
Mimoevropská Evropská unie – případ zámořské Francie

Karel Lizerot

Ačkoli tvoří Evropskou unii evropské státy, území některých jeho členů se nacházejí mimo náš kontinent. Nejrozsáhlejší zámořské teritorium má Dánsko. Je tvořeno Grónskem a Faerskými ostrovy. Tato území mají autonomní postavení a nejsou součástí Evropské unie. V podobné situaci je i Nizozemsko a jeho Nizozemské Antily i ostrov Aruba, jež jsou samosprávnými územími vně Evropské unie. Britská zámořská teritoria¹ mají různý stupeň samosprávy a žádné z nich není členem Unie. Jen tři unijní státy považují (některá) svá zámořská území za integrální součásti svých zemí. Je to Portugalsko s Madeirou a s Azorami (přítom Macao, které v roce 1999 přejde pod čínskou správu, má specifické postavení), Španělsko s Kanárskými ostrovy, s Ceutou a s Melillou a Francie se svými zámořskými departementy.

Zámořská Francie se skládá z:

– čtyř zámořských departementů – Guadeloupe (včetně ostrova Saint-Martin a Saint-Barthélemy), Martinique (oba ostrovy jsou geograficky součástí Antil), Francouzská Guyana, Réunion,

– čtyř zámořských teritorií – Francouzská Polynésie, Nová Kaledonie, Wallisovy ostrovy, Francouzské jihopolární teritorium (posledně jmenované bez stálých obyvatel),

– dvou teritoriálních správních jednotek ustavených zákonem – Mayotte, Saint-Pierre a Miquelon,

– rozptýlených ostrovů – Tromelin, Europa, Bassas-da-India, Iles Glorieuses, Juan da Nova (všechny bez stálé populace),

– ostrůvku Clipperton (bez stálé populace).

Evropská unie dala zámořské Francii zcela nový rozměr. Již sama existence francouzského zámoří nejde ruku v ruce s principem francouzského národního státu. A Evropská unie tento princip staví do zcela nové roviny. Evropská integrace přitom modifikuje tradiční vztahy mezi departementy a francouzským státem.

Od roku 1957, kdy byly podepsány Římské smlouvy, je věnována pozornost i zámořské Francii. Právně byla situace zámořských departementů zakotvena v odstavci 2 článku 221 smlouvy, jenž říká, že francouzské zámořské departementy jsou nedělitelnou součástí Společenství. Pokud se týká zámořských teritorií, odstavec 3 stejného článku uvádí: „Zámořská teritoria podléhají speciálnímu režimu asociace.“ Ve vztahu k Evropské unii existují tedy dvě odlišné kategorie území:

1) zámořské departementy, které jsou její integrální součástí;

2) zámořská teritoria, k nimž se připojují teritoriální správní jednotky ustavené zákonem, území s Unii volně asociovaná a netvořící přímo její součást.

Přesto byly v roce 1957 zámořské departementy považovány za specifické oblasti, neboť Římské smlouvy musely zajistit jejich zvýšený ekonomický i sociální vývoj. A Hansenova vyhláška evropského Soudního dvora z 10. října 1978, jež se opírá o zákon z 19. března 1946 o zámořských departementech, tuto specifičnost potvrdila. Římské smlouvy jsou v zámořských departementech uplatňovány zcela, jsou však možné dodatečné úpravy vzhledem k jejich zvláštnímu charakteru.

Jednotný evropský akt z roku 1986 přinesl po letech stagnace oživení zájmu o francouzské zámořské departementy jako o součást Evropského společenství. Velmi důležitý byl

rok 1986 a vstup Španělska a Portugalska do Společenství. Tyto dvě země s sebou „přinesly“ i svá zámořská území. Ostrovní součásti Evropského společenství institucionalizovaly své vztahy na setkání ve Fort-de-France v roce 1988 a vytvořily jednotný „ostrovní“ blok ve Společenství.

Smlouva o Evropské unii, která vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993, definuje Guadeloupe, Martinique, Francouzskou Guyanu, Réunion, Azory, Madeiru a Kanárské ostrovy jako „nejvzdálenější regiony“ Unie. Maastrichtská smlouva v podstatě přejímá formulaci Římských smluv v tom smyslu, že uvádí, že smlouva je plně uplatňována i v nejvzdálenějších regionech, nicméně existují možnosti úpravy podle specifických podmínek. Francie udělala vše pro to, aby byl statut nejvzdálenějších regionů potvrzen rovněž na Mezivládní konferenci Evropské unie v Amsterdamu v roce 1996.

Zámořské departementy mají možnost díky integraci do Evropské unie využívat evropských fondů, a to:

1) Evropský fond pro regionální rozvoj, který byl vytvořen na podporu nejméně rozvinutých oblastí;

2) Evropský sociální fond, jenž od roku 1977 považuje zámořské departementy za prioritní oblasti své činnosti.

S přistoupením zemí jižního křídla k Evropskému společenství a se zvýšením počtu signatářů dohod z Lomé se však snížily finanční toky směrem do francouzských zámořských departementů.

Zámořské departementy mohou ovšem využívat pomoci evropských fondů teprve od roku 1975. Před tímto datem nebyla uplatňována stejná měřítko pro metropoli a pro zámoří. Zámořské departementy proto přicházely o nemalé finanční prostředky. Z jejich strany byla tato skutečnost pocítována jako nespravedlnost a diskriminace, neboť Římské smlouvy jasně říkají, že zámořské departementy jsou integrální součástí Společenství.

Jedním z důvodů tohoto nezájmu o francouzské zámořské departementy byla skutečnost, že Spolková republika Německo jako nejdůležitější přispěvatel do společných fondů odmítala podporovat francouzské zámoří. Tím, že až do roku 1975 nebyly zámořské departementy zahrnuty do společné zemědělské politiky ES, byly vystaveny tvrdým tlakům evropské konkurence, avšak zároveň nebyly příjemci podpůrných fondů. Tato téměř 20 let trvající situace byla tím neobvyklejší, že Španělsko a Portugalsko dokázaly pro svá zámořská území (jejichž charakteristiky se do značné míry shodují s francouzským zámořím) vyjednat už v době svého vstupu do Evropského společenství spravedlivé a rovné podmínky.

Jednotný evropský akt z roku 1986, jenž rozšířil svobodu pohybu osob, zboží a kapitálu v rámci ES, přinesl francouzským zámořským departementům nemalé obtíže. Proto zároveň poskytl Evropské komisi pravomoce, aby podle potřeby a vzhledem ke specifickým podmínkám upravila jednotlivá ustanovení ve prospěch zámořských departementů. Tento princip se stal základem vzniku programu POSEIDOM,² přijatého 22. prosince 1989. Jeho hlavní myšlenka – specifická opatření pro zámoří – byla potvrzena i v Deklaraci o nejvzdálenějších regionech Společenství, připojené k Maastrichtské smlouvě.³ Je důležité, že program POSEIDOM doprovází podpora regionální spolupráce v Karibské oblasti, což napomáhá k lepšímu začlenění francouzských amerických departementů do jejich přirozeného prostředí. Zámořské departementy jsou Evropskou unií vedeny k tomu, aby zmnožily své mezinárodní vztahy, k čemuž jim komunitární právo poskytuje dobré podmínky. Je proto pochopitelné, že zámořské departementy mají své zástupce u Evropské unie v Bruselu.

V roce 1989 doporučilo Evropské společenství změnit systém tzv. mořské daně. Mořská daň je velmi starý systém poplatků, vztahující se na každé zboží libovolného původu, jež se nalézá na území zámořských departementů. Zmíněná daň pomáhala v zámořských departementech udržovat určitou míru zaměstnanosti tím, že zvýhodňovala místní výrobky oproti importovaným. K 1. lednu 1993 Francie upravila mořskou daň tak, že se nevztahuje již jen na dovážené výrobky, ale postihuje i místní výrobky. Uvedené opatření je však doprovázeno celou řadou daňových úlev, vztahujících se právě na výrobky původem ze

zámořských departementů. Avšak tyto úlevy smějí být poskytovány jen do roku 2003. Přitom reforma mořské daně z roku 1989 nijak nezměnila archaickou podstatu tohoto systému tax.

Evropská unie chrání pomocí společné zemědělské politiky jen dvě z citlivých položek zámoří – cukr a tabák. U cukru zaručuje nejvyšší maximální prodejní cenu (jež je nejvyšší na světě). Pokud se týká banánů, velmi důležitého vývozního artiklu, zachovala si Francie od roku 1963 právo jejich přednostního nákupu ze zámořských departementů. Po zavedení jednotného trhu v roce 1993 bylo nutné učinit kompromis: Přednostní dovoz banánů byl tedy omezen jen na určité množství, o zbytek trhu se pak dělí rozvojové státy, jež mohou nabídnout podstatně nižší ceny.

Francouzské zámořské departementy rovněž požadují pomoc v oblasti dopravy. Požadují kompenzaci ostrovního handicapu po vzoru řeckých ostrovů, jimž Evropská unie již vyšla vstříc.

Vztahy Evropské unie k zámořským departementům vycházejí z principu subsidiarity.⁴ Subsidiarita nebo decentralizace není však „zakotvena“ v tradičním modelu francouzského centralistického státu. I když bylo v této oblasti v poslední době dosaženo pokroku, zbývá se Francie centralistického modelu jen pomalu.

Francouzská zámořská teritoria nejsou integrována do Evropské unie, jsou k ní pouze přidružena. Toto přidružení není výsledkem mezinárodních konvencí, ale je pouze rozhodnutím Rady ministrů v souladu s Římskými smlouvami. Přidružení zámořských teritorií je velmi podobné přidružení států na základě dohod z Lomé. Přidružení znamená, že každé teritorium samo kontroluje svůj daňový a celní režim. Výrobky pocházející ze zámořských teritorií mohou volně vstupovat na území Evropské unie, aniž je tento krok vázán na reciprocitu ze strany Unie.

Problém vzniká v případě volného pohybu osob. Obyvatelé zámořských teritorií, tj. francouzští občané, se sice mohou volně usazovat v metropolitní Francii, nikoli však v ostatních členských státech Evropské unie. Podobně se nemohou občané států Evropské unie (kromě Francie) volně usazovat ve francouzských zámořských teritoriích. Tato skutečnost diskriminuje ostatní členské státy oproti Francii a je proti principu volného pohybu osob, které mají občanství států Evropské unie.

Komise Evropské unie zřídila na Nové Kaledonii svou delegaci. Avšak neučinila tak v ostatních zámořských teritoriích, kde tuto funkci vykonává francouzská vláda. Vzhledem k tomu, že zámořská teritoria jsou autonomní, může zde francouzská vláda plnit jen úlohu poradce a advokáta u Evropské unie.

Podepsáním Maastrichtské smlouvy a vytvořením evropského občanství, jež všem občanům členských států Evropské unie dává právo volně se usazovat v jakékoli členské zemi, volit do Evropského parlamentu a kdekoli v Unii volit nebo být volen v komunálních volbách, vznikla pro francouzská zámořská teritoria kuriózní situace. Maastrichtská smlouva, stejně tak jako Římské smlouvy se na zámořská teritoria nevztahují. Francouzští občané se v metropolitní Francii nebo v jiném členském státu Evropské unie mohou aktivně zapojovat do politického života, ale nemohou tak činit na území zámořských teritorií. Francouzská vláda měla sice za úkol konzultovat s volenými sbory zámořských teritorií otázky týkající se Maastrichtské smlouvy, ale neudělala to, protože případný negativní výsledek by měl dopad na referendum o Evropské unii. To proběhlo v metropolitní Francii i v zámořských departementech 20. září 1992 a smlouvu přijalo jen velmi těsnou většinou.⁵

Další problém představují volby do Evropského parlamentu. Evropské volební právo mají i obyvatelé zámořských teritorií, ačkoli tato území nejsou součástí Evropské unie. Před rokem 1977, kdy neexistovala přímá volba poslanců Evropského parlamentu, byli evropští poslanci voleni národními parlamenty. Jelikož ve francouzském parlamentu jsou samozřejmě i zástupci zámořských teritorií, Francouzi ze zámořských teritorií se tak nepřímou podíleli i na volbě do Evropského parlamentu. Po zavedení přímé volby nechtěla Francie tento princip zcela zrušit.

Nevýhodou francouzského zámorí ve vztahu k evropským volbám je rovněž skutečnost, že Francie je jedinou z „velkých“ zemí Evropské unie s proporčním systémem voleb do Evropského parlamentu. Regiony nejsou tedy příliš zohledňovány. V případě zámorských departementů a teritorií je to značná nevýhoda, neboť přes všechnu integraci tvoří v rámci Francie svébytné jednotky.

Saint-Pierre a Miquelon jako teritoriální správní jednotka ustavená zákonem byl vždy na seznamu území přidružených k Evropské unii. Nic na tom nezměnila ani jeho departementalizace v roce 1976.⁶

Změna statutu určitého území v rámci Francouzské republiky nemá tedy bezprostřední vliv na statut v rámci Evropské unie. Vytvoření zámorského departementu neumožňuje přímou integraci do Evropské unie. Vyjmutí území ze seznamu přidružených území vyžaduje společné rozhodnutí všech členských států. Současných zámorských departementů se však tato otázka netýká, neboť jsou departementy již od roku 1946 a byly jimi tedy již v době podepsání Římských smluv; plně se na ně proto vztahuje i Maastrichtská smlouva.

Situace Mayotte je podobná situaci Saint-Pierre a Miquelonu s tím rozdílem, že Mayotte nikdy nebyla zámorským departementem. V budoucnu je ovšem možné, že tento statut získá.⁷ Případná departementalizace Mayotte opět nebude automaticky znamenat její integraci do Evropské unie.

Evropská unie ještě není zcela zakotvena v povědomí zámorských Francouzů. Velkou roli zde hraje vzdálenost a izolovanost. V očích zámorí je Unie „supermetropolí“ a existuje pocit, že se všechny problémy ve vztazích s metropolitní Francií ve větším rozměru opakují i ve vztahu k Evropské unii. Obyvatelé zámorské Francie, kteří jsou solidární s příslušníky států bývalého francouzského impéria, také těžce nesou skutečnost, že lidé z rozvojových zemí žijící ve Francii nemají právo se zúčastňovat komunálních voleb, zatímco občané států Unie ano.

Plánované rozšíření Evropské unie o Českou republiku a o další středoevropské státy vyvolává ve francouzském zámorí strach z neschopnosti prosadit se v nové Evropě. Pro zámorskou Francii je velmi obtížné vidět v Evropské unii silnou hnací myšlenku vlastního vyvoje. Zámorská území se mnohem více než metropole obávají ztráty své identity. Za dlouhá léta si zámorí vytvořilo křehkou stabilitu v rámci Francouzské republiky, kterou nyní Evropská unie hrozí rozbít. Zámorí má obavu z částečné ztráty francouzské státní suverenity, k níž se tak obtížným způsobem dopracovalo. Fenomén, jenž není cizí ani českému prostředí...

¹ Britská zámorská teritoria: Anguilla, Bermudy, Britské indickooceánské území, Britské Panenské ostrovy, Falklandy, Jižní Georgie a Jižní Sandwichevy ostrovy, Gibraltar, Kajmanské ostrovy, Montserrat, Pitcairn, Svatá Helena, Turks a Caicos.

² Programme d'Actions Spécifiques à l'Insularité des départements français d'outre-mer (Program specifických opatření vzhledem k odlehlosti a ostrovnímu charakteru francouzských zámorských departementů).

³ Tato deklarace zní: „Konference uznává, že nejvzdálenější regiony Společenství (francouzské zámorské departementy, Azory a Madeira a Kanárské ostrovy) trpí velkou strukturální zaostalostí, složenou z řady jevů (odlehlost, ostrovní povaha regionu, malá velikost, obtížný povrch a klima, ekonomická závislost na několika produktech), jejichž stálost a kombinace brzdí jejich ekonomický a sociální rozvoj. Soudí, že i když se ustanovení Smlouvy o zřízení Evropského společenství a sekundární legislativa vztahují na nejvzdálenější regiony automaticky, je nicméně možné přijímat specifická opatření s cílem pomoci jim do té míry, pokud tu existuje objektivní potřeba takového opatření za účelem ekonomického a sociálního rozvoje těchto regionů učinit. Cílem opatření by mělo být jak doplnění vnitřního trhu, tak poznání regionální reality, aby nejvzdálenější regiony byly schopny dosáhnout průměrné ekonomické a sociální úrovně Společenství.“ – Smlouva o Evropské unii. Praha 1992, s. 196.

⁴ Článek 3b Maastrichtské smlouvy k subsidiaritě uvádí: „Společenství bude jednat v mezích pravomocí udělených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. V oblastech, které nespadají do jeho výlučné pravomoci, bude podnikat kroky, v souladu s principem subsidiarity jen tehdy, nebudou-li členské státy schopny provést cíle navrhované akce, jež by z důvodů rozsahu či účinků mohlo lépe dosáhnout Společenství.“ – Smlouva o Evropské unii. Praha 1992, s. 13.

⁵ V referendu o Maastrichtské smlouvě z 20. září 1992 v zámořských departementech zvítězila kladná odpověď, avšak toto referendum se vyznačovalo značným nezájmem voličů (83 % neúčast). Před 1. lednem 1993, kdy vznikl jednotný evropský trh, bylo Evropské společenství pro obyvatele zámořských departementů vzdáleným a neurčitým pojmem.

⁶ Saint-Pierre a Miquelon byl zámořským departementem v letech 1976–1985. Poté byl přeměněn na teritoriální správní jednotku ustavenou zákonem.

⁷ Mayotte bylo již v roce 1976 přislíbeno, že bude moci uspořádat místní referendum o statutární otázce. Francouzská vláda ho plánuje uskutečnit do roku 2000. Mayotte by se s největší pravděpodobností vyslovila pro departementalizaci, a tedy definitivní zakotvení ve Francouzské republice. Nedávné komorské události snad uspiší chod věci.

Literatura

Auby, J.-F.: *Droit des collectivités périphériques françaises*. PUF, Paris 1992.

Belorgey, G.: *Saint-Pierre et Miquelon et le droit de pêche dans l'Atlantique nord-ouest*. La Documentation française, Paris 1993.

Deccker, P. de: *Etats et pouvoirs dans les territoires français du Pacifique*. L'Harmattan, Paris 1986.

Fortier, J.-C.: *Question sur l'Administration des DOM*. Economica, Paris 1989.

Louisor, G. A.: *L'Europe tropicale*. L'Harmattan, Paris 1994.

Luchaire, F.: *Le Statut constitutionnel de la France d'outre-mer*. Economica, Paris 1992.

Mathieu, J.-L.: *L'Outre-mer français*. PUF, Paris 1994.

Moutoussamy, E.: *Les DOM-TOM. Enjeu géopolitique, économique et stratégique*. L'Harmattan, Paris 1988.

Pujo, P.: *Mayotte la Française*. France-Empire, Paris 1993.