás (HL 2019. L 34., 4. o.; a továbbiakban: szóban forgó megállapodás).

5 2021. szeptember 29-i Front Polisario kontra Tanács ítélet (T-279/19, EU:T:2018:639; a továbbiakban: megtámadott ítélet).

6 Azaz a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletben (C-104/16 P, EU:C:2016:973; a továbbiakban: Tanács kontra Front Polisario ítélet) és a 2018. február 27-i Western Sahara Campaign UK ítéletben (C-266/16, EU:C:2018:118, a továbbiakban: Western Sahara Campaign UK ítélet).

7 Az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulást létrehozó euromediterrán megállapodás 1. és 4. jegyzőkönyvének módosításáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodás megkötéséről szóló, 2019. január 28-i (EU) 2019/217 határozat (HL 2019. L 34., 1. o.; a továbbiakban: vitatott határozat).

8 A megtámadott ítélet 391. és 392. pontja.

9 HL 2019. L 77., 8. o.; a továbbiakban: fenntartható halászati partnerségi megállapodás.

10 C-778/21. P. és C-798/21P. sz., Bizottság és Tanács kontra Front Polisario egyesített ügyek.

11 C-399/22. sz. Confédération paysanne (Nyugat-Szaharából származó dinnye és paradicsom) ügy.

II. A jelen eljárás háttere

A. A nyugat-szaharai kérdés rövid története

8. Nyugat-Szahara spanyol gyarmat volt. A terület dekolonizációjának folyamata az 1960-as években kezdődött, amikor Spanyolország elismerte a terület önkormányzattal nem rendelkező terület jogállását. Az ENSZ Közgyűlése ezt követően Nyugat-Szaharát felvette az önkormányzattal nem rendelkező területek listájára.[12] Nyugat-Szahara mai napig szerepel e listán.[13]

9. Az ENSZ Közgyűlése 1960-ban elfogadta az 1541. (XV) sz. határozatot.[14] E határozat szerint az önkormányzattal nem rendelkező terület háromféle módon érheti el az önkormányzat teljes mértékét: 1) független és szuverén állammá válik; 2) társul egy független állammal; vagy 3) csatlakozik egy független államhoz.[15]

10. 1966-ban az ENSZ Közgyűlése megerősítette Nyugat-Szahara népének önrendelkezési jogát, és arra kérte Spanyolországot, hogy tegye lehetővé és szervezze meg e jog gyakorlását,[16] Spanyolország pedig úgy döntött, hogy ezt népszavazás útján teszi lehetővé.

11. A Front Polisario,[17] egy 1973-ban létrehozott, gyarmatosítás elleni mozgalom,[18] támogatta a népszavazás ötletét.

12. A Marokkói Királyság azonban ellenezte azt az ötletet, hogy a dekolonizációra önrendelkezésről szóló népszavazás útján kerüljön sor. Ez az állam úgy vélte, hogy Nyugat-Szahara Spanyolország általi gyarmatosítását megelőzően e terület felett a (jelenlegi) Marokkói Királyság rendelkezett szuverenitással. Ezért a Marokkói Királyság azt az álláspontot képviselte, hogy a dekolonizációs folyamat során Nyugat-Szaharának vissza kell térnie a Marokkói Királysághoz.[19] Ez az álláspont a mai napig nem változott.

12 Egyesült Nemzetek Szervezete, Az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó információkkal foglalkozó bizottság jelentése, 14. kiegészítés (A/5514) (1963), III. melléklet, „Az Alapokmány XI. fejezete szerinti, földrajzi régiók alapján besorolt önkormányzattal nem rendelkező területek listája 1962. december 31-én”, 34. o.

13 Tizenhét terület szerepel továbbra is az önkormányzattal nem rendelkező területek listáján, és Nyugat-Szahara az egyetlen ilyen terület Afrikában; a lista a következő oldalon érhető el: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

14 Az ENSZ Közgyűlésének 1960. december 15-i 1541. (XV) sz. határozata: „Elvek, amelyeket az ENSZ tagállamainak annak eldöntése során kell követniük, hogy az ENSZ Alapokmány 73. cikkének e) pontjában előírt tájékoztatási kötelezettség alkalmazandó-e rájuk”.

15 Lásd az ENSZ Közgyűlésének 1960. december 15-i 1541. (XV) sz. határozatának mellékletében foglalt VI.A. elvet: „Elvek, amelyeket az ENSZ tagállamainak annak eldöntése során kell követniük, hogy az ENSZ Alapokmány 73. cikkének e) pontjában előírt tájékoztatási kötelezettség alkalmazandó-e rájuk”; hivatkozás a Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó véleményben (CIJ Recueil 1975, 12. o., 57. pont). Lásd még: Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2007, 621. o.

16 Az ENSZ Közgyűlésének 1966. december 20-i ifni és a spanyol szaharai kérdésről szóló 2229. (XXI) sz. határozata.

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

18 Deubel szerint (Deubel, T.F., Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities, PhD disszertáció, University of Arizona, 2010, 76. o., elérhető a következő oldalon: http://hdl.handle.net/10150/146067 oldalon), a nyugat-szaharai identitás a spanyol gyarmatosítással szemben kezdett el kialakulni. A nyugat-szaharai identitás az 1970-es években vált hangsúlyosabbá a dekolonizációs folyamatra adott reakcióként, amely befolyásolta a gyarmatosítás elleni mozgalmak kialakulását. Az első gyarmatosítás elleni mozgalmakat a szomszédos országokban, többek között a Marokkói Királyságban tanulmányokat folytató fiatal vezetők hozták létre, más országok, különösen Algéria dekolonizációs mozgalmának erőteljes hatására.

19 Lásd e tekintetben: Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1975, 12. o., 49. pont).

13. Az azzal kapcsolatos fenti ellentétes álláspontok, hogy ki rendelkezik érvényes követeléssel Nyugat-Szahara területét illetően, ahhoz vezettek, hogy az ENSZ Közgyűlésének kérésére kiadták a Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadói véleményt.[20]

14. Az említett tanácsadói véleményben a Nemzetközi Bíróság elismerte, hogy a nyugat-szaharai népet megilleti az önrendelkezéshez való jog.[21] A Nemzetközi Bíróság megállapította továbbá, hogy „a tudomására hozott körülmények és információk nem támasztják alá területi szuverenitásra utaló viszony fennállását egyrészről Nyugat-Szahara területe, és másrészről a Marokkói Királyság, vagy a mauritániai entitás között. A Bíróság tehát nem állapította meg olyan jellegű jogi kötelékek fennállását, amelyek módosítják a 1514. (XV) sz. határozat Nyugat-Szahara dekolonizációját illető alkalmazását, és különösen az önrendelkezéshez való jog alkalmazását, amely a terület lakosságának akarata szabad és őszinte kifejezésének köszönhető.”[22]

15. 1975-ben II. Hasszán király a Nemzetközi Bíróság véleményét úgy értelmezte, hogy az nem Nyugat-Szahara népének önrendelkezési jogát erősíti meg, hanem inkább a Marokkói Királyság e terület feletti történelmi szuverenitását,[23] és „zöld menetre” hívta a marokkói polgárokat, amelynek során mintegy 350 000 ember vonult be Nyugat-Szahara területére, hogy demonstrálja a Marokkói Királyság e terület feletti szuverén jogát. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa válaszul felszólította a Marokkói Királyságot, hogy azonnal állítsa le a menetet.[24]

16. Nagyjából ugyanebben az időben Spanyolország, a Marokkói Királyság és a Mauritániai Iszlám Köztársaság aláírta a Nyugat-Szaharáról szóló elvi nyilatkozatot (más néven madridi megállapodás),[25] amellyel Nyugat-Szahara területét felosztották az utóbbi két állam között. Nem sokkal később, 1976 januárjában a marokkói hadsereg belépett Nyugat-Szahara területére.

17. 1976. február 26-án Spanyolország arról tájékoztatta az ENSZ főtitkárát, hogy kivonult Nyugat-Szahara területéről, és lemondott az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében vett igazgatásért felelős hatalom minőségéről.[26]

18. A Spanyolország Nyugat-Szaharából való távozását követő napon a Front Polisario bejelentette a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság megalakulását.[27] A Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság kormányának székhelye egy szaharai menekülttáborban, Tindoufban (Algéria) található.

[20] Úgy tűnik, hogy a tanácsadói véleményt a Marokkói Királyság kezdeményezésére kérték, amely először Spanyolország hozzájárulását próbálta megszerezni ahhoz, hogy a Nyugat-Szahara szuverenitásával kapcsolatos vitájukat a Nemzetközi Bíróság elé terjesszék annak érdekében, hogy e bíróság arról peres eljárás keretében határozzon. Lásd: Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1975, 12. o., 29. és 36. pont).

[21] A Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1975, 12. o., 162. pont).

[22] A Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1975, 12. o., 162. pont).

[23] Marokkó a Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1975, 12. o.) 162. pontjának első mondatát emelte ki, amely szerint „[a] Bíróság tudomására hozott körülmények és információk bizonyították honossági jogi kötelékek fennállását a spanyol gyarmatosítás időpontjában a marokkói szultán és a Nyugat-Szahara területén fennálló törzsek között”.

[24] Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1975. november 6-i 380. (1975) sz. határozata (amely felszólította a Marokkói Királyságot, hogy vonja ki csapatait Nyugat-Szaharából).

[25] *Recueil des Traités des Nations Unies*, 988. kötet, 259. o.

[26] Ez a rendelkezés az ENSZ Alapokmány XI. fejezetének részét képezi, amely az önkormányzattal nem rendelkező területekkel foglalkozik. E rendelkezés előírja, hogy az ENSZ azon tagjai, „amelyek olyan területek igazgatásáért vállalták vagy készek vállalni a felelősséget, amely területek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el”, többek között „[fejlesszék ki e népek] önkormányzati képességét, vegyék tekintetbe a szóban levő népek politikai törekvéseit, és támogassák őket szabad politikai intézményeik fokozatos kifejlesztésében”.

[27] Jelenleg a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság és a Front Polisario közötti kapcsolat nem egyértelmű, és a tárgyaláson sem vált érthetőbbé.

19. A Szaharai Arab Demokratikus Köztársaságot jelenleg 47 ENSZ-tagállam ismeri el.[28] Azt sem az Európai Unió, sem a tagállamai nem ismerték el.

20. Miután a Marokkói Királyság belépett Nyugat-Szahara területére – 1991 szeptemberéig, a tűzszüneti megállapodás megkötéséig – a Marokkói Királyság és a Front Polisario fegyveres összeütközésben állt egymással. Ez azzal járt, hogy a nyugat-szaharai menekültek száma meghaladta a 100 000-t, többségük pedig jelenleg algériai menekülttáborokban él.[29]

21. Az 1991. évi tűzszünet megnyitotta a lehetőséget a nyugat-szaharai kérdés megoldására irányuló politikai párbeszéd felújítására. Mivel azonban nem született megoldás, a harcok 2020-ban kiújultak.

22. Az ENSZ az 1970-es évek óta elkötelezett arra, hogy megoldást találjon Nyugat-Szahara dekolonizációjára. Annak idején az ENSZ-közgyűlés kezdeményezte és a későbbiekben támogatta egy olyan népszavazás megszervezésének gondolatát, amelynek révén a nyugat-szaharai nép kifejezhetné szándékát a terület jövőjével kapcsolatban. Az önrendelkezésről szóló népszavazás gondolata egy rendezési tervben merült ismét fel, amelyet a Front Polisario és a Marokkói Királyság „elviekben” jóváhagyott, és amely megelőzte az 1991. évi tűzszünetet.

23. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa – többek között a tűzszünet ellenőrzése és a népszavazás megszervezésében való segítségnyújtás érdekében – 1991 áprilisában létrehozta a nyugat-szaharai népszavazást felügyelő ENSZ-missziót (a továbbiakban: MINURSO),[30] amelynek megbízatását minden évben meghosszabbítják, és amely a mai napig fennáll.[31] További kezdeményezések[32] és a népszavazáson szavazásra jogosult személyek listájának MINURSO általi véglegesítése ellenére a mai napig nem szervezték még meg a népszavazást.

24. Az ENSZ mellett az Afrikai Unió (és elődje, az Afrikai Egységszervezet) is igyekezett megoldást találni a nyugat-szaharai kérdésre. Az Afrikai Unió támogatta a nyugat-szaharai nép önrendelkezési jogát. 1984-ben a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság az Afrikai Egységszervezet tagjává vált, ami azt eredményezte, hogy a Marokkói Királyság tiltakozásul kilépett ebből a szervezetből. 2017 januárjában a Marokkói Királyság tagság iránti kérelmet nyújtott be, és ismét az Afrikai Unió tagja lett.[33]

28 Kezdetben több ország is elismerte a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaságot, azóta azonban ezt az elismerést visszavonták.

29 A menekültek jelenlegi helyzetét és számát illetően lásd: ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala, UNHCR Fact Sheet, „Algéria”, elérhető a következő oldalon: https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

30 Lásd: az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1991. április 29-i 690. (1991) sz. határozata (amely „a nyugat-szaharai népszavazást felügyelő [ENSZ-]misszió létrehozásáról” határozott).

31 A legutóbbi, 2024. október 31-ig tartó meghosszabbítást illetően lásd: az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2023. október 30-i 2703. (2023) sz. határozata.

32 Lásd például: 2001-es Baker terv (és annak 2003-as felülvizsgálatát) (hivatalos nevén: „Peace Plan for Self-Determination of the People of Western Sahara”), amely a James Baker III. ENSZ-képviselő védnöksége alatt folytatott tárgyalások eredményeként jött létre; lásd ezzel kapcsolatban: Zunes, S. és Mundy, J., Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution, 2. kiadás, Syracuse University Press, 2022., 9. fejezet.

33 E visszafogadásra válaszul Bernard Mornah ghánai állampolgár 2018-ban keresetet indított az Afrikai Unió nyolc tagállama ellen az Afrikai Emberi Jogi és Népjogi Bíróság előtt, arra hivatkozva, hogy ezen államok különböző, az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartája szerinti kötelezettségeket sértettek meg, amikor anélkül járultak hozzá a Marokkói Királyságnak az Afrikai Unióba történő visszafogadásához, hogy ezt az államot felszólították volna arra, hogy szüntesse meg Nyugat-Szahara területének állítólagos megszállását. Az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bírósága azonban elutasította ezt a keresetet, és megállapította, hogy az alperes államok nem sértették meg az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartájából eredő kötelezettségeiket – és az önrendelkezési jogot sem –, amikor a Marokkói Királyság az Afrikai Unió tagjává vált. Ugyanakkor e bíróság megerősítette a nyugat-szaharai nép önrendelkezési jogát, és úgy ítélte meg, hogy az önrendelkezési jog a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya. Lásd: az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bírósága, 2018. szeptember 22., Bernard Anbataayela Mornah kontra Benini Köztársaság és társai ítélet (028/2018. sz. kérelem, 343. pont v) alpontja).

25. 2006-ban az ENSZ főtitkára úgy ítélte meg, hogy a feleknek „kompromisszumot [kell találniuk] a nemzetközi jogszerűség és a politikai valóság között”, és ez csak közvetlen tárgyalások útján érhető el. [34]

26. 2007-ben mind a Front Polisario, mind a Marokkói Királyság előterjesztette a nyugat-szaharai kérdés megoldására vonatkozó tervét. A Front Polisario fenntartotta azon álláspontját, hogy az önrendelkezési jog [érvényesüléséhez] népszavazást kell tartani. A Marokkói Királyság olyan tervet javasolt, amely marokkói fennhatóság alatti autonómiát kínál Nyugat-Szahara számára. [35]

27. A jogirodalom szerint úgy tűnik, hogy 2018 óta a Marokkói Királyság egyre inkább támogatja a 2007-es autonómiatervet. [36] Hasonlóképpen az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozataiban foglalt érvelés is megváltozni látszik. [37] Így 2018-tól kezdve az ENSZ Biztonsági Tanácsa Nyugat-Szaharáról szóló határozatainak szövegében hangsúlyozza, hogy „kompromisszumon alapuló, reális, megvalósítható, tartós és kölcsönösen elfogadható politikai megoldást kell találni a nyugat-szaharai kérdésre”. [38]

28. Ugyanakkor az ENSZ Biztonsági Tanácsának legutóbbi határozatai megismétlik, hogy bárminemű politikai megoldásnak „az [ENSZ] Alapokmányában lefektetett elveknek és céloknak megfelelő megállapodások keretében [kell biztosítania] Nyugat-Szahara népének önrendelkezését”. [39]

B. A Tanács kontra Front Polisario ítélet és a Western Sahara Campaign UK ítélet jelentősége

29. Az Európai Unió és tagállamai az 1996-ban megkötött társulási megállapodás alapján euromediterrán partnerséget hoztak létre a Marokkói Királysággal.

30. E társulási megállapodás keretében az Európai Unió és a Marokkói Királyság számos megállapodást kötött, köztük a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodást [40] és a 2006. évi halászati partnerségi megállapodást. [41]

34 Lásd az ENSZ főtitkárának „Nyugat-Szahara helyzetéről” szóló, 2006. április 19-i jelentését (S/2006/249, 32. és 34. pont). Lásd még: Allen, S. és Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, 17. o.

35 Lásd: United States Congressional Research Service, „Western Sahara”, RS20962, frissítve 2014. október 8-án, 4. o.

36 A jogirodalom azt is megállapította, hogy egyes ENSZ-tagállamok politikája Donald J. Trump elnök 2020-ban kiadott, a Marokkói Királyság Nyugat-Szahara feletti szuverenitását elismerő nyilatkozata nyomán változott meg (lásd: „Proclamation on Recognizing The Sovereignity Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara”, elérhető a következő oldalon: https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Az ENSZ Biztonsági Tanácsa és a Közgyűlés szintjén bekövetkező politikai fejlemények és egyes ENSZ-tagállamok álláspontjainak részletes áttekintését, valamint a Nyugat-Szaharával kapcsolatos marokkói álláspont növekvő támogatásának hatásaira vonatkozó fejtegetéseket illetően lásd: Allen, S. és Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024., 47. és azt követő oldalak.

37 Lásd legutóbb az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2023. október 30-i 2703. (2023) sz. határozatát.

38 Lásd legutóbb az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2023. október 30-i 2703. (2023) sz. határozatának 2. pontját. Lásd még: Allen, S. és Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024., 48. o. (az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatainak 2018 óta változó nyelvhasználatát mutatja be).

39 Lásd legutóbb az ENSZ Biztonsági Tanácsának 2023. október 30-i 2703. (2023) sz. határozatának 4. pontját.

40 HL 2012. L 241., 4. o.; a továbbiakban: kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodás.

41 HL 2006. L 141., 4. o.; a továbbiakban: 2006. évi halászati partnerségi megállapodás.

31. A Front Polisario keresetet nyújtott be a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodást megsemmisítése iránt, ami a Bíróság Tanács kontra Front Polisario ítéletéhez vezetett.

32. Első fokon a Törvényszék megállapította, hogy a Front Polisario jogosult arra, hogy keresetet nyújtson be, és megsemmisítette a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodás megkötésének jóváhagyásáról szóló tanácsi határozatot azon az alapon, hogy a Tanács nem vizsgálta meg, hogy a Nyugat-Szahara területéről származó, az Unióba exportált áruk kiaknázását nem a szóban forgó terület lakosságának hátrányára végzik-e.[42]

33. A fellebbezés nyomán a Tanács kontra Front Polisario ítéletében a Bíróság nem vizsgálta sem a Front Polisario keresetének elfogadhatóságát, sem a Törvényszék érdemi következtetését. Ehelyett a „Marokkói Királyság” megfogalmazás értelmezése során, amely azt a területet jelölte, amelyre a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodás alkalmazandó, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy e megállapodás nem vonatkozik Nyugat-Szahara területére.[43] Emiatt a Bíróság a Front Polisario keresetét elfogadhatatlannak nyilvánította.[44]

34. A Bíróság a Tanács kontra Front Polisario ítéletének 106. pontjában úgy ítélte meg, hogy „Nyugat-Szahara népét a szerződések relatív hatályának elve értelmében »harmadik személynek« kell tekinteni”. Ezért Nyugat-Szahara népének a „beleegyezését” kell adnia ahhoz, hogy a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodást Nyugat-Szaharára is alkalmazzák, „anélkül hogy szükséges lenne meghatározni azt, hogy az ilyen végrehajtás a számára hátrányokat okoz, vagy ellenkezőleg, előnyöket biztosít”.

35. A Western Sahara Campaign UK ítélet hasonló érvelést követett. Ezen ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a 2006. évi halászati partnerségi megállapodás, amely szintén része a Marokkóval kötött társulási megállapodás által létrehozott rendszernek,[45] nem terjed ki Nyugat-Szahara területére vagy az azzal szomszédos vizekre, mivel a „Marokkói Királyság” kifejezés nem terjed ki Nyugat-Szahara területére.[46] Ennek megfelelően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ellentétes lenne az önrendelkezési joggal és a szerződések relatív hatályának elvével, ha e megállapodást úgy értelmeznék, hogy az alkalmazandó Nyugat-Szaharára.

C. A szóban forgó megállapodás és a vitatott határozat

36. A Tanács kontra Front Polisario ítéletét követően „[a] Tanács […] felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy a Nyugat-Szaharából származó termékeknek a társulási megállapodásban előírt vámkedvezményekben részesítésére vonatkozó jogalap létrehozása érdekében, a Bíróság határozatával összhangban tárgyalásokat kezdeményezzen a Marokkói Királysággal”.[47]

42 Lásd ebben az értelemben: 2015. december 10-i Front Polisario kontra Tanács ítélet (T-512/12, EU:T:2015:953, 114. és 241. pont).

43 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 82. és azt követő pont.

44 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 133. pont.

45 Western Sahara Campaign UK ítélet, 59–61. pont.

46 Western Sahara Campaign UK ítélet, 64. és 69. pont.

47 A vitatott határozat (6) preambulumbekezdése. Lásd még: Tanács, A Tanács ülésének eredménye, 3544. tanácsi ülés, Versenyképességi (Belső Piaci, Ipari, Kutatási és Űrpolitikai) (9716/17, 2017. május 29–30.), 22. o.

37. A vitatott határozat tehát a következőképpen indokolta az új megállapodás megkötését:

„(4) A társulási megállapodás hatálybalépése óta behozatalra kerültek az Unióba olyan, Nyugat-Szaharából származó és igazoltan marokkói származású termékek, amelyek az említett megállapodás vonatkozó rendelkezéseiben előírt vámkedvezményekben részesültek.

(5) A Bíróság a [Tanács kontra Front Polisario] ítéletében azonban pontosította, hogy a társulási megállapodás csak a Marokkói Királyság területére vonatkozott, az önkormányzattal nem rendelkező területnek minősülő Nyugat-Szaharára nem.

(6) Ügyelni kell arra, hogy az évek során kialakult kereskedelmi forgalomban ne keletkezzen zavar, ugyanakkor megfelelő garanciákat kell létrehozni a nemzetközi jog, beleértve az emberi jogok védelmére és az érintett területek fenntartható fejlődésére vonatkozóan. A Tanács 2017. május 29-én felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy a Nyugat-Szaharából származó termékeknek a társulási megállapodásban előírt vámkedvezményekben részesítésére vonatkozó jogalap létrehozása érdekében, a Bíróság határozatával összhangban tárgyalásokat kezdeményezzen a Marokkói Királysággal. Kizárólag az Európai Unió és a Marokkói Királyság közötti megállapodással biztosítható, hogy a Nyugat-Szaharából származó termékek behozatala preferenciális származású legyen, mivel kizárólag a marokkói hatóságok tudnak gondoskodni a szóban forgó kedvezmények biztosításához szükséges szabályok betartásáról.” [48]

38. A szóban forgó megállapodást 2018. október 25-én, levélváltás formájában kötötték meg. A szóban forgó megállapodás közös nyilatkozatot illeszt a társulási megállapodásba, amely a preferenciális tarifális elbánást kiterjeszti a Nyugat-Szahara területéről származó termékekre.

39. Az együttes nyilatkozat a következőképpen szól:

„1. A Marokkói Királyság vámhatóságai által ellenőrzött, Nyugat-Szaharából származó termékekre az Európai Unió által a társulási megállapodás hatálya alá tartozó termékekre biztosított kereskedelmi kedvezményekkel megegyező kereskedelmi kedvezmények vonatkoznak.

2. A 4. jegyzőkönyv értelemszerűen alkalmazandó az 1. bekezdésben említett termékek származó státusának meghatározására, beleértve a származás igazolását is.

3. Az európai uniós tagállamok és a Marokkói Királyság vámhatóságai felelnek a 4. jegyzőkönyv e termékekre történő alkalmazásának biztosításáért.” [49]

40. Mind az Európai Uniónak, mind a Marokkói Királyságnak a szóban forgó megállapodás részét képező levele kifejezetten megjegyzi, hogy „jelen megállapodás megkötése nem sérti sem az Európai Unió Nyugat-Szahara jogállásával kapcsolatos álláspontját, sem a Marokkói Királyság e térséggel kapcsolatos álláspontját”.

41. A levelek megismételték továbbá, hogy „[a] két Fél újólag megerősíti, hogy támogatja az Egyesült Nemzetek keretében zajló folyamatot, valamint a főtitkár arra irányuló erőfeszítéseit, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elveknek és célkitűzéseknek megfelelően és a Biztonsági Tanács határozatai alapján végleges politikai megoldás valósuljon meg”.

42. A szóban forgó megállapodást az Európai Unió a vitatott határozattal hagyta jóvá.

48 A vitatott határozat (4)–(6) preambulumbekezdése.

49 A társulási megállapodáshoz csatolt közös nyilatkozat (HL 2019. L 34., 4. o.). Lábjegyzet törölve.

43. A Tanács kontra Front Polisario ítélet 106. pontjára reagálva a vitatott határozat (7)–(10) preambulumbekezdése a következő magyarázatot adja:

„(7) A Bizottság értékelte egy ilyen megállapodásnak a fenntartható fejlődésre kifejtett lehetséges hatásait, többek között a nyugat-szaharai termékekre biztosított vámkedvezményekből fakadóan a nyugat-szaharai érintett népesség számára jelentkező előnyök és hátrányok tekintetében, valamint az érintett területek természeti erőforrásainak kiaknázására kifejtett hatásokat. A vámkedvezményeknek a foglalkoztatásra, az emberi jogokra és a természeti erőforrások kiaknázására kifejtett hatásai nagyon nehezen mérhetőek, mivel közvetett jellegűek. Ugyanígy objektív információkat sem könnyű szerezni ezzel a helyzettel kapcsolatban.

(8) Mindazonáltal ebből az értékelésből az következik, hogy a társulási megállapodás által a Nyugat-Szaharából származó termékekre előírt vámkedvezmények biztosításából a nyugat-szaharai gazdaság számára jelentkező előnyök, valamint különösen a jelentős gazdasági katalizátorhatás és az így kiváltott társadalmi fejlődés összességében meghaladja a konzultációs folyamatok során felmerült hátrányokat, többek között a természeti erőforrások – különösen a felszín alatti víztartalékok – kiterjedt felhasználását, amelyre vonatkozóan intézkedéseket tettek.

(9) Úgy értékelték, hogy a vámkedvezményeknek a Nyugat-Szaharából származó termékekre történő kiterjesztése összességében pozitív hatást fog gyakorolni az érintett lakosságra. Várható, hogy ez a hatás a jövőben is fennmarad, sőt, esetlegesen fokozódhat is. Az értékelés jelzi, hogy a vámkedvezményeknek a nyugat-szaharai termékekre történő kiterjesztése előmozdítja a beruházási feltételeket, emellett gyors és jelentős fellendülést segít elő, amely kedvez a helyi foglalkoztatásnak. Az, hogy Nyugat-Szaharában léteznek olyan gazdasági és termelési tevékenységek, amelyek esetében kiemelkedő érdek fűződne ahhoz, hogy a társulási megállapodásban előírt vámkedvezményekben részesüljenek, azt jelzi, hogy a vámkedvezmények – többek között a halászati és a mezőgazdasági termékekre vonatkozó vámkedvezmények – biztosításának elmaradása jelentősen veszélyeztetné a nyugat-szaharai kivitelt. Úgy értékelték, hogy a beruházások ösztönzése révén a vámkedvezmények biztosítása pozitív hatást fejt ki a nyugat-szaharai gazdaság fejlődésére.

(10) Figyelemmel a Bíróság ítéletében megfogalmazott, a beleegyezésre vonatkozó megállapításokra, a Bizottság az Európai Külügyi Szolgálattal együtt minden indokolható és megvalósítható lépést megtett a jelen lehetőségekhez mérten az érintett lakosság megfelelő bevonása érdekében abból a célból, hogy megbizonyosodjon afelől, hogy az érintett lakosság beleegyezését adja a megállapodáshoz. Széleskörű konzultációkat folytattak, és a konzultációkban részt vett érdekelt szociális, gazdasági és politikai szereplők többsége a társulási megállapodás szerinti vámkedvezmények Nyugat-Szaharára történő kiterjesztése mellett foglalt állást. Azok, akik elvetették a vámkedvezmények kiterjesztését alapvetően úgy vélték, hogy az ilyen megállapodás a Nyugat-Szahara területével kapcsolatos marokkói álláspontot támogatja. Ugyanakkor e megállapodás nem vonja maga után Marokkó Nyugat-Szahara feletti szuverenitásának elismerését. Az Unió egyébiránt – megerősített erőfeszítésekkel – a továbbiakban is támogatni fogja az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt megkezdett és folytatott békés vitarendezési folyamatot.”

D. A megtámadott ítélet

44. 2019. április 27-én a Front Polisario keresetet nyújtott be a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

45. A Törvényszék 2021. szeptember 29-én hozta meg a megtámadott ítéletet, amellyel megsemmisítette a vitatott határozatot.[50]

46. A kereset elfogadhatóságát illetően a Törvényszék elutasította a Tanács által felhozott két fő elfogadhatatlansági okot, amelyek a Front Polisario perképességére és a vitatott határozattal kapcsolatos kereshetőségi jogára vonatkoztak.[51]

47. Ami a kereset érdemi részét illeti, a Törvényszék elutasította a Front Polisario első megsemmisítési jogalapját, amely a vitatott határozat elfogadásával kapcsolatos tanácsi hatáskör állítólagos hiányára vonatkozott.[52] Ezzel szemben a Törvényszék helyt adott a Front Polisario harmadik megsemmisítési jogalapjának, amely a Tanács azon kötelezettségére vonatkozott, hogy eleget kell tennie az önrendelkezési joggal és a szerződések relatív hatályának elvével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatból eredő követelményeknek.[53] A Törvényszék nem vizsgálta a Front Polisario által felhozott egyéb megsemmisítési jogalapokat.

E. A Bíróság előtti eljárás

48. A Bizottság 2021. december 14-én, illetve a Tanács 2021. december 16-án benyújtott fellebbezésével azt kéri a Bíróságtól, hogy a megtámadott ítéletet teljes egészében helyezze hatályon kívül, maga határozzon a felvetett kérdésekről, utasítsa el az első fokon benyújtott keresetet, és a Front Polisariót kötelezze a költségek viselésére. Másodlagosan ezen intézmények azt kérik a Bíróságtól, hogy a vitatott határozat joghatásait az ítélet kihirdetésétől számított 12 hónapos időtartamra tartsa fenn.

49. E keresetet támogatja a Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, valamint a belga, a spanyol, a francia, a magyar, a portugál és a szlovák kormány.

50. 2023. október 23-án és 24-én tárgyalásra került sor, amelynek során a Bizottság, a Tanács, a Front Polisario, a Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural, valamint a belga, a francia, a spanyol és a magyar kormány szóbeli észrevételeket terjesztett elő.

[50] Ugyanakkor e bíróság továbbá úgy határozott, hogy a vitatott határozat joghatásait az Európai Unió Bírósága alapokmánya 56. cikkének első bekezdésében előírt határidőt meg nem haladó időszakra, vagy ha e határidőn belül fellebbezést nyújtanak be, a Bíróság ítéletének a kihirdetéséig fenntartja. A megtámadott ítélet 396. pontja.

[51] A megtámadott ítélet 79–114. és 133–238. pontja.

[52] A megtámadott ítélet 240–250. pontja.

[53] A megtámadott ítélet 251–396. pontja.

III. Elemzés

A. A nemzetközi jog értelmezéséről

51. A nemzetközi jog az uniós jogrendszerhez vagy a tagállamok jogrendjéhez képest kevésbé tekinthető összefüggőnek, és a szabályai egységes jelentésének megállapítása szempontjából sokkal decentralizáltabb rendszer.

52. Még ha a nemzetközi jog rendelkezik is saját jogforrási rendszerrel[54] és néhány általánosan elfogadott értelmezési szabállyal,[55] nincs egyetlen végső jogértelmező szerv, amelynek értelmezései a rendszer valamennyi résztvevőjére nézve kötelezőek lennének.[56]

53. E tekintetben az uniós jogrendszer részét képező nemzetközi szokásjogi szabályok tartalmának értelmezése során az uniós intézményeket, beleértve az uniós bíróságokat is, nem korlátozzák az ugyanazon szabálynak más nemzetközi jogalanyok által adott eltérő értelmezései.[57]

54. Mindazonáltal a nemzetközi jog jelentésének az uniós jogrend szempontjából történő értelmezése során a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy adott szabály jelentéséről a nemzetközi jog szintjén létrejött-e bizonyos mértékű konszenzus. Ez véleményem szerint az Európai Unió azon kötelezettségvállalásából következik, hogy az EUSZ 3. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez.

55. Ahogyan az uniós intézményeket nem kötik a nemzetközi jognak az e jogrend más alanya által adott értelmezései, úgy a Bíróság által a nemzetközi jog valamely szabályára vonatkozóan adott értelmezés is csak az uniós jogrendben kötelező. Mindazonáltal valamely nemzetközi jogi szabály értelmezése során fontos, hogy a Bíróság szem előtt tartsa, hogy értelmezése hatással van a nemzetközi jogra, és hozzájárul szokások kialakulásához és e szokások értelmének értelmezéséhez.[58]

56. A nemzetközi jognak az uniós jogrendszeren belüli értelmezése felveti az uniós bíróságok és az uniós politikai intézmények közötti kapcsolat kérdését is, amikor annak értelmezéséről van szó, hogy melyek azok a kötelezettségek, amelyeket a nemzetközi jog ró az Európai Unióra.

54 A Nemzetközi Bíróság Alapszabálya 38. cikkének (1) bekezdése szerint a nemzetközi jog forrásai a szerződések és egyezmények, a szokás, az általános jogelvek, valamint a bírósági döntések és tanítások. Lásd még általában: Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006., 69. és azt követő oldalak.

55 A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-án Bécsben megkötött Bécsi Egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kötet, 331. o., kihirdette: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet) (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 31–33. cikke a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó szabályokat állapított meg. E szabályok némelyike a nemzetközi szokásjog kodifikációjaként értelmezhető. Másrészt a nemzetközi szokásjog megköveteli a jogértelmezőtől, hogy először megállapítsa, hogy adott szabály szokásnak minősül-e, majd értelmezze annak adott helyzetben felmerülő jelentését. Ehhez meg kell állapítani az államok gyakorlatát és jogi álláspontját. E gyakorlat révén a szokás még mindig más értelmet nyerhet egy olyan rendszerben, amely nem rendelkezik egyetlen hiteles jogértelmező szervvel sem. Arra vonatkozóan, hogy hogyan különböztethető meg az amellett való *döntés*, hogy bizonyos szabály a nemzetközi szokásjog normáját képezi, és e szabály tartalmának a későbbi *értelmezése*, lásd: Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle", in: Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (szerk.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., 136. o.

56 A Nemzetközi Bíróság Alapszabálya 38. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerint a bírósági döntéseket, beleértve e bíróság döntéseit is, csak a nemzetközi jog megállapítása segédeszközeinek minősülnek.

57 A nemzetközi jog értelmezései közötti eltérésekre vonatkozó példákat illetően lásd: Roberts, A., „Patterns of difference and dominance", in Roberts, A., *Is international law international*?, Oxford University Press, Oxford, 2017., 232. és azt követő oldalak.

58 Lásd e tekintetben:, 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. kötet, 2013., 218. o. és Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law", in Lusa Bordin, F., Müller, A. és Pascual-Vives, F. (szerk.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023., 74. és 75. o.

57. Az Európai Unió külpolitikájában az uniós politikai intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.[59] A nemzetközi megállapodás más állammal való megkötésére vonatkozó döntés, beleértve az e megállapodás alkalmazásának harmadik területre történő esetleges kiterjesztésére vonatkozó döntést is, e mérlegelési jogkör részét képezi. A Bíróság nem vonhatja kétségbe ezt a döntést.

58. Ha azonban harmadik állammal vagy területtel való együttműködésre vonatkozó politikai döntés születik, a Bíróság nemcsak jogosult, hanem köteles is felülvizsgálni, hogy az Európai Unió külső szerepvállalása megfelel-e az EUSZ és az EUMSZ által előírt alkotmányos követelményeknek.[60]

59. Amint azt a Bíróság az Air Transport America és társai ítéletben kifejtette, „[e]mlékeztetni kell arra, hogy – mint ez az EUSZ 3. cikk (5) bekezdéséből kiderül – az Unió hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez. Következésképpen, amikor az Unió jogi aktust fogad el, teljes egészében köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, ideértve a nemzetközi szokásjogot is, amely kötelező az Unió intézményeire.”[61]

60. A Bíróságnak tehát az arra vonatkozó alkotmányos feladata keretében, hogy a jogállamiságot biztosítsa az Európai Unióban, vizsgálnia kell, hogy az uniós intézmények valamely nemzetközi megállapodás megkötésével megsértették-e azokat a jogokat, amelyeket a nemzetközi szokásjog szabályai az alanyai részére biztosítanak.

61. Ez megköveteli, hogy a Bíróság értelmezze a szokásjog vonatkozó szabályainak tartalmát. Abban az esetben, ha valamely jogi kötelezettség (mint például az önkormányzattal nem rendelkező terület önrendelkezési jogának elismerésére vonatkozó kötelezettség) *fennállásával* kapcsolatban létezik egységes jogi álláspont, annak pontos *tartalmával* kapcsolatban azonban nem, az uniós politikai intézmények külkapcsolatokkal kapcsolatos mérlegelési mozgástere megköveteli, hogy a Bíróság figyelembe vegye az ezen intézmények által elfogadott értelmezést.

B. A jelen fellebbezések tárgya és jelen indítvány felépítése

62. A jelen fellebbezési eljárásban a Bíróság elé terjesztett kérdés lényegében a következőkre vonatkozik: a vitatott határozat a nemzetközi szokásjognak, pontosabban a Bíróság által a Tanács kontra Front Polisario ítéletben és a Western Sahara Campaign UK ítéletben értelmezett önrendelkezési jognak és szerződések relatív hatálya elvének megsértésével adott-e felhatalmazást a Nyugat-Szahara területére vonatkozó megállapodásnak a Marokkói Királysággal való megkötésére.[62]

[59] Lásd e tekintetben: 2016. december 21-i Swiss International Air Lines ítélet (C-272/15, EU:C:2016:993, 24. pont); 2022. június 9-i Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques ítélet (C-673/20, EU:C:2022:449, 99. pont) (amelyekben a Bíróság megállapította, hogy a külkapcsolatok alakítása keretében az uniós intézmények igen szabadon hozhatnak politikai döntéseket, ami szükségszerűen magában foglalja politikai jellegű döntések meghozatalát).

[60] Úgy ítéltem meg tehát, hogy még a közös kül- és biztonságpolitika területén – ahol a Bíróság hatásköre korlátozott – sem zárható ki a Bíróság annak vizsgálatára vonatkozó hatásköre, hogy az uniós fellépés megfelel-e az alapvető jogoknak. Lásd e tekintetben: a KS és KD kontra Tanács és társai, valamint a Bizottság kontra KS és KD egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-29/22 P és C-44/22 P, EU:C:2023:901, 115–120. pont). Ezen ügyet még tárgyalja a Bíróság.

[61] Lásd: 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 101. pont; a továbbiakban: Air Transport Association of America és társai ítélet).

[62] A Front Polisario által felhozott harmadik jogalap érvényességét vitató érvekre tekintettel a Törvényszék megállapította, hogy e fél a vitatott határozat érvényességének vitatása érdekében hivatkozhat a Tanács kontra Front Polisario ítéletre, valamint az önrendelkezési jognak és a szerződések relatív hatálya elvének az ezen ítéletben elfogadott értelmezésére. Lásd a megtámadott ítélet 297. pontját.

63. E kérdés megválaszolása során emlékeztetni kell arra, hogy az a kérdés, hogy *vajon* az Európai Unió kapcsolatba léphet-*e* Nyugat-Szahara területével, nem képezi a jelen fellebbezés tárgyát;[63] ezen elemmel szemben, amelyet a Törvényszék első fokon elutasított, nem nyújtottak be csatlakozó fellebbezést.[64]

64. Következésképpen a Bíróság előtt felmerülő kérdés a Törvényszéknek a Front Polisario által előterjesztett harmadik jogalap elemzése során tett megállapításaira korlátozódik. E tekintetben a Törvényszék megállapította, hogy a vitatott határozat ellentétes az önrendelkezési joggal és a szerződések relatív hatályának elvével, amennyiben a Bíróság e szabályokat a Tanács kontra Front Polisario ítéletében értelmezte. Az e szabályokkal kapcsolatos egyéb szempontokat az eredeti keresetben külön hozták fel, azonban a Törvényszék nem foglalkozott azokkal, mivel a keresetet a harmadik jogalap alapján megalapozottnak tekintette.[65]

65. A jelen fellebbezések ezért nem teszik lehetővé a Bíróság számára, hogy a Tanács kontra Front Polisario ítélet tárgyán túlterjeszkedve értelmezze azt, hogy az önrendelkezési jog milyen módon szabályozza az Európai Unió és Marokkó között Nyugat-Szahara tekintetében fennálló kapcsolatot.

66. Mindazonáltal, mivel az e fellebbezések által felvetett egyes kérdések szorosan kapcsolódnak olyan kérdésekhez, amelyek vizsgálata a Törvényszék előtt folyamatban van,[66] röviden kitérek ezekre is.

67. Elemzésem következőképpen épül fel. Annak magyarázatával kezdem, hogy miért gondolom úgy, hogy a Front Polisario a jelen eljárás tekintetében rendelkezik keresethetőségi joggal (C. szakasz). Ezt követően, az ügy érdemét illetően rámutatok arra, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megalapozottként fogadta el a Front Polisario harmadik jogalapját (D. szakasz). Ennek érdekében először értelmezni fogom a Tanács kontra Front Polisario ítéletet és a Western Sahara Campaign UK ítéletet annak pontos tisztázása érdekében, hogy ezen ítéletek mely elemei relevánsak a jelen fellebbezések szempontjából (D.1. alszakasz). Másodszor, azt fejtem ki, hogy miért téves a Törvényszéknek a szerződések relatív hatályának értelmében vett beleegyezés hiányára vonatkozó megállapítása, és hogy ezért e bíróság tévesen vélte úgy, hogy a

63 Véleményem szerint ez a kérdés azért sem megalapozott, mert az Európai Uniónak lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy kapcsolatot tartson fenn bizonyos területekkel, amelyekhez jogos érdeke fűződik, anélkül, hogy feltétlenül veszélyeztetné az Európai Uniónak vagy tagállamainak e területek jogállásával kapcsolatos pártatlanságát. Ezt a két pilléren nyugvó politikát a jogtudomány úgy jellemezte, hogy az az elköteleződés és az elismerés szétválasztáshoz „politikai és jogi teret” kíván teremteni; lásd: Fischer, S., „The EU’s non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia”, *European Institute for Security Studies* (2010. december 1–2.), 3. o. és Coppieters, B., „Engagement without recognition”, in Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition” (1. kiadás, 2019., Routledge: London), 243–244. o. (amely ismerteti, hogy a vitatott területekkel kapcsolatos uniós megközelítés vagy az „el nem ismerés és elköteleződés”, vagy az „elismerés nélküli elköteleződés” módját követi). E megközelítés gyakorlati példájaként az Abháziával kapcsolatos konfliktus tekintetében lásd: az EU-Grúzia Együttműködési Tanács 2023. december 12-i 14. ülése (UE-GE 4651/1/13), 4. pont.

64 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 187–189. és 240–250. pontját.

65 Az elsőfokon a Front Polisario összesen tíz jogalapot terjesztett elő keresete alátámasztására, amelyek közül csak az 1. és a 3. jogalap szolgál a megtámadott ítélet alapjául. A további nyolc jogalap más nemzetközi jogi kérdéseket is felvet, mint például a nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartása (2. jogalap); az önrendelkezési jog (7. jogalap); a szerződések relatív hatálya (8. jogalap); a nemzetközi felelősségre vonatkozó jog (10. jogalap), valamint az uniós jog olyan kérdései, mint a bizalomvédelem és az arányosság (5. és 6. jogalap). Mivel a Törvényszék a megtámadott ítéletben e jogalapokkal nem foglalkozott, azok nem képezik a jelen fellebbezések tárgyát.

66 E kérdések közvetlenül vagy közvetve a 2018. július 19-i Front Polisario kontra Tanács végzés (T-180/14, nem tették közzé, EU:T:2018:496) (a halászati lehetőségek Nyugat-Szaharával szomszédos vizeken való megállapításáról szóló jegyzőkönyvvel kapcsolatban); a 2018. november 30-i Front Polisario kontra Tanács végzés (T-275/18, nem tették közzé, EU:T:2018:869) (a Marokkói Királysággal megkötött légiközlekedési megállapodással kapcsolatban); valamint a 2019. február 8-i Front Polisario kontra Tanács végzés (T-376/18, nem tették közzé, EU:T:2019:77) (a Marokkói Királysággal kötendő halászati partnerségi megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére a Western Sahara Campaign UK ítélet fényében való felhatalmazásról szóló tanácsi határozattal kapcsolatban) alapjául szolgáló keresetekben is felmerültek.

vitatott határozat megsértette a Tanács kontra Front Polisario ítéletben értelmezett nemzetközi jogot (D.2. alszakasz). Ezt követően azt vizsgálom meg, hogy Nyugat-Szahara területe a Bíróság által a Tanács kontra Front Polisario ítéletben az önrendelkezési jog tartalmára vonatkozóan e terület tekintetében adott értelmezéssel összhangban a szóban forgó megállapodásnak a Tanács általi megkötése keretében elkülönült és önálló területnek minősül-e (D.3. alszakasz). Végül röviden áttekintem azokat az önrendelkezési jogból fakadó kötelezettségeket, amelyekre a megtámadott ítélet nem adott választ, amelyek azonban az Európai Uniót a Nyugat-Szaharával folytatott együttműködése során terhelik (E. szakasz), mielőtt kifejteném indítványom következtetéseit (IV. szakasz).

C. Elfogadhatóság és a nemzetközi szokásjogra az uniós bíróságok előtt való hivatkozás lehetősége

1. Kereshetőségi jog

68. Véleményem szerint a jelen ügyben a Front Polisario kereshetőségi joga a megsemmisítés iránti kereset tekintetében Nyugat-Szahara népének a nemzetközi közjognak az Európai Uniót kötelező része alapján fennálló jogállásából vezethető le. E nép hivatkozhat arra, hogy a vitatott határozat közvetlenül és személyében érinti.

69. Nyugat-Szahara népét megilleti az önrendelkezés joga, amelyet a Bíróság olyan nemzetközi szokásjogi elvként ismert el, amely az Európai Unió számára kötelező erővel bíró kötelezettségeket keletkeztet.[67]

70. Ez a jog, amint azt a Törvényszék lényegében kifejtette,[68] tényleges gyakorlás nélkül és a gyakorlását megelőzően is fennáll. E jog többek között arra irányul, hogy lehetővé tegye e nép számára, hogy politikai jövőjéről döntsön.

71. Ebben a tekintetben, mivel Nyugat-Szahara népe a nemzetközi jog alapján jogokkal rendelkezik, e nép e jog szabályai értelmében (legalábbis egyfajta származtatott) jogi személyiséggel is rendelkezik.[69]

72. A Bíróság a Venezuela kontra Tanács (Harmadik állam érintettsége) ítéletében[70] megerősítette, hogy a nemzetközi jog szerint jogi személyiséggel rendelkező jogalanyok az uniós bíróságok előtt akkor rendelkeznek kereshetőségi joggal, ha az uniós intézmények jogi aktusa közvetlenül és személyükben érinti őket.[71]

67 Lásd: Tanács kontra Front Polisario ítélet, 88–89. pont és Western Sahara Campaign UK ítélet, 63. pont. Ezen ítéleteket illetően lásd továbbá a jelen indítvány 96. és azt követő pontjait.

68 Lásd e tekintetben a megtámadott ítélet 295. és 360. pontját.

69 Lásd például: Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, 16–17. o. és 15. jegyzet („A valóban gyarmatosított, önrendelkezési joggal rendelkező entitások már az önrendelkezés gyakorlása előtt jogi személyiséggel rendelkeznek, megilleti őket a területi egységhez való jog, az a jog, hogy ne alkalmazzanak velük szemben erőszakot és elnyomó intézkedéseket, nemzeti felszabadító mozgalom formájában küzdelmet folytathatnak, és küzdelmükhöz kétséget kizáróan nemzetközi támogatást kaphatnak. Egyoldalúan is alkalmazhatják a fegyveres konfliktusokra vonatkozó nemzetközi jogot a belső fegyveres konfliktusok sokkal korlátozottabb, a belföldi konfliktusokra kiterjedő joga helyett”), valamint Knoll, B, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 124. o.) (aki szerint „valamely entitás annyiban tekinthető jogalanynak, amennyiben a nemzetközi jogrendszer szabályai vonatkoznak rá”).

70 2021. június 22-i ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

71 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács (Harmadik állam érintettsége) ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34. pont).

73. Ezzel eljutottam a közvetlen és személyes érintettségnek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdéséből eredő követelményéhez.

74. Nyugat-Szahara népét mint kollektív, tehát önrendelkezési joggal rendelkező egységet közvetlenül érinti a vitatott határozat.[72]

75. Először is, e határozat olyan területre vonatkozik, amely tekintetében Nyugat-Szahara népét megilleti az önrendelkezési jog. Ezért szükségszerűen érinti azokat a jogokat, amelyek e népet e területtel kapcsolatban megilletik, beleértve azt a jogot, hogy e terület természeti erőforrásait használják. A vitatott határozat tehát érinti Nyugat-Szahara népének jogállását.

76. Másodszor, a preferenciális elbánásnak a Nyugat-Szaharából származó termékek tekintetében történő biztosítására vonatkozó kötelezettség az Európai Uniót anélkül köti, hogy a vitatott határozat mellett további mérlegelésen alapuló jogi aktusra lenne szükség. A vitatott határozat tehát Nyugat-Szahara népének jogállását is közvetlenül érinti.

77. A vitatott határozat e népet személyében is érinti.

78. Nyugat-Szahara népe az egyetlen olyan nép, amely tekintetében elismerték, hogy Nyugat-Szahara területével kapcsolatban önrendelkezési joggal rendelkezik. Ezért e népet e tekintetben meg kell különböztetni bármely más jogalanytól.[73]

79. Ugyanakkor Venezuelától vagy bármely más olyan államtól eltérően, amely esetében elismerhető a Bíróság előtti kereshetőségi jog, Nyugat-Szahara népe nem rendelkezik választott vagy más módon elismert képviselővel.[74]

80. Választott vagy általánosan elismert képviselő nélkül hogyan védheti meg az érintett nép az önrendelkezéshez való kollektív jogát az uniós bíróságok előtt?[75]

[72] Amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 144. pontjában megállapította, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltétel, amely szerint a kereset tárgyát képező határozatnak közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését igényli. Először is a vitatott uniós intézkedésnek közvetlen hatást kell gyakorolnia a jogalany jogi helyzetére. Másodszor nem hagyhat mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik. Lásd még: 2022. július 12-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ítélet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, 43. pont).

[73] Ennek megfelelően teljesül az 1963. július 15-i Plaumann kontra Bizottság ítéletből (25/62, EU:C:1963:17, 107. o.) eredő, személyében érintettségre vonatkozó szigorú feltétel.

[74] Valamelyest hasonló kérdést hagytak figyelmen kívül a 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács (Harmadik állam érintettsége) ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507) alapjául szolgáló eljárásban, mivel abban az időpontban, amikor ezt az ügyet először terjesztették a Törvényszék elé, a Venezuelai Bolivári Köztársaságban Nicolás Maduro és Juan Guaidó küzdött egymással az ország képviseletéért, és a tagállamok megosztottak voltak abban a kérdésben, hogy ki járhat el a Venezuelai Bolivári Köztársaság elnökeként. A Bíróságnak azonban nem kellett foglalkoznia a peres eljárásnak az említett köztársaság nevében történő engedélyezésére vonatkozó jogosultság kérdésével, mivel a Tanács 2021 januárjában következtetéseket fogadott el, amelyek ezt a patthelyzetet Nicolás Maduro javára oldották fel. Lásd: Európai Unió Tanácsának Venezuelával szóló következtetései (2021. január 25., 5582/21).

[75] A tárgyaláson a Bizottság azt az álláspontot képviselte, hogy a tárgyalásokon részt vevő 60 szervezet, nem kormányzati szervezet, mezőgazdasági termelői szövetségek, helyi választott képviselők, mezőgazdasági szervezetek és egyéb szereplők egyikének sincs kereshetőségi joga a vitatott határozattal szemben.

81. Sem az ENSZ,[76] sem az Európai Unió nem ismeri el, hogy a Front Polisario Nyugat-Szahara népének „*a*” képviselője.[77]

82. A Front Polisario önjelölt felszabadító mozgalom,[78] amely azért jött létre, hogy a nyugat-szaharai terület kormányzásának bizonyos típusú jövőbeli modelljéért, e területnek a Marokkói Királyságtól való *függetlenségéért*, valamint a *szuverén* és önálló nyugat-szaharai állam létrehozásáért küzdjön.[79]

83. A Front Polisariót azonban a nyugat-szaharai nép soha nem választotta meg erre a feladatra, és az sem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy a Front Polisariót a nyugat-szaharai nép (többsége) támogatja.[80]

84. Amint azt jelen indítvány 9. pontjában kifejtettem, az önrendelkezési jog gyakorlása három lehetséges eredményhez vezethet, és a független állam megalakulása csak az egyik ilyen eredmény. Ezért annak elismerése, hogy a Front Polisario Nyugat-Szahara népének „*a*” képviselője, nem lenne összhangban az Európai Uniónak az önrendelkezés folyamatának kimenetelével kapcsolatos semleges álláspontjával.[81]

85. Az ilyen típusú elismerés lehetőségével a Bíróság sem élhet, mivel az ellentétes lenne az Európai Unió és a tagállamok azon külpolitikai döntésével, hogy nem ismerik el, hogy a Front Polisario bármiféle különleges jogállással rendelkezne.[82]

76 Ebben a tekintetben egyetértek a Tanács és a Bizottság azon álláspontjával, amely szerint az a tény, hogy ENSZ Közgyűlésének a „nyugat-szaharai kérdésről” szóló, 1979. november 21-i 34/37. sz. határozata a Front Polisariót Nyugat-Szahara népének *a* képviselőjeként említi, önmagában nem elegendő bizonyíték annak megállapítására, hogy az ENSZ és a nemzetközi közösség e felet e minőségében valóban elismeri.

77 E mozgalom helyzetével szembeállítható Ciszjordánia és a Gázai övezet Palesztin Nemzeti Hatóságának szerepe, amely „a Ciszjordániáról és a Gázai övezetről szóló, 1995. szeptember 28-i Ideiglenes Izraeli-Palesztin Megállapodás […] értelmében bizonyos területeken […] nemzetközi megállapodásokat köthet a Palesztin Hatóság képviseletében”. Lásd: az Európai Közösség, valamint a Ciszjordánia és a Gázai övezet Palesztin Nemzeti Hatósága nevében eljáró Palesztin Felszabadítási Szervezet (PFSZ) között létrejött, kereskedelemről és együttműködésről szóló euromediterrán ideiglenes megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatra vonatkozó javaslat (előterjesztő: Bizottság) (COM(97)51 végleges).

78 A Front Polisariót azonban sem az ENSZ, sem pedig az Európai Unió és tagállamai nem tekintették „népi felszabadító mozgalomnak”. A „népi felszabadító mozgalom” jogállását és jogköreit illetően lásd: Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. kiadás, Oxford University Press, 2019, 113. o., aki kifejti, hogy a felszabadító mozgalomként elismert politikai entitások számos joggal és kötelezettséggel rendelkeznek, amelyek többek között magukban foglalják azt a jogot, hogy más nemzetközi jogi személyekkel nemzetközi megállapodásokat kössenek, valamint azt a jogot, hogy az ENSZ eljárásaiban megfigyelőként részt vegyenek, amely jogot a Közgyűlés különböző határozatai kifejezetten biztosítják.

79 Lásd még e tekintetben a megtámadott ítélet 6. és 104. pontját. Ezt támasztja alá továbbá a Szaharai Arab Demokratikus Köztársaság „alkotmányának” preambuluma, valamint 1., 24., 32., 46., 144. és 146. cikke. Ezen „alkotmány” 32. cikke szerint „a nemzeti szuverenitás teljes visszaszerzéséig a Frente POLISARIO jelenti azt a politikai keretet, amely egyesíti és politikai alapon mozgósítja a nyugat-szaharaiakat annak érdekében, hogy kifejezzék az önrendelkezésre és függetlenségre irányuló törekvéseiket és törvényes jogaikat, valamint hogy megvédjék nemzeti egységüket és befejezzék a független nyugat-szaharai állam létrehozását”.

80 Ha valamely nyugati demokratikus társadalom szerveződésével kellene párhuzamot vonni, a Front Polisario a legjobb esetben is csak az egyik olyan politikai pártnak minősülne, amely olyan kormányban kíván részt venni, amely még meg sem alakult. Egy még meg nem választott párt azonban nem képviselhetné ezt a kormányt.

81 Úgy tűnik, hogy az Európai Unió jelenleg úgy véli, hogy a nyugat-szaharai kérdéssel kapcsolatos politikai folyamatnak olyan „igazságos, reális, pragmatikus, tartós és kölcsönösen elfogadható politikai megoldás[ra kell irányulnia], amely »kompromisszumon« alapul”; lásd az Európai Uniónak és Marokkónak a társulási tanács tizennegyedik ülésén (2019. június 27.) tett közös nyilatkozatának 13. pontját, elérhető a következő oldalon: 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 Lásd analógia útján: 2016. december 21-i Swiss International Air Lines ítélet (C-272/15, EU:C:2016:993, 24. pont) (amelyben a Bíróság megállapította, hogy a külkapcsolatok fenntartása olyan politikai döntéseket igényel, amelyek tekintetében az Európai Uniónak szabadon kell tudnia dönteni arról, hogy milyen bánásmódban részesíti a harmadik államokat).

86. Mindazonáltal, még ha a Front Polisario nem is tekinthető kizárólagos képviselőnek, nem tagadható, hogy a Front Polisario az ENSZ tárgyalópartnereként részt vesz a nyugat-szaharai terület önrendelkezési folyamatában, és úgy tekinthető, hogy e folyamat során a nyugat-szaharai nép (legalábbis) egy részének érdekeit és kívánságait képviseli.

87. Ráadásul e jogalany Nyugat-Szahara területének 20%-át birtokolja, és így tényleges ellenőrzést gyakorol e terület és az ott élő emberek felett.[83] A Front Polisariónak tehát érdeke fűződik ahhoz, hogy megvédje Nyugat-Szahara területének a nyugat-szaharai nép önrendelkezési joga által biztosított területi integritását.[84]

88. Véleményem szerint ebből az következik, hogy amennyiben a Front Polisario keresetet kíván indítani az uniós bíróságok előtt annak biztosítása érdekében, hogy a nyugat-szaharai területtel kapcsolatos uniós szerepvállalás ne csorbítsa a nemzetközi szokásjog által a nyugat-szaharai nép részére biztosított jogokat, el kell ismerni, hogy a Front Polisariót legalább *részben* megilleti e nép képviselőjének jogállása.[85]

89. Ellenkező esetben a nyugat-szaharai népnek, amely a jelenlegi helyzetében nem határozható meg pontosan, és amelyet nem képvisel egyetlen elismert képviselő, nem lenne lehetősége arra, hogy az uniós bíróságok előtt érvényesítse azokat a jogokat, amelyeket a nemzetközi közjognak az uniós jognak is részét képező részéből kollektíven levezet.[86]

90. Ez a fajta eredmény nem egyeztethető össze az EUSZ 2. cikkben elismert,[87] az Unió egyik alkotmányos pillérét képező jogállamiság értékével.[88]

91. Ebből következően azt javaslom, hogy a Bíróság – bár helyettesített indokolással – erősítse meg a Törvényszék azon megállapítását, hogy az elsőfokú kereset elfogadható.

2. A nemzetközi szokásjogra az uniós bíróságok előtt való hivatkozás

92. Fellebbezésében mind a Bizottság, mind pedig a Tanács az Air Transport Association of America és társai ítéletre hivatkozva azt állítja továbbá, hogy a Front Polisario a vitatott határozat érvényességének megtámadása érdekében az uniós bíróságok előtt nem hivatkozhat a nemzetközi szokásjogra.

[83] A tényleges ellenőrzésből eredő következményekkel kapcsolatban lásd: a Biztonsági Tanács 276. (1970). sz. határozata ellenére Namíbiában (Dél-Nyugat Afrika) folyamatosan fenntartott dél-afrikai jelenlét államokra gyakorolt jogi következményeire vonatkozó, 1971. június 21-i tanácsadó vélemény (CIJ Recueil 1971, 16. o., 118. pont) (amely kifejti, hogy „valamely terület fizikai ellenőrzése, nem pedig a szuverenitás vagy a jogcím legitimitása jelenti az államnak a más államokat érintő cselekményekért való felelősségének alapját”).

[84] Lásd e tekintetben az ENSZ Közgyűlésének „A gyarmati országoknak és népeknek nyújtandó függetlenségről szóló nyilatkozat” címet viselő, 1960. december 14-i 1514. (XV) sz. határozatát (amely kijelenti, hogy „minden olyan kísérlet, amely valamely ország nemzeti egységének és területi integritásának részleges vagy teljes megbontására irányul, összeegyeztethetetlen az [ENSZ] Alapokmány céljaival és elveivel”).

[85] Ezt az elismerést azonban csak annyiban kell megadni, amennyiben a Front Polisario valóban a nyugat-szaharai nép (egy részének) érdekeit kívánja képviselni. Lásd analógia útján: 2023. szeptember 21-i China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products és társai kontra Bizottság ítélet (C-478/21 P, EU:C:2023:685, 67. pont) (amely a „képviseleti szervezet” jogállását az importőröknek vagy exportőröknek harmadik államban fennálló általános és kollektív érdekeitől, valamint a harmadik állam beavatkozásának hiányától teszi függővé).

[86] Lásd analógia útján: 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács (Harmadik állam érintettsége) ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507, 34. pont) (amely elismeri a harmadik állam „jogi személyiségét”, mivel ellenkező esetben ezen állam jogainak megsértésekor nem védhetné meg érdekeit).

[87] Lásd ebben az értelemben: 2022. február 16-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-156/21, EU:C:2022:97, 127. és 128. pont); 2022. február 16-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-157/21, EU:C:2022:98, 192. és 193. pont).

[88] Lásd ebben az értelemben: 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont).

93. Nem értek ezzel egyet. Véleményem szerint a Bíróság a nemzetközi jognak az Európai Unióra nézve kötelező részével kapcsolatban gyakorolhatja a bírói felülvizsgálatra vonatkozó hatáskörét annak érdekében, hogy értékelje a vitatott nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló vitatott határozatnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét. A nyugat-szaharai népet közvetlenül és személyében érinti e határozat, amely csorbíthatja a nemzetközi szokásjog elvei szerinti jogaikat.

94. A Bíróság a jelen ügy tárgyalásával nem válik – ahogyan azt állítják – nemzetközi bírósággá. Ellenkezőleg, a Bíróság alkotmányos kötelessége annak biztosítása, hogy az uniós intézmények a Szerződések alkalmazása során ne kövessenek el jogsértést. Az EUSZ 3. cikk (5) bekezdése értelmében a nemzetközi jog magában foglalja a nemzetközi szokásjogot és az ENSZ Alapokmányban foglalt elveket. Ezenfelül nincs olyan másik bíróság, amely ilyen jogorvoslatot elbírálhatna.

95. Amennyiben a nemzetközi szokásjog érintett elvei kellően egyértelműek ahhoz, hogy a Bíróság értékelhesse, hogy megakadályozták-e a Tanácsot a szóban forgó nemzetközi megállapodásnak a vitatott határozat elfogadásával való megkötésében, a Front Polisario a Bíróság előtt hivatkozhat e nemzetközi jogi szabályokra.

D. A Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a Front Polisario harmadik jogalapja megalapozott

1. A Tanács kontra Front Polisario ítélet értelmezése

96. Emlékeztetőül, a jelen fellebbezések kizárólag arra a kérdésre vonatkoznak, hogy a vitatott határozat megsértette-e a Bíróság által az önrendelkezési joggal és a szerződések relatív hatályának elvével kapcsolatban a Tanács kontra Front Polisario ítéletben adott értelmezést. Ezért meg kell vizsgálni, hogy a Bíróság pontosan mit kívánt ezen ítéletben megállapítani.

97. Annak megállapítása során, hogy a szóban forgó megállapodás nem vonatkozik Nyugat-Szahara területére, a Bíróság a következő érvelést követte.

98. Elismerte, hogy Nyugat-Szahara területe az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében vett, önkormányzattal nem rendelkező területnek minősül.[89] Ezt követően megjegyezte, hogy az önkormányzattal nem rendelkező területet megilleti az önrendelkezési jog, „amelyre *erga omnes* lehet hivatkozni, és amely a nemzetközi jog egyik alapvető elve”.[90] A Bíróság ezért megállapította, hogy az önrendelkezési jog az Unió és a Marokkói Királyság közötti kapcsolatokra alkalmazandó nemzetközi közjogi szabályok részét képezi, és azt az uniós bíróságoknak figyelembe kellett venniük.[91]

89 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 93. pont.

90 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A Bíróság a Nyugat-Szaharára vonatkozó tanácsadó vélemény 54–56. pontjára és a Nemzetközi Bíróság 1995. június 30-i Kelet-Timor (Portugália kontra Ausztrália) ítéletére (CIJ Recueil 1995, 90. o., 29. pont) hivatkozott.

91 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 89. pont.

99. Az ENSZ Alapokmány értelmében az önkormányzattal nem rendelkező terület „elkülönülő jogállással” rendelkezik.[92] A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a „Marokkói Királyság” kifejezés nem értelmezhető úgy, hogy Nyugat-Szahara területe a társulási megállapodás hatálya alá tartozik.[93]

100. A Bíróság továbbá kimondta, hogy egy nemzetközi megállapodás kötelezhet egy államot valamely más terület tekintetében, azonban e szerződésből ilyen szándéknak ki kell tűnnie, vagy azt más módon kell megállapítani.[94] Úgy vélte azonban, hogy a Törvényszék megállapításaival ellentétben nem állapítható meg, hogy a társulási megállapodást úgy lehet értelmezni, hogy az hallgatólagosan előírja a Nyugat-Szahara területére való alkalmazását.[95]

101. Ezt követően a Bíróság a szerződések relatív hatályának elvére tért rá. Úgy vélte, hogy ezen elv a nemzetközi jog általános elvét képezi, és azt a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény (a továbbiakban: Bécsi Egyezmény) 34. cikke kodifikálta.[96] Ezen elv szerint a nemzetközi szerződések harmadik személy számára annak beleegyezése nélkül sem előnyöket, sem hátrányokat nem okozhatnak.[97]

102. Végül a Bíróság a jelen ügyben vita tárgyát képező Tanács kontra Front Polisario ítéletének 106. pontjában kimondta, hogy „Nyugat-Szahara népét a szerződések relatív hatályának elve értelmében »harmadik személynek« kell tekinteni”. Ezért Nyugat-Szahara népének a „beleegyezését” kell adnia ahhoz, hogy a kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodást Nyugat-Szahara területére lehessen alkalmazni. Ez igaz „anélkül hogy szükséges lenne meghatározni azt, hogy az ilyen végrehajtás a számára hátrányokat okoz, vagy ellenkezőleg, előnyöket biztosít”.[98]

103. Mivel nem bizonyították, hogy Nyugat-Szahara népe beleegyezését adta ahhoz, hogy a társulási megállapodás érintse, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ellentétes lenne az önrendelkezési joggal és a szerződések relatív hatályának elvével, ha ezt a megállapodást úgy értelmeznék, hogy az Nyugat-Szahara területére is alkalmazandó.[99]

104. Milyen szabályok vezethetők le a Bíróság e megállapításaiból?

105. Az önrendelkezési joggal kapcsolatban a Bíróság két kérdést tisztázott. Először is megállapította, hogy az önrendelkezési jog a nemzetközi jog olyan szokásjogi szabálya, amely *erga omnes* alkalmazandó, és ezért kötelezi az Európai Uniót. Másodszor, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az önrendelkezési jog megköveteli, hogy Nyugat-Szahara a Marokkói Királyságtól különálló területnek minősüljön.

92 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 90. pont. E következtetés levonása során a Bíróság az ENSZ Közgyűlésének „az ENSZ Alapokmányával összhangban az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló nyilatkozat” címet viselő 1970. október 24-i 2625. (XXV) sz. határozatára hivatkozott.

93 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 92. pont.

94 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 98. pont.

95 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 99. pont. Az Európai Unió és Marokkói Királyság kereskedelem liberalizálásáról szóló 2012. évi megállapodással kapcsolatos szándékának hiánya tekintetében a Bíróság által a Tanács kontra Front Polisario ítéletben adott elemzés kritikáját illetően lásd: Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments”, *European Law Review*, 43(5) kötet, 746. és azt követő oldalak, Kassoti úgy vélte, hogy a jelen ügy körülményei között már egyértelmű volt, hogy a felek szándéka arra irányult, hogy Nyugat-Szahara a társulási megállapodás hatálya alá tartozzon.

96 A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kötet, 331. o.).

97 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 100. pont.

98 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 106. pont.

99 Tanács kontra Front Polisario ítélet, 106. pont. A Bíróság így foglalta össze a Western Sahara Campaign UK ítéletében tett megállapításait (63. pont).

106. A Bíróság nem foglalkozott az önrendelkezési jog tartalmával.[100] Ugyanakkor azt sugallta, hogy Nyugat-Szahara népének, amely Nyugat-Szahara önkormányzattal nem rendelkező területével kapcsolatban önrendelkezési joggal rendelkezik, a „*beleegyezését*” kell adnia az olyan megállapodáshoz, amelyet e területre alkalmazni akarnak.

107. Vajon a Bíróság erre a következtetésre az önrendelkezési jog alapján jutott? Véleményem szerint nem. A beleegyezésre vonatkozó követelményt a szerződések relatív hatályára vonatkozó szabályokból, és különösen a Bécsi Egyezmény 34. cikkére hivatkozva vezette le.

108. Az Európai Unió a Bécsi Egyezménynek nem részese, és annak szabályai nem kötik. A Bíróság azonban a Bécsi Egyezmény 34. cikkét a nemzetközi jog szokásjogi szabályának kifejeződéseként értelmezte,[101] amely tevékenységei során köti az Uniót.[102]

109. A Bécsi Egyezmény 34. cikke úgy rendelkezik, hogy a szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre. Bár e rendelkezés „államok” beleegyezésére utal, a Bíróság úgy vélte, hogy az önkormányzattal nem rendelkező területek vonatkozásában is ugyanez a szabály alkalmazandó.[103]

110. Bár lehet azzal érvelni, hogy e meghatározás a szerződések relatív hatályára vonatkozó elvnek a Bíróság általi értelmezésének felel meg, önmagában nemzetközi jogi szempontból nem zárható ki, hogy a Bécsi Egyezmény 34. cikke az önkormányzattal nem rendelkező területre, mint „harmadik személyre” is vonatkozhat.[104]

111. Ez azonban nem oldja meg azt a kérdést, hogy az önkormányzattal nem rendelkező terület, mint például Nyugat-Szahara, *miként* adhatja beleegyezését egy nemzetközi megállapodáshoz, *ha egyáltalán* beleegyezést tud adni.

112. A Tanács kontra Front Polisario ítéletében a Bíróságnak nem kellett ezzel a kérdéssel foglalkoznia. Csupán kifejtette, hogy Nyugat-Szahara népe valójában nem adta beleegyezését ahhoz, hogy az Európai Unió és a Marokkói Királyság közötti nemzetközi megállapodás rá nézve kötelező hatályú legyen. Ez lehetővé tette a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a társulási megállapodás nem terjed ki Nyugat-Szahara területére: a felek ezt kifejezetten nem írták elő, és a harmadik személy (a jelen esetben Nyugat-Szahara népe) sem egyezett bele ebbe a kiterjesztésbe.

100 Lásd ebben az értelemben: Molnár, T., „The Court of Justice of the EU and the Interpretation of Customary International Law: Close Encounters of a Third Kind?”, in Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (szerk.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, 14. és 15. o. (e szerző úgy véli, hogy „az EU Bíróság tartózkodott attól, hogy az önrendelkezési jogot valóban értelmezze”).

101 Lásd ebben az értelemben: 2010. február 25-i Brita ítélet (C-386/08, EU:C:2010:91, 44. és 52. pont), valamint a Tanács kontra Front Polisario ítélet, 100. pontja (amelyekben a Bíróság a Bécsi Egyezmény 34. cikkét a szerződések relatív hatálya elvének „különös kifejeződésének tekinti). Olyan esetekre vonatkozó példaként, amelyekben a Bécsi Egyezmény a Bíróság szerint nem fejezi ki a nemzetközi szokásjogot, lásd: 1998. június 16-i Racke ítélet (C-162/96, EU:C:1998:293, 59. pont).

102 Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a nemzetközi szokásjog kötelező az Európai Unióra nézve. Lásd például: Air Transport Association of America és társai ítélet, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

103 A Tanács kontra Front Polisario ítéletet megelőzően a Bíróság már megállapította, hogy a szerződések relatív hatályának a Bécsi Egyezmény 34. cikkében kodifikált elve értelmében vett „harmadik személy” alatt nem csak „államot” kell érteni. Így a 2010. február 25-i Brita ítéletében (C-386/08, EU:C:2010:91, 52. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EK–Izrael társulási megállapodás (HL 2000. L 147., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 55. kötet, 167. o.) olyan értelmezése, hogy az izraeli hatóságok vámügyi hatáskörökkel rendelkeznek a Ciszjordániából származó termékek tekintetében, azzal jár, hogy a Palesztin Felszabadítási Szervezet beleegyezése nélkül keletkezik kötelezettség a palesztin vámhatóságok vonatkozásában.

104 Eltérő véleményt illetően lásd: Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II”, *Common Market Law Review*, 60(1) kötet, 61. lábjegyzet, valamint a 230. és 231. oldalon található szöveg.

113. Ezen ítéletben tehát nem kellett vizsgálni, hogy a Marokkói Királysággal kötött megállapodás jogilag *hogyan* alkalmazható Nyugat-Szahara területére, azon egyszerű oknál fogva, hogy a Bíróság megállapította, hogy e megállapodás egyáltalán nem alkalmazható Nyugat-Szaharára. Következésképpen a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy „[a Front Polisario kontra Tanács ítéletben és a Western Sahara Campaign UK ítéletben] az uniós bíróságok nem döntöttek az Unió és a Marokkói Királyság között létrejött olyan megállapodásokkal kapcsolatos jogvitákról, amelyek olyan kifejezett rendelkezést tartalmaztak, amely a megállapodás területi hatályát kiterjesztette Nyugat-Szaharára”, ami a jelen ügyben is fennáll.

114. Ebből a szempontból a beleegyezésre vonatkozó, a Tanács kontra Front Polisario ítélet 106. pontjában megfogalmazott követelményt nem úgy kell értelmezni, hogy azzal a kérdéssel kapcsolatban ad útmutatást, hogy az Európai Unió és a Marokkói Királyság közötti megállapodás érintheti-e Nyugat-Szahara területét, és ha igen, hogyan. Ehelyett e megállapítást kizárólag az *egyik arra vonatkozó érvként* kell érteni, hogy az említett ügy tárgyát képező megállapodás hatálya miért nem terjedhet ki Nyugat-Szahara területére.

115. Ennek fényében fogom értékelni, hogy a Törvényszék helyesen értelmezte-e a beleegyezésre vonatkozó, a Tanács kontra Front Polisario ítéletben tükröződő követelményt.

2. A szerződések relatív hatálya és a beleegyezésre vonatkozó követelmény

a) A Törvényszék megállapításai

116. A jelen ügyben nem vitatott, hogy az Európai Unió és a Marokkói Királyság olyan kétoldalú megállapodást akart kötni, amely Nyugat-Szahara területére is alkalmazandó. [105]

117. A Törvényszék a Front Polisario harmadik jogalapjának érdemi elemzését annak értékelésével kezdte, hogy a Tanács tiszteletben tartotta-e a beleegyezésre vonatkozó, a Tanács kontra Front Polisario ítélet 106. pontjában előírt követelményt.

118. A Törvényszék kifejtette, hogy a Tanács kontra Front Polisario ítéletben a Bíróság nem határozta meg azt a módot, ahogyan e beleegyezést Nyugat-Szahara népe kifejezhette volna. [106] Ennek megfelelően a Törvényszék a Bécsi Egyezményre fordította figyelmét annak megállapítása érdekében, hogy milyen módokon lehet a beleegyezést kifejezni.

119. Az államok tekintetében a Bécsi Egyezmény e kérdéssel a 35. és 36. cikkben foglalkozik. E rendelkezések értelmében a harmadik állammal szemben kötelezettségeket előíró szerződés alkalmazásához való beleegyezéshez kifejezett írásbeli elfogadás szükséges. Ezzel szemben a beleegyezés hallgatólagos, ha egy szerződés csak jogokat biztosít a harmadik állam részére.

[105] A Bíróság tehát nem juthat arra a következtetésre, mint amelyre a Tanács kontra Front Polisario ítéletben jutott, hogy a szóban forgó megállapodás hatálya nem terjed ki Nyugat-Szahara területére.

[106] A megtámadott ítélet 311. pontja.

120. A Bécsi Egyezmény e rendelkezéseire tekintettel a Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy mivel a szóban forgó megállapodás nem jogokat biztosít Nyugat-Szahara népe számára, hanem kötelezettségeket ír elő vele szemben,[107] a beleegyezést kifejezetten meg kell adni.[108]

121. A Törvényszék ezt követően megvizsgálta, hogy beszerezték-e a nyugat-szaharai nép kifejezett beleegyezését, és arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk nem tekinthetők úgy, mintha beszerezték volna e nép beleegyezését.[109]

122. Egyetértek a Törvényszék e megállapításával.

123. Különbség van az önkormányzattal nem rendelkező terület „lakosságának” és az önkormányzattal nem rendelkező terület „népének” a fogalma között, mivel az utóbbi önrendelkezési joggal rendelkező politikai egységet feltételez, míg az előbbi valamely terület lakóira utal.[110]

124. A Bizottság és az EKSZ konzultációkat folytatott az „érintett lakossággal”, amely – amint azt a Törvényszék helyesen állapította meg – „lényegében azt a lakosságot foglalja magában, amely jelenleg Nyugat-Szahara területén található, függetlenül attól, hogy e terület népéhez tartoznak-e, vagy sem”.[111] Ezek a konzultációk tehát nem tekinthetők úgy, mintha beszerezték volna Nyugat-Szahara önkormányzattal nem rendelkező területe „népének” beleegyezését.

125. A jelen fellebbezési eljárás felei és az abban részt vevő beavatkozó felek kifejtették álláspontjukat annak megvitatása kapcsán, hogy a Bécsi Egyezmény 35. és 36. cikke egyáltalán alkalmazható-e az önkormányzattal nem rendelkező területre és kötelező-e az Európai Unióra nézve. Okkal lehet arra a következtetésre jutni, hogy e rendelkezések nem kodifikálják a nemzetközi szokásjog szabályait,[112] legalábbis abban az esetben nem, ha a szerződések relatív hatályának elvét úgy értelmezik, hogy az az önkormányzattal nem rendelkező területekre is alkalmazandó. Ha ez valóban megfelel a nemzetközi jog jelenlegi állapotának, akkor a Bécsi Egyezmény e rendelkezései nem kötelezhetik az Európai Uniót.

[107] A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó megállapodás csak magánszemélyek – mint például az e megállapodás hatálya alá tartozó termékek exportőrei – tekintetében keletkeztethet jogokat, Nyugat-Szahara népe, mint e megállapodásban nem részes „harmadik személy” tekintetében azonban nem. Lásd a megtámadott ítélet 321. és 322. pontját. A jogirodalom és a Bécsi Egyezmény előkészítő dokumentumai szerint kétségtelenül különbséget lehet tenni az olyan szerződések között, amelyek harmadik államok természetes vagy jogi személyei számára *tényleges előnyöket* biztosítanak, és azon szerződések között, amelyek az említett harmadik állam számára *jogokat és kötelezettségeket* keletkeztetnek. Lásd e tekintetben: Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht / Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, I/3. kötet, 2. kiadás, De Gruyter, Berlin, 2002., 617. o.; Fizmaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties”, in von Bogdandy, A. és Wolfrum, R. (szerk.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 6. kötet, 2002., 104–105. o.; valamint Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, 2. kötet, 1964., 21. o. (amelyek mind különbséget tesznek a harmadik személyek *javára szóló* valódi szerződések [azaz a harmadik személy részére saját jogokat biztosító szerződések) és *technikai értelemben* harmadik személyek javára szóló szerződések [olyan szerződések, amelyek a szerződésben való részvétel nélkül biztosítanak előnyöket a harmadik személy vagy annak alanyai számára, vagy biztosítanak bizonyos jogokat] között).

[108] A megtámadott ítélet 323–326. pontja.

[109] A megtámadott ítélet 384. pontja.

[110] Lásd e tekintetben: 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). kötet, 2019., 18. o.

[111] A megtámadott ítélet 337. pontja.

[112] A Bécsi Egyezmény 35. cikkével kapcsolatban lásd: Laly–Chevalier, C., és Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969”, in Corten, O. és Klein, P. (szerk.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, II. kötet, Bruylant, Brüsszel, 2006., 1429. o., valamint Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States” in Dörr, O., Schmalenbach, K. (szerk.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlin, 2018., 707. o. Lásd még a Bécsi Egyezmény 36. cikkével kapcsolatban: d'Argent, P. in Corten, O. és Klein, P., uo., 1468. és 1469. o., valamint Proells, A. in Dörr, O., Schmalenbach, K., uo., 720. o.

126. Véleményem szerint azonban irreleváns az a kérdés, hogy a Bécsi Egyezmény 35. és 36. cikke az önkormányzattal nem rendelkező terület esetében valóban előírja-e a beleegyezés megadásának módját.

127. Amint kifejtem, álláspontom szerint a nyugat-szaharai nép, mint a Bécsi Egyezmény 34. cikke értelmében vett „harmadik személy", a jelenlegi szervezettségi szintjén nem tudja egyedül megadni a szükséges beleegyezést. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a beleegyezés nem adható meg a *nevében*.

b) Nyugat-Szahara népe nem tud „beleegyezést" adni ahhoz, hogy a szóban forgó megállapodás a számára kötelezővé váljon

128. Az egyértelmű, hogy valamely állam hogyan egyezik bele abba, hogy valamely nemzetközi megállapodás a számára kötelezővé váljon. Az azonban korántsem világos, hogy az önkormányzattal nem rendelkező terület hogyan adhat ilyen beleegyezést. [113]

129. Ha valamely állam olyan harmadik személynek minősül, amelyre két másik állam ki akarja terjeszteni megállapodásának alkalmazását, akkor feltételezhető, hogy a nemzetközi jog alapján e harmadik állam képes arra, hogy maga is megkösse ezt a nemzetközi megállapodást. Éppen ezért kell e harmadik államnak a beleegyezését adnia, ha nem maga kötötte a megállapodást, hanem elfogadja, hogy más államok megállapodása a számára kötelezővé váljon.

130. A „népnek", mint az önkormányzattal nem rendelkező terület önrendelkezési joga letéteményesének a helyzete eltérő. E nép ugyanis nem köthet nemzetközi megállapodást azelőtt, hogy gyakorolta volna önrendelkezési jogát, vagyis mielőtt bizonyos fokú önkormányzatiságra tett volna szert.

131. A nyugat-szaharai nép esetében nincs olyan választott vagy elfogadott képviselő, aki a nevében beleegyezést adhatna. Még ha a Front Polisario részt is vesz a nyugat-szaharai kérdés megoldására irányuló politikai tárgyalásokon, e szerep nem azonos a nyugat-szaharai nép azon választott vagy elismert képviselőjének szerepével, aki kifejezheti e nép kollektív kívánságait. Ez utóbbi szerep csak a nyugat-szaharai nép önrendelkezési jogának gyakorlása révén tölthető be, amit a nemzetközi közösség továbbra sem képes megszervezni. [114]

132. A nyugat-szaharai nép választott vagy kollektíven elismert képviselő nélkül nem tudja kifejezni álláspontját. Még ha egyértelműen meg is lehetne állapítani, hogy mely személyek tartoznak a nyugat-szaharai néphez, lehetetlen lenne e nép kollektív beleegyezését e csoport minden egyes tagjával folytatott konzultáció révén megszerezni.

133. A nyugat-szaharai nép azt követően, hogy gyakorolja önrendelkezési jogát, képessé válik arra, hogy beleegyezését adja a területére nézve kötelező nemzetközi megállapodáshoz, vagy maga kössön ilyen megállapodást.

134. Amíg erre nem kerül sor, a nyugat-szaharai nép nem tudja a beleegyezését adni ahhoz, hogy valamely nemzetközi megállapodás a számára kötelezővé váljon.

[113] Lásd e tekintetben: Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II", *Common Market Law Review*, 60(1) kötet, 231. o., aki kifejti, hogy „államok vagy nemzetközi szervezetek esetében egyértelmű, hogy a beleegyezést hogyan kell megadni: írásbeli hozzájárulás útján. Amint a jelen ügy is mutatja, harmadik személy – különösen megszállás alatt élő nép – beleegyezésének megállapítása nagyobb kihívást jelent."

[114] Lásd e tekintetében a jelen indítvány 79–88. pontjában foglalt magyarázatom.

135. Amint azt a Tanács és a Bizottság kifejtette, az önkormányzatiság hiánya már fogalmilag azt jelenti, hogy az önrendelkezési jogát még nem gyakorló nép nem rendelkezik olyan eszközökkel vagy struktúrával, amelyekkel kifejezhetné kívánságait vagy döntéseit.

136. Ez vagy azt jelenti, hogy valaki más jogosult arra, hogy a nevében kifejezze a nemzetközi megállapodásba való beleegyezését, vagy azt, hogy e beleegyezés egyáltalán nem fejezhető ki.

c) Beleegyezhet-e a Marokkói Királyság a nyugat-szaharai nép nevében a szóban forgó megállapodásba?

137. Ha tehát – ahogyan javasoltam – a nyugat-szaharai nép a Bíróság által a Tanács kontra Front Polisario ítéletben e fogalomnak tulajdonított értelemben sem a Nyugat-Szahara területén élő lakossággal folytatott konzultáció, sem pedig a Front Polisario révén nem képes „beleegyezést” adni, akkor felmerül a kérdés, hogy e nép nevében ki hagyhatja jóvá valamely nemzetközi megállapodás Nyugat-Szahara területével való megkötését.

138. A megfelelő referenciakeretet, amelyben e kérdés megválaszolható, a dekolonizációs jog jelenti.

139. Ezt a keretet elsősorban az ENSZ Alapokmánynak „Az önkormányzattal nem rendelkező területekre vonatkozó nyilatkozat” címet viselő XI. fejezete, különösen annak 73. cikke tartalmazza. [115]

140. A Bíróság ebben a keretben értelmezte az önrendelkezési jog jelentését a Tanács kontra Front Polisario ítéletében. [116]

141. Az ENSZ Alapokmány XI. fejezete a nemzetközi közösségnek a dekolonizációs folyamat során az önrendelkezési jog melletti elkötelezettségét fejezi ki. [117]

142. Az ENSZ Alapokmány 73. cikke tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek az önkormányzattal nem rendelkező területek azt megelőző helyzetét szabályozzák, hogy gyakorolhatnák önrendelkezési jogukat.

143. E rendelkezés először is azt feltételezi, hogy azokat a területeket, amelyek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el, az e népekétől eltérő állam igazgatja. A rendelkezés címzettjei azon államok, amelyek „az [ENSZ tagjaiként] […] [önkormányzattal nem rendelkező] területek igazgatásáért vállalták vagy készek vállalni a felelősséget”. Ezekre az államokra „igazgatásért felelős hatalomként” fogok hivatkozni.

144. Mielőtt az önkormányzattal nem rendelkező terület népe gyakorolná az önrendelkezési jogát, ami az ENSZ Alapokmány 73. cikkének végső célja, az adott területekre vonatkozóan az igazgatásért felelős hatalom köt nemzetközi megállapodásokat.

[115] Crawford szerint a szokásos, noha megszorító álláspont értelmében a XI. fejezetet csak „az Alapokmány elfogadásakor gyarmatként ismert területekre” kell alkalmazni. Nyugat-Szahara területe megfelel ennek a feltételnek. Lásd még: Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2007., 607. o.

[116] Tanács kontra Front Polisario ítélet, 23., 93. és 105. pont.

[117] Amint azt Crawford megállapította, „a tagok nagyrészt a XI. fejezet révén terjesztették ki és dolgozták ki az önrendelkezési jog alkalmazását”. Lásd: Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2007., 603. o.

145. Ebből következik, hogy az igazgatásért felelős hatalom jogosult arra is, hogy „beleegyezését” adja ahhoz, hogy két másik állam között létrejött megállapodást az általa igazgatott területre alkalmazzák.

146. E tekintetben Nyugat-Szahara helyzete egyedi. Az ENSZ-nek az összes meglévő önkormányzattal nem rendelkező területet felsoroló listája tartalmazza az egyes területek igazgatásért felelős hatalmat; kivéve Nyugat-Szahara esetében. [118]

147. Az ENSZ Alapokmány 73. cikke az igazgatásért felelős hatalmakat úgy határozza meg, mint „[a]z Egyesült Nemzeteknek [azon] tagjai, amelyek olyan területek igazgatásáért *vállalták* vagy *készek vállalni* a felelősséget, amely területek népei az önkormányzat teljes mértékét még nem érték el”. [119]

148. Úgy tűnik, hogy a „*vállalták […] a felelősséget*” megfogalmazás használata azokra az államokra utal, amelyek az ENSZ Alapokmány hatálybalépésekor önkormányzattal nem rendelkező területet tartottak ellenőrzésük alatt.

149. Nyugat-Szahara esetében az említett felelősséget vállaló, gyarmattartó állam a Spanyol Királyság volt. Spanyolország azonban egyoldalúan lemondott erről a felelősségről. [120]

150. Az ENSZ Alapokmány 73. cikke azokra az államokra is utal, amelyek *készek vállalni […] a felelősséget* valamely önkormányzattal nem rendelkező területért.

151. A jelen ügyben benyújtott fellebbezésében a Tanács azt az álláspontot képviselte, hogy az ENSZ Alapokmány 73. cikke a Marokkói Királyságra mint igazgatásért felelős hatalomra alkalmazandó, mivel ez az állam *kész volt vállalni* a felelősséget Nyugat-Szahara területéért. Ezt az álláspontot a Tanács és a Bizottság a tárgyalás során megerősítette. Az említett intézmények magyarázata szerint a Marokkói Királyság „vállalt” igazgatásért felelős hatalmi minősége abból a tényből következik, hogy a Marokkói Királyság ténylegesen ellenőrzése alatt tartja Nyugat-Szahara területének legnagyobb részét.

152. Amennyiben a Marokkói Királyság jogilag a Nyugat-Szahara igazgatásért felelős hatalomnak minősülhet, a nemzetközi jog alapján jogosult lenne arra, hogy Nyugat-Szahara területe nevében olyan nemzetközi megállapodást kössön, amely e területre nézve kötelező. A Marokkói Királyság felhatalmazást kapna arra is, hogy beleegyezzen a harmadik államok között létrejött megállapodás Nyugat-Szahara területére való alkalmazásába, feltéve, hogy e megállapodás megfelel az ENSZ Alapokmány 73. cikkéből eredő feltételeknek (lásd a jelen indítvány 180–190. pontját).

153. A jogirodalom egyes képviselői ellenzik ezt a lehetőséget, azt állítva, hogy az igazgatásért felelős hatalom minősége az ENSZ által biztosított jogállás, amelyet ilyen típusú elismerés hiányában nem lehet egyoldalúan megszerezni. [121]

[118] United Nations, „List of Non-Self-Governing Territories by Region”, elérhető a következő oldalon: https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] Kiemelés tőlem.

[120] Lásd a jelen indítvány 17. pontját. Wathelet főtanácsnok Tanács kontra Front Polisario ügyre vonatkozó indítványában (C-104/16 P, EU:C:2016:677, 188–191. pont) arra utalt, hogy Spanyolország jogilag nem mondhatott le az igazgatásért felelős hatalom minőségéről, és ezért nem zárható ki, hogy mind a mai napig ez a tagállam tekinthető a Nyugat-Szahara területének igazgatásért felelős hatalomnak.

[121] Lásd például: Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: »the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement«”, in Arts, K. és Pinto Leite, P. (szerk.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008., 241. o.

154. Az ENSZ Alapokmány 73. cikke azonban nem köti az igazgatásért felelős hatalom jogállását semmiféle hivatalos eljáráshoz vagy elismeréshez. E cikk megfogalmazása inkább azt sugallja, hogy egy bizonyos típusú ténybeli helyzethez kapcsolódik.

155. A nemzetközi jog szerint valamely területet *de facto* ellenőrzése alatt tartó állam jogilag háromféleképpen minősíthető: szuverén, igazgató vagy megszálló állam. [122]

156. Nyugat-Szaharával kapcsolatban az Unió politikai intézményei a Marokkói Királyságot nem megszálló hatalomnak [123] vagy szuverén államnak, [124] hanem inkább igazgatásért felelős hatalomnak tekintik. Ez azt jelenti, hogy elfogadják a nyugat-szaharai nép Nyugat-Szahara területe feletti szuverenitását, még ha e terület felett jelenleg a Marokkói Királyság gyakorol is ellenőrzést.

157. Ez az álláspont nem ellentétes az Európai Uniónak az ENSZ által vezetett Nyugat-Szaharát érintő folyamat kimenetelével kapcsolatban vállalt semlegességével, mivel az igazgatásért felelős hatalomnak való minősítés nem zárja ki az önrendelkezési jog gyakorlásának bármilyen lehetséges eredményét. [125]

158. Ezen értelmezés az önrendelkezési jognak az ENSZ Alapokmány 73. cikkében kifejezésre juttatott célkitűzésével sem tűnik ellentétesnek, amennyiben nem akadályozza meg az önkormányzattal nem rendelkező terület népét abban, hogy e jogot a jövőben gyakorolja.

159. Nem ellentétes tehát a nemzetközi joggal a Marokkói Királyság Nyugat-Szahara igazgatásért felelős, olyan hatalomnak való minősítése, amely így a szerződések relatív hatályának a Bíróság általi értelmezése szerinti „harmadik személyként” képes Nyugat-Szahara népe nevében „beleegyezni” olyan megállapodásba, amely Nyugat-Szahara területét érinti.

160. Milyen hatással van ez a következtetés a Bíróság által az „igazgatásért felelős hatalom” fogalmának tekintetében adott értelmezésre?

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

123 Sem az Európai Unió, sem pedig a tagállamok nem tekintik a Marokkói Királyságot megszálló hatalomnak. Ugyanez igaz az ENSZ Biztonsági Tanácsára is. Az ENSZ Közgyűlése két, az 1970-es évekből származó határozatában Nyugat-Szahara Marokkói Királyság általi annektálását e terület megszállásának minősítette. Ez jelentősen eltér Izrael Állam, valamint Ciszjordánia és a Gázai övezet területének helyzetétől, amelyet a nemzetközi közösség, beleértve az Európai Uniót és tagállamait, megszállás alatt állónak tekint. Lásd különösen: a Nemzetközi Bíróságnak a megszállt palesztin területeken lévő fal megépítésének jogi következményeiről szóló, 2004. július 9-i tanácsadó véleménye (CIJ Recueil 2004, 136. o., 78. pont). Lásd még: 2019. november 12-i Organisation juive européenne és Vignoble Psagot ítélet (C-363/18, EU:C:2019:954, 34., 35. és 48. pont). A jelen helyzet a Kelet-Timor (Portugália kontra Ausztrália) ítélet (CIJ Recueil 1995, 90. o.) alapjául szolgáló helyzettől is eltér, amely ítéletben az Indonéz Köztársaság kelet-timori jelenlétét a nemzetközi közösség megszállásnak tekintette. Ezenfelül Portugália minősült e terület igazgatásért felelős hatalomnak. Ezzel szemben számos jogtudós véli úgy, hogy a Marokkói Királyság jogállása Nyugat-Szaharában megszálló hatalom jogállásának felel meg. Lásd: Wathelet főtanácsnok Western Sahara Campaign ügyre vonatkozó indítványa (C-266/16, EU:C:2018:1, 223. lábjegyzet).

124 Ez az Unió politikai intézményeinek azon döntéséből vezethető le, hogy Nyugat-Szaharát önkormányzattal nem rendelkező területnek, a nyugat-szaharai népet pedig olyan jogalanynak tekintik, amelynek joga van e terület jövőjéről dönteni. Hasonlóképpen, a Marokkói Királyság igazgatásért felelős hatalomnak való minősítése azt jelenti, hogy az ENSZ Alapokmány 73. cikke szerinti kötelezettségeire tekintettel, beleértve azt a kötelezettséget, hogy a nyugat-szaharai nép számára nyissa meg az utat a szuverenitása gyakorlásának módjáról való döntéshez, nem gyakorolhatja a szuverenitást teljeskörűen.

125 Ezt a semleges álláspontot a vitatott határozat (3) preambulumbekezdése fejezi ki: „Az Unió nem befolyásolja a Nyugat-Szahara végleges jogállására vonatkozó, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretei között folytatott politikai párbeszédet, és több alkalommal következetesen megerősítette, hogy elkötelezett a Nyugat-Szaharára – amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezete felvett az önkormányzattal nem rendelkező területek listájára, és amelynek jelentős része jelenleg a Marokkói Királyság igazgatása alatt áll – vonatkozó vitarendezés mellett. Az Unió teljes mértékben támogatja az Egyesült Nemzetek főtitkára és személyes megbízottja annak érdekében tett erőfeszítéseit, hogy a felek segítséget kapjanak egy olyan igazságos, tartós és kölcsönösen elfogadható politikai megoldás eléréséhez, amely az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt – és különösen a 2152. (2014), a 2218 (2015), a 2385 (2016), a 2351 (2017) és a 2414 (2018) sz. határozatban foglalt – céloknak és elveknek megfelelő megállapodások keretében lehetővé tenné a nyugat-szaharai nép önrendelkezését.”

161. Az Európai Unió külkapcsolatainak folytatása során az Unió politikai intézményeinek nagy mozgásterük van. [126]

162. Ez kiterjed az alkalmazandó rendelkezések értelmezésére az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben, amikor a nemzetközi jogban nincs egyértelmű álláspont arra vonatkozóan, hogy valamely állam tekinthető-e úgy, mint amely kész volt az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében önkormányzattal nem rendelkező területért e terület tényleges igazgatási ellenőrzésével felelősséget vállalni.

163. Az uniós vagy a nemzetközi jog ezen álláspontot kizáró egyértelmű szabályainak hiányában az Unió politikai intézményeinek azon döntése, hogy a Marokkói Királyságot az igazgatásért az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében („de facto”) felelős hatalomnak tekintik, nem támadható meg a Bíróság előtt. [127]

164. E tekintetben a Bíróságnak a nemzetközi jog lehetséges értelmezéseként kell elfogadnia a Tanács és a Bizottság álláspontját.

165. Igaz, hogy a Marokkói Királyság magára nézve nem ismerte el Nyugat-Szahara területének igazgatásért felelős hatalom jogállását. [128] Álláspontja szerint e terület felett szuverenitással rendelkezik. [129]

166. Ez azonban nem akadályozza meg az Európai Uniót abban, hogy a Marokkói Királyságot egyoldalúan Nyugat-Szahara területének igazgatásért („de facto”) felelős hatalomnak tekintse az utóbbi területtel kapcsolatos gazdasági együttműködés során.

167. A Bizottság a tárgyalás során kifejtette, hogy az Európai Unió ezt egyszerűen a „sérelemmel nem járó” kikötések alkalmazásával tenné, amelyek alkalmazása elfogadott (és gyakorlati) módszer a harmadik államokkal vagy területekkel való kapcsolattartás során. [130]

168. Mindazonáltal – amint azt a jelen indítvány E. szakaszában kifejtem – az a tény, hogy az Európai Unió és a Marokkói Királyság a szóban forgó megállapodás megkötésekor megállapodott abban, hogy nem ért egyet a Marokkói Királyság Nyugat-Szahara területével kapcsolatos jogállását illetően, a nemzetközi jogból eredő kötelezettségek teljesítéséhez szükséges további követelményekkel járhat az uniós intézményekre nézve.

126 Lásd többek között: 2016. december 21-i Swiss International Air Lines ítélet (C-272/15, EU:C:2016:993, 24. pont).

127 A széles mérlegelési jogkör, amellyel az uniós intézmények a külső (kereskedelmi) kapcsolatok terén rendelkeznek, – amennyiben ez az eljárás összetett politikai és gazdasági értékeléseket foglal magában – azt jelenti, hogy a Bíróság csak abban az esetben gyakorolhatja felülvizsgálati jogkörét, ha ezen intézmények nyilvánvaló hibát követtek el. Lásd e tekintetben: 1983. október 4-i Fediol kontra Bizottság ítélet (191/82, EU:C:1983:259, 30. pont). Ez azt jelenti, hogy ha nincsenek olyan egyértelmű nemzetközi szabályok, amelyek alapján a Bíróság ezt a felülvizsgálatot elvégezheti, az uniós intézmények által választott értelmezés nem testesíthet meg nyilvánvaló hibát.

128 Lásd még e tekintetben: Western Sahara Campaign UK ítélet, 72. pontja (amelyben a Bíróság kifejtette, hogy „a Marokkói Királyság kategorikusan kizárta, hogy Nyugat-Szahara területét megszálló hatalomnak vagy e terület adminisztratív hatalmának tekintsék”).

129 Feltételezem, hogy a Marokkói Királyság szintén ezen okból nem küld Nyugat-Szahara területére vonatkozóan az ENSZ Alapokmány 73. cikkének e) pontja által az igazgatásért felelős hatalomtól megkövetelt módon rendszeres jelentéseket az Egyesült Nemzetek Szervezetének.

130 Lásd például: egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, másrészről Koszovó közötti stabilizációs és társulási megállapodás (HL 2016. L 71., 3. o.; a továbbiakban: EU-Koszovó társulási megállapodás) (e megállapodás vonatkozó része pontosította, hogy az „nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban áll az 1244/1999 ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével”), az egyrészről a CARIFORUM-államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai közötti gazdasági partnerségi megállapodás (HL 2008. L 289., 3. o.), valamint az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, és másrészről az SADC-GPM-államok közötti gazdasági partnerségi megállapodás (HL 2016. L 250., 3. o.), amelynek 1. jegyzőkönyve IX. melléklete, illetve VIII. melléklete felsorol több nem önkormányzati területet, amely felsorolás „nem sérti ezen országok és területek jogállását vagy annak jövőbeni változását”.

169. A fentiekben kifejtettek arra engednek következtetni, hogy a Tanács a vitatott határozat elfogadásával nem sértette meg a szerződések relatív hatályának a Tanács kontra Front Polisario ítéletben értelmezett elvét. Ezen intézmény a nyugat-szaharai nép, mint a szóban forgó megállapodásban nem részes harmadik személy beleegyezését a Marokkói Királyságon keresztül szerezte be, amely e terület igazgatásért felelős hatalomként jár el.

3. Marokkó és Nyugat-Szahara külön területként való kezelése

170. Az egyetlen kötelezettség, amelyet a Bíróság a Tanács kontra Front Polisario ítéletben az önrendelkezési jog alapján az Európai Unióra nézve kötelezőnek ismert el, az a kötelezettség volt, hogy Nyugat-Szahara területét a Marokkói Királyság területétől elkülönülő területnek kell tekinteni. [131]

171. Ezt a kötelezettséget nem ássa alá, ha a Marokkói Királyságot az ENSZ Alapokmány 73. cikke értelmében vett igazgatásért felelős hatalomnak tekintik. Éppen ellenkezőleg, az, hogy a Marokkói Királyságot egyoldalúan igazgatásért felelős hatalomnak minősítik, és így ezen államot terheli az ebből a jogállásból eredő összes vonatkozó kötelezettség, megfosztja ezen államot a Nyugat-Szahara területe feletti szuverenitástól. [132]

172. Másként fogalmazva, a Marokkói Királyság külön kötött az Európai Unióval a saját területére vonatkozó nemzetközi megállapodást, majd egyezett bele e megállapodásnak a jelenleg általa igazgatott Nyugat-Szahara különálló területére való alkalmazásába.

173. Amint azt a Confédération paysanne (Nyugat-Szaharából származó dinnye és paradicsom) ügyre vonatkozó, szintén ma ismertetett indítványomban kifejtettem, Nyugat-Szahara területének a Marokkói Királyság területétől elkülönülő területnek való minősítése megköveteli, hogy a Nyugat-Szahara területéről származó termékek vámáru-nyilatkozatain és származást jelölő címkéin Nyugat-Szaharát tüntessék fel származási helyként, kizárva ezzel a Marokkói Királyságból való származás bármiféle megjelölését. [133] Ez többek között azokra a Nyugat-Szaharából származó termékekre vonatkozik, amelyek a szóban forgó megállapodás alapján az Európai Unió vámterületére történő behozatalkor preferenciális elbánásban részesülnek.

174. Ebből következik, hogy a Tanács a vitatott határozat elfogadásával nem sértette meg azt a követelményt, hogy a Marokkói Királyság és Nyugat-Szahara területét két különálló területnek tekintse, amely követelmény a Bíróság által a Tanács kontra Front Polisario ítéletében adott értelmezés szerint az önrendelkezési jogból ered.

131 Lásd ebben az értelemben: Tanács kontra Front Polisario ítélet, 92. pont.

132 Amint azt Crawford kifejti, „amennyiben a szuverenitás magában foglalja a szóban forgó terület ellenőrzésének vagy azzal való rendelkezésnek a korlátlan jogát, a 73. cikk b) pontjában foglalt kötelezettség és a kapcsolódó önrendelkezés elve jelentősen korlátozza az igazgatásért felelős állam szuverenitását”. Lásd: Crawford, J., The Creation of States in International Law, 2. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2007., 615. o. Az, hogy a Marokkói Királyság nem gyakorolja „teljeskörűen” szuverén hatáskörét Nyugat-Szahara területe felett, szintén az egyik oka volt annak, hogy a Bíróság a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletében (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 95. pont) arra a következtetésre jutott, hogy a társulási megállapodás nem alkalmazandó e területre.

133 Lásd: Confédération paysanne (Nyugat-Szaharából származó dinnye és paradicsom) ügyre vonatkozó indítványom, C-399/22, 138. pont.

4. Közbenső következtetés

175. A vitatott határozat nem sérti a szerződések relatív hatályának elvét, és az önrendelkezési jog azon szempontját sem, amely a Tanács kontra Front Polisario ítélet tárgyát képezte.

176. Következésképpen az javaslom a Bíróságnak, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben az helyt ad a Front Polisario harmadik jogalapjának.

E. Az Európai Uniót a nyugat-szaharai nép önrendelkezési joga alapján terhelő egyéb kötelezettségek

177. Annak megállapítása, hogy az önrendelkezési jog nem sérült annyiban, amennyiben a Bíróságnak lehetősége volt e jogot a Tanács kontra Front Polisario ítéletében értelmezni, nem feltétlenül enged arra következtetni, hogy az uniós intézmények a szóban forgó megállapodásnak a Marokkói Királysággal való megkötésekor az önrendelkezési jogból eredő valamennyi kötelezettséget tiszteletben tartották.

178. A Bíróságnak még nem volt alkalma kifejteni, hogy a nyugat-szaharai nép önrendelkezési joga milyen egyéb kötelezettségekkel jár az Európai Unióra nézve. Mivel azonban e kérdésről a Törvényszék nem döntött, az nem képezi jelen a fellebbezések tárgyát, így a Bíróság a jelen ügyben nem tisztázhatja önállóan e kérdést.

179. Mindemellett szükségesnek tartom, hogy röviden ismertessek két, az önrendelkezési jogból eredő kérdést, amelyek relevánsak abban az esetben, ha az uniós intézmények a Marokkói Királyságot Nyugat-Szahara területének igazgatásért („de facto”) felelős hatalomnak tekintik.

180. *Először is*, az ENSZ Alapokmányának 73. cikke az igazgatásért felelős hatalmakkal szemben olyan kötelezettséget ír elő, amelyre gyakran a „magasztos megbízatás kötelezettségeként” hivatkoznak. Ez a rendelkezés előírja „az [önkormányzattal nem rendelkező terület] lakossága érdekei elsőbbségének elvét”, és azt, hogy az igazgatásért felelős hatalmak „[m]agasztos megbízatásnak tekintik azt a kötelességüket, hogy a nemzetközi békének és biztonságnak a jelen Alapokmánnyal létesített rendje keretében e területek lakosságának jólétét tőlük telhetőleg előmozdítsák”.

181. Azt megelőzően, hogy a nyugat-szaharai nép gyakorolná önrendelkezési jogát, a Marokkói Királyság, mint e nép területét *(„de facto”)* igazgató állam kizárólag Nyugat-Szahara „területének lakosságának” érdekében járhat el. A Marokkói Királyság által a nyugat-szaharai nép nevében a szerződések relatív hatálya értelmében adott beleegyezésnek is tiszteletben kell tartania ezt a kötelezettséget.

182. Az ENSZ Alapokmányának 73. cikke főszabály szerint a „magasztos megbízatás” kötelezettségét az igazgatásért felelős hatalomra ruházza. Egyértelmű azonban, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy a nemzetközi közjognak, így az ENSZ Alapokmányában foglalt elveknek külföldi állam általi betartásáról ítélkezzen.

183. Ennek ellenére az ENSZ Alapokmányának 73. cikkében foglalt önrendelkezési jog kötelezettségeket róhat azokra az államokra (vagy nemzetközi szervezetekre) is, amelyek az igazgatásért felelős hatalommal azon önkormányzattal nem rendelkező terület tekintetében lépnek kapcsolatba, amelyet e hatalom igazgat.

184. A jelen ügy keretében a Tanács és a Bizottság úgy vélte, hogy a „magasztos megbízatás” kötelezettsége a Nyugat-Szahara önkormányzattal nem rendelkező területének igazgatásáért („de facto”) felelős hatalommal való kapcsolata során az Európai Uniót is köti. Még ha az Európai Unió nem is részese az ENSZ Alapokmányának, az az EUSZ 21. cikk alapján külső szerepvállalása során kötelezi.

185. Azt a következtetést lehet tehát levonni, hogy az uniós intézmények csak akkor köthetnek Nyugat-Szaharát érintő megállapodásokat a Marokkói Királysággal, mint e terület igazgatásért felelős hatalommal, ha e megállapodások „e terület lakosságának” javát szolgálják.

186. E kötelezettség továbbá véleményem szerint abból a tényből adódóan is jelentőséggel bír, hogy a Marokkói Királyság szuverén és nem igazgató államnak tekinti magát Nyugat-Szahara területével kapcsolatban. Következésképpen nem tekinti magát úgy, hogy a „magasztos megbízatás” igazgatásért felelős hatalom által az ENSZ Alapokmány 73. cikke alapján általában vállalt kötelezettségének hatálya alá tartozik. Az uniós intézményeknek ezért meg kell győződniük arról, hogy az elfogadott megállapodások az ENSZ Alapokmányának 73. cikkében megkövetelt módon Nyugat-Szahara „területe lakosságának” javát szolgálják.

187. E következtetés szükségszerűen felveti azokat a kérdéseket, amelyeket a Törvényszék előtt nem vitattak meg: mit kell érteni az ENSZ Alapokmány 73. cikkének értelmében vett „terület lakossága” fogalom alatt? A Bizottság és az EKSZ által folytatott konzultációk eleget tesznek-e annak a követelménynek, hogy az uniós intézményeknek meg kell vizsgálniuk, hogy a szóban forgó megállapodás előnyös-e a „terület lakossága” számára?

188. *Másodszor*, továbbra is fennáll a kérdés, hogy milyen kötelezettségek terhelik az uniós intézményeket annak érdekében, hogy tiszteletben tartsák a nyugat-szaharai népnek a Nyugat-Szahara önkormányzattal nem rendelkező területe természeti erőforrásainak használatához való jogát.

189. Vita tárgyát képezheti, hogy a természeti erőforrások használatához való jog olyan önálló jog-e, amely az állami szuverenitás elvéből fakad, vagy az önrendelkezési jog részét képezi.[134] Úgy tűnik azonban, hogy e jog mindkét lehetőség esetében a nemzetközi szokásjog részét képezi,[135] és ezért kötelező az Európai Unióra nézve.

[134] Az önkormányzattal nem rendelkező terület tekintetében például az ENSZ Közgyűlésének 50/33. sz. határozata „megerősíti a gyarmati és önkormányzattal nem rendelkező területek népeinek az önrendelkezéshez, a függetlenséghez és a területeik természeti erőforrásainak használatához való elidegeníthetetlen jogát, valamint a természeti erőforrásokkal a saját érdeküknek megfelelően való rendelkezéshez való jogukat”. Az ENSZ Közgyűlésének 1803. (XVII) sz. határozata például a vagyon és a természeti erőforrások feletti állandó szuverenitás jogát „az önrendelkezési jog alapvető alkotóelemének” tekinti (UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 1962. december 14., (2) preambulumbekezdés).

[135] Lásd például: Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 12. o., valamint az ott hivatkozott szakirodalom.

190. Ami az önkormányzattal nem rendelkező területek természeti erőforrásainak kiaknázását illeti, úgy tűnik, hogy létezik bizonyos, Hans Corell 2002. évi levelén alapuló konszenzus,[136] amely szerint az igazgatásért felelős hatalom kiaknázhatja a természeti erőforrásokat, amennyiben az erőforrásokat az önkormányzattal nem rendelkező terület népének javára vagy képviselőikkel való konzultáció mellett aknázzák ki.[137]

191. A szóban forgó megállapodás önmagában nem jogosít fel Nyugat-Szahara területe természeti erőforrásainak használatára. Ugyanakkor e jogot közvetve érinti. Milyen kötelezettségek hárulnak ebben az összefüggésben az uniós intézményekre?

192. Megállapíthatták-e az uniós intézmények, hogy a helyi lakossággal folytatott konzultációk eredménye, amely szerint a konzultációkon részt vevők többsége előnyösnek ítélte a kedvezményes vámok kiterjesztését a Nyugat-Szahara területéről származó termékekre, teljesítette azt a kötelezettségüket, hogy ne sértsék meg a nyugat-szaharai népnek a természeti erőforrásaik használatához való jogát?

193. Noha a Törvényszék az ítéletében vizsgálta a konzultációk megfelelőségét, ezt azzal összefüggésben tette, hogy azok alapján megállapítható-e, hogy a nyugat-szaharai nép a szerződések relatív hatályának értelmében „beleegyezését” adta a szóban forgó megállapodáshoz.[138] Ugyanennek a kérdésnek a természeti erőforrások használatához való joggal összefüggésben történő megválaszolásához új és más értékelés szükséges.

194. A jelen szakaszban felvetett kérdéseket a Törvényszék előtti eljárásban nem vizsgálták. Véleményem szerint e bíróság helytelenül határozott úgy, hogy az uniós intézmények nem teljesítették a beleegyezésre vonatkozó, a Tanács kontra Front Polisario ítéletből eredő kötelezettséget. Úgy tűnik azonban, hogy e kérdésekre a Front Polisario megsemmisítés iránti keresetének fennmaradó jogalapjai vonatkoznak. Ezért tartom szükségesnek, hogy az ügyet utalják vissza a Törvényszék elé.

IV. Következmények

195. Az Európai Unió Bírósága alapokmányának 61. cikke értelmében a Bíróság, amennyiben a per állása megengedi, az ügyet maga bírálja el véglegesen.

196. A jelen ügyben ez a feltétel nem teljesül.

197. Bár arra a következtetésre jutottam, hogy a Front Polisario által az elsőfokú eljárásban előterjesztett harmadik jogalapot a fenti okokból megalapozatlanság miatt el kell utasítani, a Törvényszék által még nem értékelt többi jogalap tekintetében a per állása nem teszi lehetővé, hogy a Bíróság az ügyet maga bírálja el véglegesen.

136 Az ENSZ jogi ügyekért felelős főtitkárhelyettese, jogtanácsosa által a Biztonsági Tanács elnökének címzett, 2002. január 29-én kelt levél (S/2002/161).

137 Uo., 24. pont. Amint arra a Törvényszék helyesen mutatott rá, e levél nem minősül jogforrásnak, és mindenesetre nem rendelkezik jogi kötőerővel. Lásd a megtámadott ítélet 385. pontját. Corell álláspontja azonban nagyobb jelentőségre tett szert a szakirodalomban, amely gyakran elfogadja azt a nemzetközi jog helyes értelmezéseként. Lásd például: Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories”, in Boukhars, A. és Rousselier, J. (szerk.), *Perspective on Western Sahara: Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013., 235. o.

138 A megtámadott ítélet 328–384. pontja.

198. Ezért úgy vélem, hogy az ügyet határozathozatalra vissza kell utalni a Törvényszékhez. [139]

V. Végkövetkeztetés

199. A fenti megfontolások összessége alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– a fellebbezéseket részben utasítsa el megalapozatlanság miatt, és a Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) által benyújtott keresetet nyilvánítsa elfogadhatónak;

– a fellebbezéseknek részben adjon helyt, helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet annyiban, amennyiben az a Front Polisario által előterjesztett harmadik jogalapnak helyt ad, és utasítsa el e jogalapot;

– utalja vissza az ügyet az Európai Unió Törvényszékéhez annak érdekében, hogy hozzon határozatot az előtte felhozott azon jogalapokról, amelyeket nem bírált el, valamint

– a költségekről jelenleg ne határozzon.

[139] Lásd a második lehetőséget az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondatában.