UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

František Ješina

Otázka regulace „otáčivých dveří“: případová studie Evropské komise

Bakalářská práce

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Zapletalová, Ph.D.

Olomouc
2020

Prohlašuji, že jsem Bakalářskou práci na téma *Otázka regulace „otáčivých dveří“: Případová studie Evropské komise* vypracoval samostatně pod odborným dohledem vedoucího bakalářské práce a uvedl jsem všechny použité podklady a literaturu.

V Olomouci dne 2. 5. 2020 ……

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. Markétě Zapletalové, Ph.D. za odborné vedení, za pomoc a rady při zpracovávání práce. Mé velké poděkování patří také celé rodině za její vstřícnost, podporu a trpělivost při mém studiu.

Obsah

Úvod 5
1 Otáčivé dveře: definičně-terminologické vymezení a kontext EU 10
1.1 Terminologie a problematika otáčivých dveří 10
1.2 Otáčivé dveře v Evropské unii 14
2 Analýza vývoje regulačního mechanismu v Kolegiu komisařů 22
2.1 První podoby regulace 22
2.2 Druhá a třetí reforma 25
2.3 Vznik aktuální podoby regulačního mechanismu 28
3 Současná podoba regulačního mechanismu a její reflexe 32
3.1 Současná podoba regulačního mechanismu 32
3.2 Reflexe případu Barrosogate 37
Závěr 41
Seznam použité literatury a pramenů 45
Literatura 45
Prameny 52
Seznam schémat 56
Abstrakt 57
Abstract 58

Úvod

Fenomén „otáčivých dveří[1]“ značí pohyb profesionálů z veřejně odpovědných postů do soukromého sektoru a naopak. Na jednu stranu lze jistě takové přesuny považovat za přirozený posun v kariérním životě, na druhou stranu, pokud nejsou dostatečně regulovány, mohou vést k nekontrolovaným střetům zájmů a k výraznému narušení důvěry ve státní i nadnárodní instituce. Jev otáčivých dveří je specifickou součástí širší problematiky lobbingu (Silva 2019: 273), jelikož právě lidé se zkušenostmi ve veřejné správě mají ty nejlepší předpoklady k úspěšnému lobbování svých bývalých kolegů a zároveň vzbuzují podezření z ovlivňování veřejných představitelů v šedé netransparentní zóně nejvíce. (Martínez 2016: 4) Zásadní téma v souvislosti s fenoménem otáčivých dveří je proto téma regulace, jemuž se doposud mnoho autorů nevěnovalo. Většinou je problematika otáčivých dveří zkoumána pouze jako postranní jev, přičemž se texty zaměřují především na regulační mechanismy lobbingu (např. Babák a Pitrová 2018, Bunea 2019, Chari et al. 2010) a ústředním bodem výzkumu je společný lobbistický rejstřík Evropského Parlamentu a Evropské komise[2]. Druhým typem výzkumu, kterého se regulace dotýká, ale není jím přímo řešena, je úroveň pěstované etiky v evropských institucích, kde je hlavní pozornost věnována příčinám a dopadům jednotlivých reforem na interinstitucionální prostředí. (např. Cini 2007; 2011; 2013; 2016; Hine, MacMahon 2004; Năstase 2013) Zatímco Evropský parlament žádnou konkrétní formu regulace otáčivých dveří pro poslance nikdy nenastavil[3] a jakýmkoliv reformám se vyhýbá, Evropská komise se o revizi regulačního mechanismu pro komisaře pokoušela již několikrát, a to zejména ve spojitosti s etickými skandály komisařů opouštějících kolegium.

Z těchto důvodů je předmětem bakalářské práce otázka regulačního rámce otáčivých dveří, konkrétně je tato problematika zkoumána v rámci nejvyšší úrovně Evropské komise, kterou je Kolegium komisařů. Časově se výzkum zabývá obdobím od konce 90. let, kdy korupční skandál Santerovy komise odstartoval otázku zvýšení transparentnosti, řešení konfliktů zájmů a regulování otáčivých dveří v kolegiu, až po skončení mandátu Junckerovy komise, jelikož právě předseda Jean-Claude Juncker reformoval regulační rámec jako poslední. Jeho předsednictví zároveň poznamenal nárůst problematických průchodů skrz otáčivé dveře. Bakalářská práce analyzuje vývoj a kriticky hodnotí současnou podobu regulačního

[1] V anglicky psané literatuře „revolving door phenomenon“ nebo pouze „revolving door“

[2] Celým názvem Jednotný transparentní rejstřík (JTR) byl institucemi založen na základě Interinstitucionální dohody o Jednotném transparentním rejstříku mezi Evropskou komisí a Evropským parlamentem v roce 2011.

[3] Europoslanci žádné post-mandátové regulaci nepodléhají, zatímco ostatní zaměstnanci Evropského parlamentu (asistenti etc.) podléhají regulaci dle Kodexu pro zaměstnance Evropské unie.

mechanismu, jenž má za úkol zabraňovat negativním efektům spojovaným s praxí otáčivých dveří. Problematika regulace a její fungování v praxi je proto objasňována s poukazy na konkrétní případy. Prvním stanoveným cílem práce je analýza vývoje a současného nastavení regulace otáčivých dveří v Evropské komisi, druhým cílem je kritické zhodnocení fungování regulace v praxi s ohledem na roli kolegia a předsedy Evropské komise. Na základě stanovených cílů si autor zvolil následující výzkumné otázky:

VO1: *Jaké jsou hlavní aspekty fenoménu otáčivých dveří v evropské aréně?* **VO2:** *Jakým způsobem se vyvíjel regulační rámec otáčivých dveří a jaký je jeho současný charakter?* **VO3:** *Nakolik funguje regulace fenoménu otáčivých dveří v případě Kolegia komisařů a lze ji považovat za dostatečnou?*

Text je kvalitativní případovou studií neboli detailním studiem jednoho případu. Jedná se o běžně užívanou metodu v politologické disciplíně. Předpokladem pro kvalitativní případovou studii je intenzivní sledování jednoho objektu, jednoho případu. (Drulák 2008: 32) Při využití kvalitativní případové studie je charakteristická kombinace různých metod, autor využívá zejména metody deskripce, explanace a analýzy. Za pomoci deskripce a explanace uvádí text první kapitoly čtenáře do definic a terminologie jevu otáčivých dveří, zatímco ve druhé a třetí kapitole převládá analýza. Analytická metoda umožňuje především přímé pozorování předmětu studie, kritický přístup k vývoji a podobě zavedených regulačních opatření a pomáhá tak zodpovědět stanovené výzkumné otázky. Výhodou kvalitativní případové studie je její schopnost zachytit unikátní vlastnosti, faktory a okolnosti zkoumaných problémů, které jsou zpravidla ostatními přístupy ztraceny. Velmi často jsou tyto jedinečné vlastnosti klíčem k porozumění celé situace. Za druhou největší výhodu případové studie považuje autor možnost zkoumání právě těch případů, jež jsou jak výzkumníkům, tak čtenářům vzdáleny, kde není možnost kontroly nad jednotlivými proměnnými, a kde se vyskytuje mnoho nepředvídatelných jevů nebo událostí. Naopak hlavní slabinou kvalitativní případové studie je zobecnění výsledků a jejich obtížná kontrola, neboť velikou roli mají subjektivní interpretace tvůrce výzkumu. To úzce souvisí s druhým úskalím kvalitativní případové studie, jímž je sklon ke zkreslení výsledků, který může být způsoben buď zaujatostí autora, nebo jeho nedostatečnou teoretickou citlivostí. (Drulák 2008: 86)

Práce je členěna do tří kapitol. První kapitola se zabývá definičně-terminologickým vymezením pojmu otáčivé dveře a představuje charakter studovaného fenoménu v kontextu Evropského parlamentu a Evropské komise. První kapitola se zaměřuje jak na obecnou rovinu zkoumaného jevu, tak na velmi specifickou podobu vztahu lobbingu a otáčivých dveří právě

ve zvolených evropských institucích. Autor se v první části práce soustředí na problematiku otáčivých dveří v kontextu dvou evropských institucí a jejich různých úrovní, jelikož studovaný fenomén není záležitostí pouze kolegia komisařů a europoslanců, nýbrž i dalších institucionálních pracovníků. První kapitola je rozdělena na dvě podkapitoly, z nichž první, ryze definičního charakteru, má za cíl uvedení do terminologie otáčivých dveří a rizik, která jev nutně obnáší, a to v obou směrech pohybu jedinců (tedy ze soukromého sektoru do veřejné funkce, nebo z veřejně odpovědného postu do privátní sféry). V druhé podkapitole se text věnuje aspektům fenoménu otáčivých dveří v evropských institucích, a to zejména pomocí reflexe role lobbingu na evropské úrovni, intenzity kontroverzních případů a v neposlední řadě institucionálních i neinstitucionálních aktérů, kterých se problematika nejvíce týká. Pro uvedení do problematiky regulace otáčivých dveří v evropské aréně je na závěr úvodní kapitoly uveden stručný přehled regulačních mechanismů doplněný schématem. Zvláštní pozornost je věnována základnímu osvětlení regulace v Evropské komisi.

V druhé kapitole autor analyzuje vývoj regulace otáčivých dveří na úrovni Kolegia komisařů. Práce v této kapitole podrobně sleduje vývoj regulace. Důraz je přitom kladen na okolnosti, které Evropskou komisi vedly k zavádění nových regulačních opatření a vliv ostatních aktérů, především Evropského parlamentu a Evropské rady. Jednotlivé podkapitoly vývoje regulace jsou logicky rozčleněny podle třech období. První podkapitola se věnuje nově zavedené podobě regulace, kterou nastavila Prodiho komise. Kolegium Romana Prodiho se rozhodlo pro regulaci pomocí přijetí Kodexu chování pro komisaře a založení Ad hoc etické komise. Způsob nastavení mechanismu reflektují i další dvě podkapitoly, které zkoumají jeho další vývoj. Druhá podkapitola se věnuje revizím regulace za předsednictví José Manuela Barrosa, zatímco ta poslední se soustředí na reformu bývalého předsedy Jeana-Clauda Junckera, který revidoval regulační mechanismus otáčivých dveří jako poslední.

V poslední kapitole je do hloubky rozebrána aktuální podoba regulačního rámce zavedeného Evropskou komisí a reflexe jeho fungování na případu bývalého předsedy Evropské komise, José Manuela Barrosa. První podkapitola se zabývá aktuálním regulačním rámcem otáčivých dveří. V této části text klade důraz jak na formální postup schvalování nových činností, tak na neformální zvyky, které se v procesu objevují. Poslední kapitolu zakončuje zkoumání případu Barrosogate, který velkou mírou přispěl k popularizaci fenoménu otáčivých dveří, a poodhalil některé reálné vlastnosti regulačního mechanismu otáčivých dveří.

Jelikož se práce věnuje velmi specifickému tématu, a to od definičně-terminologického vymezení fenoménu otáčivých dveří, přes analýzu vývoje jeho regulace až po reflexi

současného regulačního rámce, bylo potřeba vycházet z velkého množství literatury. Primárními zdroji, ze kterých autor souvisle čerpal v celé bakalářské práci, byly s ohledem na téma práce oficiální dokumenty evropských instituci, zejména pak Evropské komise a Evropského parlamentu. Přínosné byly jak při analýze vývoje, protože jejich pomocí autor pozoroval změny, které jednotlivé reformy přinesly, tak při závěrečné reflexi současného regulačního rámce.

Samotný akademický výzkum otáčivých dveří je na evropské úrovni nedostatečný. Pravděpodobným důvodem nedostatku je relativně krátká doba zkoumání fenoménu v souvislosti s evropskými institucemi. Kvůli absenci vědeckých prací v kontextu Evropské unie je k definičně-terminologickému vymezení v první kapitole použita literatura výhradně z amerického prostředí. Avšak vzhledem k tomu, že autor pracuje bez teoretického ukotvení, neshledává v oblasti definic a terminologie fenoménu otáčivých dveří žádné limity, které by znemožnily následnou reflexi fenoménu otáčivých dveří v kontextu evropské arény.

Autor v části definičního vymezení první kapitoly práce čerpá z několika publikací, zejména z *The value of the revolving door* (2014) od Simona Luechingera a Christopha Mosera a *Revolving door lobbyist and interest representation* (2014) od Timothyho M. LaPiry a Herschela F. Thomase. Dále je nezbytně nutné vyzdvihnout odbornou publikaci věnující se i britskému prostředí od Mirka Draca (2014), a to *Institutional corruption? The revolving door in American and British politics*. První kapitola je doplněna o texty Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Jsou to pak zejména *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest* (2009) a *Revolving doors a accountability and transparency-Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis* (2010). Publikace OECD jsou přínosné díky prvku sjednocení debaty fenoménu otáčivých dveří a rizik, které s sebou tento jev přináší.

Během analýzy vývoje regulačního rámce v druhé kapitole se práce, kromě dokumentů evropských institucí, opírá o odbornou literaturu analyzující příčinu, průběh a důsledek jednotlivých etických reforem ovlivňující podobu regulačního rámce. Mezi nejvíce využívané podklady pro druhou kapitolu patří kniha *From integration to integrity: Administrative ethics and reform in the European Commission* (2007) od politoložky Michelle Cini, jenž autorovi pomohla zejména při analýze vývoje. Sama autorka na svou práci navazuje několika dalšími výzkumy (2011, 2013a, 2013b, 2016). Právě jedna z navazujících studií byla pro autora velikým empirickým přínosem. Konkrétně odborná publikace *Institutional Change and Ethics Management in the EU's College of Commissioners* (2013b), jejíž součástí jsou rozhovory

s několika představiteli Kolegia komisařů, které autorovi umožnily ucelenější pohled na pozadí vzniku jednotlivých reforem. Obě výše zmíněné publikace se staly nejcitovanějšími v příslušném zaměření studia, což vypovídá o jejich rozhodující hodnotě.

Stěžejní složkou použité literatury ve třetí kapitole, věnující se kontextu Evropské unie a zároveň prolínající celou bakalářskou práci, je bezesporu kniha *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends* od editorek Doris Dialer a Margharethe Richter. Zmíněná publikace se sice prvotně zabývá lobbingem a nenabízí ucelený pohled na fenomén otáčivých dveří a jeho regulaci, nicméně v kapitole *The revolving door problem* nabízí Margarita Silva důležitou argumentaci propojení témat lobbingu a jevu otáčivých dveří, jakožto výrazně vzrůstajícího trendu v evropských institucích. V druhé části práce autor hojně využil kapitolu *Legal and ethical rules in EU decision-making:"Soft law" for targets and actors of lobbying* z téže publikace, tentokrát od dvojice Juliana Grada a Markuse Frischhuta, která analyzuje vnitřní regulační pravidla jednotlivých institucí. Regulační mechanismus se skládá, jak z vnitřních předpisů institucí, tak primárního práva, a proto autor rovněž čerpal z odborné publikace *The Ethical Spirit of EU Law* (2019), jež mu napomohla k úplnému analyzování podoby regulačního rámce. V neposlední řadě se autor spoléhá na konkrétní odborné články zveřejněné například v Comparative Political Studies, Journal of European Public Policy, a International Journal of Public Administration. K doplnění kontextuálních informací jsou v druhé a třetí kapitole využity články z relevantních internetových zpravodajství a deníků, například Politico a EU Observer.

1 Otáčivé dveře: definičně-terminologické vymezení a kontext EU

První kapitola se věnuje definičně-terminologickému vymezení fenoménu otáčivých dveří a jeho přítomnosti a pojetí v evropské aréně. Otázka otáčivých dveří je představena v kontextu širší problematiky střetu zájmů v situacích před nástupem do veřejného úřadu a po odchodu z veřejně odpovědného postu. Zvláštní pozornost je věnována konfliktům zájmů nastávajících po odchodu z veřejné správy, v rámci které se rozlišuje propojení fenoménu otáčivých dveří s problematikou lobbingu. V druhé části uvádí první kapitola kontext evropské arény, přičemž se nejdříve zaměřuje na obecné charakteristiky institucionálního prostředí a následně na specifika Evropského parlamentu a Evropské komise. Závěrem představuje první kapitola základní rysy regulací ve dvou zmiňovaných institucích.

1.1 Terminologie a problematika otáčivých dveří

Metafora „revolving door“, neboli otáčivé dveře, označuje pohyb jedinců mezi veřejným a soukromým sektorem. O otáčivých dveřích lze hovořit v případě, kdy je osoba ze soukromého podnikatelského sektoru jmenována do veřejně odpovědné pozice ve státní správě, nebo pokud se osoba, nějakou dobu zastávající pozici ve státní správě, rozhodne přejít do privátní sféry. (Lucca, Seru, Trebbi 2014: 65) Pojem „revolvers“ sice původně pochází z amerického prostředí, záhy byl ale výstižný slovní obrat převzat i do akademické debaty věnující se identickému jevu napříč všemi politickými systémy, tedy i na evropské úrovni. Fenomén otáčivých dveří má, podle některých autorů, například politologa Davida Zaringa, výhody, jakými jsou zejména zvyšování odborné kapacity veřejných institucí pomocí zaměstnanců ze soukromého sektoru na straně veřejné správy a zlepšenému know-how o rozhodovacích procesech na straně soukromých společností. Znalosti jedince umožňují vládě lépe reagovat na vzniklé potíže praktického charakteru, navíc odpadá nutnost dlouhého proškolování nového pracovníka ve funkci. (Zaring 2013: 546)

Britský politolog Mirko Draca považuje za hlavní doprovodnou skutečnost fenoménu otáčivých dveří potencionální konflikt zájmů. (Draca 2014: 13) Takové střety mohou v nejhorším možném scénáři vést ke zvýhodňování a zneužívání moci, diskriminačnímu zacházení, nedostatečné nestrannosti, nedůkladné objektivitě, a nakonec i k plýtvání veřejných prostředků. (OECD 2009: 15) V případě, kdy se jedinec rozhodne střetu zájmů využít ve svůj prospěch nebo ve prospěch svého zaměstnavatele, hovoříme o korupci a takový jev je ve veřejné správě nevítaný. (Fijnaut, Huberts 2002: 4) Konflikt zájmů je na jedné straně velmi jednoduché definovat, avšak zároveň velmi složité identifikovat. Podle OECD dochází ke střetu

zájmů ve veřejné službě pokud: „*(…) má veřejný činitel zájmy soukromé povahy, které by mohly nepříznivě ovlivnit výkon jeho úředních nebo politických povinností.*“ (OECD 2009: 8) Takovým konfliktům je zapotřebí se vyhnout. Minimalizuje se tak riziko poškození reputace veřejné zprávy. Fenomén otáčivých dveří je obousměrný jev, který má potenciál vyvolat hned několik střetů zájmů. Ty lze rozlišit zejména podle směru pohybu jedince, tedy jestli přichází ze soukromého sektoru do veřejné správy, či naopak z veřejné správy do soukromého sektoru. Ve druhém případě lze ještě odlišit specifickou kategorii zahrnující případy přesunů přímo do sféry lobbingu. Tito bývalí zaměstnanci veřejných úřadů ve službách lobby pak bývají označováni jako revolver lobbisté. (Draca 2014: 11)

Prvním směrem, kterým se otáčivé dveře pohybují, je ze soukromého sektoru do toho veřejného. Pohyb ze soukromého prostředí do veřejné správy bezpochyby vede ke zlepšení profesionality a odborné kapacity ve veřejných úřadech, nicméně na druhou stranu částečně vzbuzuje obavy ohledně možných konfliktů zájmů. (Martínez 2016: 8) Pohyby směrem do veřejných institucí jsou méně sledované, avšak nesou s sebou několik rizikových konfliktů. Ke střetům zájmů dochází, pokud jsou veřejní činitelé přicházející ze soukromého sektoru příliš tolerantní vůči společnosti nebo celému odvětví svého dřívějšího působení. (Luechinger, Moser 2014: 94) Otáčivé dveře jsou také způsob, kterým mohou společnosti efektivně ovlivňovat politiku, a to vysláním svého loajálního pracovníka přímo do centra jejího vytváření. V tom případě mohou jedinci zneužít své pravomoci ve prospěch vybraného subjektu za účelem vlastního zisku nebo pokračující přízně a příslibu navazujícího lukrativního zaměstnání po skončení mandátu. (Luechinger, Moser 2014: 95)

Existuje několik způsobů, jak může jedinec, který prošel otáčivými dveřmi do funkcí ve veřejné správě, ovlivňovat politiku ve prospěch jedné společnosti, případně celého odvětví. Zaprvé, soukromé společnosti mohou prostřednictvím svého spojence uvnitř státní organizace zasahovat do forem regulací, které přímo ovlivňují sektor jejich podnikání, nebo je nutí provádět určitá opatření (například ve formě snižování emisí v automobilovém průmyslu, nastavování stropu výše úrokových sazeb a různých poplatků ve finančním odvětví). (Carpenter, Moss 2013: 27) Za druhé, lidé dříve pracující v daném odvětví mohou stále udržovat vazby s firmou svého předešlého působení a upřednostňovat ji při přerozdělování finančních prostředků. V takovém případě hrozí, že by všichni účastníci výběrových řízení a žadatelé o dotace nedostávali z veřejných prostředků rovnoměrnou podporu. (Gely, Zardkoohi 2001: 288) Třetím způsobem využití takového napojení soukromníků na státní správu je získání legislativní úlevy. Nejčastějším a zároveň nejdiskutovanějším příkladem jsou

daňové úlevy. (Koh, Rajgopal 2015: 66) A nakonec, revolveři mohou úplně blokovat určité agendy, které chtěli projednávat jejich kolegové, a tak výrazně napomoct svému předchozímu zaměstnavateli. Případné střety zájmů jsou znepokojivé, neboť přímo dopadají na každodenní činnosti veřejné správy, zejména exekutivní, legislativní i regulační politiku. Ta může být posléze nastavena ve prospěch pouze některých aktérů. (tamtéž)

Zmiňovaným druhým směrem pohybu otáčivých dveří je odchod veřejných zaměstnanců (volených i jmenovaných funkcí) do služeb v soukromém sektoru. K potencionálnímu střetu zájmů samozřejmě může dojít i poté, co jedinci opustí veřejnou sféru. Jelikož disponují kontakty uvnitř veřejné správy a přístupem ke svým bývalým kolegům, mají vyšší vliv v jejím rámci, a jsou rovněž atraktivní zaměstnaneckou možností pro privátní společnosti. (Luechinger, Moser 2014: 96) Veřejní činitelé přecházejí do lukrativních pozic v soukromém sektoru, kde mohou využít svých vládních zkušeností a kontaktů ke svému prospěchu nebo prospěchu svého nového zaměstnavatele. Konflikt zájmů může mít v případě pohybu z veřejné správy do soukromého sektoru několik podob. Konfliktní situace vzniká, pokud se revolver pokusí zneužít svého vlivu u bývalých spolupracovníků, což je směřuje ke zvýhodnění společnosti, kde aktuálně pracuje. Takový jedinec eventuálně ani nemusí mít v úmyslu svůj potencionální vliv uplatnit, nicméně jeho bývalí kolegové se přesto mohou cítit pod tlakem a následně mohou učinit neobjektivní rozhodnutí. (OECD 2010: 21) Na druhou stranu, střet zájmů může nastat ještě před opuštěním veřejné funkce a fenomén otáčivých dveří je tak pouze jeho doprovodným jevem. Veřejní činitelé, kteří uvažují o opuštění svého postu, nebo se blíží konec jejich mandátu, mohou dopředu prozíravě myslet na vlastní budoucí zaměstnání. Jsou tak v pokušení poskytnout potencionálním zaměstnavatelům v soukromém sektoru preferenční zacházení ze své vlastní iniciativy za zřejmým účelem. Bývalí zaměstnanci, kteří využívají znalostí a renomé vyplývající z jejich minulé veřejné činnosti, mohou zneužít zasvěcených informací pro svůj vlastní ekonomický prospěch nebo prospěch svého momentálního zaměstnavatele. Mohou ho zastupovat v probíhajícím řízení ohledně záležitosti, do které byli zapojeni v minulosti a na základě této výhody obdržet výhodné smlouvy, zakázky či dotace. (Lazarus et al. 2016: 91)

Jako specifický typ pohybu otáčivých dveří z veřejné do soukromé oblasti můžeme vnímat situace, kdy se jedná o přesun bývalého veřejného činitele přímo do lobbistické sféry. Revolvers mají ty nejlepší předpoklady k tomu stát se lobbisty v instituci svého předešlého působení. Po opuštění veřejné správy jsou pak vyhledávanými potencionálními zaměstnanci lobbistických organizací, ale i společností, které zaměstnávají vlastní, tzv. „in-house“ lobbisty.

(OECD 2010: 19) Nejenže se daní jedinci výborně orientují v problematice procesů daného politického systému, mají zde kvalitní síť kontaktů, tím pádem jednodušší přístup k politickému rozhodování. (Luechinger, Moster 2014: 96) Zaměstnání bývalého veřejného činitele v soukromém sektoru tak má ve skutečnosti mnohdy zakrýt opravdový smysl jeho funkce, kterým je kromě politických zkušeností schopnost lobbovat. Problém u takových jedinců přirozeně vyvstává v případě, kdy se snaží lobbovat bývalé kolegy jménem svého nového zaměstnavatele. Jejich bývalí spolupracovníci se mohou z důvodu blízkých osobních vazeb nebo renomé bývalého veřejného činitele cítit pod tlakem, pod nímž poskytují těmto revolverům jisté preferenční zacházení. (LaPira, Thomas 2014: 5) Takové upřednostňování má za následek privilegovaný přístup některých společností k tvůrcům legislativy nebo vykonavatelům exekutivy prostřednictvím soukromé či dokonce tajné konzultace. Využití lidí procházejících otáčivými dveřmi jako lobbistů je jednoznačně jedním ze způsobů, jak získat větší vliv na veřejnou politiku. Otáčivé dveře se mnohdy stávají systematickým jevem a výměna zaměstnanců mezi veřejnou správou a lobby je považována za velmi rizikovou záležitost, jež v některých případech vede k selhání nastavení účinných regulací nebo dokonce k situacím, kdy si velké korporátní společnosti regulují vlastní odvětví samy. (tamtéž)

Právě ovlivňování politického dění ze strany korporátních hráčů za pomoci revolver lobbistů je odbornou veřejností a médii vnímáno jako jedna z nejkritičtějších oblastí fenoménu otáčivých dveří. (OECD 2010: 27) Negativním konotacím navíc přispívá i problematické vnímání činností spjatých se samotným lobbingem. Nečestné chování, zkorumpované praktiky, některé nadstandartní vztahy s veřejnými činiteli a schůzky v „šedé“ netransparentní zóně zvyšují obavy veřejnosti a nutí státní i nadnárodní organizace zavádět restrikce a regulace týkající se otáčivých dveří i lobbingu. (Law et al. 2011: 412) Pouze několik zemí a nadnárodních institucí reagovalo na trend otáčivých dveří zavedením určitých omezení navazující činnosti svých zaměstnanců. Prozíravě se tak snaží předejít různým pochybením, která by snížila jejich důvěryhodnost. V praxi jsou zaváděny různé regulace, mezi nejčastější patří zaměření se na dobu po působení ve veřejném úřadu, naopak činnostem jedince před tímto působením se příliš nevěnují. Nejčastější formou regulace je zavedení tzv. „cooling-off period“, tedy tzv. časového moratoria, během kterého se bývalým zaměstnancům některé činnosti buď zakazují, nebo jsou povinni o nich informovat své předešlé zaměstnavatele. Délka takových období se výrazně liší v závislosti na pravidlech jednotlivých států a organizací. Mezi časté restrikce po dobu moratoria patří právě zákaz lobbování v instituci svého předešlého působení, či zákaz účasti na vypisovaných tendrech a dotacích. (OECD 2013: 56)

1.2 Otáčivé dveře v Evropské unii

Fenomén otáčivých dveří rozhodně patří v Evropské unii k ustálené praxi. Aféry posledních dvaceti let upozornily na dlouhodobý a rozsáhlý problém dalšího zaměstnávání politiků a úředníků po ukončení jejich kariéry v jednotlivých evropských institucích. (Dialer, Richter 2019: 7) Napojení politických elit na soukromý byznys je vnímáno od počátku procesu evropské integrace a vychází ze samotného charakteru jejího vývoje, protože se integrace nejdříve soustředila zejména na slučování vybraných průmyslových odvětví jako uhlí a ocel. S vývojem Evropského hospodářského společenství (posléze Evropské unie) narůstala další agenda. S daleko širším působením evropských institucí se začal měnit i trend vnímání problematiky otáčivých dveří. (Vaubel, Klingen, Müller 2012: 63) Fenomén otáčivých dveří je na evropské úrovni spojován zejména s lobbingem. Toto spojení má v evropských institucích velmi specifickou podobu, přičemž lobbing je v Bruselu sám o sobě intenzivním odvětvím, kde pracuje odhadem 30 000 lidí. (Clausen 2011: 4)

Na spojitosti mezi otáčivými dveřmi a lobbingem upozorňují zejména aktivistické organizace, které se snaží docílit větší transparentnosti politického rozhodování v Evropské unii. Mezi největší, nejaktivnější a rozhodně nejviditelnější kritiky napojení revolver lobbistů na evropské instituce patří koalice *Aliance pro transparentní lobbování a etickou regulaci* (Alter-EU) sdružující 200 zájmových skupin, mezi které se řadí soukromé subjekty, odborové organizace ale i neziskové organizace a think-tanky.[4] Jeden ze členů zmíněné koalice, *Corporate Europe Observatory*, zprovoznil v roce 2007 program *RevolvingDoorWatch*, pomocí kterého mapuje a zveřejňuje kontroverzní průchody evropských veřejných činitelů skrze otáčivé dveře do lobbistických služeb. (tamtéž) Nezisková organizace se inspirovala americkým serverem *Opensecret* mapujícím podezřelé přechody v Kongresu, nicméně oproti němu má jisté limity. Americká verze čerpá data zejména z povinného registru lobbistů, ve kterém lze poměrně jednoduše dohledat dotyčného revolvera a subjekt, za který lobboval. (Alter-EU 2020) Evropská unie sice disponuje lobbistickým registrem, ale ten není v případě Evropského parlamentu a Evropské komise povinný. Z čehož vyplývá, že se evropská verze musí spoléhat na pozorování jiných veřejně dostupných zdrojů, jakými jsou například v případě Komise zápisy ze schůzek lobbistů a úředníků/politiků a v případě Parlamentu udělené vstupní pasy[5].

[4] Mezi nejvýznamnější členy koalice patří Access Info Europe, Friends of the Earth Europe, SpinWatch, Corporate Europe Observatory, LobbyControl, Greenpeace European Union nebo European Federation of Journalist. (Alter-EU 2020)

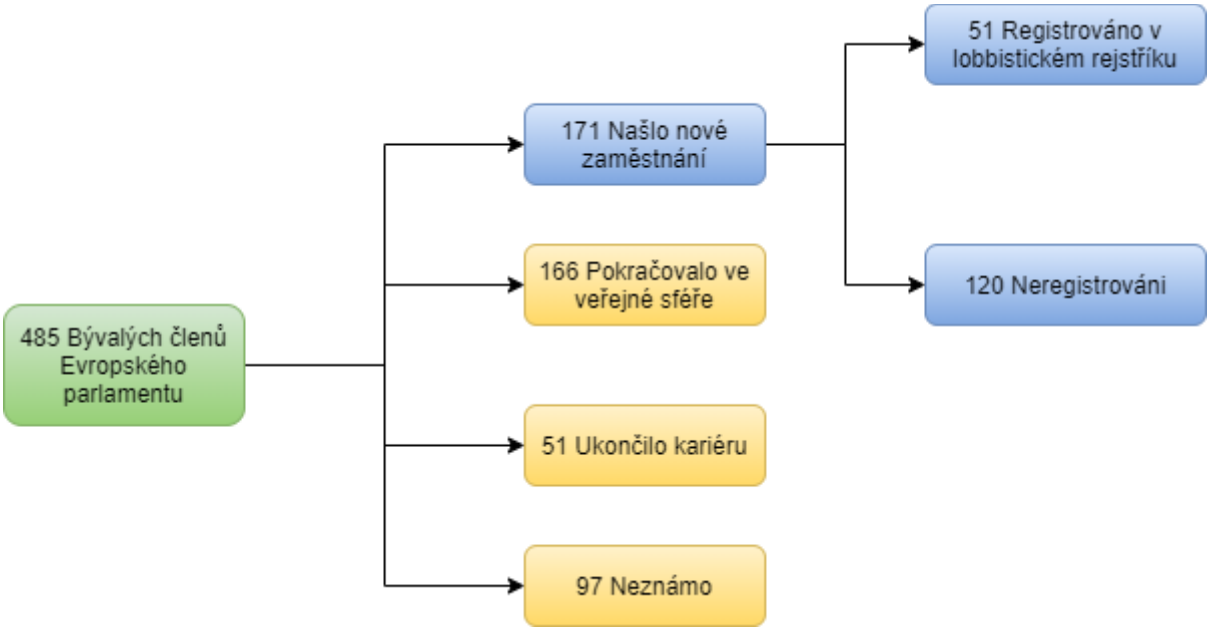
[5] Vstupní pasy slouží lobbistům k jejich identifikaci při vstupu do budov Evropského parlamentu.

V rámci Evropské unie je největší pozornost věnována především otáčivým dveřím mezi Evropským parlamentem, Evropskou komisí a korporátním sektorem. Bývalí europoslanci a jejich asistenti, jakož i odborníci z politických skupin a sekretariátu, jsou přitažlivými zaměstnanci pro organizace ovlivňující legislativní proces. Na rozdíl od Evropské komise a jejích relativně asertivních pravomocí, které ovládly prvních několik desetiletí Evropského společenství, byl Evropský parlament ponechán bez významné role, a tudíž pro lobby nebyl zajímavým cílem. Změna rovnováhy moci a posun jeho interinstitucionální pozice se začaly projevovat s novými smlouvami a znamenaly rapidní navýšení lobbistických aktivit uvnitř Parlamentu. Jak uvedl Wilhelm Lehmann: „*(…) za posledních 20 let se stal Evropský parlament stejně důležitým lobbingovým adresátem společností, obchodních sdružení, konzultantů pro veřejné záležitosti a občanských akčních skupin jako Evropská komise.*“ (Lehmann citován in Coen and Richardson 2009: 40) Primárním cílem lobbistů je představit konkrétní informace poslancům Evropského parlamentu a ovlivnit předpisy týkající se jejich sektoru. (Bouwen 2002: 362) Parlament je na rozdíl od zjednodušených hierarchických organizací, jako jsou národní ministerstva a národní parlamenty, heterogenní a multipolární institucí s víceúrovňovými příležitostmi k vetování návrhů, tím pádem také mnohými příležitostmi pro lobbisty k „(…) *obchodování s koňmi.*“ (Lehmann citován in Coen and Richardson 2009: 40) Pokud zájmové skupiny chtějí maximalizovat svůj vlastní vliv a úspěch ve vnitřním prostředí Evropského parlamentu, musí ovládnout lobbovací techniky, např. ustavování lobbistické koalice a vytváření kontaktních sítí v kombinaci se znalostí konkrétních specifik instituce. Europoslanci jsou velmi závislí na technických a odborných znalostech a praktické pomoci úředníků a zaměstnanců výboru. (Bouwen 2002: 362) Takové prostředí je perfektní pro lobbisty, kteří mohou na jedné straně zásobovat úředníky velmi potřebnými informacemi, a na straně druhé vytvářet manévrovací prostor pro ovlivňování rozhodnutí v Evropském parlamentu.

Revolver lobbisté společnostem přinášejí širokou kontaktní síť, zasvěcené zkušenosti a vliv plynoucí z jejich renomé. Bývalí europoslanci navíc disponují doživotně platným pasem pro přístup do Evropského parlamentu. (Silva 2019: 275) Počet poslanců a dalších zaměstnanců Evropského parlamentu, kteří po vypršení poslaneckého mandátu hledají nové uplatnění, se v průběhu let poměrně výrazně zvyšuje. Počet samotných poslanců Evropského parlamentu se zvýšil ze 410 v 80. letech až na 751 členů v roce 2013 (dnes 705), po rozšíření EU z 9 na 28 členů (respektive 27 členů). V průměru polovina poslanců Evropského parlamentu se mění s každou další volbou. (Parliament 2018)

Po volbách v roce 2014 byla výměna v některých zemích obzvláště vysoká (90,5 % v Řecku; 67,1 % v Itálii). (Freund, Bendel 2017: 13) Výměna poslanců a ostatních zaměstnanců znamená, že mnoho lidí hledá po volbách nové zaměstnání. Podle výzkumu Freunda a Bendela pro registrované lobbyistické organizace nyní pracuje 30 % ze 171 poslanců, kteří skončili mandát v roce 2014. (viz schéma č. 1)

Schéma č. 1. Další činností bývalých europoslanců



Autor: vlastní zpracování, zdroj: Freund, Bendel 2017: 15

Veřejnost a instituce se ve většině případů dozvídají o nových kontroverzních povoláních bývalých poslanců Evropského parlamentu z médií. V tom okamžiku je již příliš pozdě na to, aby bylo možné zvládnout všechna rizika střetu zájmů a chránit dobré jméno instituce. Skutečností je, že Evropský parlament otáčivé dveře v době po skončení poslaneckého mandátu nijak nereguluje. Bývalí evropští poslanci mají dokonce ty nejlepší předpoklady k lobbování svých následovníků nebo bývalých kolegů, jelikož jim zůstávají jejich parlamentní vstupní pasy. V Parlamentu teoreticky existuje pravidlo nepoužívat doživotní poslanecký pas k lobbování, prakticky je však velice těžké kontrolovat dodržování takového předpisu a vstupy bývalých poslanců do parlamentních budov regulovat. (Parliament 2003)

Jakožto nejvíce lobbovaná instituce však na sebe, ještě častěji než Evropský parlament, strhává pozornost Evropská komise. Příčinou jsou zejména skandály bývalých komisařů, kteří přešli z veřejných funkcí na poradní nebo řídící funkce ve velkých korporacích aktivně se snažících ovlivňovat evropskou politiku. (Vaubel, Klingen, Müller 2012: 65) Podle

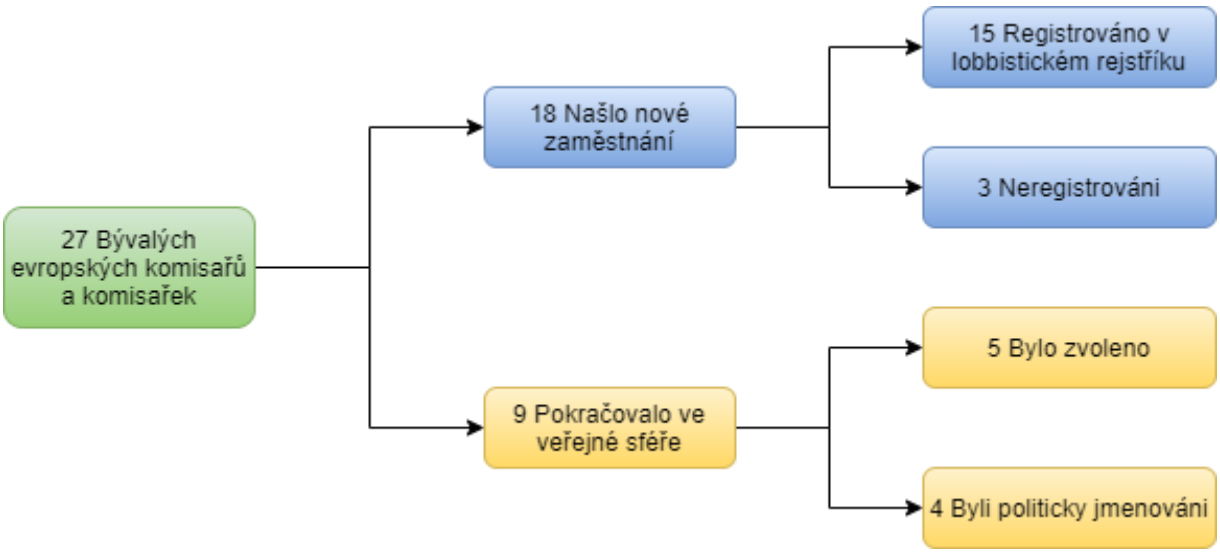
dosavadních průzkumů tvoří 20 % korporátních lobbistů v Bruselu lidé se zkušeností z Berlaymontu. V případě společnosti Google se číslo vyšplhalo dokonce až na 50 %. (Freund, Bendel 2017: 15)

Pro kvalitní fungování Evropské komise jsou také důležité vnější zdroje. (Coen, Richardson 2009: 19) Lobbing je Komisí uznáván za legitimní politickou činnost (Buholzer 2008: 8), protože sama s jeho pomocí čerpá jak informace o cílovém prostředí jednotlivých politik, tak kontakty se zájmovými skupinami (občanskou společností). (Bitoni, Harris 2017: 34-35) V rané fázi formování politiky, která se odehrává právě v Komisi, lobbisté prosazují změny v legislativním návrhu mnohem snadněji. Takové neformální zásahy do vytváření legislativy jsou pro ně bezesporu výhodné. Na druhou stranu od nich Evropská komise vyžaduje zdroje potřebné pro její fungování: informace a odbornou kapacitu. (Bouwen 2002: 373) Z toho důvodu podporuje zapojení lobbistů do jednotlivých fází formulace politiky. Problémy nastávají, pokud zájmové skupiny nemají rovný přístup k rozhodovacímu procesu. Například, jestliže Komise nekonzultuje legislativní návrhy s nevládními organizacemi a s veřejnými zájmovými skupinami stejně jako se zástupci soukromých zájmů. Následné vnímání nerovností v zastoupení reprezentace zájmů v Komisi s nejvyšší pravděpodobností vede k narušení důvěryhodnosti instituce. Sami lobbisté při projednávání pro ně zajímavé agendy navazují kontakty a mobilizují své přirozené spojence uvnitř Komise. (Coen, Richardson 2009: 19) Při utváření neformálních kontaktních sítí a následném využívání takových spojení v Evropské komisi má jednoznačnou výhodu revolver lobbista. Jednak se v Evropské komisi rozhodně lépe orientuje, ale také disponuje rozsáhlou sítí kontaktů uvnitř instituce a v souvislosti s jeho bývalou pozicí jistým renomé bruselské „elity“, které mezi sebou zaměstnanci Komise pěstují. (Allinas, Suleiman 2012: 210)

V Evropské komisi je fenomén otáčivých dveří sledovanou záležitostí již od druhé poloviny 90. let, kdy srpnu roku 1999, pouze tři měsíce po pádu Santerovy komise, německý komisař pro vnitřní trh a průmysl Martin Bangemann oznámil úmysl opustit kolegium a přesunout se do představenstva španělského telekomunikačního gigantu Telefónica. Přesunem z vrcholné pozice unijní exekutivy vyvolal rozporuplné reakce nejen v prostředí institucí, nýbrž i ve veřejném prostoru. (Cini 2013b: 443) Fenomén otáčivých dveří v Evropské komisi poutá pozornost právě s končícím pětiletým mandátem Kolegia komisařů, se kterým kromě samotných komisařů opouští Evropskou komisi i jejich kabinety. (Vaubel, Klingen, Müller 2012: 58)

Z uskutečněného průzkumu Freunda a Bendela vyšel najevo rozsah otáčivých dveří jako systematického jevu v Evropské komisi. Podle výsledků šetření z 27 komisařů, kteří opustili Komisi společně s předsedou José Manuelem Barrosou v říjnu 2014, prošlo otáčivými dveřmi ihned 15 eurokomisařů. (Freund, Bendel 2017: 21) Bezesporu největší překvapení způsobil případ odstupujícího předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa, který přijal nabídku připojit se k investiční bance Goldman Sachs International. (Maxwell 2016) Podobně se rozhodla bývalá komisařka pro digitální agendu Neelie Kroes, když začala pracovat pro řadu korporátních společností včetně Uberu. Někteří další komisaři také nastoupili na nové, bezpochyby kontroverzní pozice, a to například v těžební společnosti ArcelorMittal, automobilce Volkswagen nebo v Bank of America. (Panichi 2015) Zmíněné případy jsou součástí daleko širšího obrazu bývalých komisařů a seniorních úředníků, kteří se uchází o zaměstnání v privátní sféře. (Panichi, Livingstone 2015) Jedna třetina bývalých komisařů, kteří působili v Barrosově komisi, prošla otáčivými dveřmi do soukromého sektoru, a více než polovina bývalých komisařů je nyní zaměstnána v organizacích evidovaných v evropském lobbistickém rejstříku, tudíž se stali revolver lobbisty. (viz. schéma č. 2)

Schéma č. 2. Další činnosti bývalých eurokomisařů



Autor: vlastní vypracování, zdroj: (Freund, Bendel 2017: 21)

Největším lobby v rámci Evropské unie je již dlouhou dobu finanční sektor, a to od začátků diskuze o zavedení eurozóny. (Vaubel, Klingen, Müller 2012: 63) S tím úzce souvisí i znepokojení z nárůstu přechodů mezi finančním sektorem a Evropskou komisí pomocí otáčivých dveří. Za posledních 6 let se takových případů objevilo nejméně 17. (Freund, Bendel 2017: 22) Jak již bylo zmíněno, nejvýznamnějším případem za posledních 20 let je bezesporu

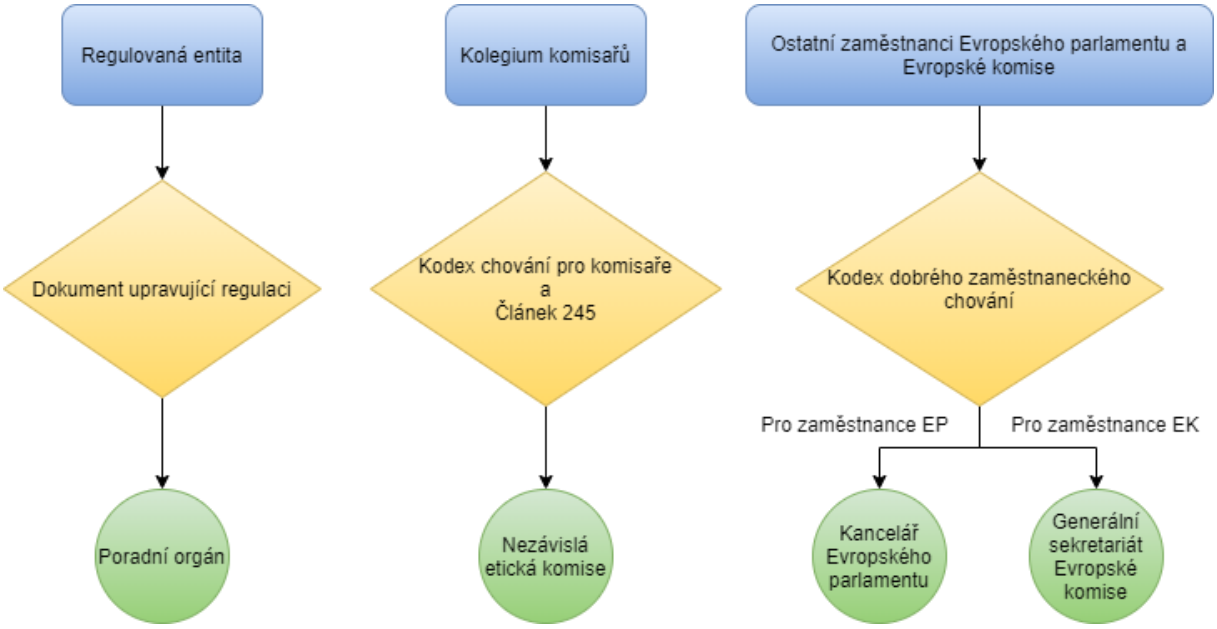
role bývalého předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa jako člena předsednictva a zároveň poradce pro Brexit v bankovní společnosti Goldman Sachs International. (Ariés 2016) Mezi lety 2004 až 2014 Barroso patřil mezi nejmocnější osoby na evropské úrovni. Goldman Sachs International již tradičně a opakovaně získává vliv na evropské úrovni prostřednictvím otáčivých dveří. Privilegovaný přístup, veliký vliv a know-how Goldman Sachs byl v orgánech Evropské unie, včetně Evropského parlamentu, Evropské komise a Evropské centrální banky, několikrát posílen náborem prostřednictvím otáčivých dveří. (K případu Barrosogate viz kap. 3)

Další obor, jenž stojí za zmínku v souvislosti s lobbingem a otáčivými dveřmi je digitální průmysl. Například projekt *Transparency Google* vytvořený za účelem zmapování rozsahu náboru Googlu prostřednictvím otáčivých dveří zjistil, že: „*Google dramaticky zintenzivnil najímání bývalých úředníků z institucí těsně poté, co Evropská komise v roce 2011 zahájila své první vyšetřování údajného porušení antimonopolních pravidel digitálních společností.*“ (TTP 2015) V roce 2011 prošlo otáčivými dveřmi celkem 18 jedinců, což je více než dvojnásobek předchozího roku a více než trojnásobek počtu v kterémkoli předchozím roce zahrnutém do analýzy. (tamtéž) Dalším případem otáčivých dveří týkající se digitální agendy přímo z Kolegia komisařů, opakovaně vzbuzujícím pozornost médií, je etické pochybení bývalé dvojnásobné komisařky Neelie Kroes, komisařky pro soutěž (2004-2010) a později pro digitální agendu (2010-2014). Kroes je pozoruhodný příklad otáčivých dveří, jelikož vstoupila do Komise s již rozsáhlým korporátním životopisem. Wall Street Journal v návaznosti na schválení Kroes na post komisařky napsal: „*Europoslanci uznávají, že se nikdy nezabývali kandidátem s tak rozsáhlými obchodními vazbami a potenciálními konflikty.*“ (Barrionuevo a Michaels 2004) Bývalou komisařku provázely potenciální střety zájmů celé její dvojnásobné funkční období, navíc se po konci mandátu v Komisi přesunula do několika společností včetně Uberu, který spadal do jejího dřívějšího digitálního portfolia. (Panichi 2015)

Vzhledem k rizikům, které fenomén otáčivých dveří odráží, se některé evropské instituce rozhodly pohyby svých bývalých zaměstnanců regulovat. Evropský parlament další činnosti europoslanců jinak neupravuje, na druhou stranu jsou předmětem regulace jejich asistenti a ostatní stálí zaměstnanci Parlamentu. Pro ně ustavuje pravidla Kodex dobrého chování pro zaměstnance Evropské unie. (Commission 2000) Evropská komise, na rozdíl od Evropského parlamentu, otáčivé dveře reguluje na obou úrovních, respektive jak na úrovni kolegia, tak ostatních, hierarchicky nižších orgánů. Pro řadové pracovníky Komise platí identická pravidla jako pro asistenty a další zaměstnance v Evropském parlamentu, přičemž

každá instituce má vlastní orgán, který jeho dodržování hlídá. (Nastase 2013: 66) Na nejvyšší úrovni v samotné Komisi pak pohyb prostřednictvím otáčivých dveří ošetřuje *Kodex chování pro členy Evropské komise* a na regulaci formálně dohlíží Nezávislá etická komise[6]. (viz. schéma č. 3)

Schéma č. 3 Zjednodušený současný regulační rámec



autor: vlastní vypracování, zdroj: Dialer, Richter 2019: 308

Kromě kodexu jsou bývalí komisaři, jako jediní zaměstnanci všech evropských institucí, vázáni článkem 245 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zní: „*Během funkčního období nesmějí členové Komise vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost. Při svém nástupu se slavnostně zavazují dodržovat během výkonu své funkce i po jeho ukončení povinnosti vyplývající z jejich postavení, zejména povinnost čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po uplynutí funkčního období. V případě porušení těchto povinností může Soudní dvůr na návrh Rady rozhodující prostou většinou nebo Komise rozhodnout podle okolností o odvolání člena podle článku 247 nebo o odnětí jeho nároku na důchod nebo jej nahrazující požitky.*“ (Commission 2007)

Klíčovou pasáží, z pohledu regulace otáčivých dveří v Kolegiu komisařů, je „*(...) povinnost čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po uplynutí funkčního období.*“ (tamtéž) a případný trest, kterým je rozhodnutí Evropského soudního dvoru o odebrání renty. Článek 245 je jedinou pevnou součástí

[6] Původně Ad hoc etická komise byla přejmenována na Nezávislou etickou komisi v lednu 2018.

regulačního mechanismu, protože se jedná o primární právo Evropské unie a Kolegium komisařů ho nemůže měnit. Z toho důvodu není předmětem analýzy v následující kapitole. Nevýznamnou změnou bylo přečíslování článku Lisabonskou smlouvou z původního článku 213 na nynější 245, přičemž jeho obsahová stránka se nijak nerevidovala. (tamtéž)

2 Analýza vývoje regulačního mechanismu v Kolegiu komisařů

V druhé kapitole je provedena analýza vývoje regulace otáčivých dveří a okolností, které k postupným revizím regulačního rámce vedly. Středobody regulace se bezesporu staly Kodex chování pro členy Evropské komise a Ad hoc etická komise, které byly poprvé zřízeny Prodiho komisí. Zvláštní pozornost je věnována okolnostem vzniku a podoby regulace za předsednictví Romana Prodiho, Josého Manuela Barrosa a Jeana-Clauda Junckera. Jednotlivé podkapitoly primárně uvádí do kontextu vznik regulace a následně analyzují role dalších aktérů při samotné tvorbě. Poslední část každé podkapitoly vyhodnocuje změny v regulačním mechanismu.

2.1 První podoby regulace

První regulace otáčivých dveří v kolegiu Evropské komise vznikla jako vedlejší produkt etických pravidel, které byly součástí daleko rozsáhlejší reformy celého aparátu Komise. (Hooghe 2005: 870) Impulsem se stal korupční skandál Komise Jacquese Santera v roce 1999. (van Gerven 2000: 45) Zpráva Evropského účetního dvora tehdy obvinila francouzskou komisařku pro vědu a výzkum (dříve premiérku Francie) Edith Cressonovou z toho, že neuhlídala zbytečné odvody peněz z programu pro vzdělávání mládeže, a navíc v něm bez určení důvodu zaměstnávala a prémiemi odměňovala blízkého rodinného přítele. (Cini 2007: 112) Reakcí na skandál okolo Cressonové byla zpráva nezávislého vyšetřovacího výboru Evropského parlamentu, která nesla název *První zpráva o obvinění z podvodu, špatného řízení a nepotismu v EK*, a nařkla celou Evropskou komisi ze ztráty kontroly nad vlastní, údajně čím dál více zkorumpovanější, byrokracií. (Parliament 1999a) Z důvodu vyvolané krize odstoupilo celé tehdejší Kolegium komisařů necelý týden před stěžejním Berlínským summitem, kde se měly projednávat otázky týkající se doposud největšího plánovaného rozšíření Evropské unie spolu s palčivým tématem dramatického navýšení odvodů členských příspěvků do evropského rozpočtu. (Hine, McMahon 2004: 27) Předseda Santer se nacházel ve složité situaci, kdy si Evropská komise v žádném případě nemohla dovolit ztrátu legitimity a musela podniknout razantní kroky k okamžité, byť pouze částečné, nápravě. Předseda Komise navíc v té době nedisponoval pravomocí odvolat jednotlivé komisaře[7]. Také z toho důvodu bylo po nočním jednání 15. března 1999 kolegiem rozhodnuto o jeho kolektivní rezignaci[8]. (Topan 2003: 3)

[7] Předseda Evropské komise získal pravomoc odvolávat jednotlivé komisaře se souhlasem zbytku kolegia až na základě smlouvy z Nice. Inovace byla reakcí na problém Santera, který nemohl odvolat Cressonovou, aniž by nerezignovala celá komise. Lisabonská smlouva pak ještě více posílila pozici předsedy a dala mu pravomoc odvolat komisaře i bez souhlasu Kolegia komisařů.

[8] I když se Kolegium komisařů rozhodlo pro kolektivní rezignaci, muselo dosloužit období do schválení nového složení, které proběhlo v září 1999.

Zatímco Santerova Komise dosluhovala do doby schválení nového složení kolegia, rozšířil otázku etického chování komisařů Martin Bangemann, když oznámil odchod z Kolegia komisařů do výkonné rady španělského telekomunikačního gigantu Telefónica. Martin Bangemann zveřejnil úmysl vstoupit do představenstva španělské korporace v červenci 1999, s čímž spojil oznámení o rezignaci na veškeré povinnosti související s výkonem funkce v Evropské komisi. (Cini 2007: 113) Tento překvapivý krok jeho kolegové odsoudili, přičemž dosluhující Santerova komise uvedla, že správným způsobem, jak přistoupit ke změně zaměstnání, by bylo nejprve ukončit své působení v instituci, a až poté hledat nový pracovní post. Kolegium dalo odstupujícímu komisaři prostor své rozhodnutí vysvětlit, nicméně po pěti minutách ho předseda Santer požádal, aby místnost opustil. (Commission, 1999a) Martin Bangemann byl následně ze své funkce uvolněn a z rozhodnutí Evropské rady pokračoval v Komisi jako komisař bez portfolia, jeho povinnosti převzal komisař pro soutěž Karel van Miert. (tamtéž) Martin Bangemann byl ve svém úřadu odpovědný za informační a telekomunikační politiku Evropské unie od roku 1992 a jeho vztah se společností Telefónica sahá nejméně do roku 1994. V tomto roce totiž zahrnul tehdejšího ředitele společnosti Cándida Velázques-Gastelu do tzv. Vysoké poradní skupiny pro informační a telekomunikační společnosti. (Dimitrakopoulos 2004: 12)

Kromě uvolnění Bangemanna z portfolia požádala Evropská rada Evropský soudní dvůr o přezkum vzniklé situace, a to, zda nedošlo k porušení článku 213 smlouvy o fungování Evropského hospodářského společenství[9] a závazků z něho vyplývajících, zejména „*(...) povinnosti čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po uplynutí funkčního období.*“ (Parliament 1999b) Nicméně samotná Rada o několik měsíců později svoji žádost o přezkum článku 213, na základě dohody s Martinem Bangemannem, stáhla. (Council 1999) Bývalý komisař se, pod hrozbou odejmutí renty, zavázal svůj nástup do společnosti Telefonica odložit o dvanáct měsíců ode dne složení funkce v kolegiu. (Corporate Observatory 2000)

Při konsekvencích bezprecedentní situace musel nový předseda Romano Prodi řešit velice komplikovanou a komplexní krizi etického chování komisařů. Reforma musela v první řadě reflektovat aféru okolo Edith Cressonové a defraudace unijních finančních prostředků, a v druhé řadě vedlejší, avšak velmi kontroverzní, situaci zcela absentující regulaci otáčivých dveří. Odpovědí nového předsedy Romana Prodiho se stal avizovaný Kodex chování

[9] Po přijetí Lisabonské smlouvy se článek 213 přesunul pod číslo 245.

pro komisaře, schválený v červenci 1999 a ustavení Ad hoc etické komise z března 2004. (Cini 2013b: 450) Kodex chování vstoupil v platnost s nastoupením nové Prodiho komise do funkce (18. září 1999). Jelikož Kolegium komisařů schválilo vznik kodexu na ustavující schůzi, neměl ani Evropský parlament, ani Evropská rada na jeho obsah vliv. Schválený kodex se týkal stávajícího Kolegia komisařů a nezahrnoval členy předchozích komisí. (European Commission 1999b, Menzel 2005: 151) Druhým významným krokem bylo zřízení Ad hoc etického výboru na konci roku 2003, který měl za úkol poskytovat poradenství ve všech etických otázkách týkajících se kolegia, tudíž i v posuzování otázky otáčivých dveří. Tři členové prvního etického výboru byli jmenováni Kolegiem komisařů na návrh jeho předsedy na začátku roku 2004, před koncem funkčního období Prodiho komise. Spolu s bývalými komisaři Delorsovy a Santerovy komise Italem Filippo Maria Pandolfim a Karlem Van Miertem byl jako poslední člen Ad hoc etické komise jmenován John L. Murray, dříve soudce Evropského soudního dvoru. Ačkoliv je navržení kandidátů zcela na výběru předsedy Evropské komise, od jejího založení respektují nastupující předsedové nepsané pravidlo nominování alespoň jednoho bývalého soudce z evropské úrovně. (Nastase 2013: 69; European Commission 2004a)

Kodex odrážel fenomén otáčivých dveří pouze v jenom bodu, zavedl jednoleté moratorium, během kterého musel bývalý komisař informovat Komisi o svých plánovaných pracovních aktivitách, a zároveň požádat aktuální Kolegium komisařů o autorizaci. Pravidlo mělo zamezit konfliktům zájmů, které mohly nastat v případě spojitostí nového zaměstnání jedince s dřívějším svěřeným portfoliem. První Kodex chování pro komisaře tak účelům regulace dobře neposloužil. Potvrdilo se, že byl představen pouze účelově s cílem omezit kritiku Evropské komise a naklonit si podporu Evropského parlamentu při schvalování nového předsedy Romana Prodiho, potažmo jeho Kolegia komisařů. Hlavním důvodem takového mínění byl fakt, že kodex pouze reflektoval podmínky, na základě kterých se Martin Bangemann dohodnul s Evropskou radou o stažení vzájemných žalob u Evropského soudního dvoru.

Ad hoc etický výbor byl také předmětem kritiky, protože pracoval podle kritérií, která nebyla veřejně dostupná, stejně tak jako korespondence mezi etickým výborem a kolegiem a samotné zápisy z jejich schůzek. Druhou slabinou etické komise zůstalo omezení jednání pouze na žádost předsedy Evropské komise. Její usnesení navíc nebylo závazné a mělo pouze napomoci předsedovi komise, potažmo kolegiu, při rozhodování o výsledném verdiktu. (Dercks 2001: 350) Druhá vlna diskuze o etické povaze Ad hoc etické komise následovala v roce 2004,

kdy byli vůbec poprvé jmenováni její členové. (European Commission 2004a) Mezi nimi se objevilo jméno bývalého dvojnásobného evropského komisaře Karla Van Mierta, který Berlaymont opustil v srpnu 1999 s pádem Santerovy komise. Sám Van Miert začal v únoru 2000, téměř okamžitě po ukončení kariéry v Evropské komisi, pracovat v poradenské skupině korporace Philips a zasedal v radě švýcarské letecké společnosti SairGroup. Bývalý komisař sice žádná pravidla neporušil, protože se na něho žádná nevztahovala, ale jeho nominace na člena Ad hoc etické komise výrazně zpochybnila pověst nově vzniklého etického orgánu.[10](CEO 2000)

2.2 Druhá a třetí reforma

Druhá reforma regulace byla spojena s dalším odhalením korupčních praktik v aparátu Evropské komise, ukazujícím na přetrvávající problematický stav instituce, i když se nejednalo přímo o komisaře. Nastalá situace vygradovala, zejména zásahem Evropského parlamentu, až k revizi regulačního mechanismu i v Kolegiu komisařů.

Hlavní účetní Marta Andreasen poukazovala během jara roku 2002 na nesrovnalosti a nelegální machinace v účetních uzávěrkách Komise, které umožňovaly odvod peněz z unijních na soukromé účty některých zaměstnanců. (Rettman 2006) Nicméně ani komisařka pro rozpočet Michaele Schreyer, ani předseda Romano Prodi námitky nevyslyšeli, a tak se Andreasenová obrátila na rozpočtový výbor Evropského parlamentu. (Cini 2013a: 1148) Kolegium komisařů reagovalo odstavením Marty Andreasenové z pozice hlavní účetní Komise v květnu 2002. Europoslanci, znepokojeni neadekvátním řešením problémů kolegiem, hrozili přes parlamentní rozpočtový výbor blokováním výplat a nevyplacením výdajů samotným komisařům. (Gusta 2006: 3) Další vlna kritiky proběhla v polovině roku 2003 v důsledku aféry Eurostatu, v níž měli údajně zaměstnanci statistického úřadu zřídit nedovolené bankovní účty, na které byly ukládány zpronevěřené finanční prostředky Evropské unie v celkové výši okolo 250 000 euro. (Banks 2002; Cini 2016: 446) Přestože se tento případ týkal především úředníků Komise, Parlament vyjádřil znepokojení nad způsobem, jakým se kolegium vyrovnává s vnitřními otázkami týkajícími se především etiky a transparentnosti. (Mahony 2003) Komise nakonec připustila další možnou reformu etických předpisů nejen vlastních úředníků ale zároveň kolegia. (Commission 2004b) Navršené korupční skandály využil Parlament k posílení aktivity v kontrole etických předpisů Evropské komise, regulace tak dostala rozměr

[10] Celkově se po své kariéře v Evropské komisi připojil k celkem 15 organizacím v 10 průmyslových odvětvích, mezi nimi byli kromě Philips a Sair Group také Anglo-American plc, Vivendi Universal, RWE, Agfa-Gevaert NV a Goldman Sachs.

interinstitucionálního konfliktu. Ke druhé Prodiho revizi etického kodexu komisařů ale nakonec nedošlo, protože sám dosluhující předseda již neměl k revizi regulačního mechanismu otáčivých dveří motivaci. (Cini 2007: 83)

Nedořešené otázky spojené s etickým chováním úředníků i členů kolegia tak byly přeneseny na nového kandidáta na post předsedy, a staly se součástí zkoušky nastupující Barrosovy komise. Problém, mimo grilování italského kandidáta Rocca Buttiglioneho,[11] přišel s nominací zmiňované Neelie Kroes, jež byla hluboce kritizovaná za vážný konflikt zájmů, když v předešlých letech spolupracovala s několika korporáty. (Barrionuevo a Michaels 2004) V důsledku komplikací při nástupu Barrosovy první komise slíbil nový předseda, že sami komisaři budou v budoucnu podrobeni přísnějším etickým pravidlům a Etický kodex pro komisaře se dočká revize. (Cini 2013b: 449) Avšak ani Barroso osobně nestál ohledně střetu zájmů na silných základech. Kritizována byla jeho dovolená v srpnu 2004, kterou strávil na jachtě vlastněné řeckým přítelem, majitelem lodní společnosti, který obdržel pomoc ze záchranných fondů EU. I když střet zájmů byl v tomto případě více potenciální než skutečný, Barroso souhlasil, že se distancuje od všech rozhodnutí u určitých hospodářských politik, včetně těch, která se týkají lodního průmyslu. (Banks 2005) Kontroverze ovšem poukázaly na širší otázku neudržitelného postavení předsedy při posuzování správnosti jeho vlastního chování. (Wonka 2007: 157) Aby byla zaručena parlamentní podpora jeho jmenování předsedou v roce 2004, byl Barroso přesvědčen, že se musí k revidování kodexu zavázat. (European Parliament 2004) Na tomto základě vznikla dohoda o spolupráci s Parlamentem, jehož stanoviska měla být v návrhu kodexu reflektována. (Cini 2007: 110) Evropský parlament neměl žádnou šanci vyjádřit se k navržené formě revidovaného kodexu, protože Kolegium komisařů ho schválilo, stejně jako předchozí Komise, ihned na svém prvním zasedání v listopadu 2004. (Commission: 2004c)

Výsledná podoba kodexu nepřinesla v otázkách regulace otáčivých dveří razantní změny. V reakci na kritiku Barrosovy portugalské volební účasti zdůrazňovaly nové předpisy podmínky, za kterých se komisaři mohli účastnit národních volebních kampaní. Kromě toho bylo nyní vyjasněno řízení o darech nad 150 eur a závazek zveřejnit tyto informace na webových stránkách Komise. Problém otáčivých dveří byl reflektován pouze ve zpřísněných

[11]Ortodoxní katolík Buttiglione, italský kandidát na komisaře pro školství, ztížil postavení všech jeho spolukandidátů skandálními výroky o homosexuálech a skutečné roli žen na plénu Evropské parlamentu, kde uvedl, že pravý úděl ženy je „zůstat doma za plotnou“, kde se o ni muž postará. Barroso návrh kandidatury Buttiglioneho stáhl, ale až ve chvíli, kdy hrozilo, že bude kolegium odmítnuto Parlamentem jako celek. (Euroactiv 2004)

podmínkách pro kandidáty na post komisařů. Podrobnější byl hlavně požadavek, aby členové kolegia vyplnili prohlášení o finančních zájmech na začátku svého funkčního období, přičemž jeho aktualizaci by měli provádět každým rokem po dobu, kdy zastávají mandát. Pravidlo bylo ustanoveno převážně z důvodu apelu Evropského parlamentu na kvalitnější provádění finančního přiznání. Na neuspokojivý koncept upozorňovalo plénum Parlamentu zejména po grilování Neelie Kroess. V roce 2004 tedy k velkému přepracování kodexu nedošlo, jelikož se revize týkaly spíše podrobného popisu stávajících ustanovení a zavedení malého počtu nových prvků, které byly vzneseny jako kritika během procesu schvalování nového kolegia. (Cini 2013a: 1150)

Evropský parlament, který byl při revizi Kodexu chování pro komisaře na konci roku 2004 z velké části nevyslyšen, požadoval reformu dokonce již v roce 2007. (Cini 2013a: 1151) Předseda Barroso se přiklánět, v souvislosti s Evropskou iniciativou pro transparentnost zahájenou v roce 2005 komisařem Siimem Kallasem, k výraznému přehodnocení jak podoby kodexu, tak kritérií fungování etického orgánu. (Nastase 2013: 77) Změny ovšem podmínil vznikem širší interinstitucionální dohody, která by zahrnovala spolu s Evropskou komisí Evropský parlament. (Cini 2013a: 1152; Commission 2009) Nastalé vakuum po vyjádření předsedy Barrosa probudilo myšlenku interinstitucionální dohody o zřízení společného nezávislého dohledového aparátu, který by poskytoval jednotlivým orgánům Evropské unie poradenství v etických záležitostech. Takový návrh se objevil již v Bílé knize o reformě z roku 2000. (Commission 2000b) Parlament se však jakéhokoliv jednání o interinstitucionální dohodě, na základě které by vznikl společný zastřešující dohledový orgán, razantně odmítl zúčastnit. (Cini 2016: 5) S cílem částečně uklidnit situaci, se předseda Barroso rozhodl do nového složení Ad hoc etické komise v lednu 2009, vedle bývalého člena Evropského soudního dvora Rafaela Valdecasase, bývalého pracovníka Evropské komise Michele Petiteho, začlenit také bývalého poslance Evropského parlamentu Terryho Wynna. Tímto ústupkem chtěl také zachránit situaci ohledně členů Ad hoc etické komise, protože po vypršení mandátů předchozí, v květnu 2007, nebylo jmenováno nové složení vůbec. (Commission 2009)

Jakmile skončilo první funkční období Barrosovy komise, vedly některé přinejmenším podezřelé činnosti bývalých komisařů předsedu ke zvážení silnější reformy v rámci kolegia. (Panichi, Livingstone 2015) Bývalý komisař Charlie McCreevy byl na radu nově vytvořené Ad hoc etické komise požádán předsedou Komise, aby odstoupil od svého úmyslu působit v předsednictvu NBNK Investment, který avizoval krátce po odchodu z funkce. Během zastávání mandátu komisaře měl v působnosti svého portfolia jeho správu. (Silva 2019: 273)

Lobbistická poradenská firma komisaře Gunthera Verheugena, ačkoliv schválena kolegiem[12], byla kritizována Parlamentem, který obratem požadoval neodkladnou reformu regulačního mechanismu otáčivých dveří. (tamtéž)

Poté, co se Barroso rozhodl opětovně kandidovat do funkce předsedy Komise, svoji iniciativu za plošná pravidla pro obě instituce vzdal a souhlasil pouze s revizí kodexu pro komisaře a s účastí Parlamentu, na kterém jeho znovuzvolení záviselo. (Parliament 2010) Revidovaný návrh kodexu se objevil až koncem roku 2010 a vytvořili ho zástupci Komise společně s Výborem Parlamentu pro rozpočtovou kontrolu. (Cini 2016: 8; Parliament 2010b) Někteří europoslanci reagovali podrážděně, protože konzultace neprobíhaly a nebyly řízeny Konferencí předsedů, tj. orgánem, kde je zastoupeno vedení politických frakcí Evropského parlamentu. Místo toho etické otázky Komise de facto převzal parlamentní Výbor pro rozpočtovou kontrolu, čímž se Barroso vyhnul politizaci vnitřních předpisů Kolegia komisařů[13]. (Nastase 2014: 95)

Revidovaný kodex, který byl nakonec schválen v dubnu 2011, opět pouze přidal další tenkou vrstvu pravidel k těm, která existovala v jeho předchozích podobách. (Commission 2011) Revize prodloužily dobu moratoria z 12 na 18 měsíců, během kterých museli bývalí komisaři informovat Komisi o svých činnostech po skončení pracovního poměru. Rozšířil působnost etické komise a umožnil jí na žádost předsedy zvážit jakoukoli otázku týkající se výkladu kodexu. Tato verze předpisů také zabránila rodinným příslušníkům pracovat v kabinetech komisařů a provedla některé další drobné úpravy pracovního režimu. (tamtéž) Ačkoliv tyto změny byly méně rozsáhlé než někteří aktéři doufali, přece jen znamenaly další postupný progres v otázce regulace otáčivých dveří.

2.3 Vznik aktuální podoby regulačního mechanismu

Etika a transparentnost byly klíčovým prvkem programu Jean-Claude Junckera, který byl v červnu 2014 pohodlnou většinou Evropského parlamentu zvolen předsedou Evropské komise. (Gheyle, De Ville 2017: 17) Avšak pár měsíců po jeho zvolení, v listopadu, se objevily důkazy dokládající Junckerovo angažmá v tajných obchodech mezi lucemburskou vládou, kde zastával zároveň post předsedy vlády a ministra financí, a velkými korporacemi ve věci daňových úlev.[14] I když aféra poškodila pověst nového předsedy Evropské komise, sám Juncker se domníval, že

[12]Aktivity Gunthera Verheugena sice byly schváleny kolegiem, on sám ale o jejich přezkum nepožádal, Evropská komise se aférou zabývala na základě stížnosti koalice Alter-EU.
[13] Zajímavou skutečností je, že tento návrh z jednání „unikl“ a ještě před jeho zveřejněním jej od svých kontaktů v Evropské komisi získali právě zástupci Alter-EU.
[14]Lucembursko patří, společně s Nizozemskem a Belgií, mezi největší unijní daňové ráje. (Keller 2017)

k reformě regulace otáčivých dveří nemá žádný důvod. Ten se nicméně objevil poté, co bývalý předseda Evropské komise Barroso oznámil svůj přechod do představenstva bankovního gigantu Goldman Sachs International, jako člen představenstva a hlavní poradce odpovědný za „brexitové“ záležitosti. Během týdne po oznámení podepsalo 150 tisíc lidí petici, kterou iniciovali sami zaměstnanci Evropské komise. (Silva 2019: 279) Některé organizace (např. Alter-EU, CEO, Friends of Europe), Evropský parlament (zejména frakce The Green) i Veřejný ochránce práv EU, ombudsmanka O'Relly, v návaznosti na aféru požádaly o zpřísnění etických pravidel a o uzavření otáčivých dveří mezi nejvyššími úrovněmi Komise a světem podnikání. (Ombudsman 2016) Po půlroční pauze Juncker oznámil reformu v podobě novelizace Kodexu chování pro členy Evropské komise. Ve svém projevu *O stavu Unie* slíbil revizi etických pravidel v Komisi, aby tak „*(…) posílil požadavky na integritu komisařů během jejich mandátu i po jeho skončení.*“ (Commission 2016a)

Jak slíbil ve svém projevu o stavu Unie v roce 2016, předseda Jean-Claude Juncker následovně zaslal dopis předsedovi Evropského parlamentu Martinovi Schulzovi, v němž ho požádal o sdělení názoru Parlamentu na chystané změny v Kodexu chování pro komisaře. (Commission 2016b) V dopise ovšem navrhoval pouze prodloužení moratoria z 18 měsíců na dva roky a otázku kandidování do evropských voleb bez nutnosti opuštění funkce v kolegiu. (tamtéž) Revidování kodexu byla přímá reakce na skandál bývalého předsedy Komise a neměla spojitost s volebním programem Jeana-Clauda Junckera. Otázku tentokrát zpolitizovala Konference předsedů politických frakcí. (Shalal 2016, Nielsen 2016) Výsledkem jednání Konference předsedů byl report zpravodajce Evropského parlamentu v záležitosti revize Kodexu pro komisaře Pascala Duranda, který z původního charakteru skromné úpravy kodexu nastíněného Junckerem vytvořil celkovou reformu etických pravidel Kolegia komisařů. (Parliament 2016) Parlament žádal o zpřísnění finančních přiznání jednotlivých komisařů, jež by se nově měla vztahovat i na jejich partnery. Každoroční report finančních zájmů by zahrnoval investice nad 10 000 eur a kontrolovat by ho podle parlamentního návrhu mohly Výbor pro rozpočtovou kontrolu a Právní výbor Evropského parlamentu. Durandova zpráva konstatovala vážné selhání v regulaci ex-post činnosti bývalých komisařů a navrhovala tříleté moratorium pro všechny bývalé komisaře a zaváděla zákaz lobbování jakéhokoliv orgánu Evropské unie po dobu dvou let od opuštění evropských struktur. Evropský parlament dále navrhoval významné zvýšení pravomocí Ad hoc etické komise. Ta by vyšetřovala jednotlivé případy bez požádání předsedy Komise, a na základě svého uvážení by mohla podat žádost

o přezkum případu týkajícího se článku 245 smlouvy o EU k Evropskému soudnímu dvoru, rovněž bez nutnosti souhlasu Kolegia. (tamtéž)

Modernizovaná a aktuálně stále platná verze kodexu stanovila na doporučení Parlamentu některé nové standardy uvnitř kolegia, zbytek navrhovaných opatření naopak reflektovala pouze částečně. (Commission 2018) Kolegiem komisařů schválená pravidla zcela vyšla vstříc návrhu na pravidelné zveřejňování finančních zájmů nad 10 000 euro i v povinnosti uvádět stejné informace o zájmech partnerů komisařů. Nicméně kontrolu prohlášení komisařů ponechala v gesci samotné Komise a nepřenesla ji na parlamentní výbory. Předseda Juncker chtěl reformou v prvé řadě uklidnit situaci, která vznikla po vypuknutí Barrosovy aféry. Nový Kodex chování pro komisaře proto prodloužil časové moratorium z 18 měsíců na dva roky pro komisaře a na tři roky pro předsedu Evropské komise. Během této doby také nově podléhají dvouletým omezením v činnostech lobbování. Nový kodex vůbec poprvé definoval, co je střet zájmů. Členové Komise by se podle nových předpisů měli konfliktním situacím vyhnout. Vyhnout by se také měli takovým okolnostem, na které by jako na střet zájmů mohlo být potencionálně nahlíženo. Kolegiem byl také zřízen nový etický výbor. Nově pojmenovaná Nezávislá etická komise, jež měla nahradit stávající Ad hoc etickou komisi, znamenala fakticky pouze její přejmenování. (tamtéž)

Nový regulační mechanismus projde zkouškou po uplynutí mandátu Junckerovy komise. Mnoho komisařů již ohlásilo své budoucí plány. Buď v novém období nastupují do jiné čelní funkce na generálních ředitelstvích Komise, nebo míří na „nízko-profilová“ pracovní místa ve veřejném sektoru v zemi svého původu. (Commission, 2019) Jednou výjimkou je komisař pro rozpočet Günther Oettinger, který již v Hamburku založil poradenskou lobbistickou firmu. Bývalý německý komisař odmítl obvinění, že se v případě jeho společnosti jedná o příklad otáčivých dveří, a sám dodal, že zřízení poradenské služby je navrácením se k dřívějšímu zaměstnání: „*Byl jsem daňovým právníkem předtím, než jsem přišel do politiky, a chci se vrátit jako právník. (…) Znám své povinnosti, své etické povinnosti, všechny je znám.*“ (Gonzalez 2019) Firma Oettinger je však registrována jako poradenská služba nabízející ekonomické a politické poradenství. Předmětem podnikání, podle jejích webových stránek, je: „*Poskytovat podnikům, veřejným institucím a jednotlivcům doma i v zahraničí poradenství v oblasti ekonomických a politických záležitostí.*“ (tamtéž) Corporate Observer Europe, člen několikrát zmíněné koalice Alter-EU, jejíž cílem je omezit vliv korporátního podnikání na politiku Evropské unie uvedl, že Oettinger je názorný případ mezery v regulačním systému

otáčivých dveří, protože Nezávislá etická komise nemůže situaci prošetřit, dokud ji o to předseda Evropské komise nepožádá (Silva 2019: 289)

Na způsob vývoje a výslednou podobu regulace otáčivých dveří mělo vliv několik faktorů. Etické skandály komisařů měly velmi důležitou, i když v některých uskutečněných revizích ne přímou úlohu, protože mnohdy pouze dokreslovaly širší otázku korupce jiného orgánu Evropské komise. Reformy regulačního rámce byly často politicky motivovány, jelikož se stávaly součástí slibů při kandidatuře na předsedu Evropské komise, nebo jejich prostřednictvím uklidňovali předsedové Evropské komise situaci po vypuknutí afér samotných komisařů. V případě přímé reakce na skandál se regulace měnila zásadnějším způsobem, nežli tomu bylo u kandidátských slibů. Co se týče role dalších aktérů, Evropský parlament několikrát projevil ambice se na nových reformách podílet, nicméně se mu nepodařilo významně ovlivnit podobu regulace otáčivých dveří u Kolegia komisařů, ani posílit vlastní potencionální úlohu v regulačním procesu. Jediným prvkem, který se se Parlamentu podařilo do posledních dvou reforem prosadit, bylo razantnější prodloužení doby moratoria. Podle podoby vývoje regulace je zřejmé, že se vždy současné Kolegium komisařů drželo totožné strategie, totiž kosmeticky upravit Kodex chování pro komisaře. Uskutečněné změny v předpisech fungování Nezávislé etické komise, které byly žádány Parlamentem, byly krokem k transparentnosti jejího jednání, přičemž se nedotkly jejích skutečných pravomocí.

3 Současná podoba regulačního mechanismu a její reflexe

V poslední kapitole je do hloubky rozebrána aktuální podoba regulačního opatření zavedeného Evropskou komisí a reflexe jeho fungování na případu bývalého předsedy Evropské komise José Manuela Barrosa. První podkapitola se zabývá aktuálním regulatorním rámcem otáčivých dveří. V této části je kladen důraz jak na samotný formální postup schvalování nových činností bývalých eurokomisařů, tak na neformální zvyky, které se v procesu objevují. U autorizací nových činností komisařů opouštějících mandát má formální roli Nezávislá etická komise, podkapitola proto detailněji osvětluje složení a fungování Nezávislé etické komise a proces schvalování ex-post aktivit komisařů, přičemž je kladen důraz na pozici Kolegia komisařů, Předsedy Evropské komise a jejich vlivu na celý proces. Poslední kapitolu zakončuje zkoumání případu Barrosogate, který velkou mírou přispěl k popularizaci fenoménu otáčivých dveří a poodhalil některé vlastnosti regulačního mechanismu otáčivých dveří.

3.1 Současná podoba regulačního mechanismu

U komisařů opouštějících mandát má Nezávislá etická komise formální roli při regulaci otáčivých dveří v případě, kdy nové zaměstnání bývalého komisaře souvisí s jeho předešlým svěřeným portfoliem. Tato podkapitola detailněji osvětluje složení a fungování Nezávislé etické komise a proces schvalování ex-post aktivit komisařů. První podkapitola přitom klade důraz na pozici Kolegia komisařů, Předsedy Evropské komise a jejich vlivu na celý proces. Druhá část kapitoly je věnována tzv. případu Barrosogate, jenž je označován za vůbec nejkontroverznější průchod otáčivými dveřmi.

Nezávislá etická komise může vydávat svá stanoviska ve všech záležitostech týkajících se Kodexu chování pro komisaře. (Commission 2018) Ve skutečnosti je její působnost velmi omezená, a to zejména na oblast týkající se záležitostí regulace fenoménu otáčivých dveří. Další omezení vyplývá ze skutečnosti, že Nezávislá etická komise je pouze poradním orgánem a nemá žádné rozhodovací pravomoci. Svá stanoviska navíc doposud nezveřejňuje aktivně, ale lze je publikovat pouze prostřednictvím procedur přístupu k dokumentům, jak tomu bylo v mnoha zveřejněných případech, především díky aktivistické skupině Alter-EU. (Alter-EU 2018) Skutečná rozhodovací pravomoc je v rukou předsedy Evropské komise a Kolegia komisařů, kteří během schůzek kolegia posuzují, zda není nová aktivita bývalého komisaře ve střetu zájmů s jeho předešlou pozicí. Kromě toho je Nezávislá etická komise ve své činnosti omezená, protože nemůže jednat ze své vlastní iniciativy. Může se zabývat pouze záležitostmi, které jí byly předloženy předsedou Komise. Pozici předsedy v celém procesu schvalování navíc

posiluje fakt, že Generální sekretariát žádá Kolegium komisařů o posouzení nových aktivit jeho prostřednictvím. Předseda se následně rozhoduje, kdy podá kolegiu žádost bývalého komisaře ke schválení a zda vůbec osloví Nezávislou etickou komisi. (Commission 2018)

Od července 2016 jsou členy Nezávislé etické komise Christiaan Timmermans, Dagmar Roth-Behrendt a Heinz Zourek. Z těchto tří je nejznámější Dagmar Roth-Behrendt. Německá sociální demokratka působila jako poslankyně Evropského parlamentu pět funkčních období. Do konce mandátu Junckerovy komise také působila jako zvláštní poradce komisaře pro zdraví a bezpečnost potravin Vytenis Andriukaitidy v rámci Generálního ředitelství SANTE (Commission 2019a). Manžel Roth-Behrendt je Horst Reichenbach, který vedl několik útvarů uvnitř Komise, než stanul v čele pracovní skupiny pro pomoc Řecku v letech 2011–2015. Nyní je ředitelem Evropské banky pro obnovu a současně zastává post zvláštního poradce komisaře pro hospodářské a finanční záležitosti, daně a cla Moscoviciho. Není překvapením, že Roth-Behrendt a Reichenbach se nedávno dostali na seznam nejvýznamnějších bruselských politických mocenských párů. (Palmeri 2016) Heinz Zourek působí na evropské úrovni již dlouho dobu, poprvé se ke Komisi připojil v roce 1995. Do prosince roku 2015 zde působil jako generální ředitel pro daně a celní unii. Byl také zvláštním poradcem komisaře Moscovice v oblasti daní z finančních transakcí. (Commission 2019b) Druhý člen etického výboru byl rovněž součástí skandálu „cash-for-access“ z roku 2015. Zourek se sice zachoval správně a odmítl se setkat s vlivným britským labouristickým politikem Jackem Strawem, který se snažil získat privilegovaný přístup do Evropské komise a lobbovat za společnost ED&F Man. Nicméně, v následné korespondenci mu zajistil schůzku s ředitelem pro celní politiku, legislativu a tarify v rámci Generálního ředitelství TAXUD, Miroslawem Zielinskim. Posledním členem etické komise je finský soudce Allan Rosas, který působil v letech 2002-2019 jako soudce Evropského soudního dvora. (Rassmusen, Kluger 2015)

Jelikož jsou členové etického orgánu navrhováni předsedou Komise a jmenováni samotným Kolegiem komisařů, lze jeho nezávislost považovat za velmi omezenou. Tuto obavu však ještě umocňuje skutečnost, že Junckerova komise nominovala Roth-Behrendta a Zourka, kteří již předtím byli jmenováni dvěma komisaři jako jejich zvláštní poradci, a navíc mají přinejmenším kontroverzní pověst. Junckerova komise však není první Komisí, jež do Nezávislé etické komise nominovala rozporuplné postavy. Kromě zmiňovaného Karla Van Mierta při prvním sestavování etického orgánu jmenovala Barrosova komise při druhém jmenování v roce 2009 Michela Petita, a to i přes jeho vlastní aféru týkající se přímo otázky otáčivých dveří. (Ombudsman 2013) Petite prošel otáčivými dveřmi rozporuplným způsobem.

V roce 2008 z právního servisu Evropské komise přešel do celosvětové advokátní kanceláře Clifford Chance, za kterou lobboval v Komisi v zájmu různorodých klientů. Po utišení debat rozvířil v roce 2012 diskuzi předseda Komise Barroso, kdy se při ustavování nového složení etické komise znovu rozhodl nominovat Michela Petiteho. Po stížnostech nevládních organizací, které kritizovaly opětovné jmenování lobbisty za předsedu etické komise, Evropský veřejný ochránce práv písemně předsedovi Evropské komise doporučil Petiteho nahrazení. Petiteho odvolání bylo oznámeno o několik dní později. (tamtéž) Případy Karla Van Mierta a Michela Petita upozornily na další problém, kterým je výběr členů etického orgánu bez zvážení jejich morálního kreditu.

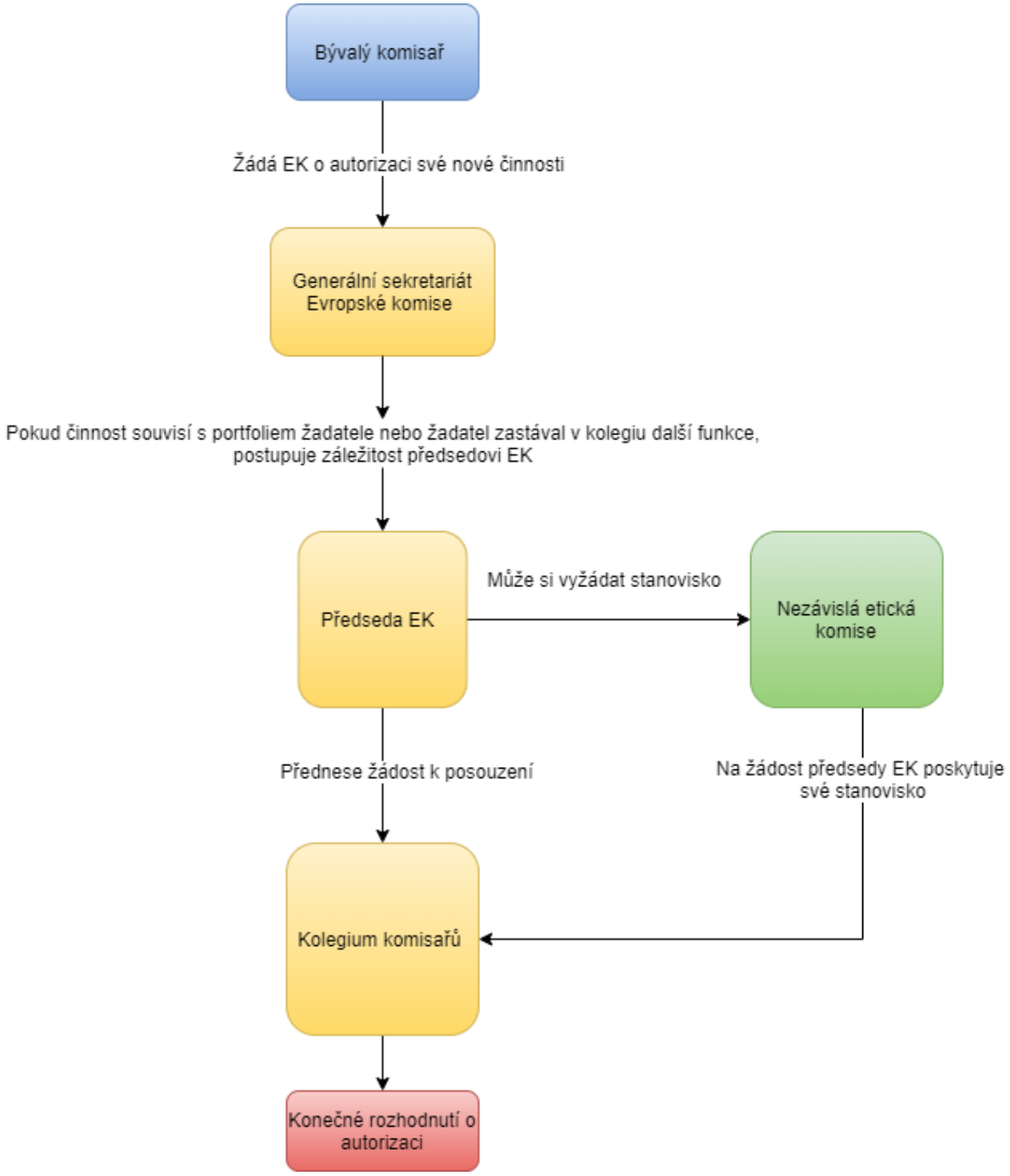
Při autorizaci nových zaměstnání bývalých komisařů postupuje Evropská komise ve třech krocích krocích. (viz schéma č. 4) Prvním krokem je předběžné přezkoumání. Pokaždé, rozhodne-li se bývalý komisař během dvou let po skončení mandátu přijmout novou funkci, musí s dvouměsíčním předstihem požádat Evropskou komisi o potvrzení, že není ve střetu zájmů, a až poté může na pozici nastoupit. Generální sekretariát Komise nejprve přezkoumá žádost bývalého komisaře a posoudí, zda se oznámená nová aktivita týká jeho svěřeného portfolia. Pokud je činnost čestnou funkcí nebo veřejným úřadem, je obecnou praxí sekretariátu žádost jednoduše potvrdit a vzít na vědomí. Takže pokud oznámené zaměstnání nesouvisí přímo s portfoliem bývalého komisaře, může se Evropská komise prostřednictvím sekretariátu vyhnout schvalování žádosti v Kolegiu komisařů. O případné autorizaci nové aktivity bývalého komisaře žádá kolegium předseda Komise, tudíž je to on, kdo má nad tímto procesem moc. Předchozí případy naznačují sklon Generálního sekretariátu zastávat názor, že plánované povolání nesouvisí s portfoliem bývalého komisaře, pokud má akademický nebo kulturní charakter. Jistou výjimku tvoří žádosti bývalých předsedů nebo místopředsedů Evropské komise, které se v Kolegiu komisařů posuzují automaticky. (European Commission 2018; Frischhut 2019: 57)

V případě pochybností může předseda Komise požádat etický orgán i z vlastní iniciativy. Při vyhodnocování této skutečnosti etický výbor klade důraz na to, zda existuje riziko střetu zájmů. Posoudí také další faktory, například to, je-li (1) plánované povolání „vzdáleně propojeno s portfoliem bývalého komisaře“; (2) nový zaměstnavatel je subjektem usilujícím o zisk; (3) během mandátu bývalého komisaře existovaly nějaké obchodní kontakty mezi bývalým komisařem nebo jeho generálním ředitelstvím a novým zaměstnavatelem; (4) bývalý komisař získá finanční zisk z nového povolání; (5) nový zaměstnavatel může využít privilegované znalosti bývalého komisaře o Evropské unii, aby získal konkurenční výhody;

a (6) zda-li bývalý komisař nastoupí výkonnou nebo poradní roli. (Commission 2018a; Frischhut 2019: 57) Je chápáno, že pokud etický výbor vydá záporné stanovisko, generální sekretariát Komise neformálně požádá bývalého komisaře, aby přehodnotil své plánované povolání nebo jej odložil na konec dvouročního moratoria. Ve skutečnosti může po dvouleté lhůtě bývalý komisař vykonávat povolání, i když Nezávislá etická komise, a posléze kolegium, vydaly záporné stanovisko. Musí ale splnit povinnost jednat čestně a uvážlivě, to znamená neporušit článek 245 smlouvy o fungování Evropské unie, ke kterému se zavázal před Evropským soudním dvorem při svém nástupu. (Commission 2018a; Julian Grad, Frischhut 2019: 319)

Posledním krokem je na základě vypozorované praxe výsledné rozhodnutí kolegia. Kolegium komisařů vydá rozhodnutí o autorizaci plánovaného zaměstnání bývalého komisaře, přičemž může vzít v potaz šetření Nezávislé etické komise, které pro něho ovšem není zavazující. I přes schválení nové pozice pro bývalého komisaře stále platí dvouletý zákaz lobbování uvnitř všech institucí, a navíc se musí i po skončení moratoria chovat tak, aby nepoškodil pověst Evropské unie. (Commission 2018a; Frischhut 2019: 57) Rovněž nesmí svého společenského postavení zneužívat. Pokud má Komise pochybnosti, může podmínit schválení ex-post zaměstnání zvláštními podmínkami. Mezi příklady těchto podmínek patří povinnost bývalého komisaře nebo nového zaměstnavatele zdržet se žádosti o finanční prostředky EU; požadovat od bývalého komisaře, aby informoval Komisi, dojde-li k jakékoli situaci s rizikem konfliktu; povinnost zdržet se hájení zájmů nového zaměstnavatele před Komisí; a dokonce zákaz nového zaměstnavatele navázat jakýkoli typ profesionálních kontaktů s útvary Komise, které dříve spadaly pod odpovědnost komisaře. Uvedené postupy se jeví jako dostatečná záruka a ochrana, ovšem ve skutečnosti není žádný z bodů efektivně kontrolovatelný a Evropská komise navíc ani nemá žádný orgán, které by potencionální rizika zkoumal a vyšetřoval. Bývalý komisař může napadnout záporné rozhodnutí Komise před evropskými soudy. V případě, kdy je rozhodnutí Komise kladné, není pravděpodobné, že by ho soukromé strany nebo veřejné organizace napadly u Soudního dvora. Dosud nebyl u soudů Evropské unie předložen jediný případ proti rozhodnutí Komise o novém zaměstnání bývalého komisaře. (Julian Grad, Frischhut 2019: 206)

Schéma č. 4. Regulační proces během doby moratoria



autor: vlastní vypracování na základě Kodexu chování pro komisaře (Commission 2018)

Zcela poslední variantou, pokud již není bývalý komisař vázán časovým moratoriem a chová se v rozporu se svým postavením nabytým díky předešlé funkci v Kolegiu komisařů, je žádost o přezkum článku 245 smlouvy o fungování Evropské unie. (Commission, 2007) Jestliže uplyne doba moratoria a bývalý komisař se nedrží zásad chovat se čestně a zdrženlivě, co se týče přijímání nových zaměstnání a funkcí, může kolegium rozhodnout o žádosti o přezkum Soudním dvorem Evropské unie. Kromě kolegia může žádost přednést i Evropská rada. Návrh

na prozkoumání etického chování bývalého komisaře může také podat Evropská rada, která o tomto kroku rozhoduje prostou většinou. Pokud dá Evropský soudní dvůr stížnosti za pravdu, hrozí jedinci odnětí nároku na rentu a dalších nahrazujících výhod. (tamtéž)

Komise nikdy nepožádala evropský soud o přezkoumání porušení článku 245 o chování komisařů. Rada doposud přednesla pouze jednu žádost, a to v případě již zmíněného Martina Bangemanna. Dosavadní praxe ve skutečnosti ukazuje, že se Rada po případu Bangemanna distancovala od řešení otáčivých dveří v Komisi a nechala tento proces regulovat samotnou institucí. Co se týká vlivu Evropského parlamentu na proces regulace, Evropská komise má v otázce otáčivých dveří pravomoci uplatnitelné nezávisle na jeho souhlasu. (Alemanno, Bodson 2016:2) Parlament ovšem projevil ambice přímo se podílet na reformách. Evropský parlament na jednu stranu nedisponuje pravomocí žádosti o přezkum článku 245, na druhou stranu má ale pravomoc schvalovat Kolegium komisařů, což mu umožňuje vytvářet tlak na budoucího předsedu Komise a učinit tak reformu regulace otáčivých dveří součástí požadavků na jeho zvolení. (viz. 2. kapitola)

3.2 Reflexe případu Barrosogate

Zaměstnávání osobností se zkušenostmi přímo z kolegia je jednoznačně dlouhodobá strategie společnosti Goldman-Sachs, která zároveň patří mezi nejvýznamnější lobbisty v Bruselu. (Corporate Europe 2016) Aktivně se snaží ovlivňovat evropskou politiku, zejména pak bankovní regulace. Pokusila se omezit vyjednávanou regulaci spekulací s potravinami a připojila se k úsilí proti zavedení daně z finančních transakcí. Mezi jejími cíli dále byla například revize směrnice o úvěrových nástrojích.[15] (tamtéž) Společnost také lobbovala proti téměř všem návrhům zavedení přísnějších pravidel pro banky s cílem zajištění finanční stability. (Charnley 2010) Sílu investičních bank, k nimž Goldman Sachs patří, tak nelze ignorovat. Banka v roce 2016 deklarovala výdaje kolem 1 000 000 euro na lobbování na Evropské úrovni. Finančně silné skupiny mají rozsáhlý přístup k tvůrcům politiky. Podle záznamů měli lobbisté z Goldman Sachs jen od prosince 2014 do srpna 2015 nejméně na 26 schůzek na vysoké úrovni Komise, včetně přinejmenším sedmi schůzek přímo s komisaři. (Corporate Europe 2016)

Barrosovo působení ve společnosti Goldman Sachs je nejnovějším případem z řady přechodů mezi touto bankovní společností a Evropskou komisí. (Ariés, Maxwell 2016) Barroso

[15] Revize směrnice o úvěrových nástrojích bylo velmi kontroverzní téma, jednak byla regulace úvěrových nástrojů nedostatečná a také do značné míry zapříčinila vznik finanční krize ve Spojených státech v roce 2008.

ve skutečnosti v předsednictvu v roce 2016 nahradil jiného člověka z Evropské komise, Petera Sutherlanda, který byl před svým angažmá v bance (1995-2015) evropským komisařem pro soutěž (1985-1989) a generálním ředitelem Světové obchodní organizace (1993-1995). (Stefanini 2018) Rozhodnutí Josého Manuela Barrosa stát se členem předsednictva Goldman Sachs International s odstupem času budí pochybnosti, zejména kvůli zahrnutí členů banky do jedné z poradních skupin Evropské komise, která měla za úkol navrhnout lepší regulace bankovního sektoru k předejití další finanční a hospodářské krize. Předseda Barroso byl v té době kritizován za to, že dává bankám, potažmo korporátnímu sektoru příliš mnoho prostoru na vytváření nových pravidel. Později byla portugalskými novinami Publico a bruselskou nevládní organizací Corporate Europe Observer získána korespondence, která odhalila úzké vazby mezi bývalým předsedou Evropské komise a Goldman Sachs již během jeho mandátů. (Pena 2016)

Barrosův přechod také vzbudil obavy v souvislostech s Brexitem, který vyvolal nárůst lobbistických aktivit finančního sektoru v Bruselu. Sám Barroso debatu rozvířil svými komentáři, když uvedl, „*(...) že v rámci své nové role udělá, co může, aby zmírnil negativní dopady rozhodnutí Velké Británie o vystoupení z EU*.“ (Noonan 2016) Ať v dimenzi samotných finančních a regulačních politik nebo brexitových opatření, je jasné, že měl Barroso ty nejlepší předpoklady k tomu, aby poskytoval bezkonkurenční vhledy a rady, jak nejlépe ovlivnit politiku na evropské úrovni. Případ Barrosa obsahoval minimálně podobně velká rizika jako případ Bangemann. Goldman Sachs při mnoha příležitostech sledovala vysoce kontroverzní politické cíle v oblasti finanční regulace. Je známo, že společnost využívá rozporuplných metod, a to jak na trhu, tak při prosazování své agendy. Je to právě silný, dobře fungující lobbistický stroj, který pomáhá společnosti dosahovat stanovených cílů. S ohledem na to znamenal Barrosův přechod do Goldman Sachs problém s potenciálem vystavit instituce Evropské unie nepříjemné situaci. (Carboni 2017)

Barrosův kontroverzní „průchod“ prostřednictvím otáčivých dveří není prvním ani posledním. S oznámením nového zaměstnání navíc bývalý předseda Evropské komise úmyslně čekal na uplynutí doby moratoria, tudíž se vyhnul schvalování nového zaměstnání Kolegiem komisařů. Neporušil tak žádná pravidla stanovená v Kodexu chování pro komisaře, protože ty jsou pro bývalé komisaře stále slabá, a navíc pro Komisi končící v roce 2014, včetně předsedy Komise, bylo období moratoria nastaveno pouze na 18 měsíců po odchodu z funkce. Otázkou však zůstávalo, zda tato pravidla uvedená v kodexu zajišťují, aby komisaři po odchodu z kolegia dodržovali článek 245 Smlouvy o fungování Evropské unie. Přes všechny okolnosti a velikou

pozornost, kterou kontroverznímu případu věnovali národní politici, europoslanci, neziskové organizace a média, se Kolegium komisařů ani Evropská rada nerozhodly požádat Evropský soudní dvůr o přezkum článku 245. (Bodson 2017)

Proti nečinnosti jak Komise, tak Rady, protestovaly zejména aktivistické skupiny Ater-EU a WeMove.EU, které proti jejich neadekvátnímu přístupu podaly dohromady tři stížnosti k Evropskému ochránci veřejných práv, ombudsmance Emily O'Relly. V Evropském parlamentu vyjádřily znepokojení desítky poslanců EP napříč politickým spektrem prostřednictvím otevřených dopisů. (Kroet 2017) Jeden z nich vyzval předsedu Junckera k přijetí opatření proti Barrosovi na základě článku 245 a poznamenal, že „*Barrosův přechod do Goldman Sachs poté, co předsedal Komisi po dvě funkční období, během nichž byly orgány EU přijaty důležité bankovní předpisy, poškozuje pověst Komise a ohrožuje důvěryhodnost EU jako celku mezi občany EU.*" (Stoddard 2016)

Situace znovu vygradovala v září 2016, kdy se bývalý předseda Barroso setkal s místopředsedou Evropské komise Jyrki Katainenem. Schůzka byla registrována jako lobbistický meeting Goldman Sach International. Katainen později přiznal, že byl bývalým předsedou komise lobbován. (Teffer 2018) Po nástupu druhé vlny veřejné, mediální i interinstitucionální kritiky předseda Juncker oznámil, že případ postoupí Ad hoc etické komisi, která bude mít za úkol posoudit, zda Barroso porušil pravidla obsažená ve článku 245. Juncker také oznámil, že jakýkoliv další kontakt bývalého předsedy s Komisí považuje za lobbing a ne za kontakt bývalého vrcholného politika s institucí jeho minulého angažmá. (Kroet 2017) V říjnu téhož roku bylo zveřejněno stanovisko etického orgánu, v němž dospěl k závěru, že neexistují dostatečné důkazy, které by prokazovaly, že Barroso porušil povinnosti podle článku 245. Nicméně ale také uvedl, že „*(...) Barroso neprokázal ohleduplný úsudek, který lze očekávat od někoho, kdo zastával vysokou funkci v Evropské komisi po 10 let*." (Commission 2016c) Po vyjádření stanoviska Ad hoc etické komise se již kolegium Barrosovou kauzou dále nezabývalo.

K případu, jenž začal být v médiích označován jako Barrosogate, zahájila Ad hoc etická komise vyšetřování až opožděně. Celé proces byl přitom zřejmě omezen pouze na analýzu jediného dopisu od samotného Barrosa, který obsahoval ujištění, že nebyl najat společností Goldman Sachs za účelem lobby. (tamtéž) Bývalý předseda Komise v korespondenci poskytl pouze krátké písemné prohlášení, navíc nebyl ani kolegiem ani etickým výborem pozván ke slyšení, kde by mohl podat doplňující vysvětlení. (Bodson 2017)

Regulační mechanismus otáčivých dveří v praxi vykazuje několik funkčních chyb, které vychází ze samotného nastavení rámce. Mezi největší patří fakt, že Kolegium komisařů reguluje samo sebe, respektive samo schvaluje své vnitřní předpisy a autorizuje nové role svých bývalých kolegů/předchůdců. Neadekvátní šetření Barrosogate ze strany Evropské komise potvrdilo systematickou neochotu kolegia a samotného předsedy vypořádat se s problémem otáčivých dveří, a to jak nastavením účinné regulace, tak samotným regulačním procesem, při kterém sehrává předseda Komise a kolegium klíčovou roli. Druhým identifikovaným problémem je role Nezávislé etické komise, která může jednat pouze na požádání předsedy Evropské komise a její stanovisko je pro Kolegium komisařů nezávazné. Terčem kritiky se také stalo jmenování členů etického orgánu, které bylo často kontroverzní.

Současné nastavení regulace otáčivých dveří staví do ústřední role procesu Předsedu Evropské komise a Kolegium komisařů. Zatímco kolegium rozhoduje o žadatelově autorizaci nové činnosti, předseda mu k tomu dává podmět. Kromě toho je předsedovi podřízena samotná Nezávislá etická komise, která opět pouze na jeho žádost posuzuje možné střety zájmů. Jejími největšími slabinami jsou poškozená pověst, závislost na předsedovi Komise a čistě poradní povaha jejích stanovisek. V tzv. případu Barrosogate sehrála klíčovou úlohu neochota Jeana-Clauda Junckera adekvátně odpovědět na kontroverzní situaci. Nezávislá etická komise navíc prošetřila skutečnosti velmi omezeně, když svůj posudek postavila na rozboru korespondence mezi předsedou Evropské komise s jeho předchůdcem. Následně, podle vzoru některých svých předchůdců, upřednostnil předseda Juncker uklidnění situace dalším slibem reformy regulačního rámce otáčivých dveří.

Závěr

Bakalářská práce se věnovala regulačnímu mechanismu otáčivých dveří v Evropské komisi, přesněji v jejím vrcholném orgánu – Kolegiu komisařů. Primárním cílem bylo analyzovat vývoj regulačního mechanismu a kriticky zhodnotit jeho současnou podobu. Regulace má za úkol zabraňovat negativním efektům praxe otáčivých dveří, a proto byla problematika regulace i samotné fungování objasněno s odkazy na konkrétní případy. Současně se práce samostatně věnovala případu bývalého předsedy Evropské komise Josého Manuela Barrosa.

Prvním stanoveným cílem práce bylo analyzovat vývoj nastavení regulace otáčivých dveří v Evropské komisi s poukázáním na stávající stav. Druhým cílem bylo kriticky zhodnotit fungování regulace v praxi s ohledem na roli kolegia a předsedy Evropské komise. Autor se pokusil v této práci odpovědět na tři stanovené výzkumné otázky:

VO1: *Jaké jsou hlavní aspekty fenoménu otáčivých dveří v evropské aréně?* **VO2:** *Jakým způsobem se vyvíjel regulační rámec otáčivých dveří a jaký je jeho současný charakter?* **VO3:** *Nakolik funguje regulace fenoménu otáčivých dveří v případě Kolegia komisařů a lze ji považovat za dostatečnou?*

Na první výzkumnou otázku (*Jaké jsou hlavní aspekty fenoménu otáčivých dveří v evropské aréně?*) je odpovězeno v první části práce. Původně bylo napojení evropských představitelů na soukromé společnosti prostřednictvím otáčivých dveří vnímáno jako přirozený jev související s charakterem evropské integrace. S rozvojem působnosti jednotlivých institucí se však do popředí problematiky otáčivých dveří dostal aspekt lobbingu. Je to dáno zejména dvěma faktory. Zaprvé, na samotný lobbing se evropské instituce spoléhají ve vysoké míře, jelikož nedisponují dostatečnou kapacitou, a to jak odbornou, tak zaměstnaneckou. Evropský parlament i Evropská komise jsou na lobbistické činnosti do jisté míry závislé, a z toho důvodu mají lobbisté k unijním představitelům snazší přístup než v jiných politických systémech. Jasnou výhodou lobbisty je pak pracovní minulost v dané instituci. Zkušenosti s lobbováním v jednotlivých institucích a síť kontaktů mohou lobbisté bez předešlých interních pracovních zkušeností sbírat dlouhá léta. Z toho důvodu jsou bývalí zaměstnanci evropských institucí pro soukromé společnosti přitažlivou volbou, která může mít téměř okamžitě výsledky v podobě účinnějšího lobbingu. Za druhé, lobbisté s pracovní zkušeností uvnitř Evropské unie disponují lukrativní přidanou hodnotou, jelikož v přehlceném evropském lobby systému poskytují svým zaměstnavatelům neocenitelnou výhodu prostřednictvím privilegovaného přístupu. Dalším současným aspektem fenoménu otáčivých dveří na evropské úrovni je korporátní strategie

najímání bývalých pracovníků Evropské unie. Nadnárodní korporace si díky takovému napojení získávají vliv a přehled uvnitř dané evropské instituce. Jako systematický jev je následně fenomén otáčivých dveří vysledován zejména ve finančním a digitálním průmyslu, kterému se dostává pozornosti kvůli přechodům mezi unijními orgány a korporátním světem. Hlavními aspekty otáčivých dveří v evropském kontextu jsou tedy jeho propojení s lobbingem a korporátní strategie.

Na druhou výzkumnou otázku (*Jakým způsobem se vyvíjel regulační rámec otáčivých dveří a jaký je jeho současný charakter?*) autor odpovídá pomocí analýzy vývoje regulačního rámce a reflexí jeho současného charakteru. Vývoj regulace otáčivých dveří lze rozdělit na založení regulačního rámce a jeho tři následné reformy, přičemž samotný způsob vývoje byl vždy závislý na dvou faktorech – impulsu k reformě a roli ostatních aktérů. Impuls k ustavení vůbec první podoby regulačního mechanismu v září 1999 odstartoval skandál jednoho z komisařů. Jeho následnou reformu nevyvolala aféra někoho z kolegia, nýbrž korupční prostředí, které bylo odhaleno společně s několika případy defraudace unijních finančních prostředků včetně skandálu okolo Eurostatu. Nicméně, neochota Kolegia komisařů vzniklou situaci adekvátně vyřešit rezonovala v Evropském parlamentu natolik, že si na dalším kandidátovi na post předsedy vymínila závazek na revizi Kodexu chování pro komisaře. Druhá Barrosova reforma tak byla motivována především vlastním znovuzvolením. Při doposud poslední Junckerově reformě měl skandál předešlého předsedy José Manuela Barrosa jasnou roli spouštěče reformy. Jean-Claud Juncker sice institucionální reformy v Komisi slíbil při své kandidatuře do funkce, avšak mechanismus regulace otáčivých dveří zřejmě neměl v úmyslu revidovat. Jediným aktérem, který projevil ambici podílet se na reformách regulačního rámce, byl Evropský parlament. Role Parlamentu je při formulování regulace velmi omezená, jelikož se jedná o vnitřní předpisy Evropské komise. Způsob vývoje úzce souvisí jak s faktorem impulsu, kterým byl skandál nebo příslib kandidáta na post předsedy, tak s faktorem míry spoluúčasti Parlamentu, jenž se reformy přímo účastnil pouze dvakrát. V případě, kdy reforma následovala po skandálu, byla zavedená podoba regulace radikálnější. Pokud byla revize regulačního mechanismu otáčivých dveří příslibem kandidáta na post předsedy, rozšířila regulaci pouze mírně. Přímá spoluúčast Evropského parlamentu pak pokaždé znamenala navýšení časového moratoria jenž je všeobecně považováno za jeden z nejvýznamnějších prvků regulačního mechanismu.

V rámci druhé výzkumné otázky se text kromě způsobu vývoje regulačního rámce také detailněji věnoval jeho současnému charakteru, přičemž kladl důraz na roli Kolegia komisařů

a předsedy Komise. Současný regulační mechanismus otáčivých dveří se liší během dvouleté, pro předsedu Evropské komise tříleté, doby moratoria a po ní. Kromě klíčové role při přijímání nových regulačních pravidel disponuje Kolegium komisařů značnou pravomocí i během procesu regulace, jelikož právě ono rozhoduje o autorizaci dalších činností bývalých komisařů během doby moratoria. V komplikovaných případech má Kolegium komisařů většinou k dispozici stanovisko Nezávislé etické komise, nicméně ho nemusí ve svém rozhodování nijak zohlednit. V době po vypršení moratoria kolegium disponuje pravomocí požádat Evropský soudní dvůr o přezkum porušení článku 245 Smlouvy o fungování Evropské unie, avšak, na rozdíl od Evropské rady, ji nikdy nevyužilo. Předseda Komise pak ovlivňuje účinnost regulačního mechanismu hned dvěma způsoby. Zaprvé, právě předseda přednáší Kolegiu komisařů žádost bývalých komisařů o autorizaci nové pracovní aktivity, přičemž může taktéž požádat o stanovisko Nezávislou etickou komisi. Teoreticky se však může předseda Komise rozhodnout nepožádat etický výbor o stanovisko, které by případně mohlo vést k zápornému rozhodnutí kolegia. Zadruhé, Nezávislá etická komise je sama o sobě jmenována předsedou Evropské komise, což velmi pravděpodobně snižuje nezávislost stanovisek, zejména pokud se bere v potaz aktuální velice kontroverzní složení etického výboru. Současný charakter regulačního rámce otáčivých dveří lze hodnotit jako seberegulaci, jelikož největší vliv podobu regulačního mechanismu i na proces autorizace má Kolegium komisařů.

Na třetí a zároveň poslední výzkumnou otázku (*Nakolik funguje regulace fenoménu otáčivých dveří v případě Kolegia komisařů a lze ji považovat za dostatečnou?*) odpovídá bakalářská práce pomocí kritického zhodnocení současného regulačního rámce a reflexe případu tzv. Barrosogate. Regulační mechanismus otáčivých dveří vykazuje několik funkčních chyb, které vychází jak ze samotné podstaty jeho nastavení, tak z praxe regulačního procesu. Mezi největší nedostatky patří fakt, že Kolegium komisařů reguluje samo sebe, respektive samo schvaluje své vnitřní předpisy a plní hlavní úlohu při autorizování nové role, buď svých bývalých kolegů, nebo předchůdců. Druhým problémem je úloha Nezávislé etické komise, která může jednat pouze na požádání předsedy Evropské komise a její stanovisko je pro Kolegium komisařů nezávazné. Terčem kritiky se také stalo již zmíněné často kontroverzní jmenování členů etického orgánu. Zkoumání tzv. případu Barrosogate umožnilo autorovi zhodnotit fungování regulačního mechanismu v praxi. Neadekvátní šetření ze strany Evropské komise a následné provedení další reformy potvrdilo rámec chování předsedy a celého kolegia, podle kterého Evropská komise upřednostňuje uklidnění vzniklé kontroverzní situace další reformou regulačního rámce otáčivých dveří. Regulace fenoménu otáčivých dveří v případě

kolegia Evropské komise funguje v omezené míře. Za dostatečnou ji nelze považovat zejména z důvodu jejího charakteru seberegulace a neochoty Kolegia komisařů k výraznější reformě a řešení jednotlivých skandálních průchodů otáčivými dveřmi.

Prostor pro budoucí výzkum se naskýtá v analýze vývoje a fungování regulačního rámce v ostatních institucích Evropské unie. Konkrétně v Evropské komisi by se bádaní mohlo zaměřit na regulaci otáčivých dveří na nižších úrovních instituce. Oproti studiím zaměřeným na americký politický systém je zkoumání toho unijního značně omezeno. Absence povinného lobbistického rejstříku totiž znemožňuje kvalitnější mapování pohybů evropských představitelů pomocí otáčivých dveří do světa lobby.

Seznam použité literatury a pramenů

Literatura

Alemanno, Alberto, Benjamin Bodson. 2016. „How to nudge Barroso out of the revolving door“ *LSE European Politics and Policy*, 20. 6. 2016. (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: < http://eprints.lse.ac.uk/70388/>

Allinas, Antonis, Ezra Suleiman. 2012. *The European Commission and bureaucratic autonomy: Europe's custodians*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ariés, Quentin. 2016. „José Manuel Barroso’s new job at Goldman Sachs angers EU“ *Politico,* 17. 8. 2017 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/jose-manuel-barrosos-new-job-at-goldman-sachs-angers-eu/>

„Back to Bussiness: Revolving Doors in Brussels“ *The CEO Quarterly Newsletter* (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <http://archive.corporateeurope.org/observer6/revolving.html>

Banks, Martin. 2002. „Whistleblower claims trigger Eurostat fraud investigation“ *Politico,* 6. 9. 2002. (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/whistleblower-claims-trigger-eurostat-fraud-investigation/>

Banks, Martin. 2005. „Barroso attacks critics‘ motion as unfair, unjustified and absurd“ *Politico*, 25. 5. 2020 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/barroso-attacks-critics-motion-as-unfair-unjustified-and-absurd/>

„Barroso’s Gold-plated revolving door“ *Corporate Europe Observatory*, (online). (5. 5. 2020) Dostupné z: <https://corporateeurope.org/en/revolving-doors/2016/08/barroso-gold-plated-revolving-door>

Barrionuevo, Alexei, Daniels Michaels 2016. „EU antitrust nominee didn’t disclose all ties.“ *The Wall Street Journal*, 22. 12 2016 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <http://www.wsj.com/articles/ SB109831319578451250>

Barzelay, Michael. 2008. „From integration to Integrity: Administrative Ethics and Reform in the European Commission.“ *West European Politics* 31 (5): 87-97.

Bodson, Benjamin. 2017. "Commissaires européens et conflits d'intérêts (European Commissioners and Conflicts of Interest)." *Bodson, Journal de droit européen* 25 (237): 86-97.

Bouwen, Pieter. 2002. „Corporate lobbying in the European Union: the logic of access.“ *Journal of European public policy* 9 (3): 365-390.

Broscheid, Andreas, David Coen. 2007. „Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good.“ *Journal of European Public Policy*, 14 (3): 346-365.

Buholzer, René. 2008. *Legislatives lobbying in der Europäischen Union: ein Konzept für Interessengruppen*. Berlin: P. Haupt.

Carboni, Marika. 2017. *The Financial Impact of Political Connections: Industry-Level Regulation and the Revolving Door*. Řím: Springer.

Carpenter, Daniel, David A. Moss. 2013. *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cini, Michelle. 2004. „The reform of the European Commission: An ethical perspective.“ *Public Policy and Administration* 19 (3): 42-54.

Cini, Michelle. 2013a. „EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants.“ *West European Politics* 36 (6): 1143-1158.

Cini, Michelle. 2013b. „Institutional change and ethics management in the EU's college of commissioners.“ *The British Journal of Politics and International Relations* 16 (3): 479-494.

Cini, Michelle. 2016. Good governance and institutional change: Administrative ethics reform in the European Commission. *Journal of Contemporary European Research* 12 (1): 441-454.

Cini, Michelle. 2007. From integration to integrity: Administrative ethics and reform in the European Commission. Manchester: Manchester University Press.

Clausen, Jens. 2011. *Revolving door provides privileged access*. Brussels: Alter-EU.

Coen, David, John Richardson. 2009. *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford: Oxford University Press.

Coen, David, Matia Vannoni. 2018. „The Strategic Management of Governmental affairs in Brussels.“ *Bussiness*&Society: 59 (4):612-641.

Crepaz, Michele, Raj, Chari, John Hogan, Gary Murphy. 2019. „International Dynamics in Lobbying Regulation“ in Lobbying in the European Union. Doris Dialer, Margarethe Richter (eds.), Pp. 49-63. Cham: Springer.

Dercks, Lucas. 2001. „The Commission’s business ethics: A critique of proposed reforms.“ *Business Ethics: a European Review* 10 (4): 346–359.

Dialer, Doris, Margarethe Richter. 2019. *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*. Innsbruck: Springer International Publishing.

Dialer, Doris, Margarethe, Richter. 2019. „Lobbying in Europe: Professionals, Politicians, and Institutions Under General Suspicion?“ in Lobbying in the European Union, Doris Dialer, Margarethe Richter (eds)., Pp. 1–18. Cham: Springer.

Dimitrakopoulos, Dionyssis. 2004. *The changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Draca, Mirko. 2014. „Institutional corruption? The revolving door in American and British politics.“ *SMF-CAGE Global Perspectives Series* (1): 5-23.

Drulák, Petr. 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.

„EP committee rejects Buttiglione“ *Euroactiv*, (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: https://www.euractiv.com/section/security/news/ep-committee-rejects-buttiglione/

Fijnaut, Cyrille, Leo Huberts. 2002. *Corruption, integrity and law enforcement*. Den Haag: Kluwer Law International

Freund, Daniel, and Yannik Bendel. 2017. „Access all areas: When EU politicians become lobbyists." *Transparency International.* 31. 1. 2017. (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>

Frischhut, Markus. 2019. *The Ethical Spirit of EU Law*. Innsbruck: Springer International Publishing.

Gely, Rafael, Asghar Zardkoohi. 2001. „Measuring the effects of post-government-employment restrictions.“ *American Law and Economics Review* 3 (12): 288–301.

Gheyle, Niels, and Ferdi De Ville. "How much is enough? Explaining the continuous transparency conflict in TTIP." Politics and Governance 5, no. 3 (2017): 16-28.

Giusta, Paolo. 2006. *Ethics matters: Practical micro-ethics for civil servants of the European Union*. Lucemburk: Office for Official Publications of the European Communities.

Gonzalez, Cristina. 2019. „Out of commission: Team Juncker moves on“ *Politico*, 27. 11. 2019 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-team-career-ethics-challenges/>

Hine, D. and McMahon, R. (2004) 'Ethics management, cultural change, and the ambiguities of European Commission reform', Working Paper, Department of Politics and International Relations, University of Oxford. Available online at: http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Papers/Hine-McMahon_ Ethics_Management.pdf

Hirst, Nicholas. 2018. „Vestager: Barroso won't lobby me“ *Politico*, 21. 2. 2018. (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné na: <https://www.politico.eu/article/vestager-barroso-wont-lobby-me/>

Hooghe, Liesbet. (2005). Several roads lead to international norms, but few via international socialization: A case study of the European Commission. International Organization, 59 (4): 861-898.

Christiansen, Thomas. 2001. „The European Commission: Administration In Turbulent Times.“ *Journal of European Public Policy* 8 (4): 95-114.

„Investigating Google's European Revolving Door“ *Tech Transparency Project*, (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <https://www.techtransparencyproject.org/articles/investigating-googles-european-revolving-door>

Julian Grad, Frischhut. 2019. „Legal and Ethical Rules in EU DecisionMaking: "Soft Law" for Targets and Actors of Lobbying“ in Lobbying in the European Union, Doris Dialer, Margarethe Richter (eds)., Pp. 1–18. Cham: Springer.

Kassim, Hussein. Anand Menon. 2010. „Bringing the member states back in: The supranational orthodoxy, member state resurgence and the decline of the European Commission since the 1990's.“ *Europeanists of the Council for European Studies*: 1-38.

Koh, Kevin, Shivaram Rajgopal. 2015. „The revolving door and the SEC's enforcement outcomes: Initial evidence from civil litigation.“ *Journal of Accounting and Economics* 60 (5): 65–96.

Kroet, Cynthia. 2017. „Jean-Claude Juncker: José Manuel Barroso is an honest man“ *Politico*, 15. 9. 2016 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-jose-manuel-barroso-is-an-honest-man-goldman-sachs/>

Kroet. Cynthia. 2016. „Juncker orders probe into Barroso's Goldman Sachs job“ *Politico*, 12. 9. 2016 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/juncker-orders-probe-into-barrosos-goldman-sachs-job/>

LaPira, Timothy, Thomas Herschell. 2014. „Revolving door lobbyists and interest representation.*“ Interest Groups & Advocacy* 3 (1): 4–29.

Law, Marc. T., Cheryl X. Long. 2011. „Revolving door laws and state public utility commissioners.” *Regulation & Governance review* 5 (4): 405–424.

Lazarus, Jeffrey, Lindsey Herbel, Amy Mckay. 2016. „Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former congress members and staffers.“ *Interest Groups & Advocacy* 5 (4): 82–100.

Lucca, David, Amit Seru, Francesco Trebbi. 2014. „The revolving door and worker flows in banking regulation.” *Journal of Monetary Economi*cs 65 (3): 17-32.

Luechinger, Simon, Christoph Moser. 2014. „The value of the revolving door: Political appointees and the stock market.” *Journal of Public Economics volume* 119 (5): 93-107.

Mahony, Honor. 2003. „Commission admits huge Eurostat fraud“ *EUobserver*, 9. 6. 2003 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://euobserver.com/political/12040>

Martínez, Agustí Cerrillo. 2016. *„Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation.“ Public Integrity* 19 (4): 357-373.

Maxwell, Fiona, Quentin Ariés. 2016. „José Manuel Barroso to work for Goldman Sachs“ *Politico*, 8. 7. 2016 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/jose-manuel-barroso-to-work-for-goldman-sachs-european-commission/>

Maxwell, Fiona. 2016. „Barroso hits bac kat Juncker over Goldman role“ *Politico*, 13. 9. 2016 (online). (cit 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/jose-manuel-barroso-hits-back-at-commission-on-his-goldman-role/>

Menzel, Donald. 2005. „*Research on ethics and integrity in governance: A review and assessment.“* Public Integrity 7 (2): 147–168.

Nastase, Andrea. 2014. „Catering to Organizational Needs in Ethics Management: The Case of the European Commission“ *International Journal of Public Administration* 37 (2): 93-105

Nastase, Andreea. 2013. „Managing Ethics in the European Commission Services“ *Public Management Review* 15 (1): 63-81

Nielsen, Nikolaj. 2016. „Schulz calls for stricter rules for EU Commissioners“ *EUobserver*, 14. 9. 2016 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://euobserver.com/institutional/135070>

Palmeri, Tara. 2016. „Brussels is for lovers“ *Politico*, 5. 5. 2020 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: < https://www.politico.eu/article/brussels-is-for-lovers-power-couples-eu-political-scene-romance/>

Panichi, James, Emmet Livingstone. 2015. „The ex-files: Former commissioners‘ new jobs“ *Politico*, 28. 10. 2015 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné na: <https://www.politico.eu/article/the-ex-files-former-commissioners-new-jobs/>

Panichi, James. 2015. „Commission corporate pipeline ex:files revolving door“ *Politico*, 28. 10. 2015 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z <https://www.politico.eu/article/commission-corporate-pipeline-ex-files-revolving-door/>

Rasmussen, Mark, Maja Kluger. 2015. "Lobbying the European Parliament: A necessary evil." *Journal of economic perspectives* 242.

Rettman, Andrew. 2006. „EU spending still open to fraud, ex-top official says“ *EUobserver*, 13. 11. 2006 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://euobserver.com/political/22847>

Shalal, Andrea. 2016. „EU’s Schulz calls for review of ethics code after Barroso goes to Goldman“ *Reuters*, 14. 9. 2016 (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-eu-ethics-barroso-schulz-idUSKCN11K0AY>

Stefanini, Sara. 2018. „EU mourns death of former Commissioner Peter Sutherland“ *Politico*, 8. 1. 2018 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/peter-sutherland-death-eu-mourns/>

Stoddard, Carter. 2016. „France backs Barroso ethics inquiry“ *Politico*, 13. 9. 2016 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/france-backs-barroso-ethics-inquiry-goldman-sachs/>

Teffer, Peter. 2018. „Commissioner Katainen confirms Barroso lobbied him“ Politico, 20. 2. 2018 (online). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: < https://euobserver.com/institutional/141039>

The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2009. „*Revolving doors, accountability and transparency-Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*” April 2009 (online; Pdf). (cit. 13. 04. 2020) Dostupné z: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH%282009%292&docLanguage=En>

The Organisation for Economic Cooperation, & Development (OECD). 2010. „Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest“ *GCOFII COR*, August 2010 (online; Pdf). (cit. 13. 4. 2020) Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en>

„The who, what and why of the Commission’s Ad hoc Ethical Committee“ *Corporate Europe*, (online). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: < https://corporateeurope.org/en/revolving-doors/2016/09/who-what-and-why-commission-ad-hoc-ethical-committee>

Topan, Angelina. 2002. „The resignation of the Santer-Commission: the impact of 'trust' and 'reputation'.” *European Integration Papers* 6 (14): 1-15

Van Gerven, Walter. 2000. „Ethical and political responsibility of EU Commissioners.“ *Common Market Law Review* 31 (1): 1–6.

Vaubel, Roland, Bernhard Klingen, David Müller. 2012. „There is life after the Commission: An empirical analysis of private interest representation by former EU-commissioners 1981–2009.“ The Review of International Organizations 7 (1): 59-80.

Wolf, Marcus, Kenneth Haar, Olivier Hoedeman. 2014. „*The Fire Power of the Financial Lobby: A Survey of the Size of the Financial Lobby at the EU level.* “ Corporate Europe Observatory.

Wonka, Arndt. (2007) „Technocratic and independent: The Appointment of European Commissioners and its policy implications.“ *Journal of European Public Policy* 14 (2): 169–189.

Zaring, David. 2013. „Against being against the revolving door.” *University of Illinois Law Review 2013* (2): 507–550.

Prameny

European Commission. 1999a. Commission Decision on a a Code of Conduct for the Members of the European Commission. *Eur-Lex*, 18. 9. 2012 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/6391add6-6654-4c61-bd32-c9fc5c0f5570/publishable_en.pdf >

European Commission. 1999b. Commissioner Bangemann suspenden from official duties. *Cordis Eu research results*. (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://cordis.europa.eu/article/id/13226-commissioner-bangemann-suspended-from-official-duties>

European Commission. 2000a. Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the EU. *Official Journal of the Communities*. 8. 12. 2000. (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20131125-code-good-administrative-behaviour-en_1.pdf>

European Commission. 2000b. European Governance A White Paper. *Ec.europa*, 25. 7. 2001 (Online; Pdf). (cit. 2. 10. 2017) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10>

European Commission. 2004a. Communication from the Commission. Completing the Reform Mandate. *Eur-Lex*, 10. 2. 2004 (Online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0093:FIN:EN:PDF>

European Commission. 2004b. Commission decision: Appointments to the Ad Hoc Ethical Committee. *Ec.europa*,12. 4. 2004 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-1866_2004_en.pdf>

European Commission. 2004c. Code of Conduct for Commisisoners. *Corporate Europe*, 4. 9. 2009 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/old_coc_for_commissioners_04-09.pdf>

European Commission. 2007. Article 245 (ex Article 213 TEC). *Eur-Lex*. 7. 6. 2016. (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E245&from=EN>

European Commission. 2009. Commission Decision of Apponting the Members of the Ad hoc Ethical Committee Established by Commission Decision of 21 October 2003. *Ec.europa.eu,* January 2009 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-9384_2009_en.pdf>

European Commission. 2011. Code of Conduct for Commisisoners. *Eur-Lex,* 20. 4. 2011 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners_april2011_en.pdf>

European Commission. 2016a. State of the Union 2016" *Publications Office of the EU,* 3. 10. 2016 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-30945725>

European Commission. 2016b. President Juncker proposes to tighten the Code of Conduct for Commissioners. *Ec.europa*, 23. 11. 2016 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3929>

European Commission. 2016c. „Request for an opinion concerning the appointment of former President Barroso at Goldman Sachs International. European Commission" *Ad-Hoc Ethical Committee*, 26. 10. 2016 (online; Pdf). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/ethics-for-commissioners/pdf/opin ion-comite-adhoc-2016-10-26_en.pdf>

European Commission. 2016d. Application for access to documents-Ref GestDem No 2014/1017. *AsktheEU*, 4. 12. 2016 (online; Pdf). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.asktheeu.org/en/request/1212/response/4599/attach/3/140408%20Access%20to%20document%20Hellstr%20m.pdf>

European Commission. 2018. Commission Decision on a a Code of Conduct for the Members of the European Commission. *Eur-Lex,* 31. 1. 2018 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D0221(02)&from=EN>

European Commission. 2019a. Curricculum Viate of Heinz Zourek. *Ec.Europe*, 16. 5. 2019 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z:<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cv-zourek_en_1.pdf>

European Commission. 2019b. Curricculum Viate of Roth Behrendt. *Ec.Europe*, 12. 6. 2019 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cv-roth-behrendt_en_2.pdf>

European Commission. 2020. Former European Commissioners‘ authorised occupations. *Ec-Europe*, 29. 4. 2020. (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/former-european-commissioners-authorised-occupations_en>

European Council. 1999. Council desicion on the settlement of the Bangemann case . *Eur-Lex,* 17. 12. 1999 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0044&from=EN>

European Ombudsman. 2013. European Ombudsman’s advice to replace the head of Ad hoc Ethical Committee. *Ombudsman.eu*, 18. 12. 2013 (online). (cit 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/52900>

European Ombudsman. 2016. Ombudsman calls on President Juncker to clarify position on Barroso appointment. *Ombudsman*, 6. 9. 2016 (Online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/70848>

European Parliament. 1999a. Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission. *Europarl,* 15. 3. 1999 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reporten.pdf>

Europea Parliament. 1999b. Motion for a Resolution. *Europarl.* 20. 6. 1999 (online; Pdf). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-1999-0004&language=EN>

European Parliament. 2003. Lobbying in the European Union:current rules and Practises- *Europarl.eu*, 2. 4. 2003. (online; Pdf). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: < https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf>

European Parliament. 2004. Motion of Joint resolution on the new Commission. *Europarl*, 18. 11. 2004 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20041118+ITEM-006+DOC+XML+V0//EN>

European Parliament. 2010. „Framework Agreement on relatins between the European Parliament and the European Commission“ *Eur-lex*, 20. 11. 2010 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:304:0047:0062:EN:PDF>

European Parliament. 2016. Report on Commissioners‘ declarations of interest – guidelines. *Europarl.europa.eu*, 28. 10. 2016 (online; Pdf). (cit. 4. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0315_EN.pdf>

European Parliament. 2018. Number of MEPs to be reduced after EU elections in 2019. *Europarl.eu*, 13.6. 2018. (online; Pdf). (cit. 5. 5. 2020) Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180607IPR05241/number-of-meps-to-be-reduced-after-eu-elections-in-2019>

Seznam schémat

Schéma č. 1. Další činností bývalých europoslanců

Schéma č. 2. Další činností bývalých eurokomisařů

Schéma č. 3. Zjednodušený současný regulační rámec

Schéma č. 4. Regulační proces během časového moratoria

Abstrakt

Předmětem bakalářské práce je otázka regulace „otáčivých dveří“, konkrétně je tato problematika zkoumána v rámci nejvyšší úrovně Evropské komise, kterou je Kolegium komisařů. Časově se kvalitativní případová studie zabývá obdobím od konce 90. let, kdy korupční skandál Santerovy komise odstartoval otázku zvýšení transparentnosti, řešení konfliktů zájmů a regulování otáčivých dveří v kolegiu, až po skončení mandátu Junckerovy komise, jelikož právě předseda Jean-Claude Juncker reformoval regulační rámec jako poslední a jeho předsednictví poznamenalo situaci okolo zkoumaného jevu nárůst problematických průchodů skrz otáčivé dveře. Bakalářská práce analyzuje vývoj a kriticky hodnotí současnou podobu regulačního mechanismu, jenž má za úkol zabraňovat negativním efektům spojovaným s praxí otáčivých dveří. Problematika regulace a její fungování v praxi je proto objasňována s poukazy na konkrétní případy. Prvním stanoveným cílem práce je analýza vývoje a současného nastavení regulace otáčivých dveří v Evropské komisi, druhým cílem je kritické zhodnocení fungování regulace v praxi s ohledem na roli kolegia a předsedy Evropské komise.

Klíčová slova: Kolegium komisařů, Evropská komise, otáčivé dveře, regulace

Abstract

The bachelor thesis is a qualitative case study, which aims to analyse the “revolving door” regulatory framework within the highest political level of the European Commission-College of Commissioners. The text covers the period from the late 1990s, when the corruption scandal of the Santer Commission has raised to the end of the Juncker Commission's mandate, as President Jean-Claude Juncker last reformed the regulatory framework. Author of the thesis analyses the development and critically evaluates the current form of the regulatory mechanism, which was established and has been reformed in order to prevent the negative effects associated with the phenomenon of the revolving door’s moves. The pattern of the regulation and its functioning in practice is therefore clarified with references to specific cases. First objective of the thesis is the analysis of the development and current mechanism of the revolving door regulation in the College of Commissioners. The second purpose is a critical evaluation of the functioning of the regulatory framework in practice with a special regard to the role of the College and the President of the European Commission.

Key words: College of Commissioners, European Commission, revolving door, regulation