



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 54 (1496), 31 maja 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Sahary Zachodniej: wnioski dla Polski i Unii Europejskiej

Szymon Zaręba

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości nie rozstrzygnął problemu stosowania umów handlowych UE z Marokiem w stosunku do okupowanej przez ten kraj Sahary Zachodniej. Potwierdził natomiast, że UE nie wypracowała zgodnej z prawem międzynarodowym polityki handlowej wobec obszarów okupowanych i separatystycznych. Jej brak szkodzi skuteczności dyplomacji Unii i spójności jej polityki zagranicznej, zwłaszcza sankcyjnej. Polska mogłaby wystąpić z propozycją dokonania przeglądu stosowania umów handlowych UE, które dotyczą takich obszarów.

Sprawa Sahary Zachodniej. Spór o status Sahary Zachodniej toczy się od połowy lat 70. Po opuszczeniu tego terytorium przez Hiszpanię w 1975 r. władzę nad nią przejęły sąsiadujące Maroko i Mauretania. Spotkało się to ze sprzeciwem miejscowej ludności. Utworzony przez nią Ludowy Front Wyzwolenia Sakiji al-Hamry i Río de Oro (Polisario) ogłosił w 1976 r. niepodległość Sahary Zachodniej i podjął walkę zbrojną. W 1979 r. Mauretania wycofała się z konfliktu, ale Maroko stawiało silny opór, pozostawiając pod kontrolą Polisario ok. 15% spornego obszaru. Podejmowane przez ONZ próby pokojowego rozwiązania sporu, w tym przeprowadzenia referendum niepodległościowego w 1992 r., zakończyły się fiaskiem.

Z opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 1975 r. i rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ wynika, że Sahara Zachodnia jest bezprawnie okupowanym terytorium, którego mieszkańcom przysługuje prawo do samostanowienia. Jednocześnie samo Polisario zgodnie z rezolucją 34/37 z 1979 r. jest uznawane przez ONZ za „przedstawiciela ludności Sahary Zachodniej”, upoważnionego do reprezentowania interesów jej mieszkańców na arenie międzynarodowej. Ten status uznaje też 46 państw, głównie z Afryki, a także Unia Afrykańska.

Wyrok. W sprawie między Radą UE a Polisario, rozstrzygniętej w grudniu 2016 r. przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), Polisario żądało anulowania decyzji Rady z 2012 r. zatwierdzającej porozumienie o liberalizacji handlu produktami rolnymi i rybnymi między UE a Marokiem. Podnosiło, że przyzwolenie Unii na import tych produktów na zasadach określonych w umowie z Marokiem i zgodnie z obowiązującymi w niej stawkami oznacza traktowanie Sahary Zachodniej jako części terytorium tego państwa. Narusza też prawo ludności saharyjskiej do dysponowania zasobami naturalnymi należącymi do niej obszaru.

TSUE nie znalazł podstaw, by unieważnić decyzję Rady. Orzekł, że z prawnego punktu widzenia porozumienie UE–Maroko nie obejmowało Sahary Zachodniej, gdyż w świetle prawa międzynarodowego nie jest ona częścią Maroka. Faktyczne stosowanie tej umowy przez Komisję (KE) do towarów saharyjskich nie było zaś równoznaczne z jej uznaniem w takim charakterze przez UE. Nie naruszało też prawa do samostanowienia jej ludności. Ten ostatni wniosek należy jednak uznać za nieprawidłowy. Porozumienie UE–Maroko było przez KE stosowane do towarów saharyjskich mimo wielokrotnych protestów Polisario,

a więc wbrew woli oficjalnego przedstawiciela ludności Sahary Zachodniej. Praktyka Unii lekceważyła więc prawo do samostanowienia tej grupy, realizowane za pośrednictwem reprezentującego ją ruchu.

Reakcje na wyrok i podobne przypadki. Interpretacja wyroku przez członków UE jest zróżnicowana. Część z nich, jak należące do Unii państwa skandynawskie i Hiszpania, przywiązuje większą wagę do pierwszego z wymienionych wniosków TSUE. Przestała więc stosować stawki celne określone w umowie z Marokiem do towarów eksportowanych z Sahary Zachodniej oraz zniechęca swoje spółki i obywateli do handlu z podmiotami z Sahary Zachodniej. Inne, jak Francja, skupiają się na dwóch pozostałych konkluzjach i nie zmieniają swojego postępowania. To ostatnie stanowisko podziela też Komisja. Po upływie pięciu miesięcy od ogłoszenia wyroku sporządzony przez nią wykaz marokańskich eksporterów upoważnionych do eksportu towarów na podstawie porozumienia nadal obejmuje blisko 150 przedsiębiorstw zlokalizowanych w spornym rejonie. Mimo kilku interpelacji posłów Parlamentu Europejskiego KE odmawia też wstrzymania zaplanowanych tam kontroli sanitarnych, od których uzależniona jest możliwość eksportu do UE towarów z danego obszaru. W ten sposób KE częściowo legitymizuje okupację Sahary Zachodniej.

Opinię, że umowy z Marokiem nie mają zastosowania do Sahary Zachodniej, wyrażają od co najmniej kilku lat także USA i państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), w tym Szwajcaria i Norwegia. W odróżnieniu od UE podejmują jednak działania, by zapewnić poszanowanie prawa ludności regionu do samostanowienia. Odmawiają więc importu saharyjskich towarów lub ustanawiają dla nich oddzielne, wyższe taryfy celne niż zawarte w umowach handlowych z Marokiem. W ten sposób wyrażają sprzeciw wobec kontroli gospodarki regionu przez napływowych marokańskich osadników. Jak wynika z informacji medialnych, także tam zdarzają się przypadki traktowania produktów saharyjskich jako pochodzących z Maroka. Są one jednak sporadyczne i spotykają się z krytyką ze strony opinii publicznej.

W ostatnich kilkunastu latach sprawa Sahary Zachodniej jest co najmniej trzecią, w której Trybunał analizował kontrowersyjne zachowania organów UE w odniesieniu do handlu towarami pochodzącymi z nielegalnie okupowanych terytoriów. Poprzednio czynił to m.in. w 2003 r. w sprawie *Anastasiou*, dotyczącej kontrolowanego przez Turcję północnego Cypru, i w 2010 r., w odnoszącej się do okupowanych przez Izrael terytoriów palestyńskich sprawie *Brita*¹. W obu sprzeciwił się eksportowi z okupowanych terytoriów produktów zaopatrzonych w nadane przez okupantów certyfikaty sanitarne czy eksportowe i faktycznemu stosowaniu do tych towarów umów wiążących okupantów. Sprawy te zostały jednak rozstrzygnięte w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych – a nie podmiotu spoza UE, tak jak Polisario – co dało Trybunałowi szersze możliwości oceny legalności. Niemniej UE nadal nie wyciągnęła z nich wniosków i nie wypracowała spójnej polityki w odniesieniu do podobnych przypadków.

Wnioski i rekomendacje. Lekceważenie przez UE naruszeń prawa międzynarodowego przez jej partnerów handlowych i sprzeczne z nim działania jej własnych organów podważają wiarygodność jej dyplomacji, a przez to zmniejszają jej skuteczność. Z jednej strony UE jest największym dawcą pomocy humanitarnej dla uchodźców z Sahary Zachodniej. Z drugiej, akceptując handel saharyjskimi towarami wbrew protestom Polisario, przyczynia się do utrwalenia okupacji tego obszaru, która stanowi przyczynę uchodźstwa. Sama obniża więc skuteczność swoich starań o łagodzenie skutków sporów terytorialnych w szeroko rozumianym sąsiedztwie.

Ujawnione przykłady tolerancji nadużyć i niekonsekwencji po stronie Unii sugerują zasadność przeprowadzenia całościowego przeglądu stosowania porozumień handlowych UE do towarów, które nie powinny być nimi objęte. Oprócz umów z Turcją, Izraelem czy Marokiem mógłby on uwzględnić również te, które nie były jeszcze badane pod tym kątem przez TSUE. Mowa o umowach z Armenią, udzielającą pomocy nielegalnym władzom Górskiego Karabachu, a także Rosją, bezprawnie okupującą Krym i wspierającą tzw. władze separatystyczne w Naddniestrzu, Abchazji, Osetii Południowej i Donbasie.

W świetle publicznie dostępnych informacji istnieją przesłanki, by twierdzić, że towary z tych obszarów mogą być importowane i sprzedawane w UE jako ormiańskie lub rosyjskie. W przypadku produktów pochodzących z Krymu taka praktyka naruszałaby sankcje nałożone przez UE w związku z jego aneksją. Godziłaby też w interes Polski, którym jest zagwarantowanie, by zmiany granic dokonywane przy użyciu siły nie przynosiły korzyści agresorom. Byłoby warto, aby Polska rozważyła podniesienie tego problemu na forum UE, w celu zapewnienia skuteczności sankcji przyjętych w kontekście konfliktu na Ukrainie.

Dla Polski, jako kandydata na niestałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, ważne jest też rosnące zainteresowanie Organizacji sprawą Sahary Zachodniej. Dowodzi go wysunięcie w połowie kwietnia 2017 r. przez sekretarza generalnego António Guterresa kandydatury byłego prezydenta Niemiec, Horsta Köhlera, na specjalnego wysłannika ds. Sahary Zachodniej. Świadczy o tym także przyjęta przez RB ONZ 28 kwietnia 2017 r. rezolucja 2351, która wezwała strony sporu do negocjacji i zażądała regularnych sprawozdań z ich postępu.

¹ Por. R. Kownacki, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Brita – implikacje dla stosunków UE–Izrael*, „Biuletyn PISM”, nr 41 (649), 11 marca 2010 r.