

EU a hraniční kameny: Když se neshodují státní hranice a reálná kontrola území

IVO ŠLOSARČÍK*

European Union and Boundary Stones: When State Borders Do Not Correspond to Effective Control of Territory

Summary: *The article analyzes the European Union's approach to the territories of the Member States or associated states, whose legal regime is controversial due to the absence of de facto governmental control or due to conflicts with the rules of international law. Using case studies of Cyprus, Germany before 1990, Morocco, and Israel, the article maps case law of the Court of Justice of the EU concerning the mutual recognition of judicial decisions, the liberalisation of trade, and labelling of products.*

Keywords: *European Union, sovereignty, state borders, effective control of territory, international agreements, association, Ukraine, Israel, Morocco, Western Sahara, Cyprus, Germany, East Germany*

Území vymezené státní hranicí i v současnosti patří mezi konstitutivní znaky suverénního státu.¹ To platí i pro unijní země. Vliv EU na vymezení státního území a hranic svých členských zemí je omezený již proto, že unijní státy na Evropskou unii pravomoc určovat státní hranice nepřenesly. Naopak, pravděpodobně z obavy z možných regulačních ambicí se ve zřizovacích smlouvách objevila klauzule, podle které se unijní pravidla pro překračování státních hranic „nedotýkají pravomoci členských států k zeměpisnému vymezení svých hranic podle mezinárodního práva“ (čl. 77 odst. 4 SFEU).² Přes tuto omezující formulaci unijní primární právo nebo právní akty často vymezují území, kde se konkrétní unijní pravidla (ne)aplikují.³ D. Kochenov z toho vyvozuje možnost v kontextu evropské integrace hovořit o samostatném pojmu „unijní území“ odrážejícím existenci autonomně definovaného

teritoriálního působení unijního práva.⁴ Ohledně neunijních zemí zřizovací smlouvy klauzuli výslovně omezující pravomoci EU vymezovat státní hranice a území neobsahují, a lze si proto představit, že by EU – v rámci široce interpretované společné zahraniční a bezpečnostní politiky⁵ – sladila svůj postoj k diplomatickému (ne)uznávání třetích zemí nebo k (ne)akceptování jejich hranic. V praxi ale EU koordinovala postoj svých členů spíše v politicky snadných případech, kde existoval konsensus např. rovněž v orgánech OSN,⁶ zatímco v komplikovanějších kauzách unijní právní akty kontroverze s uznáním státu nebo vymezením jeho území převážně ignorovaly.⁷

Otázka územního vymezení aplikace unijních pravidel se objevila rovněž ve vztahu k Ukrajině, která je stále intenzivněji s Evropskou unií provázána (přidružení,

* Katedra evropských studií, IMS FSV UK. E-mail: slosarcik@fsv.cuni.cz. Podpořeno Jean Modullem EGOCE a programem Cooperatio Univerzity Karlovy.

¹ KNOP, K. Statehood: territory, people, government. In: Crawford, J. – Koskeniemi, M. (eds.) *The Cambridge Companion to International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, str. 95–116.

² WILDERSPIN, M. Commentary on Article 77 TFEU. In: Kellerbauer, M. – Klamert, M. – Tomkin, J. (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press 2019, str. 815.

³ Podrobněji BLANKE, H. J. – MANGIAMELLI, S. (eds.) *The Treaty on European Union. A Commentary*. Berlin: Springer 2013, str. 1434–1443.

⁴ KOCHENOV, D. European Union Territory from a Legal Perspective: Commentary on Article 52 TEU. In: Kellerbauer, M. – Klamert, M. – Tomkin, J. (eds.) *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press 2019, str. 335.

⁵ Podle čl. 24 odst. 1 SEU se „pravomoc Unie v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky vztahuje na všechny oblasti zahraniční politiky...“

⁶ Podrobnější analýzu chování EU obsahuje HAMONIC, A. – RAPOPORT, C. The EU's Contribution to State Recognition: An Instrumental Approach. *European Foreign Affairs Review*, 25(3), 2020, str. 340–341.

⁷ Například nezávislost Kosova nebyla v roce 2023 uznána pětici unijních států (Kypr, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Španělsko) a tato skutečnost se odrazila rovněž ve formátu stabilizační a asociační dohody mezi EU a Kosovem z roku 2015. Zatímco u zbytku západobalkánských zemí byly obdobné dohody podepsány současně Evropskou unií a všemi unijními zeměmi, v kosovském případě je signatářem pouze EU.

kandidátský status, možné zahájení přístupových jednání⁸. V květnu 2023 kyjevská vláda nekontroluje celé území Ukrajinské republiky, jak je definováno ukrajinskou ústavou a mezinárodním právem.⁹ Některé ukrajinské regiony jsou nejen okupovány Ruskou federací, ale byly jí dokonce anektovány. Smlouvy uzavřené mezi EU a Ukrajinou ale neposkytují odpověď na otázku, jak má být unijní právo na těchto územích (ne)uplatňováno – např. podle ukrajinské asociační dohody se její pravidla vztahují, bez dalšího upřesnění, prostě „na území Ukrajiny“.¹⁰ Na(ne)štěstí to není v historii evropské integrace poprvé, kdy se komunitární nebo unijní právo muselo vypořádat se situací, kdy se hranice definované právními dokumenty neshodovaly s faktickou kontrolou území členského nebo přidruženého státu. Následující článek se pokusí zmapovat kontroverze týkající se Kyperské republiky, Spolkové republiky Německo před rokem 1990, Marockého království a Státu Izrael, a to se zvláštním důrazem na relevantní judikaturu Soudního dvora Evropské unie (SDEU).¹¹

Kypr

Kypr je unikátním případem unijního státu, jehož vláda nekontroluje podstatnou část svého území. Na více než jedné třetině ostrova byla ustavena (se zásadní politickou, vojenskou a ekonomickou podporou Turecké republiky) de facto vládní struktura, která se dokonce v roce 1983 vyhlásila za samostatný stát, Severokyperskou tureckou republiku.

S absencí kontroly celého vlastního území se musel vypořádat již asociační režim pro tento stát, dojednaný ještě před faktickým rozdělením ostrova.¹² V kauze C-432/92 Anastasiou (označované někdy i jako kauza Pissouri) musel Soudní dvůr rozhodnout, zda pro účely preferenčního obchodu mezi Kyprem a EU mohou být akceptovány pouze certifikáty vystavené orgány Kyperské republiky, anebo rovněž dokumenty vydané orgány sídlícími v Severním Kypru, tedy institucemi inherentně odmítajícími autoritu vlády

v Nikósii. Až do rozsudku Soudního dvora uznávaly britské úřady (a Evropská komise tuto praxi nezpochybňovala) rovněž certifikáty vydávané severokyperskými úřady, pokud jako místo původu zemědělských produktů používaly pojem „Kyperská republika“, a nikoliv „Severokyperská turecká republika“. Britské úřady své chování obhajovaly jazykovým výkladem asociačních smluv (dohoda se podle svého čl. 3 vztahovala na „products originating in Cyprus“) i praktickými problémy, které by severokyperským zemědělcům vznikly při výkladu odlišném.¹³ Tento veskrze pragmatický přístup ukončil až rozsudek Soudního dvora, podle kterého ani politicky komplikovaná situace na Kypru neodůvodňuje ignorování pojmu „orgán vyvážejícího státu“ podle kyperské asociační dohody i unijního celního a fytosanitárního acquis, pod který je možné podřadit pouze orgány Kyperské republiky.¹⁴ Podle Soudního dvora přitom nehrálo roli, že akceptování severokyperských certifikátů britskými úřady neznamenalo de facto uznání nezávislosti Severokyperské turecké republiky – Soudní dvůr z absence uznání severokyperské nezávislosti dokonce naopak vyvodil, že je v takové situaci ještě obtížnější zajistit dostatečnou míru komunikace a vzájemné důvěry mezi britskými a severokyperskými institucemi.¹⁵ V praxi tak Soudní dvůr přispěl – při absenci podrobnějších unijních pravidel – k ekonomické izolaci Severního Kypru a demonstroval význam politického kontextu pro výklad zdánlivě apolitických ekonomických pravidel.

Problém s rozdělením ostrova trval i v okamžiku jednání o vstupu Kyperské republiky do EU. Jako stát aspirující na vstup musel Kypr splňovat podmínky obsažené v kodaňských kritériích. Ta sice neobsahují explicitní požadavek vyřešení hraničních sporů kandidátského státu, ale bez efektivní kontroly vlastního území lze jen stěží předpokládat, že potenciální unijní stát bude řádně plnit politickou, ekonomickou nebo regulatorní složku kodaňských kritérií.¹⁶ V praxi proto Evropská unie od kandidátských států vyžadovala aktivní kroky k řešení svých hraničních sporů,

⁸ PETROV, R. – HILLION, Ch. „Accession through war“ – Ukraine's road to the EU. *Common Market Law Review* 59(5), 2022, str. 1289–1300.

⁹ Článek 134 ukrajinské ústavy výslovně prohlašuje Krym za neoddělitelnou součást Ukrajiny.

¹⁰ Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a jejími členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, čl. 483.

¹¹ Nabízejí se pochopitelně i další případy, např. Abcházie a Jižní Osetie ve vztahu ke Gruzii nebo Podněstří ve vztahu k Moldavsku, ale čtveřice vybraných států přišla autorovi jako nejvíce inspirativní, resp. s již dostatečně rozvinutou judikaturou.

¹² Asociační dohoda mezi ES a Kyprem byla podepsána v roce 1972 a v platnost vstoupila o rok později. K faktickému rozdělení Kypru došlo v roce 1974.

¹³ CREMONA, M. Case C-432/92, R. v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd. and others. *Common Market Law Review* 33(1), 1996, str. 126–128.

¹⁴ Council Directive 77/93/EEC of 21 December 1976 on protective measures against the introduction into the Member States of harmful organisms of plants or plant products (oficiální český překlad neexistuje).

¹⁵ CREMONA, c. d., str. 129.

¹⁶ ŠLOSARČÍK, I. *Transformace kondicionality v Evropské unii*. Karolinum 2013, str. 39.

jako v případě slovinsko-chorvatského sporu o vymezení pozemní i mořské hranice (spor v roce 2012 předložen ad hoc rozhodčímu panelu), maďarsko-slovenského sporu o dunajský projekt Gabčíkovo-Nagymaros (spor předložen v roce 1993 Mezinárodnímu soudnímu dvoru)¹⁷ nebo rumunsko-ukrajinského sporu o Hadí ostrov v Černém moři (spor předložen v roce 2004 Mezinárodnímu soudnímu dvoru).¹⁸ Vstup Kypru do EU ale proběhl odlišně. Přístupovou smlouvu podepsala Kyperská republika jako jednotný stát a v obecných klauzulích vymezujících územní působnost unijního práva nebylo faktické rozdělení ostrova výslovně zmíněno. K přístupové smlouvě a aktu byl ale připojen zvláštní protokol (tedy norma se stejnou právní silou jako akt o přistoupení), podle kterého se „uplatňování *acquis* pozastavuje na těch územích Kyperské republiky, nad nimiž vláda Kyperské republiky nevykonává skutečnou kontrolu“, přičemž tento zvláštní režim měl být ukončen až „v případě vyřešení kyperské otázky“¹⁹, nikoliv však automaticky, ale jednomyslným rozhodnutím Rady.²⁰

Krátce před plánovaným rozšířením EU se v obou částech Kypru konalo z iniciativy OSN referendum o plánu na ustavení nového federálního ústavního režimu a obnovení efektivní kontroly centrální vlády na celém kyperským územím (tzv. Annanův plán). Jeho implementace by otevřela prostor pro normalizaci právního režimu pro Severní Kypr. Plán byl ale v jihokyperské části ostrova odmítnut, a proto bylo, doslova jen několik dnů před rozšířením, Radou přijato nařízení o detailních pravidlech pro pohyb přes hranici mezi jižní a severní částí ostrova, označované také jako nařízení o demarkační linii.²¹

N. Skoutaris označil toto nařízení za snahu o kvadraturu kruhu snažící se zároveň omezit riziko izolace severokyperské komunity a zachovat efektivní kontrolu unijních zájmů při mobilitě přes demarkační linii.²² Nařízení výslovně akceptuje stanovisko kyperské vlády, že demarkační linie není vnější

hranicí Evropské unie, ale zároveň na ní zavádí režim v mnoha aspektech hraničnímu podobný. Ohledně mobility osob je klíčovým pravidlem, že lidé mohou přes demarkační linii cestovat pouze přes schválené přechody a musí být orgány Kyperské republiky vždy zkontrolováni „s cílem bojovat proti nedovolenému přistěhovalství státních příslušníků třetích zemí a odhalit jakékoliv ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku a zabránit mu“.²³ Z perspektivy Kyperské republiky byl důležitý zejména režim mobility pro osoby žijící v Severním Kypru, z nichž část má stále občanství Kyperské republiky, ale zároveň velký segment severokyperského obyvatelstva se zde přesídlil z Turecké republiky. Nařízení o demarkační linii garantuje mobilitu první skupině (stejně jako občanům ostatních unijních zemí), ale od zbylých obyvatel Severního Kypru vyžaduje splnění obdobných formalit jako u občanů neunijních zemí překračujících vnější hranice EU (pas, vízum, absence hrozby pro veřejný pořádek nebo bezpečnost²⁴). Tímto způsobem se unijní legislativě podařilo relativně elegantně ošetřit otázku tureckých osadníků v Severním Kypru, aniž by tento politicky citlivý problém byl přímo zmíněn.²⁵

Kontrolováno musí být rovněž zboží překračující demarkační linii, odbourána jsou ale některá vývozní a dovozní omezení a formality, které by platily na vnější unijní hranici. U zboží pocházejícího ze Severního Kypru jsou akceptovány rovněž certifikáty vydávané Turecko-kyperskou obchodní komorou nebo jiným kyperskou vládou zmocněným subjektem,²⁶ čímž se eliminuje riziko scénáře, který nastal pro severokyperské produkty po rozsudku Soudního dvora ve výše zmíněné kauze Anastasiou. Liberalizace nicméně není úplná – je zakázáno např. obchodování se živými zvířaty a výrobky živočišného původu podléhajícími veterinárním kontrolám (s delegovanou pravomocí Evropské komise zákaz zmírnit),²⁷ stejně jako není povolen export zboží, jehož vývoz z EU je „zakázán nebo podléhá schválení, omezení, clům nebo jiným

¹⁷ Hungary v Slovakia – Gabčíkovo-Nagymaros Project – Judgment of 25 September 1997.

¹⁸ Romania v Ukraine – Maritime Delimitation in the Black Sea – Judgment of 3 February 2009.

¹⁹ Protokol č. 10 o Kypru, připojený k Aktu o přistoupení z roku 2003.

²⁰ HOFFMEISTER, F. *Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan and EU Accession*, Leiden: BRILL 2006, str. 87–90.

²¹ Nařízení Rady (ES) č. 866/2004 ze dne 29. dubna 2004 o režimu podle článku 2 protokolu č. 10 k aktu o přistoupení (dále jen „nařízení Rady č. 866/2004“).

²² SKOUTARIS, N. The application of the *acquis communautaire* in the areas not under the effective control of the republic of Cyprus: The Green Line Regulation. *Common Market Law Review*, 45(3), 2008, str. 728.

²³ Nařízení Rady č. 866/2004, čl. 2 odst. 1.

²⁴ Spíše pro zajímavost je možné zmínit, že v nařízení chybí zmínka o hrozbě pro veřejné zdraví.

²⁵ SKOUTARIS, N. Legal Aspects of Membership. In: Ker-Lindsay, J. – Mullen, F. – Faustmann, H. (eds.). *An Island in Europe. The EU and the Transformation of Cyprus*. Londýn: I. B. Tauris 2011, str. 50–51.

²⁶ Nařízení Rady (ES) č. 866/2004, čl. 4 odst. 5.

²⁷ Nařízení Rady (ES) č. 866/2004, čl. 4 odst. 9.

vývozním poplatkům“²⁸, což brání tomu, aby se pomocí exportu skrze severokyperské území obcházely unijní sankce nebo obecná pravidla pro obchod se třetími zeměmi, včetně Turecka.

Narízení o demarkační linii pochopitelně neřeší všechny otázky spojené s de facto rozdělením ostrova. Zejména zůstala zachována práva severokyperských obyvatel s unijním občanstvím, která se nevážou přímo na území Severního Kypru. Přes skutečnost, že na území Severního Kypru nejsou organizovány volby do Evropského parlamentu, je zachováno volební právo Severokypřanů s unijním občanstvím usídlených v místech, kde se volby do EP konají. Dochází rovněž k ad hoc dohodám specifikujícím teritoriální aplikaci unijního práva, jako když byla dojednána unijní registrace sýru halloumi jako chráněného označení původu bez ohledu na skutečnost, zda pochází ze severu nebo jihu ostrova.²⁹

Největší kontroverze (a mimořádně zajímavou soudní intervencí) pak vyvolala snaha orgánů Kyperské republiky vynucovat svá rozhodnutí týkající se agendy navázané primárně na severokyperské území. Kyperské orgány např. začaly vydávat evropské zatýkácí rozkazy na unijní občany působící jako realitní agenti zprostředkovávající nákupy severokyperských nemovitostí původně vlastněných řeckými Kypřany vyhnanými ze severu ostrova.³⁰ Až před Soudní dvůr v Lucemburku se pak dostal spor o (ne)uznání rozsudku soudu Kyperské republiky o finanční kompenzaci za využívání nemovitosti zakoupené v Severním Kypru britskými občany; o náhradu škody žádal britské občany (manželé Oramsovi) původní majitel pozemku (Meletis Apostolides), který k němu ztratil přístup po faktickém rozdělení ostrova. Britský soud (požádaný o uznání a výkon kyperského rozsudku) se obrátil na Soudní dvůr s dotazem, zda se obecná unijní pravidla pro uznávání soudních rozhodnutí³¹ mohou aplikovat v kauzách týkajících se nemovitostí na území Severního Kypru, kde se podle kyperského

protokolu unijní právo neaplikuje. Podle Soudního dvora (C-420/07, *Meletis Apostolides v. David Charles Orams, Linda Elizabeth Orams*) skutečnost, že Kyperská republika není schopná vymoci rozsudek svého soudu na území Severního Kypru, není důvodem, proč ignorovat unijní mechanismus pro uznávání rozsudků aplikovaný na jiný unijní stát. Rozhodující je podle Soudního dvora skutečnost, že rozsudek vydal soud z kyperskou vládou kontrolované části Nikósie, tj. na území, na které se kyperský protokol nevztahuje a unijní právo je zde plně aplikováno.³² Výjimky z aplikace unijního práva je podle SDEU třeba vykládat úzce,³³ a Kyperský protokol by proto byl relevantní pouze v situaci, pokud by o uznání svého rozsudku usiloval severokyperský soud.³⁴ Uznávání rozsudků soudů Kyperské republiky pak podle Soudního dvora nebránila ani možná strukturální podjatost soudu v Nikósii v takto politické citlivé kauze,³⁵ ani potenciální destabilizující politický účinek, který může mít aktivita (jihu)kyperských soudů na vztahy mezi oběma částmi ostrova.³⁶

Německo před sjednocením

Vztah Spolkové republiky Německo (SRN) k Německé demokratické republice (NDR) byl nutně komplikovaný. Problémy s akceptováním situace, že bonnská vláda nekontrolovala území tvořící NDR, se odrazily v mnoha aspektech (západo)německého ústavního práva – od původního formulace čl. 23 Základního zákona³⁷ přes Hallsteinovu doktrínu postihující země diplomaticky uznávající NDR až po spor o ústavní konformitu smlouvy mezi SRN a NDR z roku 1972 před Spolkovým ústavním soudem.³⁸

Ambivalence vztahu SRN k východoněmeckému území a jeho státním strukturám se promítla rovněž do unijního (resp. tehdy ještě komunitárního) práva. Již k Římské smlouvě

²⁸ Nařízení Rady (ES) č. 866/2004, čl. 5 odst. 4.

²⁹ Dostupné na https://www.mzv.cz/nicosia/cz/obchod_a_ekonomika/kypersky_syr_halloumi_byl_zapsan_na.html

³⁰ HOFFMEISTER, c. d., str. 199.

³¹ Nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

³² BAERE, G. Case C-420/07, *Meletis Apostolides v. David Charles Orams, Linda Elizabeth Orams*. *Common Market Law Review* 47(4), 2010, str. 1130.

³³ PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs Law. Vol. II: EU Criminal Law, Policing, and Civil Law*. 4. vyd. Oxford: Oxford University Press 2016, str. 359.

³⁴ BAERE, c. d., str. 1134.

³⁵ ČIHULA, T. *Apostolides: K uznání a výkonu rozsudku členským státem v případě pozastavení uplatňování evropského práva na území jiného členského státu*. *Jurisprudence*, 18(5), 2009, 39–43, str. 42.

³⁶ BAERE, c. d., str. 1135–1136.

³⁷ Ústavní článek 23 stanovil, že Základní zákon platí *zatím* ve vyjmenovaných spolkových zemích, včetně Velkého Berlína. V ostatních částech Německa měl být Základní zákon uveden v platnost po jejich přistoupení. Po sjednocení Německa byl čl. 23 Základního zákona z ústavního textu vypuštěn a v souvislosti s přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1992 nahrazen v ústavním textu klauzulí upravující německé členství v Evropské unii.

³⁸ KOMMERS, D. – MILLER, R. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (3. ed.). Londýn: Duke University Press 2012, str. 304–308.

z roku 1957 připojila SRN prohlášení, podle kterého se „státními příslušníky Spolkové republiky Německo rozumějí všichni Němci ve znění Základního zákona Spolkové republiky Německo“,³⁹ nebo zvláštní deklaraci vyhrazující bonnské vládě právo zahrnout pod režim komunitárního práva rovněž území Berlína.⁴⁰ Zejména ale ke zřizovacím smlouvám byl připojen protokol (tedy silnější forma právního dokumentu, než je pouhá deklarace) umožňující zacházet s obchodem mezi NDR a SRN jako s vnitro(západo)německým obchodem, a vyhnout se tak komunitarizovanému režimu společné obchodní politiky.⁴¹

Zvláštní režim týkající se území NDR vyvolal jen relativně málo formalizovaných právních sporů, i když působil komplikace a politické kontroverze při vyjednávání uvnitř komunitárních institucí.⁴² Nejasnosti se objevily např. ohledně povinnosti unijních institucí a členských států aplikovat pravidla deklarace o německých státních příslušnících na všechny občany NDR, anebo jen na ty z nich, kteří se usadili ve SRN, resp. jinde mimo území NDR.⁴³ Je třeba připomenout, že v období před sjednocením Německa ještě formálně neexistovalo občanství Evropské unie (to zavádí až Maastrichtská smlouva), ale již tehdy komunitární právo občanům členských států garantovalo balík zejména socioekonomických práv, označovaný dokonce jako embryonické unijní občanství.⁴⁴

Sjednocením Německa se stal zvláštní právní režim pro území NDR (téměř) obsoletním.⁴⁵ Pro rozšíření o nové německé spolkové země přitom nebyla využita procedura pro přistoupení nových států stanovená ve zřizovacích smlouvách (čl. 237 SES coby obdoba dnešního čl. 48 SEU). Místo toho byla expanze komunitárního území v roce 1990 odvozena od rozšíření území SRN opírající se o již

zmíněný čl. 23 Základního zákona a komunitární pravidlo obsažené ve čl. 227 SES, podle kterého se zřizovací smlouvy „vztahují na ... Spolkovou republiku Německo ...“ bez další specifikace německého území.⁴⁶ Tento přenos německých ústavních principů do definice komunitárního území pak ostatní státy akceptovaly na zasedání Evropské Rady v Dublinu v říjnu roku 1990.⁴⁷

Izrael a území Západního břehu, východního Jeruzaléma a Golanských výšin

Izraelem kontrolovaná (a částečně anektovaná⁴⁸) území Západního břehu Jordánu, východního Jeruzaléma a Golanských výšin poskytují příklad situace, kdy se rozcházejí názory o vymezení vlastního území mezi neunijním státem a názorem většiny mezinárodní komunity. Unijní prvek zde přináší zejména skutečnost, že Izrael i Organizace pro osvobození Palestiny (OOP) uzavřely s EU samostatné asociační dohody⁴⁹ zavádějící mj. preferenční režim pro přístup na unijní vnitřní trh. Izraelská asociační dohoda vymezuje svou územní působnost prostě jako „území státu Izrael“, zatímco dohoda mezi EU a OOP má platit „na území Západního břehu a pásma Gazy“. Nezodpovězenou otázkou zejména zůstalo, zda se pro účely asociačního režimu budou za izraelské území považovat rovněž izraelské osady (settlements)⁵⁰ na území Západního břehu Jordánu. V praxi mělo zodpovězení této otázky dopad zejména na export z osad pocházejících zemědělských a průmyslových produktů do Evropské unie, ale nikoliv pro mobilitu osob mezi Izraelem a EU.⁵¹

V roce 2008 byl Soudní dvůr EU požádán, aby posoudil unijní konformitu chování

³⁹ Prohlášení vlády Spolkové republiky Německo týkající se definice německých státních příslušníků.

⁴⁰ Prohlášení vlády Spolkové republiky Německo týkající se uplatňování smluv na Berlín.

⁴¹ Protokol o německém vnitřním obchodu a souvisejících otázkách. Klausule reagující na rozdělení Německa byly vloženy rovněž do sekci zřizovacích smluv upravujících veřejné podpory (čl. 92 Smlouvy o EHS) nebo dopravní politiku (čl. 83 Smlouvy o EHS).

⁴² CZAPLINKSI, W. International Legal Aspects of Relations between the GDR and the EEC – A Polish View. *Common Market Law Review*, 22(1), 1985, str. 79–80.

⁴³ BLECKMANN, A. German Nationality Within the Meaning of the EEC Treaty, *Common Market Law Review*, 15(4), 1978, str. 443–445, CZAPLINKSI, c. d., str. 84.

⁴⁴ BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2019, str. 282.

⁴⁵ Sjednocení Německa bylo ošetřeno pouze několika komunitárními právními akty zavádějících vůči novému unijnímu (resp. komunitárnímu) území přechodný právní režim nebo technickou adaptaci již existujících pravidel. Zejména šlo o Council Regulation (EEC) No 1794/90 of 28 June 1990 on transitional measures concerning trade with the German Democratic Republic (úřední český překlad neexistuje).

⁴⁶ TOMUSCHAT, CH. A United Germany Within the European Community. *Common Market Law Review*, 27(3), 1990, str. 418–419, TIMMERMANS, CH. German Unification and Community Law. *Common Market Law Review*, 27(3), 1990, str. 446–448.

⁴⁷ WESTLAKE, M. The Community Express Service: The Rapid Passage of Emergency Legislation on German Unification. *Common Market Law Review* 28(3), 1991, str. 603.

⁴⁸ Východní Jeruzalém a Golanské výšiny Izrael anektoval v roce 1980, resp. 1981.

⁴⁹ Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a státem Izrael na straně druhé (podepsána 1995, účinnost 2000) a Evropsko-středomořská prozatímní dohoda o přidružení týkající se obchodu a spolupráce mezi Evropským společenstvím na jedné straně a Organizací pro osvobození Palestiny (OOP) ve prospěch palestinské samosprávy na Západním břehu Jordánu a v pásnu Gazy na straně druhé (rozhodnutí Rady č. 97/430/ES ze dne 2. června 1997).

⁵⁰ Označení „izraelské osady“ používá výkladové oznámení Evropské komise z roku 2015 (zmiňované níže), judikatura SDEU a následně i tento text.

⁵¹ Obyvatelé osad disponují izraelským občanstvím, a z perspektivy unijních zemí proto jsou – např. pro účely cestování do EU – v podstatě nerozlišitelní od zbytku izraelských občanů. Izrael se navíc nachází na „bezvízovém“ seznamu EU pro vízovou politiku.

německých celních orgánů, které odmítly uznat Izrael jako zemi původu u výrobků Soda-Club, vyráběných v osadě na Západním břehu (C386/08 Brita). SDEU podpořil názor německých celníků. Rozsudek SDEU sice nenaznačoval příliš velkou ochotu unijních soudců přímo se vyjadřovat k obecným otázkám politického uspořádání v oblastech fakticky ovládaných Izraelem,⁵² ale zároveň nebyl unijní soud ochoten akceptovat ani superpragmatický názor, podle kterého by bylo mělo být možné „přepínat“ mezi režimem obou asociačních dohod (izraelské a palestinské) jen proto, že oba dokumenty liberalizují přístup zboží na unijní trh.⁵³ Snahu SDEU o depolitizaci kauzy demonstrovala i skutečnost, že na předběžnou otázku odpovídal „pouze“ čtvrtý soudní senát (a nikoliv velký senát SDEU), a od kauzy si zachovaly odstup i členské státy, z nichž ani jeden se do řízení nezapojoval jako vedlejší účastník.⁵⁴

Soudní intervence spojená s územím Západního břehu se nevyčerpala vyloučením výrobků z izraelských osad z preferenčního režimu EU-izraelské asociační smlouvy. V roce 2015 Evropská komise vydala výkladové oznámení, podle kterého „vzhledem k tomu, že Golanské výšiny a Západní břeh Jordánu (včetně východního Jeruzaléma) nejsou podle mezinárodního práva součástí izraelského území, považuje se ... (u zboží pocházejícího z izraelských osad) ... označení produkt z Izraele za nesprávné a klamavé.“ Pro zboží pocházejících z izraelských osad výkladové oznámení považovalo za nutné, aby tato skutečnost byla zohledněna, např. formulací „produkt ze Západního břehu Jordánu (z izraelských osad)“.⁵⁵ Poté, co Francie převedla komisní dokument do podoby závazného vnitrostátního předpisu, byl SDEU požádán o posouzení jeho aplikace na dovoz

vín z vinařství Psagot, nacházejícího se v izraelské osadě na Západním břehu (C-363/18, Organisation juive européenne, Vignoble Psagot). SDEU neshledal francouzský předpis v rozporu v unijním právem.⁵⁶ Podobně jako v kauze Brita se SDEU i v případě Psagot snažil vyhnout komplexní analýze mezinárodněprávního postavení izraelských osad na Západním břehu,⁵⁷ a dokonce akceptoval, že terroir relevantní pro kvalitu vína se v izraelských osadách neodlišuje od zbytku Západního břehu. Pro SDEU ale bylo důležitější, že pro unijního zákazníka může být relevantní, že jím kupované víno je vyrobeno v rozporu s mezinárodním právem.⁵⁸

Maroko a Západní Sahara

Marocké království kontroluje území Západní Sahary od poloviny 70. let, v letech 1976 a 1979 západosaharské území anektovalo a postupně je integrovalo do struktur marockého státu.⁵⁹ Legalita marocké kontroly této „poslední africké kolonie“ je ale zpochybňována mnoha mezinárodními aktéry,⁶⁰ včetně Mezinárodního soudního dvora.⁶¹ Fronta Polisario,⁶² politicko-vojenská organizace usilující o nezávislost Západní Sahary, se opakovaně snažila zpochybnit nárok Maroka na západosaharské území rovněž před Soudním dvorem EU, resp. pomocí žalob snížit výhodnost marocké kontroly tohoto regionu. Naopak Maroko by prostřednictvím marocko-unijních smluv rádo dosáhlo akceptace, třeba nepřímé a tacitní, své anexe Západní Sahary ze strany EU.⁶³ Po uzavření dohody liberalizující obchod se zemědělskými produkty a výrobky z ryb mezi EU a Marokem napadla Fronta Polisario její platnost (resp. platnost rozhodnutí Rady o jejím uzavření)

⁵² Opačný názor zastává HARPAZ, G. The Dispute over the Sovereignty of Jerusalem: EU Policies and the Search for Internal Legal Coherence and Consistency with International Law, *European Foreign Affairs Review*, 17(3), 2012, str. 463–464, podle kterého SDEU alespoň v *obiter dictum* rozsudku jasně vyslovil názor, že Západní břeh i východní Jeruzalém ovládá Izrael v rozporu s mezinárodním právem.

⁵³ HOLDGAARD, R. – SPIERMANN, O. Case C-386/08, Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen, Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 25 February 2010, *Common Market Law Review*, 48(5), 2011, str. 1675–1976.

⁵⁴ HOLDGAARD – SPIERMANN, c. d., str. 1680–1681.

⁵⁵ Výkladové oznámení k označování původu zboží pocházejícího z území okupovaných Izraelem od června roku 1967 (2015/C 375/05), čl. 7 a 10.

⁵⁶ Z charakteru řízení o předběžné otázce pochopitelně vyplývá, že SDEU explicitně neposuzoval francouzský právní akt, ale „pouze“ vykládal unijní právo způsobem, ze kterého bylo možné jasně vyvodit, že ke kolizi mezi francouzským a unijním právem nedošlo. Procesní předpisy SDEU rovněž způsobily, že se soud nemohl zabývat legalitou výkladového oznámení Evropské komise – žalobou na neplatnost je možné postihnout pouze závazné unijní právní akty, ale nikoliv normy unijního „soft law“.

⁵⁷ HARPAZ, G. Mandatory labelling of origin of products from territories occupied by Israel and the weight of public international law: Psagot. *Common Market Law Review*, 57(5), 2020, str. 1597–1601.

⁵⁸ HARPAZ, c. d., 2020, str. 1592.

⁵⁹ DAWIDOWICZ, M. Trading fish for human rights in Western Sahara? Self-determination, non-recognition and the EC-Morocco Fisheries Agreement. In: French, Duncan (ed.) *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*. Cambridge University Press 2013, str. 259–260.

⁶⁰ KALICKA-MIKOŁAJCZYK, A. The international legal status of Western Sahara. *The Opole Studies in Administration and Law*, 18(4), 2020, str. 35–47.

⁶¹ Poradní stanovisko MSD týkající se Západní Sahary ze dne 16. října 1975.

⁶² Fronta Polisario (celým názvem Lidová fronta osvobození Sakia al Hamra a Ria de Oro) je podle článku 1 svých stanov „hnutím národního osvobození, plodem dlouhodobého odboje Saharawců (obyvatel Západní Sahary) proti nejrůznějším formám cizí okupace.“

⁶³ VAQUER I FANÉS, J. The European Union and Western Sahara. *European Foreign Affairs Review*, 9(1), 2004, 93–113, str. 105–106.

žalobou podle čl. 263 SFEU, argumentující protiprávností aplikace smlouvy na území Západní Sahary. I když nakonec žaloba nebyla úspěšná, rozsudky Tribunálu i Soudního dvora v kauze označované jako Polisario I (T-512/12, C-104/16 P) poskytují další soudní vhled do unijního právního režimu pro území, jehož suverenita je rozporována. Podle názoru Tribunálu nezakazuje unijní právo Evropské unii uzavřít mezinárodní dohodu použitelnou na území, jehož suverenita je sporná. EU nicméně při uzavření takové dohody musí věnovat zvláštní pozornost právům obyvatel sporného území – což dle Tribunálu Evropská unie při uzavírání smlouvy s Marokem neučinila, a proto Tribunál rozhodnutí Rady o uzavření dohody zrušil v rozsahu jejího využití pro území Západní Sahary. Soudní dvůr při přezkumu rozsudku prvoinstančního Tribunálu k problému přistoupil zcela jiným způsobem a zaměřil se na jazykový výklad dohody. V textu dohody bylo uvedeno, že se dohodnutá liberalizace obchodu měla aplikovat na „území Marockého království“, aniž by byl tento termín podrobněji vymezen. Podle unijních soudců přitom z pravidel mezinárodního práva pro výklad smluv nebo pro vymezení státního území vůbec nevyplývalo, že by měla být marocko-unijní dohoda aplikována i na území Západní Sahary, protože toto dle mezinárodního práva není součástí Marockého království a nelze předpokládat, že by EU měla úmysl se chovat při uzavírání a aplikaci dohody v rozporu s mezinárodním právem. Soudní dvůr proto odmítl žalobu Fronty Polisario kvůli absenci způsobilosti řízení podle čl. 263 SFEU před SDEU vůbec zahájit.⁶⁴ Zároveň se ale jasně vyznamenal proti názoru Marockého království, že Západní Sahara je integrální součástí marockého státu.⁶⁵ Podobně jako v kauze Polisario I rozhodl Soudní dvůr rovněž při odpovědi na otázku (předbrexitového) britského soudu týkající se územního vymezení a platnosti unijně-marocké dohody o rybolovu (C-266/16 *Western Sahara Campaign UK*) – podle SDEU se dohoda na

mořskou výlučnou ekonomickou zónu odvozenou od západosaharského pobřeží⁶⁶ nevztahuje, a není proto důvod ji rušit.⁶⁷

SDEU se do sporu o Západní Saharu opět zapojil o několik let později v souvislosti s dvojicí marocko-unijních dohod o liberalizaci obchodu a rybolovu z roku 2019.⁶⁸ Nové unijně-marocké smlouvy totiž obsahovaly společné prohlášení, podle kterého se „na produkty pocházející ze Západní Sahary ... vztahují stejné obchodní preference, jaké Evropská unie udělila na produkty, na něž se vztahuje dohoda o přidružení.“ To vše sice bylo doplněno klauzulemi prohlašujícími, že EU nepředjímá výsledek politického procesu o konečném statusu Západní Sahary, anebo příslibem pravidelných konzultací posuzujících dopad nové dohody na západosaharské obyvatelstvo a místní přírodní zdroje. Dohody z roku 2019 rovněž deklarovaly, že jejich signatáři zohlednili starší judikaturu SDEU – fakticky tak ale učinili zejména vyjasněním úmyslu aplikovat dohody rovněž na území, které bylo dříve judikaturou SDEU z jejich záběru vyloučeno.⁶⁹

Fronta Polisario téměř okamžitě využila nového procesního „okna“ a podala žaloby zpochybňující platnost nových smluv, resp. rozhodnutí Rady o jejich uzavření. Výsledek rozhodování Tribunálu v kauze označované jako Polisario II byl obdobný jako před několika lety v případě Polisario I, tj. rozhodnutí Rady z roku 2019 byla zrušena (T279/19, T-344/19 *Front Polisario v. Rada*).⁷⁰ Jádrem argumentace unijních soudců se nicméně posunulo. Nový rozsudek věnoval více pozornosti otázce, zda byl získán souhlas obyvatel dotčeného území, a zda by tak mohl být naplněn scénář podle čl. 34–38 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ošetřující vznik závazků nebo práv státu, který není signatářem mezinárodní smlouvy. Souhlas obyvatel Západní Sahary (a pochopitelně ani souhlas Fronty Polisario) nebyl signatáři dohody prokázán, a proto dle Tribunálu EU nemůže uzavřít s Marokem mezinárodní dohodu zahrnující i tento region. Neuspěla argumentace Rady,

⁶⁴ Podle čl. 263, čtvrtého pododstavce SFEU může „každá fyzická nebo právnická osoba ... podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností, které se jí bezprostředně dotýkají a nevžadují přijetí prováděcích opatření.“

⁶⁵ ODERMATT, J. International law as challenge to EU acts: Front Polisario II. *Common Market Law Review* 60 (1), 2023, str. 218–219.

⁶⁶ Oblast sahající až 200 námořních mil od pobřeží, kde pobřežní stát disponuje mj. svrchovanými právy za účelem průzkumu a využití přírodních zdrojů. Úmluva Organizace Spojených národů o mořském právu (1982), čl. 55–75.

⁶⁷ MENSI, A. The Case *Western Sahara Campaign UK* and the International and Institutional Coherence of European Union External Action. *Opening Pandora's Box? European Foreign Affairs Review*, 23(4), 2018, str. 549–563.

⁶⁸ Rozhodnutí Rady (EU) 2019/217 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 a rozhodnutí Rady (EU) 2019/441 ze dne 4. března 2019 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v oblasti udržitelného rybolovu, prováděcího protokolu k ní a výměny dopisů připojené k této dohodě

⁶⁹ ODERMATT, c. d., str. 223.

⁷⁰ Polisario napadlo rovněž platnost nařízení Rady o rozdělení rybolovných práv podle unijně-marocké dohody, ale v této kauze Tribunál procesní způsobilost fronty Polisario neuznal a žalobu proto odmítl (T-356/19).

že postačuje skutečnost, že z expanze smlouvy bude západosaharské obyvatelstvo ekonomicky profitovat.⁷¹ Tribunál tak pokračoval ve svém trendu rozhodovat zejména skrze autonomní unijní výklad mezinárodního právního rámce pro mezinárodní smlouvy, kde je podrobnější analýze politického kontextu řešeného problému věnován jen relativně malý prostor.⁷² Kauza Polisario II nicméně stále pokračuje. Tribunál zachoval účinky zrušených rozhodnutí (a tedy i nový smluvní EU-marocký režim) až do doby, než bude případně podán kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru, resp. než o něm bude rozhodnuto. Řízení před Soudním dvorem bylo skutečně zahájeno (C-779/21 P, C-778/21 P) a v roce 2023 stále probíhá.

Závěr: Výkladové strategie SDEU a implikace pro Ukrajinu

Unijní soudci se nepřekvapivě nestali klíčovými aktéry při řešení situací, kdy některý stát nekontroluje své území v jeho úplnosti, anebo naopak ovládá území, které mu podle mezinárodního práva nenáleží. Přesto je zde judikatura SDEU důležitá jednak pro posílení legitimacy politických i právních kroků jiných unijních institucí (Evropská rada, Rada EU, Evropská komise, Evropský parlament), nebo jako nástroj řešící praktické problémy vznikající soukromým subjektům během „zamrznutí“ politického řešení problému a z něj vyplývající absence jasných právních pravidel.

V judikatuře SDEU lze přesto nalézt několik společných prvků chápání unijního právního režimu pro problematiku území. Prvním je minimálně rétorické sebeomezení soudců v Lucemburku v debatě o komplexním řešení problému, kde rozsudky SDEU opakovaně deklarují, že nepředjímají výsledek politických jednání, ale „pouze“ vykládají již existující unijní smlouvy nebo právní akty. Sebeomezení SDEU ale nedosahuje takové úrovně, aby nějaký předložený problém unijní soudci výslovně prohlásili za „politickou otázku“ a odmítli se jí proto zabývat.⁷³

Druhým společným prvkem chování SDEU se stala – dle očekávání – argumentace mezinárodním právem. Zde se SDEU mohl

pochopitelně opřít o obecné klauzule zřizovacích smluv o respektování mezinárodního práva Evropskou unií a následně presumovat soulad chování EU s mezinárodním právem při uzavírání smluv s neunijními subjekty. Zároveň ale SDEU pokračoval ve své praxi selekce a filtrování akceptovaných norem mezinárodního práva,⁷⁴ doplněné o terminologické posuny během jejich migrace z mezinárodního do unijního prostoru, jako když unijní soudci v kauze Polisario II docela volně přecházejí mezi pojmem „třetí státy“ (se kterým operuje Vídeňská úmluva o smluvním právu) a termínem „třetí strany“ pro neunijní státní entity.⁷⁵

Třetím společným prvkem chování SDEU je jeho ochota intervenovat v oblastech bližších jádru evropské integrace, jako je obchodní politika. Zde se Soudní dvůr při absenci podrobnější právní úpravy přiklonil v marockém, izraelském i (předvstupním) kyperském případě k užšímu výkladu státního území, jehož důsledkem bylo omezení preferenčního obchodního režimu nebo přísnější pravidla pro označování výrobků. V kauze Polisario II pak rozhodnutí Tribunálu naznačilo dokonce jeho ochotu vymezit se i vůči dohodnutým politickým deklaracím explicitně zahrnujícím západosaharský export pod asociační obchodní režim. Překvapivější je naopak soudní exkurz do psychologie unijních občanů v kauze Psagot předpokládající existenci unijního občana / spotřebitele citlivého na respektování mezinárodního práva v místech vzniku kupovaného produktu.

Relativně málo sporů se objevuje v souvislosti v souvislosti s volným pohybem osob žijících v problematických regionech, což je zřejmě důsledek ochoty EU akceptovat autonomii států rozhodovat, kdo je jejich občanem. Spory se nicméně můžou objevit poměrně snadno, jako když bylo zahájeno (a stále probíhá) řízení o předběžné otázce položené v roce 2022 brněnským soudem, které by mělo vyjasnit unijní konformitu české praxe, jež pro účely zpracování azylových žádostí považuje Moldavsko za bezpečný třetí stát, ale s výjimkou pro žadatele o azyl přicházející z Podněstří, tedy z regionu považovaného vládou v Kišiněvě i mezinárodní komunitou za součást Moldavské republiky,⁷⁶ ale moldavskou

⁷¹ ODERMATT, c. d., str. 231–232.

⁷² ODERMATT, c. d., str. 231–236.

⁷³ Přehled debaty o konceptu politicky otázky v judikatuře SDEU poskytuje BUTLER, G. In: Search of the Political Question Doctrine in EU Law. *Legal Issues of Economic Integration*, 45(4), 2018, str. 329–354.

⁷⁴ Podrobněji WESSEL, R. – BLOCKMANS, S. (eds.) *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of International Organisations*. Haag: Asser Press 2013.

⁷⁵ ODERMATT, c. d., str. 230–231.

⁷⁶ Podněstří (Podněstěrská moldavská republika) nebylo za nezávislý stát uznáno dokonce ani Ruskou federací. Uznáno bylo pouze Abcházíí a Jižní Osetií, tedy entitami neuznanými jako nezávislé státy naprostou většinou mezinárodní komunity.

vládou nekontrolovaného (C-406/22 CV v. Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky).

Poslední oblastí judikatury hodnou pozornosti je ochota (a její případné limity) Soudního dvora Evropské unie akceptovat export soudních a správních rozhodnutí států, která se primárně týkají záležitostí spojených s nekontrolovaným územím, do zbytku EU. Zmíněná kyperská kauza *Apostolides* se týkala občanskoprávních záležitostí, ale obdobné případy si lze snadno představit také např. v oblasti trestního práva, správních

rozhodnutí anebo pro vymezení jurisdikce Mezinárodního trestního soudu.⁷⁷

Kauzy obdobné těm popsaným výše se mohou objevit rovněž v souvislosti s Ukrajinou, pokud kyjevská vláda nebude dlouhodobě kontrolovat Krym nebo jiné své regiony v současnosti okupované Ruskou federací. Význam judikatury SDEU zde ale bude záležet zejména na (ne)dojednání specifického právního režimu pro tyto regiony ve smlouvách a unijních právních aktech upravujících vztahy mezi Ukrajinou a EU27.

⁷⁷ Ukrajina sice neratifikovala Římský statut Mezinárodního trestního soudu (MTS), ale deklaracemi z let 2014 a 2015 akceptovala jurisdikci MTS pro zločiny spáchané na ukrajinském území po 21. listopadu 2013.