Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ĆAPETA
přednesené dne 21. března 2024[1]

Spojené věci C-779/21 P a C-799/21 P

Evropská komise
proti
Front populaire pour la libération de la saguia el-hamra et du rio de oro (Fronta Polisario),
Radě Evropské unie (C-779/21 P)
a
Rada Evropské unie
proti

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

„Kasační opravný prostředek – Dohoda o přidružení EU-Maroko – Rozhodnutí Rady o schválení rozšíření preferenčního celního zacházení na zboží pocházející ze Západní Sahary – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Fronta Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) – ‚Souhlas' lidu Západní Sahary – Zásada relativního účinku smluv – Právo na sebeurčení"

I. Úvod

1. Evropská unie musí ve vztazích se zbytkem světa dodržovat mezinárodní právo, včetně zásad Charty Organizace spojených národů (dále jen „Charta OSN")[2].

2. V této souvislosti se Soudní dvůr zabývá skupinou tří věcí, v nichž je zpochybněno dodržování mezinárodního práva ze strany unijních orgánů ve vztazích s územím Západní Sahary.

3. Projednávané kasační opravné prostředky vyvolávají otázku, zda Evropská unie respektovala právo na sebeurčení a zásadu relativního účinku smluv, když změnila dohodu o přidružení s Marockým královstvím[3] s cílem rozšířit celní preference na zboží pocházející z území Západní Sahary[4].

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Viz čl. 3 odst. 5 SEU.

[3] – Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé (Úř. věst. 2000, L 70, s. 2; dále jen „dohoda o přidružení").

[4] – Dohoda ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o změně protokolů č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé (Úř. věst. 2019, L 34, s. 4; dále jen „dotčená dohoda").

4. V napadeném rozsudku [5] Tribunál dospěl k závěru, že Evropská unie tato pravidla mezinárodního obyčejového práva, která byla vyložena v dřívější judikatuře Soudního dvora, nerespektovala [6]. Tento soud proto zrušil rozhodnutí (EU) 2019/217 [7], kterým byly změny dohody o přidružení schváleny [8]. Rada a Komise nyní tento rozsudek napadají u Soudního dvora.

5. Projednávané kasační opravné prostředky přímo souvisejí se skupinou souběžných kasačních opravných prostředků, kterými je zpochybňována platnost rozhodnutí Rady o uzavření Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v oblasti udržitelného rybolovu [9], která se vztahuje na vody přiléhající k Západní Sahaře [10], a s předběžnou otázkou, jejíž podstatou je žádost o výkladová vodítka ke správnému označování země původu produktů pocházejících z území Západní Sahary [11]. Ve všech těchto věcech dnes přednáším svá stanoviska. Měla by být čtena společně.

6. Jak je patrné z historického přehledu, který uvedu v tomto stanovisku, avšak je relevantní i pro má stanoviska v dalších dvou věcech, která jsem dnes přednesla, lid Západní Sahary se po téměř 50 letech od zahájení procesu sebeurčení stále nepřiblížil k rozhodnutí o budoucím statusu svého území.

7. To sice představuje jasné selhání politického procesu pod vedením OSN, avšak neznamená to, že řešení otázky Západní Sahary může být svěřeno unijním soudům. Tyto soudy nebudou rozhodovat o budoucnosti Západní Sahary.

II. Skutečnosti předcházející sporům

A. Stručná historie otázky Západní Sahary

8. Západní Sahara byla španělskou kolonií. Proces dekolonizace tohoto území započal v 60. letech 20. století, kdy Španělsko uznalo jeho status nesamosprávného území. Valné shromáždění OSN následně zařadilo Západní Saharu na seznam nesamosprávných území [12]. Na tomto seznamu zůstává dodnes [13].

[5] – Rozsudek ze dne 29. září 2021, Fronta Polisario v. Rada (T-279/19, EU:T:2021:639) (dále jen „napadený rozsudek“).

[6] – To znamená v rozsudcích ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Fronta Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973; dále jen „rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario“) a ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118; dále jen „rozsudek ve věci Western Sahara Campaign UK“).

[7] – Rozhodnutí Rady ze dne 28. ledna 2019 o uzavření Dohody ve formě výměny dopisů mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o změně protokolů č. 1 a č. 4 k Evropsko-středomořské dohodě zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé (Úř. věst. 2019, L 34, s. 1; dále jen „napadené rozhodnutí“).

[8] – Napadený rozsudek, body 391 a 392.

[9] – Úř. věst. 2019, L 77, s. 8; dále jen „dohoda o partnerství v odvětví udržitelného rybolovu“.

[10] – Spojené věci C-778/21 P a C-798/21 P, Komise a Rada v. Fronta Polisario.

[11] – Věc C-399/22, Confédération paysanne (Melouny a rajčata ze Západní Sahary).

[12] – Organizace spojených národů, Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories (Zpráva Výboru pro informace z nesamosprávných území), Dodatek č. 14 (A/5514) (1963), Příloha III „Seznam nesamosprávných území podle kapitoly XI Charty ke dni 31. prosince 1962 rozdělených podle zeměpisných oblastí“, s. 34.

[13] – Na seznamu nesamosprávných území, který je dostupný na adrese https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt, zůstává sedmnáct území, přičemž Západní Sahara je jediným takovým územím v Africe.

9. V roce 1960 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci 1541 (XV)[14]. Podle této rezoluce lze konstatovat, že nesamosprávná území mohou dosáhnout v plné míře samosprávy jedním ze tří způsobů: 1) vytvořením svrchovaného a nezávislého státu, 2) volným přidružením k nezávislému státu, nebo 3) integrací s nezávislým státem[15].

10. V roce 1966 Valné shromáždění OSN potvrdilo právo lidu Západní Sahary na sebeurčení a vyzvalo Španělsko, aby umožnilo a zorganizovalo výkon tohoto práva[16], který se Španělsko rozhodlo uskutečnit prostřednictvím referenda.

11. Fronta Polisario[17], antikoloniální hnutí založené v roce 1973[18], myšlenku referenda podpořila.

12. Marocké království se však postavilo proti myšlence, že dekolonizace by měla být uskutečněna prostřednictvím referenda o sebeurčení. Tento stát měl za to, že před kolonizací Západní Sahary Španělskem mělo (dnešní) Marocké království nad tímto územím svrchovanost. Marocké království proto zaujalo stanovisko, že během procesu dekolonizace by měla být Západní Sahara znovu začleněna do území Marockého království[19]. Toto stanovisko zastává dodnes.

13. Výše uvedené protichůdné názory na to, kdo má platný nárok na území Západní Sahary, vedly k vypracování posudku k Západní Sahaře, který si vyžádalo Valné shromáždění OSN[20].

14. V tomto posudku Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) uznal, že lid Západní Sahary má právo na sebeurčení[21]. Dále konstatoval, že „skutečnosti a informace, které mu byly předloženy, neprokazují žádný právní vztah územní svrchovanosti mezi územím Západní Sahary na straně jedné a Marockým královstvím či mauritánským celkem na straně druhé. Mezinárodní soudní dvůr tedy neshledal existenci právních vztahů, které by mohly ovlivnit použití rezoluce 1514 (XV) v rámci dekolonizace Západní Sahary, a zejména práva na sebeurčení na základě svobodného a autentického vyjádření vůle lidu tohoto území[22]“.

[14] – Rezoluce Valného shromáždění OSN 1541 (XV) ze dne 15. prosince 1960, Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter (Zásady, kterými by se měli řídit členové při určování toho, zda existuje povinnost předávat informace požadované podle článku 73 písm. e) Charty).

[15] – Viz zásada VI.A přílohy rezoluce Valného shromáždění OSN 1541 (XV) ze dne 15. prosince 1960, Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter (Zásady, kterými by se měli řídit členové při určování toho, zda existuje povinnost předávat informace požadované podle článku 73 písm. e) Charty); citováno v posudku k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12, bod 57). Viz rovněž Crawford, J., *The creation of states in international law*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 621.

[16] – Rezoluce Valného shromáždění OSN 2229 (XXI) ze dne 20. prosince 1966, Question of Ifni and the Spanish Sahara (Otázka Ifni a Španělské Sahary).

[17] – Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (dále jen „Fronta Polisario“).

[18] – Podle Deubela (Deubel, T. F., Between homeland and exile: Poetry, memory, and identity in Sahrawi communities, PhD Dissertation, University of Arizona, 2010, s. 76, dostupné na adrese http://hdl.handle.net/10150/146067), se identita Saharawinců začala formovat v rámci opozice vůči španělské kolonizaci. Výrazněji se projevila v 70. letech 20. století v reakci na proces dekolonizace, který ovlivnil vznik antikoloniálních hnutí. První antikoloniální hnutí zakládali vůdci z řad mládeže, kteří získali vzdělání v sousedních zemích, včetně Marockého království, pod silným vlivem dekolonizačních hnutí v jiných zemích, zejména v Alžírsku.

[19] – V tomto ohledu viz posudek k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12, bod 49).

[20] – Posudek byl patrně vyžádán na podnět Marockého království, které se nejprve snažilo získat souhlas Španělska s předložením sporu o svrchovanost Západní Sahary MSD k rozhodnutí ve sporném řízení. Viz posudek k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12, body 29 a 36).

[21] – Posudek k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12, bod 162).

[22] – Posudek k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12, bod 162).

15. V roce 1975 si král Hassan II. vyložil posudek MSD tak, že nepotvrzuje právo lidu Západní Sahary na sebeurčení, ale že naopak potvrzuje historickou svrchovanost Marockého království nad tímto územím [23], a pozval marocké občany na „zelený pochod“, během něhož přibližně 350 000 lidí vstoupilo na území Západní Sahary, aby demonstrovalo svrchované právo Marockého království na toto území. Rada bezpečnosti OSN zareagovala výzvou Marockému království, aby pochod okamžitě ukončilo [24].

16. Přibližně v téže době podepsaly Španělsko, Marocké království a Mauritánská islámská republika prohlášení ve věci Západní Sahary (rovněž známé jako „Madridské dohody“) [25], podle něhož bylo území Západní Sahary rozděleno mezi dva posledně uvedené státy. Krátce nato, v lednu 1976, vstoupila marocká armáda na území Západní Sahary.

17. Dne 26. února 1976 Španělsko informovalo generálního tajemníka OSN, že ukončilo svou přítomnost v Západní Sahaře a vzdalo se postavení spravující moci podle článku 73 Charty OSN [26].

18. Den po odchodu Španělska ze Západní Sahary vyhlásila Fronta Polisario vznik Saharské arabské demokratické republiky (dále jen „SADR“) [27]. Sídlo vlády SADR se nachází v saharawinském uprchlickém táboře v Tindúfu (Alžírsko).

19. V současné době je SADR uznávána 47 členskými státy OSN [28]. Evropská unie ani žádný z jejích členských států SADR neuznaly.

20. Po vstupu Marockého království na území Západní Sahary – až do září 1991, kdy bylo dohodnuto příměří – probíhal mezi Marockým královstvím a Frontou Polisario ozbrojený konflikt. Výsledkem bylo více než 100 000 uprchlíků ze Západní Sahary, z nichž většina nyní žije v uprchlických táborech v Alžírsku [29].

21. Příměří z roku 1991 otevřelo možnost obnovit politický dialog o řešení otázky Západní Sahary. Boje se však v roce 2020 obnovily, protože nebylo nalezeno žádné řešení.

22. OSN se snaží nalézt řešení pro dekolonizaci Západní Sahary od 70. let 20. století. Valné shromáždění OSN tehdy iniciovalo a následně podpořilo myšlenku uspořádání referenda, v němž by lid Západní Sahary mohl vyjádřit svá přání ohledně budoucnosti tohoto území. Myšlenka referenda o sebeurčení byla obnovena v rámci plánu narovnání, který byl „v zásadě“ odsouhlasen Frontou Polisario a Marockým královstvím a předcházel příměří z roku 1991.

[23] – Maroko zdůraznilo první větu bodu 162 posudku k Západní Sahaře (Sbírka MSD 1975, s. 12), v níž se uvádí, že „ze skutečností a informací, které byly předloženy Mezinárodnímu soudnímu dvoru, vyplývá, že v době španělské kolonizace existovaly právní vztahy vazalství mezi marockým sultánem a některými kmeny žijícími na území Západní Sahary“.

[24] – Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 380 (1975) ze dne 6. listopadu 1975 (obsahující výzvu Marockému království ke stažení vojenských jednotek ze Západní Sahary).

[25] – Viz *Recueil des traités des Nations unies*, sv. 988, s. 259.

[26] – Toto ustanovení je součástí kapitoly XI Charty OSN, která se zabývá nesamosprávnými územími. Vyžaduje, aby členové OSN, „kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy“, mimo jiné „rozvíje[li] samosprávu [tohoto lidu], náležitě hledě[li] k politickým tužbám lidu a pomáha[li] mu v postupném rozvíjení jeho svobodných politických zřízení“.

[27] – Současný vztah mezi SADR a Frontou Polisario není jasný a nebyl objasněn ani na jednání.

[28] – Na počátku uznalo SADR více zemí, avšak poté toto uznání zrušily.

[29] – Pokud jde o současnou situaci a počet uprchlíků, viz agentura OSN pro uprchlíky, UNHCR Fact Sheet, „Algeria“, dostupné na adrese https://reliefweb.int/report/algeria/unhcr-algeria-fact-sheet-april-2023.

23. Rada bezpečnosti OSN zřídila v dubnu 1991 misi OSN pro uspořádání referenda v Západní Sahaře (dále jen „MINURSO“) [30], jejíž mandát je každoročně prodlužován a která existuje dodnes, aby mimo jiné monitorovala příměří a pomáhala při organizaci referenda [31]. Navzdory dalším iniciativám [32] a dokončení seznamu osob, které by byly oprávněny hlasovat v referendu, ze strany MINURSO, se dosud žádné referendum nekonalo.

24. Kromě OSN se na řešení otázky Západní Sahary podílela rovněž Africká unie (a její předchůdkyně, Organizace africké jednoty). Podpořila právo Saharawinců na sebeurčení. V roce 1984 byla SADR přijata za člena Organizace africké jednoty, což vedlo k protestnímu vystoupení Marockého království z této organizace. V lednu 2017 požádalo Marocké království o členství a bylo znovu přijato do Africké unie [33].

25. V roce 2006 generální tajemník OSN konstatoval, že strany budou muset najít „kompromis mezi mezinárodní legalitou a politickou realitou“ a že toho lze dosáhnout pouze přímými jednáními [34].

26. V roce 2007 Fronta Polisario i Marocké království předložily své plány na řešení otázky Západní Sahary. Fronta Polisario trvala na svém stanovisku, že právo na sebeurčení vyžaduje uspořádání referenda. Marocké království představilo plán, který Západní Sahaře nabízí autonomii pod svrchovaností Maroka [35].

27. Z odborných publikací vyplývá, že od roku 2018 podpora plánu autonomie předloženého Marockým královstvím z roku 2007 patrně narůstá [36]. Rovněž se podle všeho změnila rétorika v rezolucích Rady bezpečnosti OSN [37]. Od roku 2018 je v textech rezolucí Rady bezpečnosti OSN

[30] – Viz rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 690 (1991) ze dne 29. dubna 1991 (v níž se rozhoduje o „zřízení mise [OSN] pro uspořádání referenda v Západní Sahaře pod jejím vedením“).

[31] – Poslední prodloužení do 31. října 2024, viz rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2703 (2023) ze dne 30. října 2023.

[32] – Viz například Bakerův plán z roku 2001 (a jeho změna z roku 2003) (dříve „Mírový plán pro sebeurčení lidu Západní Sahary“), který vzešel z jednání konaného pod záštitou zástupce OSN Jamese Bakera III; v této souvislosti viz Zunes, S. a Mundy, J., Western Sahara: War, nationalism, and conflict irresolution, 2. vydání, Syracuse University Press, 2022, kapitola 9.

[33] – V roce 2018 podal v reakci na toto opětovné přijetí ghanský státní příslušník Bernard Mornah u Afrického soudu pro lidská práva a práva národů žalobu proti osmi členským státům Africké unie, v níž tvrdil, že tyto státy porušily různé závazky vyplývající z Africké charty lidských práv a práv národů, když souhlasily s opětovným přijetím Marockého království do Africké unie, aniž byl tento stát vyzván k ukončení údajné okupace území Západní Sahary. Africký soud pro lidská práva a práva národů však tuto žalobu zamítl, přičemž dospěl k závěru, že žalované státy tím, že přijaly Marocké království za člena Africké unie, neporušily své povinnosti vyplývající z Africké charty lidských práv a práv národů, včetně práva na sebeurčení. Tento soud zároveň potvrdil právo Saharawinců na sebeurčení, přičemž právo na sebeurčení považoval za imperativní normu mezinárodního práva. Viz rozsudek Afrického soudu pro lidská práva a práva národů ze dne 22. září 2018 ve věci Bernard Anbataayela Mornah v. Beninská republika a další (stížnost č. 028/2018), bod 343(v).

[34] – Viz zpráva generálního tajemníka OSN ze dne 19. dubna 2006, „*Situation concerning Western Sahara* (S/2006/249)“, body 32 a 34. Viz rovněž Allen, S. a Trinidad, J., *The Western Sahara Question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 17.

[35] – Viz United States Congressional Research Service, „Western Sahara“, RS20962, aktualizováno dne 8. října 2014, s. 4.

[36] – Rovněž se uvádí, že změna politiky některých členských států OSN mohla být vyvolána prohlášením prezidenta Donalda J. Trumpa z roku 2020 o uznání svrchovanosti Marockého království nad Západní Saharou (viz „Proclamation on Recognizing The Sovereignty Of The Kingdom Of Morocco Over The Western Sahara“, dostupné na adrese https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/proclamation-recognizing-sovereignty-kingdom-morocco-western-sahara). Pokud jde o podrobný přehled politického vývoje na úrovni Rady bezpečnosti OSN, postoje Valného shromáždění a jednotlivých členských států OSN, jakož i diskusi o důsledcích narůstající podpory marockého stanoviska ohledně Západní Sahary, viz Allen, S. a Trinidad, J., *The Western Sahara question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 47 a násl.

[37] – Naposledy viz rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2703 (2023) ze dne 30. října 2023.

týkajících se Západní Sahary zdůrazňována potřeba „dosáhnout realistického, proveditelného, trvalého a vzájemně přijatelného politického řešení otázky Západní Sahary založeného na kompromisu [38]“.

28. V nedávných rezolucích Rady bezpečnosti OSN je zároveň opětovně uváděno, že jakékoli politické řešení musí zajistit „sebeurčení lidu Západní Sahary v rámci uspořádání, která jsou v souladu se zásadami a cíli Charty [OSN]“ [39].

B. Relevance rozsudků ve věcech Rada v. Fronta Polisario a Western Sahara Campaign UK

29. Evropská unie a její členské státy uzavřely s Marockým královstvím evropsko-středomořské partnerství na základě dohody o přidružení uzavřené v roce 1996.

30. V rámci této dohody o přidružení uzavřely Evropská unie a Marocké království řadu dohod, včetně dohody o liberalizaci obchodu z roku 2012 [40] a dohody o partnerství v odvětví rybolovu z roku 2006 [41].

31. Fronta Polisario podala žalobu na neplatnost dohody o liberalizaci obchodu z roku 2012, která vedla k vydání rozsudku Soudního dvora ve věci Rada v. Fronta Polisario.

32. V prvním stupni Tribunál rozhodl, že Fronta Polisario je aktivně legitimována k podání žaloby, a zrušil rozhodnutí Rady, kterým bylo schváleno uzavření dohody o liberalizaci obchodu z roku 2012, z důvodu, že Rada neověřila, zda výroba zboží pocházejícího ze Západní Sahary, které bylo vyváženo do Evropské unie, neprobíhala způsobem poškozujícím obyvatelstvo tohoto území [42].

33. V rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario se Soudní dvůr v rámci kasačního opravného prostředku nezabýval ani přípustností žaloby podané Frontou Polisario, ani posouzením Tribunálu ve věci samé. Namísto toho při výkladu slovního spojení „Marocké království“, které označovalo území, na něž se vztahuje dohoda o liberalizaci obchodu z roku 2012, dospěl k závěru, že tato dohoda se nevztahuje na území Západní Sahary [43]. Z tohoto důvodu byla žaloba podaná Frontou Polisario prohlášena za nepřípustnou [44].

34. V bodě 106 rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario Soudní dvůr konstatoval, že „lid Západní Sahary [musí být] považován za ‚třetí stranu‘ ve smyslu zásady relativního účinku smluv“. Lid Západní Sahary proto musí vyjádřit „souhlas“ s tím, aby se dohoda o liberalizaci obchodu z roku 2012 vztahovala na Západní Saharu, „aniž je nutné určit, zda jí z takového provádění mohou vznikat povinnosti, či naopak práva“.

[38] – Viz například rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2703 (2023) ze dne 30. října 2023, bod 2. Viz rovněž Allen, S. a Trinidad, J., *The Western Sahara Question and international law. Recognition doctrine and self-determination*, Routledge, Oxford, 2024, s. 48 (kde je popsán vývoj znění rezolucí Rady bezpečnosti OSN od roku 2018).

[39] – Naposledy viz rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2703 (2023) ze dne 30. října 2023, bod 4.

[40] – Úř. věst. 2012, L 241, s. 4; dále jen „dohoda o liberalizaci obchodu z roku 2012“.

[41] – Úř. věst. 2006, L 141, s. 4; dále jen „dohoda o partnerství v odvětví rybolovu z roku 2006“.

[42] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 2015, Fronta Polisario v. Rada (T-512/12, EU:T:2015:953, body 114 a 241).

[43] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 82 a násl.

[44] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 133.

35. V rozsudku ve věci Western Sahara Campaign UK byla použita podobná argumentace. Soudní dvůr měl za to, že dohoda o partnerství v odvětví rybolovu z roku 2006, která je rovněž součástí struktury vytvořené dohodou o přidružení s Marokem [45], se nevztahuje na území Západní Sahary ani na vody, které k němu přiléhají, neboť pojem „Marocké království“ nezahrnuje území Západní Sahary [46]. Soudní dvůr proto dospěl k závěru, že výklad této dohody, podle něhož se vztahuje na Západní Saharu, by byl v rozporu s právem na sebeurčení a zásadou relativního účinku smluv.

C. Dotčená dohoda a napadené rozhodnutí

36. Po vydání rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario „Rada […] pověřila Komisi zahájením jednání s Marockým královstvím s cílem ustavit v souladu s rozsudkem Soudního dvora právní základ pro přiznání celních preferencí zakotvených v dohodě o přidružení produktům pocházejícím ze Západní Sahary [47]“.

37. V napadeném rozhodnutí jsou tedy vysvětleny důvody pro uzavření nové dohody následovně:

„(4) Od vstupu v platnost dohody o přidružení byly produkty pocházející ze Západní Sahary s osvědčením o původu z Maroka dováženy do Unie s celními preferencemi zakotvenými v relevantních ustanoveních této dohody.

(5) V [rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario] však Soudní dvůr uvedl, že se dohoda o přidružení vztahuje pouze na území Marockého království, a nikoli Západní Sahary, která je nesamosprávným územím.

(6) Je důležité zajistit, aby nedošlo k narušení obchodních toků, které se během let rozvinuly, a zároveň poskytnout odpovídající záruky pro ochranu mezinárodního práva, včetně lidských práv, a zajištění udržitelného rozvoje na dotčených územích. Rada tedy dne 29. května 2017 pověřila Komisi zahájením jednání s Marockým královstvím s cílem ustavit v souladu s rozsudkem Soudního dvora právní základ pro přiznání celních preferencí zakotvených v dohodě o přidružení produktům pocházejícím ze Západní Sahary. Vzhledem k tomu, že jedině marocké orgány jsou schopné zajistit dodržování pravidel nezbytných pro udělení těchto preferencí, představuje dohoda mezi Evropskou unií a Marockým královstvím jediný nástroj, jak zajistit, aby mohl dovoz produktů pocházejících ze Západní Sahary využívat statusu preferenčního původu [48].“

38. Dotčená dohoda byla uzavřena dne 25. října 2018 formou výměny dopisů. Do dohody o přidružení vkládá společné prohlášení, které rozšiřuje preferenční celní zacházení na produkty pocházející z území Západní Sahary.

39. Ve společném prohlášení se uvádí následující:

„1. Na produkty pocházející ze Západní Sahary, které podléhají kontrole celních orgánů Marockého království, se vztahují stejné obchodní preference, jaké Evropská unie udělila na produkty, na něž se vztahuje dohoda o přidružení.

45 – Rozsudek ve věci Western Sahara Campaign UK, body 59 až 61.

46 – Rozsudek ve věci Western Sahara Campaign UK, body 64 a 69.

47 – Napadené rozhodnutí, bod 6 odůvodnění. Viz rovněž Rada, Výsledek zasedání Rady, 3544. zasedání Rady, Konkurenceschopnost (vnitřní trh, průmysl, výzkum a vesmír) (9716/17, 29. a 30. května 2017), s. 22.

48 – Napadené rozhodnutí, body 4 až 6 odůvodnění.

2. Protokol č. 4 se použije přiměřeně pro stanovení statusu původu produktů uvedených v odstavci 1, včetně důkazů o původu.

3. Uplatňováním protokolu č. 4 na tyto produkty jsou pověřeny celní orgány členských států Evropské unie a Marockého království[49].“

40. V dopisech Evropské unie i Marockého království, které jsou součástí dotčené dohody, se výslovně uvádí, že „dohoda se uzavírá, aniž je tím dotčen postoj Evropské unie ohledně statusu Západní Sahary a postoj Marockého království k tomuto regionu“.

41. V dopisech se dále opětovně uvádí, že „[o]bě strany znovu potvrzují svoji podporu procesu OSN a podporují úsilí generálního tajemníka o nalezení konečného politického řešení v souladu se zásadami a cíli [Charty OSN] a na základě rezolucí Rady bezpečnosti“.

42. Dotčená dohoda byla ze strany Evropské unie schválena napadeným rozhodnutím.

43. V reakci na bod 106 rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario je v bodech 7 až 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeno následující vysvětlení:

„(7) Komise posoudila možný dopad takové dohody na udržitelný rozvoj, zejména z hlediska přínosů a nevýhod plynoucích z celních preferencí udělených na produkty ze Západní Sahary pro dotčené obyvatelstvo a dopadu na využívání přírodních zdrojů na dotčených územích. Dopady celních výhod na zaměstnanost, lidská práva a využívání přírodních zdrojů jsou však nepřímé povahy, a tudíž velmi obtížně měřitelné. V tomto ohledu rovněž není snadné získat objektivní informace.

(8) Z provedeného posouzení nicméně vyplývá, že celkové výhody pro hospodářství Západní Sahary plynoucí z přiznání celních preferencí ustanovených v dohodě o přidružení produktům pocházejícím ze Západní Sahary, a zejména silný pákový efekt pro hospodářský růst, a tudíž i sociální rozvoj, převažují nad nevýhodami zmiňovanými během konzultací, jako je extenzivní využívání přírodních zdrojů, a zejména zásob podzemních vod, pro něž již byla přijata opatření.

(9) Je odhadováno, že rozšíření celních preferencí na produkty pocházející ze Západní Sahary bude mít celkově pozitivní dopad na dotčené obyvatelstvo. Je pravděpodobné, že tento dopad bude trvat a že by se mohl v budoucnosti ještě zvýšit. Z posouzení vyplývá, že rozšíření výhod celních preferencí na produkty ze Západní Sahary může podpořit investiční prostředí a napomoci rychlému a silnému rozvoji s příznivým dopadem na místní zaměstnanost. Skutečnost, že v Západní Sahaře existují hospodářské aktivity a produkce, kterým by velice prospělo udělení celních preferencí podle smlouvy o přidružení, ukazuje, že by jejich neudělení významně ohrozilo vývoz ze Západní Sahary, zejména vývoz produktů rybolovu a zemědělských produktů. Má se za to, že by přiznání celních preferencí podpořilo příliv investic, a pozitivně tak ovlivnilo hospodářský rozvoj Západní Sahary.

(10) S ohledem na úvahy o souhlasu v rozsudku Soudního dvora přijala Komise ve spolupráci s Evropskou službou pro vnější činnost [(dále jen ‚ESVČ‘)] veškerá v současném kontextu rozumná a možná opatření k tomu, aby odpovídajícím způsobem konzultovala i dotčené obyvatelstvo, aby se ujistila o jeho souhlasu s dohodou. Byly provedeny široké konzultace

[49] – Společné prohlášení k dohodě o přidružení (Úř. věst. 2019, L 34, s. 4). Poznámka pod čarou byla odstraněna.

a činitelé sociálně-ekonomické a politické sféry, kteří se konzultací účastnili, se většinově vyslovili pro rozšíření celních preferencí podle dohody o přidružení i na Západní Saharu. Ti, kdo rozšíření odmítli, soudili zejména, že by taková dohoda stvrdila postavení Maroka na území Západní Sahary. Žádné ustanovení této dohody však neumožňuje tvrdit, že by uznávala svrchovanost Maroka nad Západní Saharou. Unie bude i nadále vyvíjet zvýšené úsilí na podporu procesu mírového řešení konfliktu, který byl započat a probíhá pod záštitou OSN.“

D. Napadený rozsudek

44. Dne 27. dubna 2019 podala Fronta Polisario žalobu, kterou se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí.

45. Dne 29. září 2021 vydal Tribunál napadený rozsudek, kterým napadené rozhodnutí zrušil [50].

46. Pokud jde o přípustnost žaloby, Tribunál zamítl dva hlavní důvody nepřípustnosti vznesené Radou týkající se procesní způsobilosti Fronty Polisario a její aktivní legitimace ve vztahu k napadenému rozhodnutí [51].

47. Pokud jde o opodstatněnost žaloby, Tribunál zamítl první žalobní důvod směřující ke zrušení uplatněný Frontou Polisario, který se týkal údajného nedostatku pravomoci Rady přijmout napadené rozhodnutí [52]. Potvrdil však třetí žalobní důvod směřující ke zrušení uplatněný Frontou Polisario, který se týkal povinnosti Rady vyhovět požadavkům vyplývajícím z judikatury týkající se práva na sebeurčení a zásady relativního účinku smluv [53]. Další žalobní důvody směřující ke zrušení, které uplatnila Fronta Polisario, Tribunál nezkoumal.

E. Řízení před Soudním dvorem

48. Kasačními opravnými prostředky podanými dne 14. prosince 2021 a dne 16. prosince 2021 se Komise a Rada domáhají toho, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek v plném rozsahu, sám rozhodl o předložených otázkách, zamítl žalobu v prvním stupni a uložil Frontě Polisario náhradu nákladů řízení. Podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr ponechal účinky napadeného rozhodnutí v platnosti po dobu dvanácti měsíců od data vyhlášení rozsudku.

49. Tento postup podporuje Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural, jakož i belgická, španělská, francouzská, maďarská, portugalská a slovenská vláda.

50. Ve dnech 23. a 24. října 2023 se konalo jednání, na němž Komise, Rada, Fronta Polisario, Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural, jakož i belgická, francouzská, španělská a maďarská vláda přednesly ústní vyjádření.

[50] – Tento soud však rovněž rozhodl o zachování účinků napadeného rozhodnutí po dobu nepřesahující lhůtu stanovenou v čl. 56 prvním pododstavci statutu Soudního dvora Evropské unie, nebo pokud bude v této lhůtě podán kasační opravný prostředek, do vyhlášení rozsudku Soudního dvora. Napadený rozsudek, bod 396.

[51] – Napadený rozsudek, body 79 až 114 a 133 až 238.

[52] – Napadený rozsudek, body 240 až 250.

[53] – Napadený rozsudek, body 251 až 396.

III. Analýza

A. K výkladu mezinárodního práva

51. Ve srovnání s unijním právním systémem nebo s právními systémy členských států je mezinárodní právo méně kompaktním a z hlediska určování jednotného významu jeho pravidel mnohem decentralizovanějším systémem.

52. Ačkoli mezinárodní právo má svůj vlastní systém právních pramenů [54] a některá obecně přijímaná výkladová pravidla [55], chybí mu jeden konečný vykladač, jehož výklady by byly závazné pro všechny účastníky tohoto systému [56].

53. V tomto ohledu nejsou unijní orgány, včetně unijních soudů, při výkladu obsahu pravidel mezinárodního obyčejového práva, která jsou součástí unijního právního systému, omezeny rozdílnými výklady téhož pravidla jinými subjekty mezinárodního práva [57].

54. Nicméně při vyvozování významu mezinárodního práva pro účely unijního právního řádu by měl Soudní dvůr zjistit, zda u významu konkrétního pravidla nebylo na úrovni mezinárodního práva dosaženo určité úrovně shody. To podle mého názoru vyplývá ze závazku Evropské unie přispívat k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, který je stanoven v čl. 3 odst. 5 SEU.

55. Stejně tak jako unijní orgány nejsou vázány výkladem mezinárodního práva podaného jinými subjekty tohoto právního řádu, je výklad, který Soudní dvůr připisuje určité normě mezinárodního práva, závazný pouze v rámci unijního právního systému. Nicméně při určování významu pravidla mezinárodního práva je důležité, aby Soudní dvůr pamatoval na skutečnost, že jeho výklad má účinky v rovině mezinárodního práva a přispívá k tvorbě obyčejů a utváření jejich významu [58].

56. Výklad mezinárodního práva v rámci unijního právního systému rovněž vyvolává otázku vztahu mezi unijními soudy a unijními politickými orgány, pokud jde o výklad toho, které povinnosti mezinárodní právo ukládá Evropské unii.

[54] – Podle čl. 38 odst. 1 statutu MSD prameny mezinárodního práva tvoří smlouvy a úmluvy, obyčeje, obecné zásady práva a soudní rozhodnutí a nauka. Obecně viz rovněž Shaw, M. N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, s. 69 a násl.

[55] – Články 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu uzavřené ve Vídni dne 23. května 1969 *(Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331) (dále jen „VÚSP“) stanovily pravidla pro výklad mezinárodních smluv. Některá z těchto pravidel lze chápat jako kodifikaci mezinárodního obyčejového práva. Mezinárodní obyčejové právo naproti tomu vyžaduje, aby vykladač nejprve zjistil, zda určité pravidlo představuje obyčej, a poté vyložil jeho význam v konkrétní situaci. K tomu je třeba zjistit praxi a *opinio iuris* států. V důsledku tohoto postupu může v systému, kde chybí jeden autoritativní vykladač, obyčej nabývat různých významů. K rozdílu mezi *rozhodnutím*, že určité pravidlo představuje normu mezinárodního obyčejového práva, a následným *výkladem* obsahu tohoto pravidla viz Merkouris, P., „Interpretation of Customary International Law: Delineating the States in Its Life Cycle“, in Merkouris, P., Follesdal, A., Ulfstein, G., Westerman, P. (ed.), *The interpretation of customary international law in international courts: Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 136.

[56] – Podle čl. 38 odst. 1 písm. d) statutu MSD jsou soudní rozhodnutí, včetně rozhodnutí tohoto soudu, pouze pomůckou pro určování pravidel mezinárodního práva.

[57] – Příklady rozdílných modelů výkladu mezinárodního práva viz Roberts, A., „Patterns of difference and dominance“, in Roberts, A., *Is international law international?*, Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 232 a násl.

[58] – V tomto ohledu viz 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, sv. 12, 2013, s. 218 a Odermatt, J., „The European Union's role in the making and confirmation of customary international law“, in Lusa Bordin, F., Müller, A., a Pascual-Vives, F. (ed.), *The European Union and Customary International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 74 a 75.

57. V oblasti vnější politiky Evropské unie mají unijní politické orgány širokou posuzovací pravomoc [59]. Součást této posuzovací pravomoci představuje rozhodnutí uzavřít mezinárodní dohodu s jiným státem, včetně rozhodnutí o případném rozšíření působnosti této dohody na třetí území. Soudní dvůr nemůže takovou volbu zpochybnit.

58. V případě politického rozhodnutí o uzavření vztahu se třetí zemí nebo územím je však Soudní dvůr nejen oprávněn přezkoumat, zda je založení vnějších vztahů Evropské unie v souladu s ústavními požadavky stanovenými Smlouvami o EU a FEU, ale dokonce je povinen tak učinit [60].

59. Jak Soudní dvůr vysvětlil v rozsudku ve věci Air Transport Association of America a další, „[j]e třeba připomenout, že Unie přispívá k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, jak vyplývá z čl. 3 odst. 5 SEU. Přijímá-li tedy určitý akt, je povinna dodržovat mezinárodní právo jako celek, včetně mezinárodního obyčejového práva, kterým jsou unijní orgány vázány [61]“.

60. V rámci svého ústavního úkolu zajistit v Evropské unii právní stát je proto Soudní dvůr povinen posoudit, zda unijní orgány uzavřením určité mezinárodní dohody neporušily práva, která normy mezinárodního obyčejového práva přiznávají jeho subjektům.

61. To vyžaduje, aby Soudní dvůr vyložil obsah příslušných pravidel obyčejového práva. V situaci, kdy panuje jednotný *opinio iuris* ohledně *existence* určitého právního závazku (jako je závazek uznat právo nesamosprávného území na sebeurčení), avšak nikoli ohledně jeho přesného *obsahu*, posuzovací pravomoc unijních politických orgánů v oblasti vnějších vztahů vyžaduje, aby Soudní dvůr zohlednil výklad zvolený těmito orgány.

B. Rámec projednávaných kasačních opravných prostředků a struktura tohoto stanoviska

62. Otázka, kterou Soudní dvůr v rámci těchto kasačních opravných prostředků řeší, se v podstatě týká následujícího: bylo napadeným rozhodnutím schváleno uzavření dohody s Marockým královstvím vztahující se na území Západní Sahary v rozporu s mezinárodním obyčejovým právem, a konkrétně s právem na sebeurčení a zásadou relativního účinku smluv, které vyložil Soudní dvůr v rozsudcích ve věcech Rada v. Fronta Polisario a Western Sahara Campaign UK [62]?

[59] – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, bod 24), a ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 99) (v nichž Soudní dvůr konstatoval, že orgány Unie mají při řízení vnějších vztahů široký prostor pro politické rozhodování, což nutně předpokládá rozhodování politické povahy).

[60] – Mám tedy za to, že ani v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v níž je pravomoc Soudního dvora omezena, nelze vyloučit jeho pravomoc kontrolovat, zda je činnost EU v souladu se základními právy. V tomto smyslu viz mé stanovisko ve spojených věcech KS a KD v. Rada a další a Komise v. KS a KD (C-29/22 P a C-44/22 P, EU:C:2023:901, body 115 až 120). Soudní dvůr tuto věc stále projednává.

[61] – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 101) (dále jen „rozsudek ve věci Air Transport Association of America a další“).

[62] – V souvislosti s argumenty zpochybňujícími relevanci třetího žalobního důvodu předloženého Frontou Polisario Tribunál konstatoval, že se tato účastnice řízení může za účelem zpochybnění platnosti napadeného rozhodnutí dovolávat rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario a výkladu zásady sebeurčení a zásady relativního účinku smluv, který v něm byl podán. Viz napadený rozsudek, bod 297.

63. Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba mít na paměti, že otázka, *zda* Evropská unie může uzavírat vztahy s územím Západní Sahary, není předmětem projednávaného kasačního opravného prostředku [63]; tento prvek, který Tribunál v prvním stupni zamítl, nebyl předmětem vedlejšího kasačního opravného prostředku [64].

64. Otázka předložená Soudnímu dvoru je proto omezena na závěry Tribunálu formulované v rámci analýzy třetího žalobního důvodu předloženého Frontou Polisario. V tomto ohledu Tribunál konstatoval, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právem na sebeurčení a se zásadou relativních účinků smluv v rozsahu, v němž Soudní dvůr tato pravidla vyložil v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario. Další otázky týkající se těchto pravidel byly v původní žalobě vzneseny samostatně, avšak Tribunál se jimi nezabýval, neboť považoval žalobu za důvodnou na základě třetího žalobního důvodu [65].

65. Projednávané kasační opravné prostředky tedy neumožňují Soudnímu dvoru podat výklad toho, jakým způsobem právo na sebeurčení řídí vztah mezi Evropskou unií a Marokem, pokud jde o Západní Saharu, nad rámec otázek, kterých se týkal rozsudek ve věci Rada *v.* Fronta Polisario.

66. Nicméně vzhledem k tomu, že některé z otázek vznesených v rámci těchto kasačních opravných prostředků úzce souvisejí s otázkami, které Tribunál dosud nevyřešil [66], stručně pojednám i o nich.

67. Moje analýza je strukturována následovně. Nejprve vysvětlím, proč mám za to, že Fronta Polisario je aktivně legitimována v tomto řízení (oddíl C). Poté přejdu k meritu věci a doložím, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil, že třetí žalobní důvod uplatněný Frontou Polisario je opodstatněný (oddíl D). Za tímto účelem nejprve podám výklad rozsudků ve věci Rada v. Fronta Polisario a ve věci Western Sahara Campaign UK s cílem přesně objasnit, které aspekty těchto rozsudků jsou relevantní pro projednávané kasační opravné prostředky (pododdíl D.1). Zadruhé vysvětlím, proč je závěr Tribunálu o neexistenci souhlasu ve smyslu relativního účinku smluv nesprávný, a proč tedy tento soud pochybil, když měl za to, že napadené rozhodnutí je v rozporu s mezinárodním právem, jak bylo vyloženo v rozsudku ve věci Rada *v.* Fronta Polisario (pododdíl D.2). Následně podrobím analýze otázku, zda Rada v důsledku toho, že uzavřela dotčenou dohodu, pohlíží na území Západní Sahary jako na oddělené a odlišné

[63] – Podle mého názoru tato otázka není ani opodstatněná, neboť musí existovat cesta, jak by Evropská unie mohla jednat s určitými územími, na nichž má legitimní zájem, aniž by nutně musela ohrozit svou nestrannost nebo nestrannost svých členských států ve vztahu ke statusu těchto území. Komentátoři popisují tuto politiku stojící na dvou pilířích jako snahu o otevření „politického a právního prostoru“, který odděluje uzavírání vztahů a uznání; viz Fischer, S., „The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia“, Evropský institut pro studium bezpečnosti (1.–2. prosince 2010), s. 3 a Coppieters, B., „Engagement without recognition“, in Vosioka, G., Doyle, J., Newman, E., „Routledge Handbook of State Recognition“ (1. vyd., 2019, Routledge: Londýn), s. 243–244 (kde je popsán přístup EU ke sporným územím podle vzorce „neuznání a uzavírání vztahů“ nebo „uzavírání vztahů bez uznání“). Pokud jde o praktický příklad tohoto přístupu v souvislosti s konfliktem týkajícím se Abcházie, viz Rada pro spolupráci EU-Gruzie, 14. zasedání ze dne 12. prosince 2023 (UE-GE 4651/1/13), bod 4.

[64] – V tomto smyslu viz napadený rozsudek, body 187 až 189 a 240 až 250.

[65] – V prvním stupni řízení předložila Fronta Polisario na podporu své žaloby celkem deset žalobních důvodů, přičemž pouze první a třetí žalobní důvod tvoří základ napadeného rozsudku. Dalších osm žalobních důvodů rovněž vyvolává další otázky týkající se mezinárodního práva, jako je dodržování mezinárodního humanitárního práva (druhý žalobní důvod); právo na sebeurčení (sedmý žalobní důvod); relativní účinek smluv (osmý žalobní důvod); právo mezinárodní odpovědnosti (desátý žalobní důvod), jakož i otázky unijního práva, jako je ochrana legitimního očekávání a proporcionalita (pátý a šestý žalobní důvod). Vzhledem k tomu, že se Tribunál v napadeném rozsudku těmito žalobními důvody nezabýval, jsou tyto důvody vyloučeny z rámce projednávaných kasačních opravných prostředků.

[66] – Tyto otázky se přímo či nepřímo vyskytovaly i v žalobách, které vedly k vydání usnesení ze dne 19. července 2018, Fronta Polisario v. Rada (T-180/14, nezveřejněné, EU:T:2018:496) (které se týká protokolu, kterým se stanoví rybolovná práva ve vodách přiléhajících k Západní Sahaře); ze dne 30. listopadu 2018, Fronta Polisario v. Rada (T-275/18, nezveřejněné, EU:T:2018:869) (které se týká letecké dohody s Marockým královstvím); a usnesení ze dne 8. února 2019, Fronta Polisario v. Rada (T-376/18, nezveřejněné, EU:T:2019:77) (které se týká rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o dohodě o partnerství v odvětví rybolovu s Marockým královstvím s ohledem na rozsudek ve věci Western Sahara Campaign UK).

území v souladu s výkladem obsahu práva na sebeurčení, který ve vztahu k tomuto území Soudní dvůr podal v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario (pododdíl D.3). Na závěr stručně poukážu na povinnosti vyplývající z práva na sebeurčení, které nebyly v napadeném rozsudku řešeny, avšak které přesto zavazují Evropskou unii v rámci vztahů, které uzavírá s územím Západní Sahary (oddíl E), a poté popíši důsledky svého stanoviska (oddíl IV).

C. Přípustnost a možnost dovolávat se mezinárodního obyčejového práva před unijními soudy

1. Aktivní legitimace

68. Podle mého názoru lze právo Fronty Polisario podat žalobu na neplatnost v projednávané věci odvodit z právního postavení lidu Západní Sahary podle té části mezinárodního práva veřejného, která zavazuje Evropskou unii. Právě tento lid může tvrdit, že je napadeným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčen.

69. Lid Západní Sahary má právo na sebeurčení, které Soudní dvůr uznal jakožto zásadu mezinárodního obyčejového práva, z níž vyplývají povinnosti, které jsou pro Evropskou unii závazné [67].

70. Toto právo, jak v podstatě vysvětlil Tribunál [68], existuje i v případě, že není skutečně vykonáváno, a před tímto výkonem. Jeho účelem je mimo jiné umožnit tomuto lidu zvolit si svou politickou budoucnost.

71. Vzhledem k tomu, že lid Západní Sahary je nositelem práv vyplývajících z mezinárodního práva, má podle tohoto souboru právních předpisů rovněž (přinejmenším odvozenou) právní osobnost [69].

72. V rozsudku ve věci Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) [70] Soudní dvůr potvrdil, že subjekty, které mají právní osobnost podle mezinárodního práva, mohou být aktivně legitimovány před unijními soudy, pokud jsou bezprostředně a osobně dotčeny aktem unijních orgánů [71].

73. Tím se dostávám k požadavku bezprostředního a osobního dotčení, který vyplývá ze čtvrtého pododstavce článku 263 SFEU.

[67] – Viz rozsudky ve věci Rada v. Fronta Polisario, body 88 a 89 a ve věci Western Sahara Campaign UK, bod 63. K těmto rozsudkům viz dále bod 96 a násl. tohoto stanoviska.

[68] – V tomto smyslu viz napadený rozsudek, body 295 a 360.

[69] – Viz například Weller, M., *Escaping the self-determination trap*, Nijhoff, Leiden, 2008, s. 16 a 17 a poznámka č. 15 („Skutečné koloniální subjekty práva na sebeurčení mají právní osobnost ještě před uskutečněním aktu sebeurčení, mají právo na územní jednotu, na to, aby vůči nim nebyla používána síla a represivní opatření, mohou bojovat prostřednictvím národně osvobozeneckých hnutí a pravděpodobně se jim v jejich boji dostane mezinárodní podpory. Mohou rovněž jednostranně uskutečnit právo mezinárodního ozbrojeného konfliktu namísto mnohem omezenějšího práva vnitřního ozbrojeného konfliktu, které se vztahuje na vnitrostátní konflikty“) a Knoll, B, *The Legal Status of Territories Subject to Administration by International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, s. 124) (kde je uveden závěr, že „určitá entita je právním subjektem v rozsahu, v jakém se na ni vztahují pravidla mezinárodního právního systému“).

[70] – Rozsudek ze dne 22. června 2021 (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

[71] – Rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 34).

74. Lid Západní Sahary je napadeným rozhodnutím bezprostředně dotčen jakožto kolektiv, a tedy jako entita, která má právo na sebeurčení [72].

75. Zaprvé, toto rozhodnutí se týká území, ve vztahu k němuž má lid Západní Sahary právo na sebeurčení. Nutně se tedy dotýká práv, která tento lid požívá ve vztahu k tomuto území, včetně práva využívat jeho přírodní zdroje. Napadené rozhodnutí se tedy dotýká právního postavení lidu Západní Sahary.

76. Zadruhé povinnost poskytovat preferenční zacházení výrobkům pocházejícím ze Západní Sahary zavazuje Evropskou unii, aniž je zapotřebí jakéhokoli diskrečního aktu doplňujícího napadené rozhodnutí. Napadené rozhodnutí se tedy právního postavení lidu Západní Sahary dotýká přímo.

77. Tento lid je napadeným rozhodnutím dotčen také osobně.

78. Je totiž jediným lidem, kterému bylo ve vztahu k území Západní Sahary přiznáno právo na sebeurčení. Proto se lid nacházející se v tomto postavení odlišuje od všech ostatních subjektů [73].

79. Na rozdíl od Venezuely nebo jakéhokoli jiného státu, kterému by mohla být přiznána aktivní legitimace před Soudním dvorem, však lid Západní Sahary nemá žádného zvoleného nebo jinak uznaného zástupce [74].

80. Jak může tento lid bez zvoleného nebo kolektivně uznaného zástupce hájit své kolektivní právo na sebeurčení před unijními soudy [75]?

81. Fronta Polisario není OSN [76] ani Evropskou unií [77] uznávána jako „zástupkyně“ lidu Západní Sahary.

[72] – Jak uvedl Tribunál v bodě 144 napadeného rozsudku, podle ustálené judikatury vyžaduje podmínka, podle které musí být fyzická nebo právnická osoba bezprostředně dotčena rozhodnutím, které je předmětem žaloby, jak je stanovena v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, splnění dvou kumulativních kritérií. Zaprvé musí napadené unijní opatření vyvolávat bezprostřední účinky na právní postavení jednotlivce. Zadruhé nesmí ponechávat adresátům pověřeným jeho provedením žádnou volnost uvážení, jelikož toto provedení je čistě automatické povahy a vyplývá výlučně z unijní právní úpravy, aniž je třeba použít další zprostředkující předpisy. Viz rovněž rozsudek ze dne 12. července 2022, Nord Stream 2 v. Parlament a Rada (C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 43).

[73] – Přísná podmínka osobního dotčení vyplývající z rozsudku ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, s. 107) je tedy splněna.

[74] – Do jisté míry podobná otázka byla vynechána v řízení, které vyústilo ve vydání rozsudku ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), neboť v době, kdy byla tato věc poprvé předložena Tribunálu, se Bolívarovská republika Venezuela nacházela uprostřed souboje konkurenčních nároků na zastupování této země Nicolése Madura a Juana Guaidóa, přičemž členské státy byly rozděleny, pokud jde o otázku, kdo může vykonávat funkci prezidenta Bolívarovské republiky Venezuela. Soudní dvůr se však nemusel zabývat otázkou způsobilosti zahájit soudní řízení jménem této republiky, neboť v lednu 2021 Rada vydala závěry, které tuto patovou situaci vyřešily ve prospěch Nicolése Madura. Viz Rada Evropské unie, závěry Rady o Venezuele (25. ledna 2021, 5582/21).

[75] – Komise na jednání uvedla, že nikdo z 60 organizací, nevládních organizací, svazů farmářů, místních volených zástupců, zemědělských organizací ani jiných subjektů zapojených do konzultací není aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí.

[76] – V tomto ohledu mohu souhlasit s postojem Rady a Komise, dle něhož skutečnost, že rezoluce Valného shromáždění OSN č. 34/37 ze dne 21. listopadu 1979, „Question of Western Sahara“ (Otázka Západní Sahary), označuje Frontu Polisario za zástupkyni lidu Západní Sahary, není sama o sobě dostatečným důkazem pro tvrzení, že způsobilost této strany je OSN a mezinárodním společenstvím skutečně uznávána.

[77] – Postavení tohoto hnutí lze srovnat s úlohou palestinské samosprávy na Západním břehu Jordánu a v pásmu Gazy, která podle „podmínek izraelsko-palestinské prozatímní dohody ze dne 28..září 1995 o Západním břehu Jordánu a pásmu Gazy […] může uzavírat mezinárodní dohody ve prospěch palestinské samosprávy […] v určitých oblastech“. Viz návrh rozhodnutí Rady o uzavření Evropsko-středomořské prozatímní dohody o přidružení týkající se obchodu a spolupráce mezi Evropským společenstvím a OOP ve prospěch palestinské samosprávy na Západním břehu Jordánu a v pásmu Gazy Evropským společenstvím (předložený Komisí) [COM(97)51 final].

82. Fronta Polisario je samozvané osvobozenecké hnutí[78], které vzniklo s cílem bojovat za určitý typ budoucího modelu správy území Západní Sahary: za *nezávislost* tohoto území na Marockém království a za vytvoření *svrchovaného a* samostatného saharawinského státu[79].

83. Nikdy však nebyla do této role zvolena lidem Západní Sahary a nelze s jistotou říci, že by Fronta Polisario měla podporu (většiny) tohoto lidu[80].

84. Jak jsem vysvětlila v bodě 9 tohoto stanoviska, výkon práva na sebeurčení může vést ke třem možným výsledkům, přičemž vznik nezávislého státu je pouze jedním z nich. Uznání Fronty Polisario jakožto *zástupkyně* lidu Západní Sahary by proto nebylo v souladu s neutrálním postojem Evropské unie k výsledku procesu sebeurčení[81].

85. Ani tento typ uznání Soudní dvůr nemůže využít, neboť by byl v rozporu se zahraničněpolitickým rozhodnutím Evropské unie a členských států neuznat Frontu Polisario jako subjekt s určitým statusem[82].

86. Nicméně, i když Fronta Polisario není výlučnou zástupkyní, nelze popřít, že je partnerkou v procesu OSN týkajícím se sebeurčení území Západní Sahary a že může být v tomto procesu vnímána jako reprezentantka zájmů a přání (přinejmenším) části lidu Západní Sahary.

87. Tento subjekt navíc drží 20 % území Západní Sahary a vykonává tak skutečnou kontrolu nad tímto územím a lidmi, kteří na něm žijí[83]. Fronta Polisario má proto zájem na obraně územní celistvosti území Západní Sahary, která je zaručena právem lidu tohoto území na sebeurčení[84].

[78] – Fronta Polisario však nikdy nebyla ze strany OSN ani Evropské unie a jejích členských států označována jako „lidově osvobozenecké hnutí“. K postavení a pravomocem „lidově osvobozeneckého hnutí“ viz Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. vydání, Oxford University Press, 2019, s. 113, kde je vysvětleno, že politické entity uznané za osvobozenecká hnutí mají řadu zákonných práv a povinností, které zahrnují mimo jiné způsobilost uzavírat závazné mezinárodní dohody s jinými mezinárodními právnickými osobami a právo účastnit se jednání OSN v roli pozorovatele, přičemž toto právo je výslovně přiznáno v různých rezolucích Valného shromáždění.

[79] – V tomto smyslu viz rovněž napadený rozsudek, body 6 a 104. Obdobně preambule a články 1, 24, 32, 46, 144 a 146 „ústavy“ SADR. V článku 32 se zejména vysvětluje, že „až do úplného obnovení národní svrchovanosti bude Frente POLISARIO politickým rámcem, který bude sjednocovat a politicky mobilizovat Sahrawince k vyjádření jejich tužeb a legitimních práv na sebeurčení a nezávislost a k obraně jejich národní jednoty a dokončení budování jejich nezávislého státu Sahrawi“.

[80] – Pokud by bylo třeba nalézt paralelu s určitou organizací západní demokratické společnosti, Fronta Polisario by v nejlepším případě představovala jednu z politických stran ucházejících se o mandát v teprve vznikající vládě. Tuto vládu by však nemohla zastupovat strana, která musí být nejprve zvolena.

[81] – Současný postoj Evropské unie je patrně takový, že politický proces v otázce Západní Sahary by měl směřovat k dosažení „spravedlivého, realistického, pragmatického, trvalého a vzájemně přijatelného politického řešení […], založeného na ‚kompromisu‘ “; viz společné prohlášení Evropské unie a Maroka pro čtrnácté zasedání Rady přidružení (27. června 2019), bod 13, dostupné na adrese 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] – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, bod 24) (v němž Soudní dvůr konstatoval, že řízení zahraničních vztahů vyžaduje politická rozhodování, v jejichž rámci musí mít Unie možnost svobodně rozhodnout o tom, jakým způsobem bude zacházet se třetími státy).

[83] – Pokud jde o důsledky vyplývající ze skutečné kontroly, viz posudek ze dne 21. června 1971 o *právních následcích pro státy plynoucích z trvalé přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii (Jihozápadní Afrika) bez ohledu na rezoluci Rady bezpečnosti č. 276 (1970)* (Sbírka MSD 1971, s. 16, bod 118) (v němž je vysvětleno, že „fyzická kontrola území, a nikoli svrchovanost nebo legitimita vlastnického práva, je základem odpovědnosti státu za činy, které se dotýkají jiných států“).

[84] – V tomto ohledu viz rezoluce Valného shromáždění OSN 1514 (XV), *Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples* (Deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům) (14. prosince 1960) (v níž je uvedeno prohlášení, že „jakýkoli pokus směřující k částečnému nebo úplnému narušení národní jednoty a územní celistvosti určité země je neslučitelný s cíli a zásadami Charty [OSN]“).

88. Z toho dle mého názoru vyplývá, že pokud Fronta Polisario usiluje o podání žaloby u unijních soudů s cílem zajistit, aby vztahy EU s územím Západní Sahary nezasahovaly do práv přiznaných lidu Západní Sahary mezinárodním obyčejovým právem, měla by být alespoň *částečně* uznána jako zástupkyně tohoto lidu [85].

89. V opačném případě by lid Západní Sahary, který za současné situace nelze ani zcela identifikovat a který ani není zastoupen jediným či uznaným zástupcem, byl zbaven možnosti vymáhat před unijními soudy práva, která kolektivně dovozuje z té části mezinárodního práva veřejného, jež je rovněž součástí práva Evropské unie [86].

90. Takový výsledek by nebyl slučitelný s principem právního státu, který je zakotven v článku 2 SEU [87] a tvoří jeden z ústavních pilířů Evropské unie [88].

91. Na základě toho navrhuji Soudnímu dvoru, aby potvrdil závěr Tribunálu, že žaloba v prvním stupni je přípustná, i když s odlišným odůvodněním.

2. Uplatnitelnost mezinárodního obyčejového práva před unijními soudy

92. Komise a Rada v kasačních opravných prostředcích s odvoláním na rozsudek ve věci Air Transport Association of America a další dále tvrdí, že Fronta Polisario se nemůže před unijními soudy dovolávat mezinárodního obyčejového práva za účelem zpochybnění platnosti napadeného rozhodnutí.

93. S tímto názorem nesouhlasím. Podle mého názoru může Soudní dvůr vykonávat pravomoc provést soudní přezkum ve vztahu k té části mezinárodního práva, která zavazuje Evropskou unii, za účelem posouzení slučitelnosti napadeného rozhodnutí o uzavření dotčené mezinárodní dohody. Lid Západní Sahary je tímto rozhodnutím, které může zasáhnout do jeho práv podle zásad mezinárodního obyčejového práva, bezprostředně a osobně dotčen.

94. Soudní dvůr se tím, že se zabývá projednávanou věcí, nestává mezinárodním tribunálem, jak je tvrzeno. Naopak je ústavní povinností Soudního dvora zajistit, aby unijní orgány při uplatňování Smluv neporušovaly právo. Podle čl. 3 odst. 5 SEU toto právo zahrnuje mezinárodní právo obyčejové a zásady zakotvené v Chartě OSN. Kromě toho neexistuje žádný jiný soud, který by mohl takovou žalobu projednat.

95. Fronta Polisario se může před Soudním dvorem dovolávat těchto pravidel mezinárodního práva v rozsahu, v němž jsou dotčené zásady mezinárodního obyčejového práva dostatečně jasné, aby Soudní dvůr mohl posoudit, zda brání Radě v uzavření dotčené mezinárodní dohody přijetím napadeného rozhodnutí.

[85] – Toto uznání by však mělo být uděleno pouze v rozsahu, v němž skutečně usiluje o zastupování zájmů (části) lidu Západní Sahary. Obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2023, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products a další v. Komise (C-478/21 P, EU:C:2023:685, bod 67) (dle něhož je status „zájmového svazu“ podmíněn existencí obecných a kolektivních zájmů dovozců nebo vývozců ve třetím státě, jakož i neexistencí zásahů ze strany třetího státu).

[86] – Obdobně viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Venezuela v. Rada (Dotčení třetího státu) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 34) (v němž byl uznán status třetího státu jakožto „právnické osoby“, neboť jinak by tento stát neměl možnost chránit své zájmy v případě, že byla porušena jeho práva).

[87] – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, body 127 a 128), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, body 192 and 193).

[88] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23).

D. K otázce, zda Tribunál pochybil, když shledal třetí žalobní důvod předložený Frontou Polisario opodstatněným

1. Výklad rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario

96. Je třeba připomenout, že rámec projednávaných kasačních opravných prostředků se týká výhradně otázky, zda je napadené rozhodnutí v rozporu s výkladem Soudního dvora, pokud jde o právo na sebeurčení a zásadu relativního účinku smluv, který Soudní dvůr podal v rozsudku Rada v. Fronta Polisario. Je proto třeba posoudit, co přesně Soudní dvůr zamýšlel v tomto rozsudku stanovit.

97. Závěr, dle něhož se dotčená dohoda nevztahuje na území Západní Sahary, Soudní dvůr odůvodnil následujícím způsobem.

98. Uznal, že území Západní Sahary představuje nesamosprávné území ve smyslu článku 73 Charty OSN [89]. Dále uvedl, že nesamosprávné území má právo na sebeurčení, které je „právem uplatnitelným *erga omnes*, jakož i jednou ze základních zásad mezinárodního práva“ [90]. Soudní dvůr proto rozhodl, že právo na sebeurčení patří mezi pravidla mezinárodního práva veřejného, která jsou použitelná ve vztazích mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, která musí unijní soudy zohlednit [91].

99. Podle Charty OSN má nesamosprávné území „oddělený a odlišný status [92]“. Soudní dvůr proto dospěl k závěru, že pojem „Marocké království“ nelze vykládat tak, že území Západní Sahary spadá do oblasti působnosti dohody o přidružení [93].

100. Soudní dvůr dále rozhodl, že mezinárodní dohoda může zavazovat stát ve vztahu k jinému území, avšak takový úmysl musí vyplývat z této dohody nebo musí být jinak zjevný [94]. Měl však za to, že na rozdíl od závěru Tribunálu nelze konstatovat, že dohodu o přidružení lze vykládat tak, že mlčky stanoví, že se vztahuje na území Západní Sahary [95].

101. Poté se Soudní dvůr zaměřil na zásadu relativního účinku smluv. Měl za to, že tato zásada představuje obecnou zásadu mezinárodního práva a je kodifikována v článku 34 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jen „VÚSP“) [96]. Podle této zásady platí, že z mezinárodních smluv nemohou vznikat závazky ani práva třetí straně bez jejího souhlasu [97].

[89] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 93.

[90] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 88 a citovaná judikatura. Soudní dvůr odkázal na posudek k Západní Sahaře, body 54 až 56, a na rozsudek MSD ze dne 30. června 1995 ve věci Východní Timor (Portugalsko v. Austrálie) (Sbírka MSD 1995, s. 90, bod 29).

[91] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 89.

[92] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 90. Tento závěr Soudní dvůr opřel o rezoluci Valného shromáždění OSN č. 2625 (XXV) ze dne 24. října 1970, „Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations“ (Deklarace zásad mezinárodního práva týkající se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou Organizace spojených národů).

[93] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 92.

[94] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 98.

[95] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 99. Pokud jde o kritiku analýzy Soudního dvora ohledně neexistence úmyslu Evropské unie a Marockého království ve vztahu k dohodě o liberalizaci obchodu z roku 2012 uvedenou v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, viz Kassoti, E., „The EU and Western Sahara: an assessment of recent developments“, *European Law Review*, sv. 43(5), s. 746 a násl., kde je uveden závěr, že úmysl stran ohledně zahrnutí Západní Sahary byl zjevný již vzhledem k okolnostem dané věci.

[96] – Vídeňská úmluva o smluvním právu, uzavřená ve Vídni dne 23. května 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331).

[97] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 100.

102. Konečně Soudní dvůr v bodě 106 rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, který je předmětem diskuze v projednávané věci, rozhodl, že „lid Západní Sahary [musí být] považován za ‚třetí stranu' ve smyslu zásady relativního účinku smluv". Lid Západní Sahary proto musí vyjádřit „souhlas" s tím, aby se dohoda o liberalizaci obchodu z roku 2012 vztahovala na území Západní Sahary. To platí, „aniž je nutné určit, zda jí z takového provádění mohou vznikat povinnosti, či naopak práva [98]".

103. Vzhledem k tomu, že nebylo prokázáno, že lid Západní Sahary vyjádřil souhlas s tím, aby se jej dohoda o přidružení týkala, Soudní dvůr dospěl k závěru, že takový výklad této dohody, dle něhož se vztahuje na území Západní Sahary, by byl v rozporu s právem na sebeurčení a zásadou relativního účinku smluv [99].

104. Jaká pravidla lze z těchto závěrů Soudního dvora vyvodit?

105. V souvislosti s právem na sebeurčení Soudní dvůr objasnil dvě otázky. Zaprvé rozhodl, že právo na sebeurčení je obyčejovým pravidlem mezinárodního práva, které se uplatňuje *erga omnes*, a proto zavazuje Evropskou unii. Zadruhé Soudní dvůr prohlásil, že právo na sebeurčení vyžaduje, aby na Západní Saharu bylo pohlíženo jako na území oddělené od Marockého království.

106. Obsahem práva na sebeurčení se Soudní dvůr nezabýval [100]. Naznačil však, aby lid Západní Sahary, který má právo na sebeurčení ve vztahu k nesamosprávnému území Západní Sahary, vyjádřil „souhlas" *s* dohodou, která se má na toto území vztahovat.

107. Dospěl Soudní dvůr k tomuto závěru na základě práva na sebeurčení? Podle mého názoru tomu tak není. Požadavek souhlasu odvodil z pravidel, jimiž se řídí relativní účinek smluv, a to zejména prostřednictvím odkazu na článek 34 VÚSP.

108. Evropská unie není smluvní stranou VÚSP a nemůže být jejími pravidly vázána. Soudní dvůr však vyložil článek 34 VÚSP jako vyjádření obyčejového pravidla mezinárodního práva [101], které Unii při jejím jednání zavazuje [102].

109. Článek 34 VÚSP stanoví, že ze smlouvy nevznikají ani závazky ani práva třetímu státu bez jeho souhlasu. Ačkoli se toto ustanovení týká souhlasu „států", Soudní dvůr měl za to, že totéž pravidlo platí i pro nesamosprávná území [103].

98 – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 106.

99 – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 106. Tímto způsobem Soudní dvůr rovněž shrnul své závěry v rozsudku ve věci Western Sahara Campaign UK (bod 63).

100 – V tomto smyslu viz rovněž Molnar, T., „The Court of the 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. (ed.), *The interpretation of customary international law in international courts*: *Methods of interpretation, normative interactions and the role of coherence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, s. 14 a 15 (kde je uveden závěr, že „Soudní dvůr EU se zdržel skutečného výkladu práva na sebeurčení").

101 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, body 44 a 52), a rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 100 (dle něhož se má za to, že článek 34 VÚSP představuje „konkrétní vyjádření" zásady relativního účinku smluv). Pokud jde o příklad situace, kdy VÚSP podle Soudního dvora neodráží mezinárodní obyčejové právo, viz rozsudek ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, bod 59).

102 – Z judikatury vyplývá, že mezinárodní obyčejové právo je pro Evropskou unii závazné. Viz například rozsudek ve věci Air Transport Association of America a další, bod 101 a citovaná judikatura.

103 – Již před vydáním rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario Soudní dvůr konstatoval, že pojem „třetí strana" ve smyslu zásady relativního účinku smluv zakotvené v článku 34 VÚSP, se nemusí týkat pouze „státu". V rozsudku ze dne 25. února 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, bod 52), tak měl za to, že výklad dohody o přidružení ES-Izrael (Úř. věst. 2000, L 147, s. 3) v tom smyslu, že izraelské celní orgány vykonávají v oblasti celní politiky pravomoc ve vztahu k produktům pocházejícím ze Západního břehu Jordánu, by znamenal, že by palestinským celním orgánům byla uložena povinnost bez souhlasu Organizace pro osvobození Palestiny.

110. Ačkoli je možno tvrdit, že toto posouzení představuje výklad zásady relativního účinku smluv ze strany Soudního dvora, z hlediska mezinárodního práva nelze bez dalšího vyloučit, že by se článek 34 VÚSP mohl vztahovat i na nesamosprávné území jakožto na „třetí stranu“ [104].

111. To však neřeší otázku *jak, a pokud vůbec*, by mohlo takové nesamosprávné území, jako je Západní Sahara, vyjádřit souhlas s tím, aby bylo vázáno mezinárodní dohodou.

112. V rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario se Soudní dvůr touto otázkou zabývat nemusel. Pouze vysvětlil, že lid Západní Sahary ve skutečnosti nevyjádřil souhlas s tím, aby byl vázán mezinárodní dohodou mezi Evropskou unií a Marockým královstvím. To mu umožnilo dospět k závěru, že dohoda o přidružení se na území Západní Sahary nevztahuje: strany to výslovně nestanovily a třetí strana (zde lid Západní Sahary) s tímto rozšířením nesouhlasila.

113. V tomto rozsudku tedy nebylo třeba posuzovat, *jak* by se dohoda uzavřená s Marockým královstvím mohla z právního hlediska vztahovat na území Západní Sahary, a to z prostého důvodu, že Soudní dvůr konstatoval, že se na Západní Saharu nevztahuje vůbec. Tribunál proto dospěl ke správnému závěru, že „unijní soudy [se] v rámci [rozsudků ve věcech Fronta Polisario v. Rada a Western Sahara Campaign UK] nevyjádřily ke sporům týkajícím se dohod mezi Unií a Marockým královstvím, které obsahují výslovné ujednání zahrnující Západní Saharu do územní působnosti této dohody“, což je situace v projednávané věci.

114. V tomto světle nelze požadavek souhlasu, který je vyjádřen v bodě 106 rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, chápat jako návod ve vztahu k otázce, zda a jakým způsobem by se dohoda mezi Evropskou unií a Marockým královstvím mohla týkat území Západní Sahary. Namísto toho je třeba toto tvrzení chápat pouze jako *jeden* z *argumentů*, proč oblast působnosti dohody dotčené v projednávané věci nemůže zahrnovat území Západní Sahary.

115. S ohledem na to posoudím, zda Tribunál správně vyložil požadavek souhlasu, který je vyjádřen v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario.

2. Relativní účinek smluv a požadavek souhlasu

a) Závěry Tribunálu

116. V projednávané věci není sporu o tom, že úmyslem Evropské unie a Marockého království bylo uzavřít dvoustrannou dohodu, která by se vztahovala na území Západní Sahary [105].

117. Tribunál zahájil věcnou analýzu třetího žalobního důvodu uplatněného Frontou Polisario posouzením toho, zda Rada dodržela požadavek souhlasu, který je vyžadován v bodě 106 rozsudku Rada v. Fronta Polisario.

118. Vysvětlil, že v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario Soudní dvůr neuvedl způsob, jakým mohl být tento souhlas vyjádřen [106]. Za účelem zjištění, jakými způsoby lze souhlas vyjádřit, se Tribunál proto zaměřil na VÚSP.

[104] – Pokud jde o odlišný názor, viz Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II“, *Common Market Law Review*, sv. 60(1), poznámka pod čarou 61 a text na s. 230 a 231.

[105] – Soudní dvůr proto nemůže dospět k závěru, že oblast působnosti dotčené dohody nezahrnuje území Západní Sahary, jak učinil v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario.

[106] – Napadený rozsudek, bod 311.

119. Ve vztahu ke státům je tato otázka řešena v článcích 35 a 36 VÚSP. Podle těchto ustanovení souhlas s použitím smlouvy, která ukládá povinnosti třetímu státu, vyžaduje výslovné přijetí písemnou formou. Naopak souhlas se předpokládá, pokud smlouva pouze přiznává práva třetímu státu.

120. S ohledem na tato ustanovení VÚSP Tribunál vyvodil, že vzhledem k tomu, že dotčená dohoda nepřiznává lidu Západní Sahary práva, ale ukládá mu povinnosti, musel by být souhlas [107] vyjádřen výslovně [108].

121. Tribunál poté zkoumal, zda byl získán výslovný souhlas lidu Západní Sahary, a dospěl k závěru, že konzultace vedené Komisí a ESVČ nelze chápat jako získání souhlasu tohoto lidu [109].

122. S tímto závěrem Tribunálu mohu souhlasit.

123. Existuje rozdíl mezi pojmem „obyvatelstvo“ nesamosprávného území a „lid“ tohoto nesamosprávného území, přičemž druhý pojem označuje politickou jednotku s právem na sebeurčení, kdežto první pojem označuje obyvatele území [110].

124. Komise a ESVČ vedly konzultace s „dotčeným obyvatelstvem“, které, jak správně poznamenal Tribunál, zahrnuje „hlavně obyvatelstvo, které se v současnosti nachází na území Západní Sahary, bez ohledu na jeho příslušnost k lidu tohoto území [111]“. Tyto konzultace proto nemohou znamenat, že byl získán souhlas „lidu“ nesamosprávného území Západní Sahary.

125. Účastníci a vedlejší účastníci řízení o projednávaných kasačních opravných prostředcích vedli dlouhé diskuze o tom, zda lze články 35 a 36 VÚSP vůbec uplatnit ve vztahu k nesamosprávnému území a zda zavazují Evropskou unii. Existují důvody pro závěr, že tato ustanovení nekodifikují pravidla mezinárodního obyčejového práva [112], přinejmenším v případech, kdy je zásada relativního účinku smluv vykládána tak, že se vztahuje na nesamosprávná území. Pokud to skutečně vystihuje současný stav mezinárodního práva, nemohou tato ustanovení VÚSP zavazovat Evropskou unii.

126. Dle mého názoru je však otázka, zda články 35 a 36 VÚSP skutečně určují, jakým způsobem by měl být souhlas v případě nesamosprávného území vyjádřen, irelevantní.

[107] – Tribunál rozhodl, že dotčená dohoda může založit práva pouze jednotlivcům, jako jsou vývozci výrobků, na které se tato dohoda vztahuje, a nikoli lidu Západní Sahary jakožto „třetí straně“ této dohody. Viz napadený rozsudek, body 321 a 322. Odborné publikace a přípravné dokumenty k VÚSP obsahují závěr, že lze rozlišovat mezi smlouvami, které zakládají *faktické výhody* pro fyzické nebo právnické osoby ve třetích státech, a smlouvami, které zakládají *práva a povinnosti* uvedeným třetím státům. V tomto ohledu viz Dahm, G., Delbrück, J., Wolfrum, R., *Völkerrecht/Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung*, Band I/3 2. vydání, De Gruyter, Berlin, 2002, s. 617; Fismaurice, M., „Third Parties and the law of Treaties“, in von Bogdandy, A. a Wolfrum, R. (ed.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, sv. 6, 2002, s. 104-105; a Waldock, H., Third Report on the Law of Treaties, *Yearbook of the International Law Commission*, sv. 2, 1964, s. 21 [ve všech těchto publikacích je rozlišováno mezi skutečnými smlouvami *ve prospěch* třetích stran (tj. smlouvami, které přiznávají třetí straně její vlastní práva) a smlouvami ve prospěch třetích stran v *technickém smyslu* (smlouvami, které poskytují výhody třetí straně nebo jejím subjektům, aniž by byly účastny na smlouvě, nebo jim přiznávají určitá práva)].

[108] – Napadený rozsudek, body 323 až 326.

[109] – Napadený rozsudek, bod 384.

[110] – V tomto ohledu viz Wrange, P., „Self-Determination, occupation and the authority to exploit natural resources: trajectories from four European judgments on Western Sahara“, *Israel Law Review*, sv. 52(1), 2019, s. 18.

[111] – Napadený rozsudek, bod 337.

[112] – Ve vztahu k článku 35 VÚSP viz Laly-Chevalier, C. a Rezek, F., „Article 35 – Convention de 1969“, in Corten, O. a Klein, P. (ed.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités – commentaire article par article*, sv. II, Bruylant, Brusel, 2006, s. 1429, a Proells, A., „Article 35 General rule regarding third States“ in Dörr, O., Schmalenbach, K. (ed.), *Vienna Convention on the law of Treaties: A commentary*, Springer, Berlín, 2018, s. 707. Ve vztahu k článku 36 VÚSP viz rovněž d'Argent, P. in Corten, O. a Klein, P., tamtéž, s. 1468 a 1469, a Proells, A. in Dörr, O., Schmalenbach, K., tamtéž, s. 720.

127. Jak vysvětlím dále, mám za to, že lid Západní Sahary jakožto „třetí strana“ ve smyslu článku 34 VÚSP nemůže za současného stavu svého uspořádání sám udělit potřebný souhlas. To však neznamená, že souhlas nemůže být udělen *jeho jménem*.

b) K otázce, zda lid Západní Sahary nemůže vyjádřit „souhlas“ s tím, aby byl vázán dotčenou dohodou

128. Způsob, jakým vyjadřuje stát souhlas s tím, aby byl vázán mezinárodní dohodou, je zřejmý. Jakým způsobem může takový souhlas vyjádřit nesamosprávné území, však zdaleka zřejmé není [113].

129. Pokud je třetí stranou, kterou si dva jiné státy přejí zahrnout do působnosti své dohody, stát, předpokládá se, že tento třetí stát je podle mezinárodního práva způsobilý tuto mezinárodní dohodu sám uzavřít. Právě z tohoto důvodu musí vyjádřit souhlas, pokud sám dohodu neuzavřel, ale souhlasí s tím, že bude vázán dohodou uzavřenou jinými státy.

130. Postavení „lidu“ jakožto strážce práva nesamosprávného území na sebeurčení je odlišné. Tento lid nemůže uzavřít mezinárodní dohodu dříve, než vykoná své právo na sebeurčení, tedy než dosáhne určitého stupně samosprávy.

131. V konkrétním případě lidu Západní Sahary neexistuje žádný zvolený nebo uznaný zástupce, který by mohl udělit souhlas jeho jménem. Úloha Fronty Polisario, ačkoli se účastní politických jednání ohledně řešení otázky Západní Sahary, není totožná s úlohou zvoleného nebo uznaného zástupce Saharawinců, který by vyjadřoval jejich kolektivní přání. Takovou úlohu lze Saharawincům přisuzovat pouze prostřednictvím výkonu práva na sebeurčení, které mezinárodní společenství stále není schopno zorganizovat [114].

132. Saharawinci nemohou vyjádřit svůj postoj bez zvoleného nebo kolektivně uznaného zástupce. I kdyby bylo jasně stanoveno, které osoby patří k Saharawincům, nebylo by možné získat kolektivní souhlas tohoto lidu prostřednictvím konzultací s každým jednotlivým členem této skupiny.

133. Jakmile Saharawinci vykonají své právo na sebeurčení, získají způsobilost vyjádřit souhlas s mezinárodní dohodou závaznou pro jeho území nebo takovou dohodu sami uzavřít.

134. Do té doby nemohou Saharawinci vyjádřit souhlas s tím, aby byli vázáni mezinárodní dohodou.

135. Jak vysvětlily Rada a Komise, samotný pojem „nesamosprávnost“ znamená, že lid, který dosud nevykonal právo na sebeurčení, nemá prostředky nebo strukturu k vyjádření svých přání nebo rozhodnutí.

136. To znamená, že buď existuje někdo jiný, kdo je oprávněn vyjádřit jménem takového lidu souhlas s tím, aby byl vázán mezinárodní smlouvou, nebo že takový souhlas nemůže být vyjádřen vůbec.

[113] – V tomto ohledu viz Odermatt, J., „International law as a challenge to EU acts: Front Polisario II“, *Common Market Law Review*, sv. 60(1), s. 231, kde je vysvětleno, že „v případě států nebo mezinárodních organizací je jasné, jakým způsobem má být souhlas udělen: písemnou formou. Jak vyplývá z projednávané věci, prokázání souhlasu třetí strany, zejména lidu žijícího pod okupací, je náročnější úkol“.

[114] – V tomto ohledu viz mé pojednání v bodech 79 až 88 tohoto stanoviska.

c) Může Marocké království souhlasit s dotčenou dohodou jménem lidu Západní Sahary?

137. Pokud, jak jsem naznačila, lid Západní Sahary nemůže udělit „souhlas“ v tom smyslu, který tomuto pojmu připsal Soudní dvůr v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, ani prostřednictvím konzultací s obyvatelstvem žijícím na území Západní Sahary, ani prostřednictvím Fronty Polisario, kdo může schválit uzavření mezinárodní dohody s územím Západní Sahary jménem tohoto lidu?

138. Vhodný referenční rámec, v němž by měla být tato otázka zodpovězena, představují právní normy upravující dekolonizaci.

139. Tento rámec je obsažen především v kapitole XI Charty OSN, nazvané „Prohlášení o nesamosprávných územích“, zejména v článku 73 [115].

140. V tomto rámci Soudní dvůr vyložil význam práva na sebeurčení v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario [116].

141. Kapitola XI Charty OSN je vyjádřením závazku mezinárodního společenství ve vztahu k právu na sebeurčení v rámci procesu dekolonizace [117].

142. Článek 73 Charty OSN stanoví pravidla, která upravují situaci nesamosprávných území před tím, než mohou vykonat své právo na sebeurčení.

143. Z tohoto ustanovení zaprvé vyplývá, že území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy, jsou spravována jiným státem, než je stát tohoto lidu. Ustanovení se týká těch států, které jsou „členové [OSN], kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu“ nesamosprávných území. Tyto státy budu označovat jako „spravující moci“.

144. Než lid nesamosprávného území vykoná své právo na sebeurčení, což je konečným cílem článku 73 Charty OSN, uzavírá mezinárodní dohody týkající se těchto území spravující moc.

145. Z toho vyplývá, že je to spravující moc, která je rovněž oprávněna vyjádřit „souhlas“ s tím, aby se dohoda uzavřená mezi dvěma jinými státy vztahovala na území, které spravuje.

146. Západní Sahara je v tomto ohledu jedinečným případem. Na seznamu všech zbývajících nesamosprávných území vypracovaném OSN je uvedena spravující moc pro každé území, s výjimkou Západní Sahary [118].

147. Článek 73 Charty OSN definuje spravující moci jako „[č]len[y] OSN, kteří *mají* nebo *přejímají* odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy [119]“.

[115] – Podle Crawforda je obvyklý, byť restriktivní názor, že kapitola XI se měla vztahovat pouze na „území, která byla známá jako kolonie v době přijetí Charty“. Území Západní Sahary toto kritérium splňuje. Viz rovněž Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 607.

[116] – Rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, body 23, 93 a 105.

[117] – Jak uvedl Crawford, „členové rozšířili a rozpracovali působení práva na sebeurčení převážně prostřednictvím kapitoly XI“. Viz Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 603.

[118] – Organizace spojených národů, „Seznam nesamosprávných území podle oblastí“, dostupné na adrese https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt.

[119] – Kurzivou zvýraznila autorka stanoviska.

148. Použití slov „mají […] odpovědnost“ patrně odkazuje na státy, které kontrolovaly dané nesamosprávné území v okamžiku, kdy Charta OSN vstoupila v platnost.

149. V případě Západní Sahary bylo tímto koloniálním státem, který má odpovědnost, Španělské království. Španělsko se však této odpovědnosti jednostranně vzdalo [120].

150. Článek 73 Charty OSN rovněž odkazuje na státy, které „přejímají […] odpovědnost“ za nesamosprávné území.

151. V kasačním opravném prostředku v projednávané věci Rada vyjádřila stanovisko, že článek 73 Charty OSN se vztahuje na Marocké království jakožto na spravující moc, neboť tento stát *převzal* odpovědnost za území Západní Sahary. Rada i Komise toto stanovisko na jednání potvrdily. Podle vysvětlení těchto orgánů vyplývá kvalifikace Marockého království jako „přejímající“ spravující moci ze skutečnosti, že Marocké království má skutečnou kontrolu nad většinou území Západní Sahary.

152. Pokud by Marocké království mohlo být právně kvalifikováno jako spravující moc Západní Sahary, bylo by podle mezinárodního práva oprávněno uzavřít jménem území Západní Sahary mezinárodní dohodu, která by toto území zavazovala. Bylo by rovněž oprávněno souhlasit s použitím dohody uzavřené mezi třetími státy na území Západní Sahary, pokud by tato dohoda splňovala podmínky vyplývající z článku 73 Charty OSN (viz body 180 až 190 tohoto stanoviska).

153. Část právní nauky však tuto možnost vyvrací z důvodu, že postavení spravující moci je právním statusem udělovaným OSN, který v případě neexistence tohoto typu uznání nelze jednostranně převzít [121].

154. Článek 73 Charty OSN však nespojuje status spravující moci s žádným typem formálního postupu nebo uznání. Jeho znění spíše naznačuje, že se vztahuje na určitou kategorii faktických situací.

155. Podle mezinárodního práva lze stát, který má faktickou kontrolu nad určitým územím, právně kvalifikovat třemi možnými způsoby: svrchovaný subjekt, správce nebo okupant [122].

[120] – Viz bod 17 tohoto stanoviska. Generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku ve věci Rada v. Fronta Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677, body 188 až 191) naznačil, že Španělsko se nemůže z právního hlediska vzdát postavení spravující moci, a proto nelze vyloučit, že tento členský stát zůstává spravující mocí území Západní Sahary dodnes.

[121] – Viz například Chapaux, V., „The sovereignty over natural resources: ‚the question of the EU-Morocco Fisheries Agreement‘ “ in Arts, K. a Pinto Leite, P. (ed.), *International Law and the Question of Western Sahara*, International Platform of Jurists for East Timor, University of Michigan, 2008, s. 241.

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

156. Ve vztahu k Západní Sahaře unijní politické orgány nepovažují Marocké království za okupující mocnost [123], ani za svrchovaný subjekt [124], ale spíše za spravující moc. To znamená, že uznávají svrchovanost Saharawinců nad územím Západní Sahary, přestože nad tímto územím má v současnosti kontrolu Marocké království.

157. Tento postoj není v rozporu s předpokládanou neutralitou Evropské unie vůči výsledku procesu probíhajícího na Západní Sahaře pod záštitou OSN, neboť kvalifikace jako spravující moc nevylučuje jakýkoli možný výsledek výkonu práva na sebeurčení [125].

158. Tento výklad patrně není v rozporu ani s cílem práva na sebeurčení, které je vyjádřeno v článku 73 Charty OSN, pokud nebrání lidu nesamosprávného území vykonat toto právo v budoucnu.

159. Není proto v rozporu s mezinárodním právem, je-li na Marocké království pohlíženo jako na spravující moc Západní Sahary, a tudíž jako na subjekt, který může jménem lidu Západní Sahary jakožto „třetí strany“ ve smyslu výkladu Soudního dvora ohledně relativního účinku smluv „souhlasit“ s dohodou, která má dopad na území Západní Sahary.

160. Jaký je dopad tohoto závěru na výklad pojmu „spravující moc“ podaného Soudním dvorem?

161. Mají unijní politické orgány při uskutečňování vnějších vztahů Evropské unie široký prostor pro uvážení [126].

162. To platí i ve vztahu k výkladu použitelných norem za takové situace, jako je situace v projednávané věci, kdy podle mezinárodního práva neexistuje jasné stanovisko, zda lze na určitý stát pohlížet jako na stát, který převzal odpovědnost za nesamosprávné území ve smyslu článku 73 Charty OSN prostřednictvím skutečné jurisdikční kontroly nad tímto územím.

[123] – Evropská unie ani její členské státy nepovažují Marocké království za okupující mocnost. Totéž platí pro Radu bezpečnosti OSN. Valné shromáždění OSN považovalo anexi Západní Sahary Marockým královstvím za okupaci tohoto území ve dvou rezolucích ze 70. let minulého století. Tato situace je výrazně odlišná od situace týkající se Státu Izrael a území Západního břehu Jordánu a pásma Gazy, kterou mezinárodní společenství, včetně Evropské unie a jejích členských států, považuje za okupaci. Viz zejména posudek MSD ze dne 9. července 2004 ve věci *Právní důsledky výstavby zdi na okupovaném palestinském území* (Sbírka MSD 2004, s. 136, bod 78). Viz rovněž rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Organisation juive européenne a Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, body 34, 35 a 48). Situace v projednávané věci se rovněž liší od situace, která vyústila ve vydání rozsudku ve věci Východní Timor (Portugalsko v. Austrálie) (Sbírka MSD 1995, s. 90), v němž byla přítomnost Indonéské republiky ve Východním Timoru považována mezinárodním společenstvím za okupaci. Kromě toho Portugalsko mělo na tomto území postavení spravující moci. Mnozí odborníci naopak mají za to, že Marocké království má v Západní Sahaře postavení okupanta. V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Western Sahara Campaign (C-266/16, EU:C:2018:1, poznámka pod čarou 223).

[124] – To lze vyvodit z jejich rozhodnutí pohlížet na Západní Saharu jako na nesamosprávné území a na Saharawince jako na subjekt, který má právo rozhodovat o budoucnosti tohoto území. Stejně tak skutečnost, že na Marocké království je pohlíženo jako na spravující moc, znamená, že vzhledem ke svým závazkům vyplývajícím z článku 73 Charty OSN, včetně povinnosti umožnit Saharawincům, aby se mohli rozhodnout, jak budou vykonávat svou svrchovanost, nemůže v plné míře požívat svrchovanosti.

[125] – Tento neutrální postoj je vyjádřen v bodě 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí: „Unie nepředjímá výsledek politického procesu o konečném statusu Západní Sahary, který je veden pod záštitou OSN, a neustále připomínala, že jí záleží na vyřešení sporu v Západní Sahaře, v současnosti zapsané OSN na seznam nesamosprávných území, nyní z velké části pod správou Marockého království. Unie plně podporuje úsilí generálního tajemníka OSN a jeho osobního vyslance pomoci stranám najít spravedlivé, trvalé a vzájemně přijatelné politické řešení, které umožní sebeurčení lidu Západní Sahary v rámci ujednání, jež budou v souladu se zásadami a cíli Charty [OSN], jak jsou uvedeny v rezolucích Rady bezpečnosti OSN, zejména v rezolucích č. 2152 (2014), 2218 (2015), 2385 (2016), 2351 (2017) a 2414 (2018).“

[126] – Mimo jiné viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Swiss International Air Lines (C-272/15, EU:C:2016:993, bod 24).

163. Vzhledem k tomu, že v unijním ani v mezinárodním právu neexistují jasná pravidla, která by takovému postoji bránila, nelze rozhodnutí unijních politických orgánů pohlížet na Marocké království jako na („faktickou“) spravující moc ve smyslu článku 73 Charty OSN napadnout u Soudního dvora [127].

164. V tomto ohledu musí Soudní dvůr akceptovat stanovisko Rady a Komise jako možný výklad mezinárodního práva.

165. Je pravda, že samotné Marocké království neakceptovalo status spravující moci ve vztahu k území Západní Sahary [128]. Tvrdí, že má nad tímto územím svrchovanost [129].

166. To však nebrání Evropské unii v tom, aby v rámci svých hospodářských vztahů s územím Západní Sahary jednostranně pohlížela na Marocké království jako na („faktickou“) spravující moc tohoto území.

167. Komise na jednání vysvětlila, že Evropská unie by tak jednoduše učinila prostřednictvím doložek o „nedotčení“, které představují uznávaný (a praktický) způsob uzavírání vztahů se třetími státy nebo územími [130].

168. Nicméně v důsledku toho, že se Evropská unie a Marocké království při uzavírání dotčené dohody shodly na tom, že nejsou zajedno, pokud jde o status Marockého království ve vztahu k území Západní Sahary, mohou být na unijní orgány kladeny dodatečné požadavky nezbytné pro splnění závazků vyplývajících z mezinárodního práva, o čemž pojednám v oddíle E tohoto stanoviska.

169. Výše uvedené úvahy vedou k závěru, že Rada přijetím napadeného rozhodnutí neporušila zásadu relativního účinku smluv, která je vyložena v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario. Tento orgán získal souhlas lidu Západní Sahary jakožto třetí strany dotčené dohody prostřednictvím Marockého království, které vystupuje v roli spravující moci tohoto území.

3. K otázce pohlížení na Maroko a na Západní Saharu jako na oddělená území

170. Jedinou povinností, o níž měl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario za to, že na základě práva na sebeurčení zavazuje Evropskou unii, byla povinnost pohlížet na území Západní Sahary jako na území odlišné od území Marockého království [131].

[127] – Široký prostor pro uvážení, který mají unijní orgány v oblasti vnějších (obchodních) vztahů, pokud jejich řízení zahrnuje komplexní politická a ekonomická hodnocení, znamená, že Soudní dvůr může vykonávat přezkum pouze v případě, že se tyto orgány dopustily zjevného pochybení. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 1983, Fediol v. Komise (C-191/82, EU:C:1983:259, bod 30). Z toho vyplývá, že pokud neexistují jasná mezinárodní pravidla, na jejichž základě by Soudní dvůr mohl tento přezkum provést, nemůže výklad zvolený unijními orgány představovat zjevné pochybení.

[128] – V tomto ohledu viz rovněž rozsudek ve věci Western Sahara Campaign UK, bod 72 (v němž Soudní dvůr vysvětlil, že „Marocké království kategoricky vyloučilo, že by bylo na území Západní Sahary okupační mocností nebo spravující mocí“).

[129] – Domnívám se, že Marocké království z tohoto důvodu patrně nezasílá OSN pravidelné zprávy o území Západní Sahary, jak by bylo vyžadováno od spravující moci podle čl. 73 písm. e) Charty OSN.

[130] – Viz například Dohoda o stabilizaci a přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Kosovem * na straně druhé (Úř. věst. 2016, L 71, s. 3; dále jen „dohoda o přidružení mezi EU-Kosovo“) (v relevantní části této dohody se uvádí, že jí „nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a že dohoda je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova“), Dohoda o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé (Úř. věst. 2008, L 289, s. 3) a Dohoda o hospodářském partnerství mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a státy SADC EPA na straně druhé (Úř. věst. 2016, L 250, s. 3), v jejichž příloze IX protokolu 1 a příloze VIII je vyjmenováno několik nesamosprávných území, „aniž jsou dotčeny status těchto zemí a území nebo budoucí změny jejich statusu“.

[131] – V tomto smyslu viz rozsudek ve věci Rada v. Fronta Polisario, bod 92.

171. Tato povinnost není ovlivněna tím, že Marocké království je považováno za spravující moc ve smyslu článku 73 Charty OSN. Právě naopak, jednostranné přiznání statusu spravující moci se všemi souvisejícími povinnostmi vyplývajícími z tohoto statusu popírá svrchovanost Marockého království nad územím Západní Sahary [132].

172. Jinými slovy, Marocké království samostatně uzavřelo s Evropskou unií mezinárodní dohodu týkající se jeho vlastního území a poté souhlasilo s jejím uplatňováním na oddělené území Západní Sahary, které v současnosti spravuje.

173. Jak jsem vysvětlila ve svém stanovisku ve věci Confédération paysanne (Melouny a rajčata ze Západní Sahary), které je dnes rovněž předneseno, oddělené nahlížení na území Západní Sahary a na Marocké království vyžaduje, aby v celních prohlášeních a v označení země původu produktů pocházejících z území Západní Sahary byla jako místo původu těchto produktů uváděna Západní Sahara; s vyloučením jakéhokoli uvedení původu v Marockém království [133]. To se týká mimo jiné produktů západosaharského původu, které při dovozu na celní území Evropské unie požívají na základě dotčené dohody preferenčního zacházení.

174. Z toho vyplývá, že Rada přijetím napadeného rozhodnutí neporušila požadavek, aby na území Marockého království a území Západní Sahary bylo pohlíženo jako na dvě odlišná území, kterýžto podle výkladu, který podal Soudní dvůr v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, vyplývá z práva na sebeurčení.

4. Mezitímní závěr

175. Napadené rozhodnutí není v rozporu ani se zásadou relativního účinku smluv, ani s tím aspektem práva na sebeurčení, o který se jednalo v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario.

176. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby napadený rozsudek zrušil v rozsahu, v němž vyhovuje třetímu žalobnímu důvodu předloženému Frontou Polisario.

E. Další povinnosti, které zavazují Evropskou unii na základě práva Saharawinců na sebeurčení

177. Konstatování, že nedošlo k porušení práva na sebeurčení v rozsahu, v němž měl Soudní dvůr příležitost jej vyložit v rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario, nevede nutně k závěru, že unijní orgány při uzavírání dotčené dohody s Marockým královstvím dodržely všechny povinnosti, které z práva na sebeurčení vyplývají.

178. Soudní dvůr dosud neměl příležitost vysvětlit, jaké další povinnosti vyplývají pro Evropskou unii z práva Saharawinců na sebeurčení. Jelikož však Tribunál o této otázce nerozhodoval, nespadá do rámce projednávaných kasačních opravných prostředků, takže Soudní dvůr nemůže tuto otázku v projednávané věci samostatně objasnit.

[132] – Jak vysvětluje Crawford, „v rozsahu, v němž svrchovanost znamená neomezené právo kontrolovat dané území nebo s ním nakládat, povinnost podle článku 73b a související zásada sebeurčení podstatně omezují svrchovanost spravujícího státu“. Viz Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 615. Skutečnost, že Marocké království nevykonává „veškeré“ svrchované pravomoci nad územím Západní Sahary, byla rovněž jedním z důvodů, proč Soudní dvůr v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Fronta Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, bod 95), dospěl k závěru, že dohoda o přidružení se na toto území nevztahuje.

[133] – Viz mé stanovisko ve věci C-399/22, Confédération paysanne (Melouny a rajčata ze Západní Sahary), bod 138.

179. Považuji však za nutné krátce zmínit dvě otázky vyplývající z práva na sebeurčení, které jsou relevantní v případě, kdy unijní orgány pohlížejí na Marocké království jako na („faktickou“) spravující moc území Západní Sahary.

180. Zaprvé článek 73 Charty OSN ukládá spravujícím mocnostem povinnost, která bývá často označována jako „závazek svaté povinnosti“. V tomto ustanovení se uvádí, že „zájmy obyvatel [nesamosprávného území] jsou na prvém místě“ a že spravující mocnosti „přijímají za svou svatou povinnost závazek, že budou v rámci soustavy mezinárodního míru a bezpečnosti zřízené touto chartou co nejvíce podporovati jejich blahobyt“.

181. Marocké království musí před tím, než Saharawinci vykonají své právo na sebeurčení, jednat jakožto („faktický“) správce jejich území výhradně ve prospěch „obyvatel území“ Západní Sahary. Souhlas Marockého království vyjádřený jménem Saharawinců ve smyslu relativního účinku smluv musí tento závazek rovněž respektovat.

182. Článek 73 Charty OSN v zásadě ukládá spravující moci závazek „svaté povinnosti“. Je však zřejmé, že Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodovat o tom, zda cizí stát dodržuje mezinárodní právo veřejné, včetně zásad Charty OSN.

183. Z práva na sebeurčení zakotveného v článku 73 Charty OSN přesto mohou vyplývat závazky i těm státům (nebo mezinárodním organizacím), které uzavírají vztahy se správní mocí ohledně nesamosprávného území, které spravuje.

184. V kontextu projednávané věci měly Rada a Komise za to, že závazek „svaté povinnosti“ se vztahuje rovněž na Evropskou unii v rámci jejích vztahů s („faktickou“) spravující mocí nesamosprávného území Západní Sahary. Přestože Evropská unie není smluvní stranou Charty OSN, je jí vázána v rámci svých vnějších vztahů na základě článku 21 SEU.

185. Lze tedy dospět k závěru, že unijní orgány mohou uzavírat dohody týkající se Západní Sahary s Marockým královstvím jakožto jeho spravující mocí pouze tehdy, když tyto dohody přináší „obyvatelům tohoto území“ prospěch.

186. Tato povinnost má podle mého názoru další význam vyplývající ze skutečnosti, že Marocké království se považuje ve vztahu k území Západní Sahary za svrchovaný stát, a nikoliv za jeho správce. V důsledku toho se nedomnívá, že by bylo subjektem, který je vázán „svatou povinností“, kterou obvykle přejímají spravující moci podle článku 73 Charty OSN. Povinnost zajistit, aby ze sjednaných dohod měli prospěch „obyvatelé území“ Západní Sahary, jak požaduje článek 73 Charty OSN, proto mají unijní orgány.

187. Tento závěr nutně nastoluje otázky, které nebyly projednány před Tribunálem: co se rozumí pod pojmem „obyvatelé území“ uvedeném v článku 73 Charty OSN? Splňují konzultace vedené Komisí a ESVČ požadavek, aby unijní orgány ověřily, zda je dotčená dohoda pro „obyvatele území“ výhodná?

188. *Zadruhé* přetrvává otázka, jaké povinnosti mají unijní orgány ve vztahu k respektování práva Saharawinců na využívání přírodních zdrojů nesamosprávného území Západní Sahary.

189. Lze diskutovat o tom, zda je právo na využívání přírodních zdrojů samostatným právem, které vychází ze zásady státní svrchovanosti, nebo zda tvoří součást práva na sebeurčení [134]. V obou případech je však toto právo podle všeho součástí mezinárodního obyčejového práva [135], a je tedy pro Evropskou unii závazné.

190. Pokud jde o využívání přírodních zdrojů nesamosprávných území, zdá se, že existuje určitý konsenzus ohledně dopisu Hanse Corella z roku 2002 [136], podle něhož spravující moc může využívat přírodní zdroje, pokud jsou činnosti spojené s využíváním těchto zdrojů prováděny ve prospěch obyvatel nesamosprávného území nebo po konzultaci s jejich zástupci [137].

191. Dotčená dohoda sama o sobě neopravňuje k využívání přírodních zdrojů na území Západní Sahary. Nepřímo se však tohoto práva dotýká. Jaké povinnosti v této souvislosti vznikají unijním orgánům?

192. Mohly mít unijní orgány za to, že jejich povinnost neporušovat právo Saharawinců na využívání jejich přírodních zdrojů byla splněna, na základě výsledků konzultací s místním obyvatelstvem, v rámci nichž většina účastníků těchto konzultací hodnotila rozšíření preferenčních cel na produkty pocházející z území Západní Sahary jako prospěšné?

193. I když se Tribunál ve svém rozsudku zabýval dostatečností konzultací, učinil tak v souvislosti s určením, zda tyto konzultace mohly představovat vyjádření „souhlasu“ lidu Západní Sahary s dotčenou dohodou ve smyslu relativního účinku smluv [138]. Zodpovězení téže otázky v kontextu práva na využívání přírodních zdrojů vyžaduje nové a odlišné posouzení.

194. Otázky uvedené v tomto oddíle nebyly projednávány v řízení před Tribunálem. Tento soud dle mého názoru nesprávně rozhodl, že unijní orgány nesplnily požadavek souhlasu vyplývající z rozsudku ve věci Rada v. Fronta Polisario. Tyto otázky jsou však zjevně obsaženy ve zbývajících žalobních důvodech předložených Frontou Polisario v žalobě na neplatnost. Považuji proto za nezbytné vrátit projednávanou věc Tribunálu.

IV. Důsledky

195. Podle článku 61 statutu Soudního dvora Evropské unie platí, že Soudní dvůr může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

196. Tato podmínka není v projednávané věci splněna.

[134] – Například rezoluce Valného shromáždění OSN č. 50/33 v souvislosti s nesamosprávným územím „opětovně potvrzuje nezcizitelné právo lidu koloniálních a nesamosprávných území na sebeurčení a nezávislost a na využívání přírodních zdrojů jejich území, jakož i jejich právo nakládat s těmito zdroji ve svém nejlepším zájmu“. Například rezoluce Valného shromáždění OSN č. 1803 (XVII) označuje právo na trvalou svrchovanost nad bohatstvím a přírodními zdroji za „základní prvek práva na sebeurčení“ [UN Doc. A/RES/1803 (XVII), 14. prosince 1962, preambule, bod 2].

[135] – Viz například Gilbert, J., *Natural Resources and Human Rights: An Appraisal*, Oxford University Press, Oxford, 2018, s. 12 a citovaná literatura.

[136] – Dopis zástupce generálního tajemníka pro právní záležitosti, právního poradce, ze dne 29. ledna 2002 adresovaný předsedovi Rady bezpečnosti (S/2002/161).

[137] – Tamtéž, bod 24. Jak správně uvedl Tribunál, tento dopis není pramenem práva a v žádném případě není právně závazný. Viz napadený rozsudek, bod 385. Corellův názor však získal významnou váhu v odborné literatuře, která jej často přijímá jako správný výklad mezinárodního práva. Viz například Torres-Spelliscy, G., „National Resources in Non-Self-Governing Territories“, in Boukhars, A. a Rousselier, J. (ed.), *Perspective on Western Sahara*: *Myths, Nationalisms and Geopolitics*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2013, s. 235.

[138] – Napadený rozsudek, body 328 až 384.

197. Ačkoli jsem dospěla k závěru, že třetí žalobní důvod předložený Frontou Polisario v prvním stupni je třeba z výše uvedených důvodů zamítnout jako neopodstatněný, mám za to, že pokud jde o ostatní žalobní důvody, které Tribunál dosud neposoudil, soudní řízení neumožňuje, aby Soudní dvůr vydal konečné rozhodnutí ve věci.

198. Jsem tedy toho názoru, že projednávaná věc musí být vrácena zpět Tribunálu k rozhodnutí [139].

V. Závěry

199. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

– zamítl kasační opravné prostředky jako zčásti neopodstatněné a prohlásil žalobu podanou Front Populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Fronta Polisario) za přípustnou;

– zčásti vyhověl kasačním opravným prostředkům, zrušil napadený rozsudek v rozsahu, v němž bylo vyhověno třetímu žalobnímu důvodu předloženému Frontou Polisario, a tento žalobní důvod zamítl;

– vrátil věc zpět Tribunálu Evropské unie, aby rozhodl o žalobních důvodech, k nimž se nevyslovil; a

– o nákladech řízení rozhodl později.

[139] – Viz druhá alternativa uvedená v čl. 61 prvním pododstavci druhé větě statutu Soudního dvora Evropské unie.