

# „Sprawa Sahary Zachodniej” – znaczenie instytucji sądowych Unii Europejskiej dla stosowania mechanizmu ocen skutków ochrony praw człowieka w sferze stosunków handlowych z państwami trzecimi

Katarzyna Szepelak, *Uniwersytet Jagielloński*

ORCID ID: 0000-0001-9549-1241

## Streszczenie

Artykuł stanowi omówienie zagadnienia stosowania przez instytucje unijne mechanizmu ocen skutków dla ochrony praw człowieka działań UE w sferze stosunków handlowych z państwami trzecimi oraz wpływu na rozwój instrumentu orzecznictwa instytucji sądowych Unii Europejskiej. W tym celu przedstawiony został instrument oceny skutków i opisane zostały dobre praktyki dotyczące ram normatywnych wyznaczających zakres badań oraz metodologii wskazanej w przeprowadzaniu ocen. Praktyczną analizę zastosowania instrumentu przedstawiono na przykładzie wpływu umów handlowych zawartych przez UE z Królestwem Marokańskim na prawa człowieka mieszkańców Sahary Zachodniej. W tym zakresie omówione zostały przede wszystkim: orzeczenie wydane przez TSUE oraz Sąd w sprawie Frontu Polisario oraz dokumenty wydane w ramach negocjacji dotyczących zawarcia nowej umowy międzynarodowej między Unią Europejską a Królestwem Maroka.

**Słowa kluczowe:** prawa człowieka, prawo UE, ekstraterytorialna ochrona praw człowieka, Sahara Zachodnia, Front Polisario, prawo międzynarodowe

## “Case of Western Sahara” – influence of case-law of judiciary institutions of European Union on the development of human rights impact assessments in the EU’s trade policy

### Abstract

Article presents the problem of applying human rights impact assessments by the EU institutions in the trade relations with the third countries and influence of case-law of judiciary institutions of European Union on the development of said instrument. For that purpose instrument of human rights impact assessments was presented along with the good practices regarding normative scope of assessments and desired methodology. Practical analysis of the instrument’s application were exemplified by the description of the EU-Morocco trade agreements influence on human rights

of the people of Western Sahara. For that purpose author elaborates on the landmark case-law of the ECJ and EU GC in case of *Front Polisario* and examines the documents issued in the process of negotiation of the new trade deal within the EU and the Kingdom of Morocco.

**Keywords:** human rights, EU law, extraterritorial HR protection, Western Sahara, *Front Polisario*, international law

Poszanowanie praw człowieka w działaniach globalnych Unii Europejskiej może zostać uznane za oficjalną politykę UE, często podkreślaną w komunikatach jej instytucji. Potrzeba zachowania spójności pomiędzy działaniami w sferze polityki zewnętrznej a ochroną praw człowieka, miała wpływ na wprowadzenie nowych oraz rozwój istniejących rozwiązań regulacyjnych oraz środków reformy regulacji. Jednym z instrumentów stosowanych przez UE, mających zapewniać ochronę praw człowieka w zgodzie z wymogami traktatowymi, są oceny skutków działań UE dla poszanowania praw człowieka, przeprowadzane przed przyjęciem umowy międzynarodowej, w czasie jej negocjacji oraz już po jej zawarciu.

Główna hipoteza badawcza artykułu zakłada, że oceny skutków umów międzynarodowych dla praw człowieka stanowią użyteczny instrument sprzyjający poprawie standardów ochrony tych praw w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej. Pierwsza z hipotez szczegółowych zakłada, że istnieje rozpoznany w orzecznictwie sądów unijnych, materialnoprawny wymóg stosowania przez instytucje UE w ich działaniach zewnętrznych instrumentu oceny skutków dla praw człowieka, w celu zapewnienia zgodności przyjmowanych aktów z traktatami oraz prawem międzynarodowym (a w szczególności w celu zapewnienia poszanowania norm zapewniających ochronę praw człowieka). Druga hipoteza szczegółowa opiera się na założeniu, zgodnie z którym zakresem dokonywanych ocen powinny być objęte zarówno normy prawa unijnego, jak i normy prawa międzynarodowego.

Pierwsza część artykułu obejmuje przedstawienie związłego rysu historycznego związków między prawem handlowym Unii Europejskiej a ochroną praw człowieka oraz kluczowych regulacji traktatowych gwarantujących poszanowanie praw człowieka przez Unię Europejską w jej działaniach zewnętrznych. W tej części przedstawiony został również instrument „oceny skutków” dla aktów przyjmowanych w dziedzinie działań zewnętrznych UE. Wyszczególnione zostały podtypy ww. instrumentu oraz instrument „oceny skutków dla praw człowieka” w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej. Przedstawiono również właściwy metodologicznie zakres dokonywania ocen skutków dla praw człowieka z uwzględnieniem źródeł prawa określających ramy normatywne, w których powinny zostać przeprowadzone oceny.

W celu zweryfikowania postawionych na wstępie hipotez badawczych, w drugiej części artykułu dokonano wielopłaszczyznowej analizy wybranych orzeczeń sądów europejskich oraz opinii rzecznika generalnego, dotyczących wpływu mechanizmu badania skutków aktu przyjętego w sferze Wspólnej Polityki Handlowej dla poszanowania praw człowieka. Analiza ta została dokonana na przykładzie reprezentatywnego w ww. zakresie przypadku stosunków handlowych UE z Królestwem Marokańskim i obej-

muje wyrok Sądu Unii Europejskiej o sygnaturze T-512/12 wydany w grudniu 2015 r. w sprawie *Front populaire pour la libération de la saguia el hamra et du rio de oro (Front Polisario)* przeciwko Radzie Unii Europejskiej (Wyrok Sądu 2015) oraz wydany w tej samej sprawie wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-104/16 P (Wyrok Trybunału 2016) i opinię rzecznika generalnego M. Watheleta z 13 września 2016 r. w sprawie C-104/16 P (Rzecznik Generalny 2016). W pierwszej kolejności zbadano, czy w powyższych dokumentach uwzględniono wymóg dokonywania ocen skutków umów międzynarodowych, zawieranych przez Unię Europejską z Królestwem Maroka. W dalszej kolejności przeanalizowano, czy w orzecznictwie uwzględniono wymogi dokonywania wyżej opisanych ocen skutków w zgodzie ze wskazaną metodologią dokonywania tych ocen, w szczególności z uwzględnieniem odpowiedniego zakresu normatywnego.

Ostatnia część artykułu skupia się na zbadaniu działań podjętych przez instytucje Unii Europejskiej w następstwie wydanych w sprawie Sahary Zachodniej orzeczeń. Szczegółowej analizie poddany został najnowszy dokument Komisji: „Sprawozdanie w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej oraz konsultacji z mieszkańcami dotyczących objęcia preferencjami taryfowymi produktów pochodzących z Sahary Zachodniej”. Treść dokumentu przeanalizowana została pod kątem możliwości zakwalifikowania go jako instrumentu „oceny skutków” oraz zgodności z preferowaną metodologią dokonywania ocen skutków. Przeanalizowany został również wpływ orzecznictwa instytucji unijnych na wydanie tego dokumentu.

## Unijny Handel wartościami – rys historyczny oraz najważniejsze regulacje

Unia Europejska (wcześniej Wspólnota Europejska) od lat w dziedzinie relacji z państwami trzecimi stara się uchodzić za „siłę normatywną” (Hachez 2015: s. 4), nie tylko chroniącą we własnym obrębie, katalog wartości stanowiący trzon jej aksjologii, lecz także promującą te wartości na zewnątrz. W tych ramach jednym z najważniejszych aspektów działalności UE na arenie globalnej jest handel międzynarodowy (Unia Europejska swoje stosunki handlowe z państwami trzecimi reguluje oraz regulowała w przeszłości za pomocą umów handlowych<sup>1</sup>). Początki związków między umowami zawieranymi w ramach polityki handlowej UE (w tamtych czasach WE) a ochroną i promocją wartości podstawowych sięgają lat 70' ubiegłego stulecia. Przyczyną zawarcia po raz pierwszy w umowie handlowej z państwem trzecim klauzuli dotyczącej podstawowych wartości Unii Europejskiej był kryzys humanitarny w Ugandzie<sup>2</sup>. Według raportu Parlamentu Europejskiego liczba umów handlowych, w których zawarte zostały klauzule podstawowych

<sup>1</sup> Termin „umowy handlowe”, przyjęty na potrzeby niniejszego artykułu, obejmuje umowy zawierane obecnie na podstawie art. 207 oraz art. 218 TFUE - zarówno umowy o partnerstwie i współpracy (ang. PCAs - Partnership and Cooperation Agreements) jak i umowy o wolnym handlu (ang. FTAs - Free Trade Agreements), których stroną jest UE, a także „umowy mieszane”, w których handel stanowi jedynie jeden z aspektów.

<sup>2</sup> Klauzula znalazła się w Konwencji z Lomé z 1989 r. (Konwencja 1989).

wartości, przekraczała w 2014 r. liczbę 120 umów, przy czym wartość ta stale rośnie (DG EU Policy Department External Policies 2016: s. 1). Założenie związku wspólnej polityki handlowej z wartościami podstawowymi Unii Europejskiej jest oficjalnym stanowiskiem UE, potwierdzanym w komunikatach jej kluczowych instytucji (Rada UE 2012: s. 1-4, 2015: s. 2-4, Komisja Europejska 1995: s. 5, 2011). W tych ramach wypracowanych zostało kilka instrumentów, pośród których wyróżnić należy przede wszystkim krytykowany obecnie schemat polityki „warunkowej”<sup>3</sup>. Z drugiej strony podnoszone są liczne głosy krytyki, zarzucające Unii, że nie jest ona w stanie sprostać samo-narzuconym wysokim wymaganiom, dotyczącym poszanowania jej własnych wartości (De Burca 2010: str. 43).

Obecne rozwiązania traktatowe, które służą ochronie człowieka w działaniach zewnętrznych UE (w tym w sferze polityki handlowej), obejmują przede wszystkim art. 2 TUE, zgodnie z którym Unia Europejska opiera się na zasadach: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Działania Unii na arenie międzynarodowej powinny być, w myśl postanowień traktatów, oparte na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie, w tym m. in.: powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej (art. 21 (1) TUE zob. też art. 205 TFUE). Zgodnie z art. 3(5) TUE w działaniach zewnętrznych UE zmierza do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego.

## **Instrument „Oceny skutków dla praw człowieka”**

### **Instrument oceny skutków w działaniach zewnętrznych UE**

„Ocena skutków” dokonywana jest przez instytucje unijne przy pomocy wspomagającego proces decyzyjny mechanizmu oceny skutków – przeprowadzenia analizy potencjalnego wpływu proponowanych działań. Oceny skutków są narzędziem polityki, które mają zapewnić strukturalne podejście do zbierania oraz analizy danych przy przyjmowaniu konkretnych rozwiązań (Komisja Europejska 2015: s. 1).

Wyróżnia się trzy typy dokonywanych przez instytucje UE ocen: tradycyjna ocena skutków, dokonywana jeszcze przed podjęciem negocjacji (ang. *Impact Assessment*), ocena skutków dla zrównoważonego rozwoju (ang. *Sustainability Impact Assessment*), dokonywana w czasie negocjacji z państwem trzecim, oraz ewaluacja dokonywana *ex post* już po wejściu w życie umowy handlowej (Velluti 2016: s. 58).

Ocena, czy umowa handlowa nie przyniesie negatywnych konsekwencji dla ludności, która będzie dotknięta jej wpływem, jest jedynym środkiem pozwalającym na wcze-

<sup>3</sup> „Polityka warunkowa” to polityka zakładająca m. in. zawieranie klauzul w umowach handlowych z państwami trzecimi, które konkretne korzyści lub negatywne konsekwencje uzależniają od stopnia poszanowania wartości podstawowych Unii Europejskiej w tych państwach (Bartels 2005). Innym instrumentem w ramach wspomnianej polityki jest Zgeneralizowany System Preferencji – zapewniający preferencyjny dostęp do rynku towarom pochodzącym z państw rozwijającym się (Hanclich 2008).

śniejsze zidentyfikowanie ww. konsekwencji oraz ich uniknięcie<sup>4</sup> (Opinia Rzecznika Praw Człowieka UE 2016). W tym zakresie adekwatne są dwa pierwsze wyróżnione powyżej podtypy: ocena skutków i ocena skutków dla zrównoważonego rozwoju. Oceny te powinny zawierać rekomendacje dotyczące zmian, które powinny zostać wprowadzone do umów w celu uniknięcia negatywnych skutków, lub zalecenia dotyczące odpowiednich rozwiązań, które powinny zależeć się w tych umowach (Velluti 2016: s. 58). Oceny skutków dla zrównoważonego rozwoju są obecnie systematycznie dokonywane przez UE *ex ante* przez odpowiednie agencje i konsultantów wybranych przez Komisję (Velluti 2016: s. 58). W/w. podmioty dokonują oceny po przedstawieniu odpowiedniej metodologii, analizy ekonomicznej, badań sektorowych oraz syntezy wniosków (Velluti 2016: s. 58).

### Metodologia przeprowadzania ocen

Jednym z istotniejszych skutków, które podlegają zbadaniu, są konsekwencje dla ochrony praw człowieka na terytoriach objętych zakresem oddziaływania umowy. Oceny skutków dokonywane przez instytucje UE były jednak przedmiotem krytyki, z uwagi na niepowodzenia, jakie wiązały się z próbami uwzględnienia przez nie skutków dla praw człowieka (Velluti 2016: s. 58). Zwracano np. uwagę na pomijanie skutków dla działalności rolniczej na małą skalę (Velluti 2016: s. 58). Jednym z problemów, którym sprostać muszą podmioty przeprowadzające oceny, są z pewnością trudności metodologiczne w pozyskaniu wiarygodnych danych, dotyczących terytoriów objętych zakresem oceny (Velluti 2016: s. 58).

W planie działania dotyczącym praw człowieka i demokracji 2015-2017, Rada UE położyła nacisk na rozwój i poprawę metodologii ocen skutków umów handlowych dla praw człowieka przeprowadzanych *ex ante* i *ex post* oraz na zapewnienie konsultacji grupom narażonym na ryzyko naruszenia ich praw (Rada UE 2015: s. 25). W związku z wyznaczeniem powyższych celów przez Radę, Komisja opublikowała w 2015 r. dokument pt. *Wytyczne dotyczące ocen wpływu na prawa człowieka w ocenach skutków przeprowadzanych na potrzeby inicjatyw w ramach polityki handlowej* (Komisja Europejska 2015). W wytycznych Komisja zaznaczyła brak spójnego podejścia do problemu, w jaki sposób prawa człowieka powinny być inkorporowane do dokonywanych ocen skutków (choć w ocenie Komisji zauważalna jest polaryzacja poglądów na to, jak powinny wyglądać dobre praktyki w tym zakresie) (Komisja Europejska 2015: s. 1). Wytyczne wyznaczają zakres dokonywanej oceny, której ramy normatywne zakreślają źródła prawa praw człowieka (Komisja Europejska 2015: s. 5). Jest to pierwotnie – prawo Unii Europejskiej (Karta Praw Podstawowych UE) a także międzynarodowe (m. in. normy określone w konwencjach ONZ, w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w innych instrumentach regionalnych oraz zwyczajowym prawie międzynarodowym).

Wprawdzie w prawie unijnym nie istnieje przepis ustanawiający *explicite* obowiązek przeprowadzania wcześniejszych ocen skutków (ang. *impact assesment*) umów han-

<sup>4</sup> W literaturze wskazuje się na nieefektywność popularnego obecnie podejścia instytucji UE, aby poprzez oceny skutków łagodzić negatywne skutki umów będących już w mocy, zamiast skupić się na środkach prewencyjnych polegających na przyjęciu *ex ante* stosownych rekomendacji do projektu umów negocjowanych (Velluti 2016, por. Opinia Rzecznika Praw Człowieka UE 2016).

dłowych na ochronę wartości UE, w tym praw człowieka, jednak obowiązek ten może wynikać z treści przepisu art. 21 TUE (por. Rzecznik Praw Człowieka UE 2016). Obowiązek przeprowadzania *ex ante* ocen skutków umów uwzględniony został również w najnowszym orzecznictwie Sądu (UE), o czym traktuje dalsza część artykułu.

## Sahara Zachodnia

### Sytuacja polityczna

Sahara Zachodnia, dawniej kolonia hiszpańska, zajmuje obszar 266.000 km<sup>2</sup> w północnej Afryce położony pomiędzy Marokiem, Algierią a Mauretanią<sup>5</sup>. W 1975 r. Hiszpania z Marokiem i Mauretanią podpisały Ugodę Madrycką, na mocy której terytorium Sahary Zachodniej miało być podzielone pomiędzy Maroko i Mauretanię. Według ONZ porozumienie z 1975 r. nie przeniósł zwierzchnictwa nad Saharą Zachodnią na wspomniane państwa<sup>6</sup>. 16 października 1975 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał opinię doradczą ICJ 1975 zgodnie z którą stwierdził, że: „Sahara Zachodnia miała powiązania prawne z Królestwem Marokańskim i z podmiotem mauretańskim, lecz dostarczone materiały i informacje nie dowodzą istnienia powiązania w zakresie zwierzchnictwa między Saharą Zachodnią z jednej strony a Królestwem Marokańskim lub podmiotem mauretańskim z drugiej strony (...) [a] takżel nie stwierdził istnienia powiązań prawnych, które mogłyby wpłynąć na stosowanie rezolucji 1514 (XV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 14 grudnia 1960 r. w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym (zob. pkt 2 powyżej), jeśli chodzi o dekolonizację Sahary Zachodniej, a w szczególności stosowanie zasady samostanowienia poprzez swobodne i autentyczne wyrażenie woli ludów zamieszkujących dane terytorium<sup>7</sup>. Niezbywalne prawo ludności Sahary Zachodniej do samostanowienia i do niepodległości było podkreślane w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ (UNGA 1966, UNGA 1979). W 1973 r. powstał Front Polisario (Ludowy Front Wyzwolenia) - ruch utworzony w celu wyzwolenia rdzennej ludności zamieszkującej tereny Sahary Zachodniej (Sahrawi) spod okupacji. Pod kierownictwem Frontu Polisario Saharyjczycy podjęli walkę, która doprowadziła w 1975 r. do utworzenia Saharyjskiej Arabskiej Demokratycznej Republiki (SADR). W 1975 r. zorganizowany został „marsz pacyfikacyjny” z Maroka do Sahary Zachodniej z udziałem 350 000 Marokańczyków, zwany „zielonym marszem”. Front Polisario nie uznał zajęcia przez nich Sahary Zachodniej, co doprowadziło do wybuchu wojny z Marokiem. W latach 80' Maroko wybudowało długi na 3000 km wał obronny, dzielący Saharę Zachodnią na część zajęta przez Maroko (80%) oraz pozostałą część

<sup>5</sup> Bardziej kompleksowo na temat historii Sahary Zachodniej, toczącego się konfliktu oraz losów uchodźców - zob. Kosidło 2012; 2014.

<sup>6</sup> "The Madrid Agreement did not transfer sovereignty over the Territory, nor did it confer upon any of the signatories the status of an administering Power, a status which Spain alone could not have unilaterally transferred. The transfer of administrative authority over the Territory to Morocco and Mauritania in 1975 did not affect the international status of Western Sahara as a Non-Self-Governing Territory." (UNSC 2002).

<sup>7</sup> Cyt. za: Wyrok Sądu 2015.

położoną w głębi pustyni, gdzie stacjonowały oddziały Frontu Polisario (Kosidło 2014). Obecnie trwa stan zawieszenia broni a Rada Bezpieczeństwa ONZ ustanowiła podlegającą jej misję MINURSO (UNSC 1991) w celu zorganizowania referendum w sprawie samostanowienia w Saharze Zachodniej. Referendum to nie zostało przeprowadzone do dnia dzisiejszego. Grupa uchodźców z Sahary Zachodniej stanowi obecnie ok. 150-200 tys. osób, wielu z nich mieszka w obozach zorganizowanych 50 km od granicy z Saharą Zachodnią w Algierii, których istnienie stało się przedłużającym „stanem przejściowym” (Kosidło 2014: s. 178)<sup>8</sup>. Maroko natomiast do dziś stoi na stanowisku, że Sahara Zachodnia stanowi integralną część jego terytorium<sup>9</sup>.

Najnowszy Raport Sekretarza Generalnego ONZ dotyczący sytuacji w Saharze Zachodniej pozwala na skategoryzowanie kluczowych problemów politycznych, z którymi boryka się rdzenna ludność Sahary Zachodniej w związku z panującą sytuacją polityczną (UNSG 2018, podobnie: Komisja Europejska 2018a; Amnesty International 2012, 2018).

Raport ujawnia powtarzające się naruszenia praw człowieka, dotyczące ludności autochtonicznej Sahary Zachodniej, polegające na:

- a. torturach i nieludzkim traktowaniu pozbawionej wolności ludności Sahrawi przez organy Maroka, w tym uniemożliwianiu jej dostępu do pomocy medycznej,
- b. naruszeniach prawa do sprawiedliwego procesu,
- c. zgłaszanych przez organizacje praw człowieka trudnościach w zarejestrowaniu ich działalności przed marokańskimi organami,
- d. naruszeniach prawa do zgromadzeń,
- e. dyskryminacji ludności Sahrawi w dostępie do praw socjalnych, ekonomicznych i kulturowych.

### **Status terytorium**

Sahara Zachodnia jest terytorium o nieokreślonym statusie. W 1963 r. na podstawie art. 73 lit. e) Karty Narodów Zjednoczonych, Sahara Zachodnia została wpisana na listę obszarów nierządzących się samodzielnie, na której figuruje do dzisiaj<sup>10</sup>.

W literaturze wyróżnia się obecnie dwa główne podejścia, dotyczące określenia statusu Maroko w relacjach do terytorium Sahary Zachodniej, będącym pod jego kontrolą: (i) Maroko uznaje się za państwo *de facto* administrujące terytorium Sahary Zachodniej, (ii) częściej zajęcie Sahary Zachodniej przez Maroko uznaje się za okupację (Hummelbrunner, Prickartz 2016: s. 23).

### **Sytuacja gospodarcza i ekologiczna**

Sahara Zachodnia jest słabo rozwiniętym krajem. Ludność wiezie koczowniczy tryb życia, zajmując się prowadzonymi na niewielką skalę hodowlą zwierząt oraz rolnictwem.

<sup>8</sup> W literaturze zwraca się uwagę na „zorganizowanie i rolę kobiet w obozach, powszechność oświaty i zdecydowanie władz dążących do tego, żeby przekonać każdego uchodźcę, iż jest on samowystarczalnym i pełnoprawnym obywatelem państwa na wygnaniu”, zob. Kosidło 2014: s. 195.

<sup>9</sup> Mowa króla Maroka z dnia 6 listopada 2004 r.

<sup>10</sup> Non-Self-Governing Territories (WWW).

Gospodarka Sahary Zachodniej oparta jest głównie na wydobyciu fosforanów i rybołówstwie (Chazbijewicz 2010: s. 338; Komisja Europejska 2018a). Wody przylegające do Sahary Zachodniej ocenia się jako jedne z najbogatszych przybrzeżnych terenów potowowych w Afryce (Western Sahara Resource Watch 2007).

Rząd marokański kontroluje gospodarkę Sahary Zachodniej i odgrywa ważną rolę w dziedzinie zatrudnienia, rozwoju infrastruktury i redystrybucji społecznej na tym obszarze (Komisja Europejska 2018a).

Ograniczeniem dla rozwoju gospodarki i jednym z największych problemów gospodarczych, ekologicznych i społecznych w przypadku Sahary Zachodniej (i regionu, w którym się znajduje), jest trudny dostęp do zasobów wodnych, przede wszystkim ze względu na charakter terenu, niskie opady oraz nadmierne wydobywanie (Upton et al. 2018). Jak podaje w najnowszym raporcie Komisja Europejska, badania wskazują na istnienie wód gruntowych w Saharze, chociaż trudno dokładnie określić poziom zasobów i stopień ich odnawiania (Komisja 2018). Przykładowo badania hydrogeologiczne, opisane w opracowaniu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Maroka, wskazują na dosyć duży potencjał wodny zbiorników wód podziemnych, ale również na ich nieodnawialność (Komisja Europejska 2018a). Statystyki pokazują również, że roczny deficyt dotyczący wód podziemnych na terytorium całego Maroko (w tym Sahary Zachodniej) to 1000 mln m<sup>3</sup> (Upton et al. 2018).

Kontrola gospodarki przez Królestwo Marokańskie prawdopodobnie nie wpływa na poprawę warunków w zakresie dostępu ludności autochtonicznej do istniejących zasobów wodnych. Front Polisario przedstawił dowody na to, że gospodarstwa rolne w Saharze Zachodniej kontrolowane m. in. przez zagraniczne przedsiębiorstwa zorientowane na wywóz opierają się na wydobywaniu wody pochodzącej z nieodnawialnych zbiorników (Wyrok Sądu: pkt 243). Podobnie organizacja Western Sahara Resource Watch informowała, że zasoby wód podziemnych w Saharze Zachodniej są obecnie nadmiernie eksploatowane przez sektor rolno-przemysłowy (Western Sahara Resource Watch 2007).

Kolejnym problemem jest rzeczywisty udział ludności autochtonicznej w gospodarce kontrolowanej przez rząd marokański. Według informacji organizacji Western Sahara Resource Watch, rolnictwo jest sposobem na zaludnienie terenu przez Maroko, a pracownicy sezonowi w tym sektorze przyjeżdżają z Maroka na okres zbiorów, po czym wracają do swojego kraju (Komisja Europejska 2018a).

### **Stosunki gospodarcze między UE a Maroko - kluczowe problemy dla Sahary Zachodniej**

26 lutego 1996 r. w Brukseli został zawarty Układ eurośródziemnomorski, ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Królestwem Maroka z drugiej strony. Układ miał m. in. umożliwić liberalizację handlu produktami rolnymi i produktami rybołówstwa oraz rozwijanie stosunków gospodarczych i społecznych między Stronami (Układ eurośródziemnomorski 2000: art. 1, 16, 17). W 2012 r. zostało zawarte porozumienie między Unią Europejską a Marokiem w sprawie liberalizacji handlu w odniesieniu do produktów rolnych i ryb. Porozumieniem



tym zniesione zostały przede wszystkim cła na produkty rolne i ryby pochodzące z Maroka (Porozumienie 2012, dalej: „porozumienie o liberalizacji”). Podpisanie porozumienia o liberalizacji zostało zatwierdzone na podstawie decyzji Rady 2012/497/UE z 2012 r.

Obecnie Unia Europejska jest największym partnerem handlowym Maroka (w 2015 r. 63 % marokańskiego eksportu trafiało do UE, a 52 % importu do Maroka pochodziło z UE, w 2016 r. całkowita wartość handlu między UE a Marokiem wynosiła 34,6 mln EUR (Countries and regions WWW).

Jeśli chodzi o wielkości dotyczące handlu produktami pochodzącymi z Sahary Zachodniej, to nie udało się ustalić osobnych danych dotyczących większości produktów. Jednak według informacji przekazanych przez rzecznika generalnego, 91,5% łącznych połowów wykonanych w ramach eksploatacji zasobów rybnych na podstawie umów międzynarodowych między Unią Europejską a Marokiem, dotyczy wód przyległych do Sahary Zachodniej (Rzecznik Generalny 2018). Rybołówstwo natomiast, jak wskazano powyżej, stanowi jedną z dwóch największych gałęzi wschodzącej gospodarki Sahary Zachodniej.

### **Najistotniejsze negatywne skutki umów międzynarodowych zawieranych między UE a Królestwem Maroka**

Mając na uwadze powyższe, kluczowe problemy, które mogą wynikać z umów handlowych zawieranych między Unią Europejską a Królestwem Maroka, można skategoryzować w poniższy sposób:

- 1) Usankcjonowanie i wzmocnienie kontroli Królestwa Maroka nad terytorium Sahary Zachodniej,
- 2) Wykorzystanie gospodarki przez Królestwo Maroka jako narzędzia do zmiany struktury społecznej terytorium Sahary Zachodniej,
- 3) Wyłączenie ludności autochtonicznej z udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym ich terytorium i zasobów,
- 4) Nadmierna eksploatacja zasobów Sahary Zachodniej przeprowadzana bez korzyści dla ludności autochtonicznej.
- 5) Napięcie będące rezultatem tych problemów doprowadziło do podjęcia przez grupy reprezentujące interesy ludności autochtonicznej Sahary Zachodniej prób zakwestionowania legalności ww. umów przed instytucjami sądowymi Unii Europejskiej.

### **Skarga Frontu Polisario**

W dniu 19 listopada 2012 r. Front Polisario wniósł skargę do Sądu (UE) na podstawie art. 263 TFUE, żądając stwierdzenia nieważności zatwierdzającej porozumienie o liberalizacji handlu między UE a Marokiem decyzji 2012/497/UE. W przypadku unieważnienia tej decyzji umowa międzynarodowa z Marokiem, zawarta na jej podstawie (art. 217 i 218 TFUE), stałaby się bezskuteczna i musiałaby zostać wypowiedziana lub renegocjowana (Kowalik-Bańczyk 2016: s. 37).

Na poparcie skargi Front Polisario podniósł jedenaście zarzutów opartych m. in. na niewystarczającym uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nieprzestrzeganiu „zasady konsultacji”, naruszeniu praw podstawowych, naruszeniu wartości, na których opiera się Unia i zasad regulujących jej działania zewnętrzne, sprzeczności decyzji z „ogólnym prawem międzynarodowym” oraz na „prawie odpowiedzialności międzynarodowej w prawie Unii”<sup>11</sup>. Front Polisario podniósł również, co istotne, że Rada „nie przejawiała troski o Saharę Zachodnią” i nie przeprowadziła oceny >>badania<< skutków przed zawarciem porozumienia, którego dotyczyła zaskarżona decyzja” (Wyrok Sądu: pkt 124).

Sąd dopuścił skargę Frontu Polisario jako podmiotu legitymowanego na podstawie art. 263 TFUE i rozpoznał merytorycznie powyższe zarzuty.

### Powinność zbadania istotnych okoliczności danej sprawy

Zarzut niedokonania przez Radę odpowiedniej oceny skutków przed zawarciem porozumienia o liberalizacji, został rozpatrzony przez Sąd razem z innymi argumentami Frontu Polisario, odnoszącymi się do granic korzystania przez instytucje Unii z zasady swobodnego uznania.

Zgodnie z orzecnictwem sądów unijnych, instytucjom unijnym w dziedzinie zewnętrznych stosunków gospodarczych przysługuje szeroki zakres uznania. W szczególności instytucje Unii dysponują szerokim zakresem uznania w odniesieniu do kwestii, czy należy, czy też nie, zawrzeć z państwem trzecim umowę międzynarodową (Wyrok Sądu: pkt 223 i n.). W tym zakresie Sąd przypomniał jednak, że zgodnie z orzecnictwem sądów unijnych, w przypadkach, gdy instytucje UE dysponują szerokim zakresem uznania, kontrola sądu Unii wciąż powinna obejmować ustalenie, czy instytucja ta popełniła oczywiste błędy w dokonywanej przezeń ocenie, przyjmując zaskarżony akt (tak: wyrok TSUE ws. *Racke*, Wyrok Trybunału 1998). Sąd powinien w tym celu skontrolować, czy instytucja starannie i bezstronnie zbadała wszystkie istotne okoliczności danej sprawy (Wyrok Sądu 2015: pkt 225, zob. też cytowane w wyroku Wyrok Trybunału 1991, Wyrok Trybunału 2010). Uchybienie temu obowiązkowi przez Radę powoduje nieważność zaskarżanego aktu (Wyrok Sądu: pkt 247).

Sąd dalej doprecyzował zakres badania, którego brak przesądził o uwzględnieniu skargi oraz unieważnieniu decyzji: „*Ochrona praw podstawowych ludności takiego terytorium ma szczególne znaczenie, a zatem stanowi kwestię, którą Rada powinna zbadać przed zatwierdzeniem takiej umowy (...) Rada – w ramach badania wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku w celu wykonania przysługującego jej szerokiego zakresu uznania w odniesieniu do zawarcia lub niezawarcia porozumienia z Królestwem Marokańskim mogącego mieć zastosowanie także do Sahary Zachodniej – powinna była sama upewnić się, że nie istnieją wskazówki co do eksploatacji zasobów naturalnych terytorium Sahary Zachodniej pod kontrolą marokańską mogącej odbywać się ze szkodą dla jej mieszkańców i mogącej naruszać ich prawa podstawowe.*” (Wyrok Sądu 2015: pkt 227, pkt 241).

<sup>11</sup> Dla bardziej szczegółowego omówienia sprawy przed Sądem UE T-512/12, zob. głosę częściowo krytyczną do wyroku (Kowalik-Bańczyk 2016).

Z powyższym poglądem Sądu nie zgodziły się Rada i Komisja, podnosząc w odwołaniu od wyroku, że kwestia poszanowania praw człowieka, choć powinna być brana pod uwagę dla celów działań zewnętrznych UE w ramach stosunków zewnętrznych Unii, w praktyce powinna być uznana za kwestię polityczną, natomiast poszanowanie praw człowieka nie jest czynnikiem, który powinien podlegać uprzedniemu badaniu, ani wymogiem materialnym warunkującym zawarcie umowy międzynarodowej (Rzecznik Generalny 2016: pkt 248).

Pomiędzy Sądem a Radą i Komisją zarysowała się wyraźna rozbieżność interpretacji dotycząca tego, czy kwestia badania okoliczności wpływu zawarcia umowy na poszanowanie praw człowieka jest materialnoprawnym wymogiem, czy też jedynie zagadnieniem politycznym. Sąd opowiedział się za tym pierwszym rozwiązaniem.

Jak zostało wyjaśnione, kwestia badania okoliczności wpływu zawartej umowy na prawa człowieka na terytorium objętym zakresem oddziaływania tej umowy jest przedmiotem ocen skutków dokonywanych *ex ante* i *ex post*. Zdaje się, że nie istnieje obecnie porównywalny instrument, który można by zastosować dla wypełnienia zobowiązania UE do zapewnienia poszanowania praw człowieka w jej działaniach zewnętrznych, stąd zdecydowany nacisk instytucji unijnych na rozwój ocen skutków w tym zakresie (zob. Rada UE 2015, Komisja Europejska 2015).

W tym duchu wypowiedział się w swojej opinii wydanej w sprawie Frontu Polisario rzecznik generalny: „Iponieważ sytuacja w dziedzinie praw człowieka w Saharze Zachodniej jest jednym z tematów spornych między Frontem Polisario i Królestwem Marokańskim i z tego tytułu podlega badaniu przez Sekretarza Generalnego ONZ w jego rocznych sprawozdaniach na temat Sahary Zachodniej (...), nie można twierdzić, iż zagadnienie to nie zasługuje na ocenę skutków [podkreślenie KS]. Moim zdaniem, ani Rada, ani Komisja, ani żaden z interwenientów nie przedstawił przekonującego powodu, dla którego w świetle tych wymogów instytucje Unii nie są zobowiązane do zbadania przed zawarciem umowy międzynarodowej sytuacji w zakresie praw człowieka u drugiej strony umowy, a także skutków, jakie zawarcie umowy może mieć w tym zakresie.” (zob. Rzecznik Generalny 2016: pkt 260-275).

Powyższe argumenty przemawiają za uznaniem, że istnieje materialnoprawny wymóg przeprowadzenia przez instytucje unijne *ex ante* oceny skutków dla praw człowieka zawieranej umowy międzynarodowej, który zaakcentowany został przez Sąd UE w omawianym orzeczeniu.

## Zakres dokonywania ocen skutków – uwagi wstępne

Kolejną niezwykle istotną kwestią, która wymagała ustalenia przez Sąd, po przyjęciu, że w granicach jego kontroli znajduje się badanie, czy instytucja UE prawidłowo ustaliła wszystkie okoliczności danego przypadku, mające wpływ na poszanowanie praw człowieka, było określenie przez Sąd ram takiej kontroli. Sąd w tym zakresie wyróżnił tylko jedno ze źródeł zobowiązań wynikające z prawa pierwotnego Unii Europejskiej (KPP UE). Jednak jak wynika z części wstępnej artykułu, prawidłowa metodologia oceny skutków

dla praw człowieka wymaga zbadania również skutków umów międzynarodowych na poszanowanie norm wynikających z międzynarodowego prawa praw człowieka.

Z uwagi na powyższe, w dalszej części zaprezentowany zostanie zakres oceny przedstawiony przez Sąd (UE) oraz reprezentatywne normy, które wynikają z prawa międzynarodowego i powinny być uwzględnione ze względu na ich rangę. Selektywnego wyboru przedstawionych norm dokonano przy przyjęciu kryterium, czy odnoszą się do sytuacji ludności autochtonicznej Sahary Zachodniej.

### **Zakres dokonywania ocen skutków – Karta Praw Podstawowych**

Sąd w sprawie T-512/12 wskazał przede wszystkim, że w ramach oceny badaniem powinna być objęta ochrona praw podstawowych ludności na terytorium Sahary Zachodniej (Wyrok Sądu: pkt 227 i następne). Sąd skupił się na możliwości naruszenia praw podstawowych zawartych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przytaczając szereg praw, które mogły zostać potencjalnie naruszone porozumieniem o liberalizacji: *„W szczególności w przypadku umowy mającej ułatwić między innymi wywóz do Unii różnych produktów pochodzących z danego terytorium, Rada powinna starannie i bezstronnie zbadać wszystkie istotne okoliczności, aby upewnić się, że działalność produkcyjna dotycząca produktów przeznaczonych do wywozu nie jest prowadzona ze szkodą dla ludności danego terytorium ani nie wiąże się z naruszeniem jej praw podstawowych, w tym w szczególności prawa do godności ludzkiej, do życia i do integralności jednostki (art. 1-3 karty praw podstawowych), zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5 karty praw podstawowych), wolności wyboru zawodu (art. 15 karty praw podstawowych), wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 karty praw podstawowych), prawa własności (art. 17 karty praw podstawowych), prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, zakazu pracy dzieci i ochrony młodocianych w pracy (art. 31 i 32 karty praw podstawowych).”* (Wyrok Sądu: pkt 228)

W ocenie rzecznika generalnego, Sąd zgodnie z powyższym, przyznał przepisom Karty *de facto* ekstraterytorialny efekt na terytorium Sahary Zachodniej (Rzecznik Generalny 2016: pkt 270). Ekstraterytorialny efekt, jak podkreśla się w literaturze, ma miejsce w sytuacjach, kiedy prawa i polityki unijne znajdują zastosowanie poza terytorium państw członkowskich UE (Moreno-Lax, Costello 2014: s. 1658). Trzeba przypomnieć, że KPP UE nie zawiera żadnej normy jurysdykcyjnej. Przyjęto, że prawa podstawowe mogą w pewnych okolicznościach wywierać skutki ekstraterytorialne. Jest tak bezsprzecznie w przypadku, gdy chodzi o działalność podlegającą prawu Unii i prowadzoną pod rzeczywistą kontrolą Unii lub jej państw członkowskich, lecz poza ich terytorium (Moreno-Lax, Costello 2014: s. 1658). Jednak w sytuacji braku kontroli UE i jej państw nad jakąkolwiek działalnością na terytorium Sahary Zachodniej (w obliczu zawarcia umowy jedynie z Królestwem Maroka), trudno było znaleźć uzasadnienie dla stosowania do tego terytorium postanowień KPP UE (Rzecznik Generalny 2016: pkt 270).

Chociaż należy się zgodzić z rzecznikiem generalnym, że w przypadku Sahary Zachodniej trudno mówić o wymogu zgodności umowy międzynarodowej zawieranej przez Unię Europejską z KPP UE jako o materialnoprawnej przestance warunkującej

ważność tego aktu, to jednak zgoła odmienne były konkluzje Sądu (UE). Sąd wymienił cały wachlarz praw człowieka zawartych w KPP UE, które skategoryzował jako katalog praw człowieka, które powinny zostać uwzględnione przy przeprowadzaniu oceny. Nie oznacza to, że terytorium Sahary Zachodniej objęte zostałoby bezpośrednio zakresem zastosowania KPP UE, a jedynie, że instytucje UE, w ramach ograniczenia swobody uznania przyznanej im w dziedzinie zewnętrznych stosunków gospodarczych, powinny zbadać wszystkie istotne okoliczności zawarcia umowy (takie jak wpływ tej umowy na poszanowanie praw człowieka wyróżnionych w KPP UE na terytoriach *de facto* objętych skutkami takiej umowy).

### **Zakres dokonywania ocen skutków – prawo międzynarodowe**

Stabym punktem wyroku Sądu było jednak całkowite pominięcie w rozważaniach, innych niż prawo unijne, źródeł prawa, z których wynikają obowiązki UE do ochrony praw człowieka. Te źródła prawa powinny natomiast zostać uwzględnione przy dokonywaniu ocen skutków. Nic nie wskazuje na to, żeby ocena efektu umów handlowych, wywieranego w sferze poszanowania praw człowieka, miała ograniczać się do badania fundamentalnych praw zapisanych w KPP UE, zwłaszcza, że art. 3 ust. 5 TUE ustanawia wymóg przyczyniania się UE do przestrzegania wszelkich zasad prawa międzynarodowego i zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Wymóg taki pojawia się w opublikowanych przez Komisję Europejską wytycznych z 2015 r. (Komisja Europejska 2015: s. 5).

### **Prawo do samostanowienia**

Normę prawa międzynarodowego, której obowiązek poszanowania powinna zapewnić dokonana przed zawarciem umowy handlowej ocena skutków, wyróżnił rzecznik generalny. Jest nią prawo do samostanowienia ludności<sup>12</sup>. Prawo do samostanowienia zapisane jest nie tylko w art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych, ale również w art. 1(2) Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Poza obowiązkiem pomocy ludowi w wykonywaniu prawa do samostanowienia, respektowana powinna być wynikająca z prawa międzynarodowego zasada poszanowania suwerenności terytoriów niesamodzielnych nad zasobami naturalnymi, co znaczy, że nie można ludności tych terytoriów tych praw pozbawić, a także podporządkować ich zagranicznym interesom gospodarczym i finansowym (Rzecznik Generalny 2016: pkt 292-293).

Jak wskazał Sąd w sprawie Frontu Polisario, Królestwo Maroka uznaje terytorium Sahary Zachodniej za swoją integralną część, dlatego nie przekazuje Sekretarzowi ONZ informacji na podstawie art. 73 lit. e) KNZ, które mogłyby pozwolić ustalić, że interesy mieszkańców Sahary Zachodniej „stoją na pierwszym miejscu” (Wyrok Sądu: pkt 233-235). Ponadto umowy międzynarodowe między Unią a Królestwem Maroka zawarte zo-

<sup>12</sup> Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na szczególną konstrukcję teoretyczną prawa do samostanowienia, które nie tylko stanowi ważne prawo w katalogu praw człowieka, ale także wyznacza zasadę prawa międzynarodowego, zob. Gadkowski 2017: s. 277.

stały poza udziałem decyzyjnym ludności autochtonicznej Sahary Zachodniej, pomimo że dotyczą eksploatacji zasobów tego terytorium<sup>13</sup>.

Z uwagi na powyższe, rzecznik generalny słusznie wyróżnił prawo do samostanowienia jako kryterium oceny wynikające z prawa międzynarodowego, której nie powinny naruszać zawierane przez Unię umowy (Rzecznik Generalny 2016).

### Odpowiedzialność związana z działaniami innego państwa

W prawie międzynarodowym istnieje możliwość przypisania państwu lub organizacji międzynarodowej odpowiedzialności powiązanej z naruszającymi prawo działaniami innego państwa (Hummelbrunner, Prickartz 2017: s. 30). Po pierwsze, można przytoczyć *'Draft articles on the responsibility of international organizations'* (DARIO), przygotowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM) ONZ (ILC 2011). Art. 14 DARIO stanowi, że odpowiedzialność organizacji międzynarodowej wynikać może ze świadczenia pomocy czy asystowania przy łamaniu przez inne państwo prawa międzynarodowego (przy czym konieczna jest również świadomość organizacji międzynarodowej tego, że mają miejsce wydarzenia sprzeczne z prawem międzynarodowym). Zgodnie z przytoczonym artykułem, organizacja międzynarodowa nie jest odpowiedzialna za sam czyn, ale za świadczenie pomocy albo wsparcie w popełnieniu czynu (Krzan 2013, str. 159). Podobne uregulowanie zawarte jest w przyjętych w 2013 r. *'Zasadach z Maastricht'*, kodyfikujących ekstraterytorialne zobowiązania państw i organizacji międzynarodowych, istniejące w prawie międzynarodowym (ETO Consortium 2013: principle 21). Ciężko jednak przyjąć, że opisany powyżej zakaz pomocniczości wiąże UE jako prawo zwyczajowe, biorąc pod uwagę, że praktyka w tym zakresie jest skąpa (Krzan 2013, str. 161, Gaja 2005, str. 11). W swoim wyroku Sąd wskazał co prawda, że pozwalając na wywóz do swoich państw członkowskich produktów pochodzących z innego państwa, wyprodukowanych lub uzyskanych w warunkach naruszających prawa podstawowe ludności terytorium, z którego pochodzą, UE pośrednio zachęca do takich naruszeń lub czerpie korzyści z takiego zachowania (Wyrok Sądu 2015: pkt 231), uniknął jednak zdecydowanego przesądzenia o tym, czy rzeczywiście działania Maroka naruszały prawa Sahrawi. Nie wypowiedział się również szerzej na temat konsekwencji wynikających z potencjalnego pośredniego zachęcania przez UE do naruszeń lub czerpania z nich korzyści<sup>14</sup>.

Innym źródłem odpowiedzialności UE mogłoby być niedopełnienie obowiązku nieuznawania (ang. non-recognition) nielegalnej sytuacji w świetle prawa międzynarodowego, takiej jak nieposzanowanie prawa do samostanowienia, które mogło mieć miejsce np. poprzez zawarcie umowy handlowej, która implikowałaby zaakceptowanie przez Unię łamania praw człowieka przez państwo trzecie (DARIO: art. 42(2), zob. też

<sup>13</sup> Więcej na ten temat zob.: Szepelak 2018: s. 29-36.

<sup>14</sup> Trybunał, jak podaje się w literaturze, przestał w swoim orzecznictwie pokazywać twarz 'przychylną prawu międzynarodowemu' (niem. Völkerrechtsfreundlichkeit), chroniąc swój porządek prawny (i legitymację działań?) za każdym razem gdy prawo międzynarodowe zdaje się im zagrażać (por. Klabbers 2011, str. 114, zob. też wyroki TSUE w sprawach Intertanko i Kadi: Wyrok Trybunału 2008, Wyrok Trybunału).

Hummelbrunner, Prickartz 2016: s. 31; Kassoti 2017: s. 354)<sup>15</sup>. Zasada nie-uznawania oznacza m.in. obowiązek powstrzymywania się przed traktatowymi relacjami, w tym relacjami mającymi wymiar gospodarczy, dotyczącymi terytorium objętego przez państwo trzecie nielegalnie, które mogą wzmacniać władzę reżimu nad bezprawnie objętym terytorium (ICJ 1970). Zasada nieuznawania sprzecznych z prawem zachowań państw trzecich jest uznawana w literaturze za prawo zwyczajowe (Power 2016: s. 34; zob. też ICJ 1970: par. 126) i jako takie powinna wiązać UE (zob. wyrok w sprawie *Racke*, Wyrok Trybunału 1988).

Nawet jeśli egzekwowalność powyżej opisanych zasad jest kwestionowana, wydaje się, że nie oznacza to, że mogły one zostać pominięte w trakcie badania całokształtu okoliczności sprawy przed zawarciem umowy międzynarodowej. Gdyby Sąd wskazał jako standardy ochrony przepisy dotyczące odpowiedzialności organizacji międzynarodowych za działania sprzeczne z prawem międzynarodowym, przyczyniłby się do rozwoju mechanizmu „oceny skutków” i tylko wtedy można byłoby przyjąć, że przedstawił wykładnię dotyczącą badania wszelkich okoliczności w sferach, w których instytucje UE korzystają z szerokiego uznania, spójną z duchem art. 3(5) TUE. W tym zakresie duże znaczenie mają rozważania rzecznika generalnego w opinii z 2016 r.: *Nawet jeśli kwestionuje się istnienie i moc prawną takiej zasady [zakazu świadczenia pomocy i asystowania w tamaniu prawa międzynarodowego - dopisek autorki] w prawie Unii, to oczywiście jest, że prawo międzynarodowe nakłada na Unię i jej państwa członkowskie niepodważalny obowiązek odmowy uznania sytuacji niezgodnej z prawem, wynikającej z naruszenia zasad i norm dotyczących praw podstawowych, i odmowy udzielenia pomocy lub wsparcia w utrzymaniu sytuacji stworzonej przez to naruszenie. W tym celu instytucje Unii i państwa członkowskie powinny zbadać skutki* >>podkreślenie autorki<<, *jakie rozpatrywana umowa międzynarodowa może nieść dla praw człowieka*. Jak się zdaje, co najmniej kwestia obowiązku nieuznawania nielegalnej sytuacji, powinna zostać zbadana, w ramach przeprowadzenia oceny skutków dla praw człowieka, przed zawarciem umowy międzynarodowej. Niestety ten aspekt nie został szeroko omówiony przez Sąd w wyroku z 2015 r.

## Dalsze losy Sahary Zachodniej

### Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Frontu Polisario

Trybunał Sprawiedliwości UE w 2016 r. uchylił orzeczenie Sądu i odrzucił skargę Frontu Polisario, nie poświęcając zbyt wiele miejsca rozważaniom dotyczącym zarzutów merytorycznych wobec decyzji 2012/497/UE. Jednak argumentacja przedstawiona w wyroku nie była do końca niekorzystna z perspektywy Frontu Polisario jako skarżącego. Po pierwsze, TSUE więcej uwagi poświęcił statusowi Sahary Zachodniej, przytaczając art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych i wyrażoną w nim zasadę samostanowienia, mającą zastosowanie do wszystkich obszarów nierządzących się samodzielnie i do wszystkich ludów, które nie

<sup>15</sup> Choć zdaję sobie sprawę, że kodyfikacja odpowiedzialności międzynarodowej dokonana została w sferze, w której praktyka nie jest jeszcze bardzo rozwinięta, to uważam, że TSUE powinien w tym zakresie przeprowadzić przekonujący test i uzasadnić, które ze skodyfikowanych w DARIO zasad nie stanowią zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego i tym samym nie są wiążące dla UE.

uzyskały jeszcze niepodległości. Mając na uwadze odrębny status Sahary Zachodniej, Trybunał uznał, że nie można wyrażenia „terytorium Królestwa Marokańskiego” interpretować w taki sposób, że Sahara Zachodnia byłaby objęta postanowieniami Traktatu (Wyrok Trybunału 2016: pkt 88-92). Taka konkluzja według Trybunału znajduje również poparcie w zasadzie względnej skuteczności traktatów wyrażonej w art. 34 Konwencji wiedeńskiej, zgodnie z którą Traktaty nie mogą szkodzić ani przynosić korzyści podmiotom trzecim bez ich zgody (Wyrok Trybunału 2016: pkt 100; Konwencja 1969: art. 34). W ten sposób Trybunał ominął w swoich rozważaniach kłopotliwą kwestię *de facto* aplikowania porozumienia o liberalizacji do terytorium Sahary Zachodniej (Hummelbrunner, Prickartz 2017).

Trybunał nie odniósł się niestety w swoim wyroku do rozważań Sądu oraz rzecznika generalnego dotyczących instrumentu oceny skutków.

### Wyrok Trybunału w sprawie Western Sahara Campaign UK

Sprawa Sahary Zachodniej miała jeszcze swój ciąg dalszy przed Trybunałem. Równocześnie z wniesieniem przez Front Polisario skargi na gruncie 263 TFUE, niezależna organizacja pozarządowa Western Sahara Campaign UK, której głównym celem jest popieranie dążeń ludności Sahary Zachodniej do samostanowienia, wniosła skargę przed sądy brytyjskie przeciwko Wielkiej Brytanii (*The Queen on the application of Western Sahara Campaign UK v The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and The Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs*, High Court of Justice 2015). W skardze podniesione zostało, że Wielka Brytania stosuje umowy handlowe zawarte z Marokiem do spraw pozostających poza jurysdykcją prawa UE. Główny zarzut stanowiło przyznawanie preferencyjnych taryf na produkty „marokańskie”, które w rzeczy samej pochodziły z terytorium Sahary Zachodniej, oraz formowanie na podstawie ww. umów polityki dotyczącej połowów ryb na wodach terytorialnych Sahary Zachodniej (High Court of Justice 2015). Sąd brytyjski (High Court of Justice) zadał przy okazji rozpoznania tej sprawy szereg pytań prejudycjalnych do TSUE na podstawie art. 267 TFUE (High Court of Justice 2016). W lutym 2018 r. Trybunał wydał wyrok w sprawie C-266/16, w którym ponownie podkreślił, że zawarte przez Unię z Królestwem Maroka umowy międzynarodowe nie mają zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej<sup>16</sup>.

### Obecne negocjacje

Obecnie prowadzone są negocjacje dotyczące przyjęcia protokołów do umowy stowarzyszeniowej z Królestwem Marokańskim, jak również rokowania w sprawie wprowadzenia zmian w porozumieniu połowowym oraz protokole do tego porozumienia z 2013 r. (Rada 2018, Komisja Europejska 2018a). Co istotne, Rada 29 maja 2017 r. upoważniła Komisję Europejską do negocjowania w imieniu Unii Europejskiej międzynarodowego porozumienia w celu wprowadzenia niezbędnych zmian do układu o stowarzyszeniu, w formie wymiany listów jednak pod pewnymi warunkami (porozumienie zmieniające). Jednym z postawionych przez Radę warunków było dokonanie przez Komisję Europejską przed podpisaniem

<sup>16</sup> Orzeczenie oraz opina rzecznika generalnego w tej sprawie zostały omówione w glosie Szepelak 2018: str. 29-36.



nowego porozumienia oceny jego możliwego wpływu na zrównoważony rozwój Sahary Zachodniej, a w szczególności oceny korzyści dla lokalnej ludności i wpływu eksploatacji zasobów naturalnych na dane terytorium (Komisja Europejska 2018a).

### **Sprawozdanie w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej – możliwość klasyfikacji instrumentu jako oceny skutków dla praw człowieka**

Ocena, której przeprowadzenie zleciła Rada, została przeprowadzona przez służby Komisji w dokumencie pt. „Sprawozdanie w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej oraz konsultacji z mieszkańcami dotyczących objęcia preferencjami taryfowymi produktów pochodzących z Sahary Zachodniej” (Komisja Europejska 2018a). Inspiracjami dla przyjęcia tego dokumentu z pewnością były wyrok Sądu (UE) oraz opinia rzecznika generalnego wydane w sprawie Frontu Polisario. Rozważania Sądu przyczyniły się do podjęcia politycznej decyzji o uzależnieniu przyjęcia nowych aktów od dokonania swojego rodzaju oceny skutków.

Sam tytuł dokumentu z użyciem słowa „sprawozdanie” może sprawiać wrażenie, że do czynienia mamy z instrumentem odmiennym od oceny skutków, jednak biorąc pod uwagę cele, jakie postawione zostały służbom Komisji, można dojść do przeciwnego wniosku. Cele te obejmują bowiem zbadanie potencjalnych skutków umowy handlowej i przeanalizowanie tychże skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz wpływu eksploatacji zasobów na terytorium (Komisja 2018). Należy zauważyć, że ww. kwestie powinny zostać ujęte właśnie w ocenie skutków. Jeszcze jedną ważną wskazówką jest fakt, że Komisja, równocześnie z przedstawieniem propozycji projektu porozumienia zmieniającego, zaprezentowała ocenę skutków, która w istocie stanowi uproszczone sprawozdanie (Komisja 2018b).

Zdawałoby się, że przygotowanie raportu należałoby ocenić pozytywnie, jako wyraz wpływu orzecznictwa Sądu na szersze stosowanie ocen skutków na prawa człowieka, jednak jego systematyka i metodologia budzą zastrzeżenia.

### **Sprawozdanie w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej – metodologia przeprowadzonej oceny**

Komisja określa, że raport bada wpływ porozumienia na zrównoważony rozwój Sahary Zachodniej, w szczególności w odniesieniu do korzyści dla przedmiotowej ludności i eksploatacji zasobów naturalnych danych obszarów (Komisja Europejska 2018a). Rzeczywiście większa część raportu poświęcona jest korzyściom ekonomicznym zawarcia umowy dla regionu. Pomimo akcentowania w raporcie sytuacji politycznej ludności autochtonicznej oraz odnotowania sprzeciwu organizacji reprezentujących interesy tej ludności (w tym Frontu Polisario) wobec przyjmowania umów międzynarodowych obejmujących swoich zakresem terytorium Sahary Zachodniej, kwestie te zostały w ogólnych wnioskach potraktowane jako marginalnie w porównaniu do zaprezentowania przewidywanych korzyści dla poprawy gospodarki regionu.

Pierwsza część sprawozdania zatytułowana „prawa człowieka” opisuje w zwięzły sposób sytuację dotyczącą praw człowieka w Saharze Zachodniej. W tym zakresie wspo-

mniane zostały naruszenia praw politycznych ludności Sahary Zachodniej. Sprawozdanie nie wyróżnia jednak w tej części praw człowieka, które mogłyby zostać naruszone w wyniku zawarcia umowy międzynarodowej. Druga część sprawozdania skupia się na korzyściach ekonomicznych, jakie przyniesie dla poszczególnych sektorów gospodarki Sahary Zachodniej zawarcie porozumienia zmieniającego. W tej części rozpoznany został skutek polegający na nadmiernej eksploatacji zasobów wodnych terytorium Sahary Zachodniej, jednak nie zawarto żadnej rekomendacji, dotyczącej sposobów uniknięcia lub zmniejszenia tego negatywnego skutku.

Sprawozdanie odbiega znacznie od dobrych praktyk dotyczących sporządzania ocen skutków dla praw człowieka opisanych we wstępie artykułu. Brak jest jasnego skategoryzowania negatywnych skutków, określenia metodologii i ram normatywnych przyjętych dla badania potencjalnych naruszeń oraz - przede wszystkim - brak jest rekomendacji dotyczących sposobów uniknięcia negatywnych skutków umowy dla praw człowieka. Sprawozdanie służb Komisji nie sprostало niestety większości wymogów stawianych dokumentom ocen skutków przez samą Komisję (Komisja Europejska 2015).

Zaznaczyć również należy, że raport dotyczy jedynie wąsko określonego spektrum problemów dotyczących praw ludności Sahary Zachodniej. Chociaż pominięcie badania skutków zawarcia umów międzynarodowych z Królestwem Maroka w tym zakresie było głównym powodem kontrowersji z nimi związanych, to zgodnie z zaleceniami Sądu instytucje Unii powinny starannie i bezstronnie zbadać wszystkie istotne okoliczności danej sprawy. Oznacza to, że przynajmniej w dziedzinie praw człowieka, badanie skutków umowy nie powinno ograniczać się do incydentalnego badania skutków dla części ludności, której te skutki dotyczą. Z punktu widzenia metodologicznej i systemowej spójności instrumentu oceny skutków dla praw człowieka, zaprezentowany raport nie jest z pewnością satysfakcjonujący.

## Podsumowanie

Oceny skutków dla praw człowieka stanowią obecnie uznany instrument poprawy regulacji, który w działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej może zapewniać lepsze standardy poszanowania praw człowieka w przypadku wykonywania umów międzynarodowych. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, że istnieją materialnoprawne podstawy do przyjęcia, że przeprowadzenie ww. oceny warunkuje ważność aktów zatwierdzających umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską.

Kazus Sahary Zachodniej pokazuje jednak, że aby osiągnąć wyżej opisany cel, który postawiły sobie same instytucje Unii Europejskiej, przeprowadzenie ocen skutków musi być prawidłowe metodologicznie i kompleksowe, wymaga wyraźnego zaznaczenia ram normatywnych, w których jest przeprowadzane, skategoryzowania potencjalnych negatywnych skutków ze wskazaniem naruszonych norm prawa człowieka i ich źródeł oraz przedstawieniem rekomendacji dotyczących każdego negatywnego skutku lub co najmniej z uzasadnieniem, że prawo naruszane nie jest prawem absolutnym i naruszenie zostanie zbalansowane poprzez korzyści w sferze innych praw.

Dokumenty wydane w procesie negocjacji porozumienia zmieniającego dają poczucie straconej szansy, ponieważ zaprezentowane do tej pory w ramach negocjacji sprawozdanie i ocena skutków nie sprostają wyżej wymienionym wymogom. Sprawa Sahary Zachodniej prawdopodobnie będzie miała swój ciąg dalszy przed sądami unijnymi, ponieważ Front Polisario w ramach konsultacji porozumienia zmieniającego oświadczył, że odrzuca zmianę polegającą na rozszerzeniu preferencji taryfowych na produkty z Sahary Zachodniej w ramach układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem, dlatego, że objęcie Sahary Zachodniej układem o stowarzyszeniu między UE a Marokiem jest postrzegane jako umocnienie suwerenności Maroka na terytorium Sahary Zachodniej oraz że zaskarży zmianę, kiedy zostanie przyjęta (Komisja Europejska 2018a). Być może dalsza refleksja instytucji unijnych nad losami Sahary Zachodniej doprowadzi do rozwoju instrumentu i doprecyzowania wymogów stawianych ocenom skutków dla praw człowieka.

**Katarzyna Szepelak** – doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego UJ. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UJ. Stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla najlepszych studentów za wybitne osiągnięcia naukowe (rok akademicki 2015/2016). Absolwentka European and International Legal Studies Program 2015/2016 (Universiteit Antwerpen).  
Adres e-mail: katarzyna.szepelak@gmail.com

**Katarzyna Szepelak** – a PhD student at the Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University. Awarded by the Ministry of Higher Education with the scholarship for outstanding young scientists - academic year 2015/2016. A graduate of European and International Legal Studies Program 2015/2016 (Universiteit Antwerpen).  
E-mail: katarzyna.szepelak@gmail.com

## ➔ Bibliografia

- AMNESTY INTERNATIONAL (2012), *Amnesty International Annual Report 2012 - Morocco/Western Sahara*, <http://www.refworld.org/docid/4fbc3923c.html> (12.03.2019).
- AMNESTY INTERNATIONAL (2018), *Morocco/Western Sahara 2017/2018*, <https://www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/morocco/report-morocco/> (12.03.2019)
- ASHTON Catherine (2011), *Odpowiedź udzielona w imieniu Komisji przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, wiceprzewodniczącą Komisji Catherine Ashton, na pytania pisemne zadane przez posłów do Parlamentu, oznaczone numerami E 001004/11, P 001023/11 i E 002315/11*, Dz.U. 2011, C 286 E, s. 1
- CHAZBIJEWICZ Selim (2010), *Polityczny konflikt o terytorium Sahary Zachodniej*, „Forum Politologiczne”, Tom 10.
- COUNTRIES AND REGIONS (W/W/W), <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco/> (5.11.2017).
- COUPEAU Gabriel (2017), *'The (European) Empire Strikes Back?' Applying The Imperial Paradigm To Understand The European Court Of Justice's Imbroglio In Western Sahara*, *European Foreign Policy Unit Working Paper No. 2017/1*, [http://www.lse.ac.uk/international Relations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPU-working-paper-2017-1.pdf](http://www.lse.ac.uk/international%20Relations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/EFPU-working-paper-2017-1.pdf) (12.03.2019).

- BARTELS Lorand (2005), *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford Scholarship Online.
- DE BURCA Grainne (2010), *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, "American Journal of International Law", Vol 105, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1705690> (12.03.2019).
- DECYZJA 2000/204/WE Rady i Komisji z dnia 24 stycznia 2000 r. w sprawie zawarcia Układu Eurośródziemnomorskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka z drugiej strony, Dz.U. L 138 z 9.6.2000
- DGEU POLICY DEPARTMENT EXTERNAL POLICIES (2016), *Comparing EU and EFTA trade agreements: drivers, actors, benefits, and costs*, EP/EXPO/B/INTA/FWC/2013-08/Lot7/20, Bruksela, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578010/EXPO\\_STU\(2016\)578010\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578010/EXPO_STU(2016)578010_EN.pdf) (12.03.2019)
- ECORYS (2013), *Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Morocco Final Report*, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc\\_151926.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151926.pdf) (12.03.2019).
- ETO Consortium (2013), *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, [http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx\\_drblob\\_pi1%5BdownloadUid%5D=23](http://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23) (12.03.2019).
- GADKOWSKI Tadeusz (2017), *Zasada samostanowienia czy prawo do samostanowienia narodów*, (w:), Grażyna Baranowska, Aleksandra Gliszczyńska-Garbias, Anna Hernandez-Polczyńska, Katarzyna Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa.
- GAJA Georgio (2005), *Third report on responsibility of international organizations*, A/CN.4/553, [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/253517/A\\_CN.4\\_553-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/253517/A_CN.4_553-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y) (12.03.2019).
- HUMMELBRUNNER Sandra, PRICKARTZ Anne-Carlijn (2016), *It's not the Fish that Stinks! EU Trade Relations with Morocco under the Scrutiny of the General Court of the European Union*, "Utrecht Journal of International and European Law", 32(83).
- HANCLICH Paweł (2008), *System preferencji celnych Unii Europejskiej*, Poznań.
- HACHEZ Nicolas (2015), *'Essential Elements' Clauses In EU Trade Agreements Making Trade Work In A Way That Helps Human Rights?*, <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/wp158hachez.pdf> (12.03.2019).
- HIGH COURT OF JUSTICE (2016), C-266/16 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) w dniu 13 maja 2016 r. – Western Sahara Campaign UK / Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs .
- HIGH COURT OF JUSTICE (2015), *The Queen on the application of Western Sahara Campaign UK v The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and The Secretary of State for the Environment Food and Rural Affairs*, EWHC 2898 (Admin), paras 28-29.[fn] In May 2016.
- HUMMELBRUNNER Sandra, PRICKARTZ Anne-Carlijn (2017), *Eu-Morocco Trade Relations Do Not Legally Affect Western Sahara – Case C-104/16 P Council V Front Polisario*,

- blog.eu/2017/01/05/eu-morocco-trade-relations-do-not-legally-affect-western-sahara-case-c-10416-p-council-v-front-polisario/ (12.03.2019).
- ICJ (1975). *Western Sahara, advisory opinion of 16 October 1975*, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/61/6197.pdf> (12.03.2019).
- ICJ (1970). *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (Advisory Opinion)*, ICJ Rep 1971., <https://www.icj-cij.org/files/case-related/53/5597.pdf> (12.03.2019).
- ILC (2011). Draft articles on the responsibility of international organizations, UN Doc A/66/473
- KASSOTI Eva (2017), *The Front Polisario v. Council Case: The General Court, Völkerrechtsfreundlichkeit and the External Aspect of European Integration*, "European Papers", vol. 2, 2017, no 1.
- KLABBERS Jan (2011), 'Völkerrechtsfreundlich? International law and the Union Legal Order' w: Panos Koutrakos (red.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar Publishing.
- KOMISJA EUROPEJSKA (1995), 'On the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements' (Communication), COM(95) 216 final., Bruksela, [http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/com1995\\_0216en.pdf](http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/com1995_0216en.pdf)
- KOMISJA EUROPEJSKA (2011), 'Human Rights and Democracy at the Heart of EU External Action – Towards a More Effective Approach' (Joint Communication), COM(2011) 886 final., Bruksela, <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0886&from=EN>
- KOMISJA EUROPEJSKA (2015), 'Guidelines on the analysis of human rights impacts in impact assessments for trade-related policy initiatives' , [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc\\_153591.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153591.pdf) (12.03.2019).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2018a), *DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Sprawozdanie w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej oraz konsultacji z mieszkańcami dotyczących objęcia preferencjami taryfowymi produktów pochodzących z Sahary Zachodniej Towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący decyzji Komisji w sprawie zawarcia porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony*, SWD/2018/346 final/2, Bruksela.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2018b), *Wniosek DECYZJA RADY w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony*, COM(2018) 479 final, Bruksela.
- KONWENCJA (1989) z Lomé Fourth ACP-EEC Convention, signed in Lomé on 15 December 1989, [http://www.epg.acp.int/fileadmin/user\\_upload/LomeIV1989.pdf](http://www.epg.acp.int/fileadmin/user_upload/LomeIV1989.pdf), L 141 z 29.5.2006, s. 4.
- KONWENCJA (1969) wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Recueil des traités des Nations unies, t. 1155, s. 331).
- KOSIDŁO Adam (2012), *Sahara Zachodnia. Fiasko dekolonizacji czy sukces podboju? 1975-2011*, Gdańsk.
- KOSIDŁO Adam (2014), *Saharyjska Arabska Republika Demokratyczna – państwo na wygnaniu*, „Studia Historica Gedanenia”, t. V, str. 175-195.

- KOWALIK-BANČZYK Krystyna (2016), *Terytorialny zakres unieważnienia decyzji zatwierdzającej umowę międzynarodową zawartą przez Unię Europejską – glosa do wyroku Sądu (UE) z 10.12.2015 r. w sprawie T-512/12 Front Polisario przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 6/2016.
- KRZAN Bartłomiej (2013), *Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu działalności organizacji międzynarodowych*, Wrocław.
- MIĘDZYNARODOWY PAKT Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.
- MORENO-LAX Violeta, COSTELLO Cathryn (2014), *The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From Territoriality to Facticity, the Effectiveness Model* (w: Steve Peers et al. (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing).
- NON-SELF-GOVERNING TERRITORIES (WWW) <https://www.un.org/en/decolonization/nonselvgov-territories.shtml> (11.12.2017).
- POWER Susan (2017), *EU Exploitation of Fisheries in Occupied Western Sahara: Examining the Case of the Front Polisario v Council of the European Union in light of the failure to account for Belligerent Occupation*, „Irish Journal of European Law”, vol. 19 Issue 1.
- PRADEEP K. Naik (2016), *Water crisis in Africa: myth or reality?*, „International Journal of Water Resources Development”, 33:2, 326-339, DOI: 10.1080/07900627.2016.1188266.
- RADA UE (2012), Decyzja Rady z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa, a także zastąpienia protokołów 1, 2 i 3 oraz załączników do nich, jak również zmian do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim z drugiej strony 2012/497/UE, Dz.U. L 241.
- RADA UE (2012), *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, 11855/12, Luksemburg, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf)
- RADA UE (2015), *Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019*, 10897/15, Bruksela, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/action-plan-on-human-rights-and-democracy-2015-2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/action-plan-on-human-rights-and-democracy-2015-2019_en.pdf) (12.03.2019).
- RADA (2018), *Zalecenie decyzja Rady dotycząca upoważnienia Komisji do podjęcia rokowań w imieniu Unii Europejskiej w sprawie wprowadzenia zmian w porozumieniu o partnerstwie w sektorze rybołówstwa oraz w celu zawarcia protokołu do tego porozumienia z Królestwem Marokańskim*, COM(2018) 151 final, Bruksela.
- RZECZNIK GENERALNY (2016), *Opinia w sprawie Rada Unii Europejskiej przeciwko Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)*, ECLI:EU:C:2016:677.
- RZECZNIK PRAW CZŁOWIEKA UE (2016), *European Ombudsman's Decision on the failure of European Commission to conduct a prior human rights impact assessment of the EU Vietnam free trade agreement*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/en/64453/html.bookmark> (12.03.2019).

- SZPELAK Katarzyna (2018), *Możliwość powołania się na normy prawa międzynarodowego przy badaniu ważności umowy międzynarodowej zawartej przez UE z państwem trzecim. Glosa do wyroku TS z dnia 27 lutego 2018 r., C-266/16*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 12/2018.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TRAKTAT (2012) ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz. Urz. UE C 327 z 26.10.2012.
- UNGA (1966), *Resolutions Adopted By The General Assembly During Its Twenty-First Session, 2229 (XXI) Question Of Ifni And Spanish Sahara*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/32/IMG/NR000532.pdf?OpenElement> (12.03.2019).
- UNGA (1979), *Resolution 1979 (2011) Adopted by the Security Council at its 6523rd meeting, on 27 April 2011*, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WS%20S%20RES%201979.pdf> (12.03.2019).
- UNSC (1991), *Resolution 690 of 29 April 1991*, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/MINURSO%20SRES690.pdf> (12.03.2019).
- UNSC (2002), *Letter dated 29 January 2002 from the Under-Secretary-General for Legal Affairs, the Legal Counsel, addressed to the President of the Security Council, S/2002/161*, <http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20020129legalopinionwesternsahara.pdf> (12.03.2019).
- UPTON Kirsty, Ó DOCHARTAIGH Brighid, BELLWOOD-HOWARD Imogen (2018), *Africa Groundwater Atlas: Hydrogeology of Morocco & Western Sahara*. British Geological Survey, [http://earthwise.bgs.ac.uk/index.php/Hydrogeology\\_of\\_Morocco\\_%26\\_Western\\_Sahara\\_\(Moroccan\\_Sahara\)](http://earthwise.bgs.ac.uk/index.php/Hydrogeology_of_Morocco_%26_Western_Sahara_(Moroccan_Sahara)) (12.03.2019).
- UKŁAD EUROŚRÓDZIEMNOMORSKI (2000) ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka z drugiej strony, Dz.U. L 070 z 18.3.2000.
- WESTERN SAHARA RESOURCE WATCH (2007), *The resource curse*, <https://www.wsrw.org/a137x519>.
- WYROK TRYBUNAŁU (1974), R. & V. Haegeman v. Państwo Belgijskie w sprawie 181/73, ECR 1974/4/449.
- WYROK TRYBUNAŁU (1991), Technische Universität München Rec w sprawie 269/90, EU:C:1991:438.
- WYROK TRYBUNAŁU (1998), A. Racke GmbH & Co. Hauptzollamt Mainz, Rec w sprawie 162/96, EU:C:1998:293.
- WYROK TRYBUNAŁU (2008), The Queen, The International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko), The International Association of Dry Cargo Shipowners (Intercargo), The Greek Shipping Co-operation Committee, Lloyd's Register, The International Salvage Union przeciwko Secretary of State for Transport w sprawie 308/06, Dz.U.UE.C.2008.183.2/2.
- WYROK TRYBUNAŁU (2010), Gowan Comércio Internacional e Serviços w sprawie 77/09, EU:C:2010:803.
- WYROK TRYBUNAŁU (2015), Front populaire pour la libération de la sagaia el hamra et du rio de oro (Front Polisario) v Rada Unii Europejskiej w sprawie T-512/12, ECLI:EU:T:2015:953.
- WYROK TRYBUNAŁU (2016), Rada Unii Europejskiej v Front populaire pour la libération de la sagaia el hamra et du rio de oro w sprawie 104/16-P, ECLI: EU:C:2016:973.
- VELLUTI Samantha (2016), *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, "Utrecht Journal of International and European Law". 32 (83), str.41–68. DOI: <http://doi.org/10.5334/ujiel.342>.