

Univerzita Palackého v Olomouci
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Bc. David Šlachta

**Otázka posílení instituce Evropského veřejného ochránce
práv a jeho reflexe**

Magisterská diplomová práce

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

Olomouc 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Úřad Evropského veřejného ochránce práv: příčiny jeho posíleného postavení a jejich reflexe“, vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury a pramenů.

V Olomouci, dne

.....

Jméno Příjmení

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucí své magisterské diplomové práce, paní doktorce Markétě Zapletalové, za její čas a cenné rady, které mi věnovala v průběhu psaní práce.

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod..... | 1 |
| Předmět práce | 1 |
| Cíle práce a výzkumné otázky | 2 |
| Metodologie | 3 |
| Struktura práce | 4 |
| Analýza literatury | 4 |
| 1. Definičně institucionální vymezení EO a jeho teoretická reflexe..... | 7 |
| 1.1 Definičně institucionální vymezení | 7 |
| 1.2 Teoreticko-konceptuální reflexe | 13 |
| 2. Vývoj úřadu Evropského ombudsmana a jeho fungování | 19 |
| 2.1 Vznik EO a jeho základní rysy | 19 |
| 2.2 Pravomoci | 24 |
| 2.3 Oblasti činnosti | 28 |
| 2.4 Problematika vztahů EO a institucí EU | 33 |
| 3. Analýza posilování instituce EO v kontextu formální a neformální dimenze | 38 |
| 3.1 Dimenze formálního posilování..... | 38 |
| 3.2 Dimenze neformálního posilování..... | 43 |
| 3.2.1 Maximalistické pojetí úřadu | 43 |
| 3.2.2 Personalizace | 47 |
| 3.2.3 Politizace..... | 51 |
| Závěr | 57 |
| Abstrakt..... | 61 |
| Abstract..... | 62 |
| Přílohy..... | 63 |
| Graf č.1 | 63 |
| Příloha č. 1 – Článek 138e Smlouvy o EU | 64 |

| | |
|-------------------------|----|
| Prameny | 65 |
| Seznam literatury | 78 |

Úvod

Předmět práce

Tato práce se věnuje tématu posílení pozice Evropského veřejného ochránce práv, zkráceně nazývaného Evropský ombudsman (dále jen EO). Úřad ombudsmana patří mezi velice staré instituce, s kořeny sahajícími až do počátku 19. století ve Švédsku. Původně byl pověřený pouze úkolem řešit stížnosti občanů na nesprávné jednání administrativy, ale v průběhu následujících let došlo k pozoruhodnému vývoji, jež vyvrcholil v 90. letech, kdy došlo k „boomu“ v šíření pozice ombudsmana. Začal rovněž fungovat i na nižší než státní úrovni, a tak se dnes běžně setkáme s pozicí např. dětského ombudsmana, a narazit na tuto funkci můžeme i ve vyspělých firmách.

Byly to ale zkušenosti mnoha členských států EU, které vedly ke tlaku na vznik podobného úřadu i na nadnárodní úrovni. Kromě toho se o jeho založení výrazně přičinila touha přiblížit fungování EU blíže jejím občanům a poskytnout jim možnost stížnosti na administrativní postupy evropských institucí. Po neúspěchu prvních návrhů v roce 1979 se v 90. letech povedlo dosáhnout kompromisu a ke vzniku Evropského veřejného ochránce práv došlo společně s podpisem Maastrichtské smlouvy v roce 1992. Vzhledem k tomu, nakolik se odlišuje samotná EU od tradičních národních států, bylo samozřejmé, že lišit se bude i pozice EO a že také jeho vývoj bude jiný, než dosud bylo zvykem. Prvním zvoleným ombudsmanem se stal až v roce 1995 Jacob Söderman, bývalý finský ombudsman, který skončil v této funkci v roce 2003. Doposud jej následovali pouze Řek Nikiforos Diamandouros (ve funkci 2003-2013) a první žena v úřadu Emily O'Reilly (2014 - doposud) z Irské republiky. Každý z těchto tří ombudsmanů odsloužil dvě období, tedy dvakrát pět let. Dnes můžeme říct, že EO kombinuje jak klasické prvky tohoto úřadu, fungující již od 19. století, tak přináší i nové, kterými ovlivňuje ombudsmany na nižších úrovních. Za celkem 25 let svého fungování se tento úřad vyvinul, a to jak díky změnám ve smluvním rámci, tak i vzhledem k dalším faktorům, jež budou rozebrány na následujících stránkách.

Předkládaná práce tak pracuje s předpokladem, že dochází k posilování úřadu Evropského veřejného ochránce práv ve formální dimenzi. Zaměřuje se také na to, zda je možné najít posilování i v dimenzi neformální a pokud ano, co do této dimenze spadá. Onou formální dimenzí rozumíme, kromě smluvního rámce EU, také oficiální dokumenty vymezující postavení úřadu EO, tedy Statut Ombudsmana, Prováděcí ustanovení, Evropský kodex řádné správní praxe, Listinu základních práv EU a další, jež byly schváleny EP a mají vliv na chod Evropského ombudsmana. Zkoumán je jejich vliv na posílení pozice EO a na jeho činnost.

V rámci druhé, neformální dimenze nás zajímá, zda vůbec lze hovořit o takové formě posilování a pokud ano, tak jakým způsobem je reflektováno a jak se projevuje. Rozdělena je do tří částí, maximalistického výkladu smluvního rámce, personalizace a politizace.

Vliv těchto dvou zmíněných dimenzí posílení bude zkoumán v rámci jeho intra-institucionálního postavení, což znamená na pozici EO ve vztahu k dalším evropským institucionálním aktérům. Kromě toho bude brán v úvahu také vliv dimenzí posílení na oblasti činností úřadu a jeho aspekty, ve kterých lze tyto dimenze sledovat. Oblasti činností odpovídají tomu, jak je definuje úřad EO na svých webových stránkách.

Důvodem pro zvolení tohoto tématu práce je narůstající důležitost a vliv EO, stejně jako snaha přispět tímto výzkumem k pochopení samotného úřadu a jeho vývoje. Mnoho občanů EU totiž stále nemá přehled o práci, kterou EO vykonává, a to i přestože jedním z důvodů jeho vzniku bylo pomáhat jim při potížích s administrativou EU a přispět ke snížení demokratického deficitu. Ke zpracování tématu mě vedl také poměrně nízký počet prací zabývajících se tématem EO, a to především v českém akademickém prostředí. Mou snahou tak je přispět k rostoucímu zájmu o EO a pohlížet na něj i z jiného hlediska než pomocí pouhé deskripce jeho vzniku a fungování. Z časového hlediska se má práce zabírat obdobím od roku 1995, kdy do úřadu nastoupil první EO až po rok 2020, ve kterém úřad EO oslavil 25 let své existence.

Cíle práce a výzkumné otázky

Cílem práce je analýza posilování Evropského veřejného ochránce práv a důvodů, proč k němu dochází. Bude zkoumáno, ve kterých oblastech sehraje roli posílený právní základ, tedy rozvíjející se smluvní rámec a dokumenty vymezující postavení EO, a v jakých je posilování spíše výsledkem neformálních změn a pokud ano, jak lze takové změny pojmenovat a pochopit. Pozornost bude primárně zaměřena na rozměr intra-institucionálního postavení EO čili na posílení jeho pozice ve vztahu k dalším evropským institucionálním aktérům. Rozebráno bude, jak výše stanovené dimenze ovlivňují oblasti činnosti EO.

Tato práce si klade za cíl, zodpovědět na tři výzkumné otázky.

- 1) *Jak se vyvíjí pozice EO v rámci jeho intra-institucionálního postavení?*
- 2) *Ve kterých oblastech a jakým způsobem se projevuje posilování v rámci formální dimenze?*
- 3) *Lze sledovat posilování úřadu v rámci neformální dimenze? Jakým způsobem a ve kterých oblastech se projevuje?*

Tento text zároveň poukazuje na problematický vztah teorií evropské integrace ke studiu EO a institucí EU obecně. Bude nastíněn i vzestup pozitivního trendu s nástupem neoinstitucionalistických proudů, které roli institucí dávají větší prostor. Předkládaná práce se zároveň opírá právě o teorii historického institucionalismu a využívá některé jeho mechanismy, jako je závislost na přechozím vývoji – tzv. path dependence. Ta poukazuje na fakt, že minulost instituce hraje zásadní roli pro její další vývoj. Jakmile se vývoj instituce začne ubírat jedním směrem, je už velmi obtížné tento vývoj zvrátit. V případě EO by to tedy znamenalo, že by se nastoupený trend posilování rozvíjel i nadále.

Metodologie

Předložený text je případovou studií, konkrétně jde o typ jedinečné případové studie. Kvalitativní výzkum, do jehož rámce případové studie spadají, se využívá k získání detailní znalosti o zkoumaném fenoménu. Používá se tedy zejména, když chceme porozumět problému, o kterém nemáme dostatečnou znalost (Olecká a Ivanová 2010).

Případová studie se vždy zabývá jedním či několika málo případy, kterými mohou být např. instituce, organizace, osoby, komunity atd. (Yin, 2014, s. 237). Jde o holistický přístup, snažící se poznat klíčové složky případu, zachytit zkoumaný případ v kontextu reálného života a dospět k jeho hlubšímu porozumění (Mareš 2015: 116). Jedním z předpokladů tohoto typu studie je, že důkladným prozkoumáním jednoho případu lépe porozumíme jiným podobným případům (Hendl, 2005: 104). Případ lze definovat jako ohraničený aspekt historické epizody anebo coby uzavřený systém, který má vlastní hranice, vnitřní logiku fungování a svoji specifickou podstatu (Kořan in Drulák 2008: 32). Vzhledem k tomu, jak speciální fungování úřadu EO je, lze jen obtížně zjištěné nálezy aplikovat i na další podobné orgány.

To byl jeden z důvodů, proč jsem zvolil konkrétně typ tzv. jedinečné případové studie. Její základní charakteristikou je právě porozumění specifickému jevu, beze snahy o jeho zobecňování (Kořan in Drulák 2008: 34). Vhodná je rovněž vzhledem k technice sběru dat. Typickým je pro ni využívání úředních dokumentů, internetových stránek, neveřejných archivovaných záznamů atd (Mareš 2015: 129). Tyto způsoby se shodují s tím, co využívám v rámci této práce. Nevýhodou použité metody je její malá schopnost určit příčinnou váhu předkládaného kauzálního mechanismu. Tohle omezení vyplývá z neexistující kontroly hodnot proměnných v rámci analýzy jednoho případu (Kořan in Drulák 2008: 60).

Struktura práce

Tato práce je členěna celkem do tří částí. První kapitola se zabývá institucionálně-definičním ukotvením a teoretickou reflexí úřadu EO. Staví na představení modelů instituce ombudsmana ve světě a jejich vlastnostech. Základem je práce Marka Remače, který ombudsmany člení do tzv. generací a každé přiřazuje určité charakteristiky. Podstatnou část tvoří teoreticko-konceptuální reflexe Evropského ombudsmana, poukazující na problém nedostatečného zájmu teorií evropské integrace nejen o tento úřad, ale o instituce a orgány EU obecně. Vysvětleno je zároveň proč se má práce opírá o historický institucionalismus.

Další, tedy druhá kapitola je převážně deskriptivní povahy a zcela se už věnuje pozici EO. Objasňuje cestu ke vzniku tohoto úřadu, stejně jako základní nastavení jeho fungování. To znamená jeho pravomoci, oblasti činnosti a vztahy s dalšími institucemi EU. Pochopení toho, jak pracuje, je podstatné pro následnou analýzu posílení EO. Navíc již v této části lze pozorovat počáteční momenty path-dependence a jejího postupu.

Třetí kapitola se již věnuje otázce posilování EO a tomu, jaký vliv má na úřad a jeho funkce. První část této kapitoly se odvíjí od dimenze formálního posilování, zajímá se tedy o to, jaký vliv na posílení úřadu EO má smluvní rámec a dokumenty vymezující postavení EO, jako Prováděcí ustanovení či Statut ombudsmana, které byly buď vytvořeny samotným EO, ale musely projít procesem schválení ze strany nejčastěji EP nebo se jedná o dokumenty přímo vytvořené a schválené některou z unijních institucí s dopady na EO. Předpokládá se zde zásadní vliv na úřad v oblasti intra-institucionálního postavení, jinak řečeno ve vztahu k dalším institucím EU.

Ve druhém oddílu, je zkoumána dimenze neformálního posilování. Cílem je zjistit, zda, a především v jakých oblastech činnosti dochází k onomu neformálnímu posilování. Výsledkem je zjištění, že k takovému posilování skutečně dochází a lze jej rozdělit na tři části. První představuje maximalistický výklad smluvního rámce, tj. jak si EO vykládá pravomoci, které mu smlouvy a dokumenty ukládají. Další rozměr představuje personalizace úřadu EO, tedy vliv silné osobnosti v čele úřadu na jeho fungování a poslední součástí této dimenze je politizace EO, vnímána, jako ústup EO od technických záležitostí a příklon k zásahům do politické dimenze, což vyvolává střety s institucemi EU.

Analýza literatury

Základním problémem ve výzkumu věnujícím se Evropskému ombudsmanovi je nedostatek analytických zdrojů. Naprostá většina textů se věnuje deskripci EO a jeho

konkrétních aspektů, jako kupříkladu vztahu s EP nebo pravomocím EO v určité oblasti. Tyto zdroje jsou využitelné především pro základní pochopení EO. Pro analýzu jsou přínosné pouze tehdy, popisují-li jeho vývoj ve vztahu k určitému aspektu. Nejužitečnějšími, převážně deskriptivními zdroji, byly publikace *Tera Erkkily Ombudsman as global institution: Transnational governance and accountability (2020)* a od Nikose Vogiatzise *The European ombudsman and good administration in the European union (2018)*. Díky svému rozsahu nabízejí relativně komplexní přehled o pozici EO. Jsou navíc důkazem toho, že zájem o tento úřad je na vzestupu, jelikož obě vznikly teprve nedávno, v letech 2018 a 2020. Primárně vznikem EO a vývojem některých podstatných aspektů se pak zabývá publikace vydaná k 10. výročí fungování EO, *The European Ombudsman: Origins, establishment, evolution (2005)*. Existuje také poměrně značné množství prací, věnujících se pozici ombudsmana obecně, tedy nejen tomu evropskému. Často obsahují různé typologie ombudsmana nebo rozebírají rozdíly v jeho fungování napříč státy. Příkladem takové práce může být kniha editována Gabriele Kucsko-Stadlmayerem *European ombudsman-institutions (2008)* nebo text Philipa Langbroeka a Marka Remače *Ombudsman's Assessments of Public Administration Conduct: Between Legal and Good Administration Norms (2011)*.

Články a kratší akademické zdroje se jinak opravdu zabývají převážně specifickými otázkami v souvislosti s EO, a i když občas přinášejí podrobnější informace, jež jsou detailnější a užitečné, neexistuje takových zdrojů mnoho. Pouze v některých případech k pouhé deskripci přidávají alespoň stručnou analýzu. Lze zde zařadit např. Magdalenu Elisabeth De Leeuw a její text *The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration (2011)*.

Vzhledem k i tak stále malému množství analýzy týkající se EO, jsou velkým přínosem příspěvky bývalých představitelů tohoto úřadu, Nikiforose Diamandourose a Jacoba Södermana. Poskytují totiž možnost porozumět tomu, jak se lišilo jejich vnímání úřadu EO, jaké byly jejich priority v úřadu a s jakými problémy se museli potýkat. Mnohdy jsou také vhodné pro přesné pochopení dopadu smluvního rámce na fungování EO. Na druhou stranu je znát, že jde o osoby zvyklé působit poněkud diplomaticky, a tak se v některých případech uchylují spíše ke konstatováním obecného charakteru.

Určitou roli zastávají v mé práci i smlouvy EU a další formální dokumenty. Ty neslouží jen pro samotnou analytickou část, která jim věnuje nejvíce pozornosti, ale jsou využívány i pro pochopení fungování EO. Relativně spolehlivým zdrojem informací jsou i webové stránky EO, na nichž lze nalézt – i díky jeho snaze působit transparentně – značné množství informací. Jejich

užívání ale není vždy uživatelsky přívětivé, což se odráží při snaze o vyhledání nějaké konkrétní informace.

Převaha deskriptivních prací může vést k tomu, že jen malý zlomek autorů využívá v pracích o EO jakékoliv teorie. Zaměřil jsem se na všechny podstatné teorie evropské integrace a jejich postoj k institucím a orgánům EU, k čemuž byla podstatná kupříkladu kniha Tomase Dieze a Antje Wienera *European Integration theory (2nd edition, 2009)*. Pro pochopení teorie historického institucionalismu, kterou ve své práci využívám jsem použil texty od Paula Piersona či Jamese Mahoneyho, kteří se řadí mezi přední odborníky v rámci této teorie.

1. Definičně institucionální vymezení EO a jeho teoretická reflexe

Tato kapitola má dva cíle. Tím prvním je představit úřad ombudsmana ve světě. To zahrnuje jeho definici, vývoj, a to jak geografický, tak i co se týká pravomocí. Představeny budou také faktory, které ovlivnily způsob jeho rozvoje. Ty jsou mj. podstatné pro pochopení modelů různých ombudsmana, které se od sebe liší. Poukázáno bude i na možnost zařazení EO do těchto modelů a vývoje instituce ve světě. Druhým cílem následujících řádků bude vysvětlit institucionální zasazení EO v rovině evropských institucí a nedostatečný zájem teorií evropské integrace jak o samotného EO, tak o instituce celkově. Většina z těchto teorií, totiž institucím věnuje buď velmi málo pozornosti, nebo je úplně ignoruje a ke zlepšení v tomto ohledu dochází teprve od vzniku nového institucionalismu. Je tak nutné vysvětlit, jak se lze vypořádat s absencí vhodného teoretického rámce a proč a jak se lze alespoň z terminologického hlediska opřít o historickou variantu institucionalismu.

1.1 Definičně institucionální vymezení

Obecně lze konstatovat, že instituce ombudsmana byla založena za účelem nezávislého vyšetřování stížností občanů na administrativu a další subjekty spadající do jeho pravomoci (Remač 2013: 63). Tahle základní funkce, dnes spojující ombudsmany po celém světě, je ale také výsledkem vývoje pozice ombudsmana. Tento post vznikl původně za švédské autoritářské monarchie, aby měl král jistotu, že bude administrativa respektovat a implementovat ním navrhované zákony. Ale tím, jak se režim v zemi ke konci 19. století stal parlamentní monarchií, získal ombudsman relativní nezávislost na parlamentu a lidé díky možnosti si u něj stěžovat získali kontrolu nad veřejnou autoritou. Dostal tak roli ochránce občanů vůči svévoli byrokracie (Magnette 2003: 678). Tato funkce se posléze postupem času stala jakýmsi základem fungování všech ombudsmanů. I přestože jsou si často pravomocemi a fungováním jednotliví ombudsmani značně podobní, je potřeba mít na paměti, že tato instituce byla zaváděna v odlišných právních systémech a obvykle také za různých okolností. Funkce ombudsmana se díky tomu začala odlišovat (Remač 2013: 63). To lze ukázat i na zmíněné základní funkci. Ne vždy totiž přicházejí stížnosti přímo od občanů. Například ve Velké Británii mohou občané svou stížnost podat pouze skrze své zástupce v parlamentu, kteří se musí rozhodnout, zda dotyčná stížnost vůbec spadá do gesce ombudsmana (Chang 1968: 24). Uvedená definice tedy není dostačující a je potřeba objasnit všechny možné úhly pohledu

založené na odlišnostech funkce ombudsmana. Asi nejlepší takový přehled možných definic představuje Philip Langbroek (2011).

První variantou je nahlížet na pozici ombudsmana jako na jednu z *možností kontroly veřejné administrativy*. To znamená, že ombudsman funguje coby podpůrná součást systému brzd a protivah. Získává tak roli jakéhosi supervizora společně s tradičními mechanismy administrativní revize (Langbroek and Remač 2011: 88). Je prezentován jako instituce externí kontroly nad veřejnou administrativou (Batalli 2015: 235). Další možnost je nahlížet na něj skrze funkci *strážce kvality veřejné administrativy*. Pokud je definován a vnímán tímto způsobem, musí poukazovat na to, co dělá veřejná administrativa dobře a co špatně s ohledem a existující standardy. Ty velmi často vycházejí z norem International Organization for Standardization¹ či European Foundation for Quality Management². Následující odlišná perspektiva definuje ombudsmana coby *nadstavbu ochrany* vůči vládě. V rámci této funkce úřad ombudsmana funguje jako mediátor mezi stěžovatelem a orgánem, na který si občan stěžuje. Ombudsman tak má za úkol vyřešit problém občana bez ohledu na to, zda někdo udělal chybu. Poslední možnost je ta, že i pokud ombudsman nemá právo vydávat závazné výstupy, může ohodnotit zákonnost a etický charakter jednání administrativy. Toto hodnocení pak může být použito například u soudního líčení nebo může pomoci vývoji organizace (Langbroek and Remač 2011: 88-89). K této poslední definici lze podotknout, že víceméně v rámci všech zmíněných funkcí berou ombudsmani v úvahu shodu se zákony, které využívají, coby jeden z hodnotících standardů a zmiňované koncepty jim ukládají povinnost strážit etické normy administrativy (Remač 2013: 67).

Pro lepší pochopení těchto definic vycházejících z různorodosti funkcí ombudsmana je potřeba objasnit jeho vývoj, který ukáže, jaké faktory za nimi stojí. Rozšíření funkce kontroly veřejné administrativy výrazně podpořil vznik ombudsmana v Dánsku roku 1954. Do té doby totiž panovaly výrazné obavy z neúměrných zásahů instituce do ministerské odpovědnosti a administrativních tajemství. Právě první dánský ombudsman Stephan Hurwitz (post ombudsmana zastával v letech 1955-1971) tuto funkci výrazně podporoval a díky své aktivitě v podobě přednášek a textů jako *Control of Administration in Denmark* napomohl odbourání zmíněných obav. Zasloužil se tak o výrazně rozšíření nejen instituce ombudsmana, ale i jeho funkce kontroly veřejné administrativy (Cheng 1968: 23; The New York Times 1981). Kromě

¹ Mezinárodní organizace pro normalizaci – jde o světovou federaci normalizačních organizací, zabývá se tvorbou mezinárodních norem ISO a jiných druhů dokumentů ve všech oblastech

² Evropská nadace pro management kvality – nezisková organizace s cílem zvýšit konkurenceschopnost Evropské ekonomiky

něj podpořila tuto funkci také International Ombudsman Institute (IOI)³, což je organizace sdružující již existující ombudsmany a také podporující jejich vznik tam, kde ještě neexistují. Zlepšování veřejných služeb ombudsmana a kontrola veřejné administrativy patří k principům, jež považuje tato organizace za klíčové (International ombudsman institute 2017: 6). Vliv na ombudsmana měl i další severský vynález, a to zákon o přístupu k informacím (Harlow 2006: 193). To způsobilo příliv nových stížností a pro samotnou instituci to znamenalo zaměření na další oblast, v jejímž rámci musela administrativu kontrolovat (Erkkilä 2020: 41).

Z hlediska funkce strážce kvality veřejné administrativy došlo mj. k rozšíření významu ombudsmana. Už neřešil pouze stížnosti občanů na administrativní postup, ale začal aktivně podporovat lepší administrativu. Usiloval o vytvoření určitých pravidel, která by kodifikovala správné chování administrativy a udávala tak, co má a co nemá dělat (Chang 1968: 23). S tím se pojí určité standardy, které ombudsman prosazoval. Jedním z nich byla lidská práva, na jejichž dodržování se instituce ombudsmana zaměřily zejména v období studené války a po jejím konci (Gammeltoft-Hansen in European ombudsman 2005: 20). Snaha o dohled nad dodržováním pravidel v této oblasti navíc koresponduje s obdobím tzv. „Ombudsmanie“ v 90. letech, která znamenala vznik této instituce v mnoha zemích během zmíněného období (Remač 2013: 62). Lidská práva tak přispěla k rozšíření ombudsmana nejen ve střední a východní Evropě, která byla dříve pod přímou vládou komunistů, ale i v Latinské Americe či dokonce i v Africe (Erkkilä 2020: 25). Ovlivnila ale i již dříve fungující ombudsmany. Kupříkladu finský ombudsman začal na dodržování lidských práv dohlížet až v 90. letech, tedy po 50 letech své existence. Na tohle „hlídání“ veřejné administrativy v oblasti lidských práv měl vliv také důraz, jež na ně kladla Organizace spojených národů (OSN), která v roce 1993 přijala Pařížské principy. Ty měly být vzorem pro fungování Vnitrostátních institucí pro lidská práva, mezi něž kromě ombudsmana patří i mediátoři či veřejní obhájci. Funkce ombudsmana byla každopádně tímto diskurzem ovlivněna a mnoho zemí se skrze něj snažilo dodržet tyto nové normy v oblasti lidských práv (Erkkilä 2020: 35-36).

Dalšími podobnými standardy určujícími, co je pro veřejnou administrativu přípustné, a které hlídá ombudsman, jsou řádná správa – nebo její opak nesprávný úřední postup – případně obecnější standard dobrého vládnutí (Remač 2013: 68). Právo na řádnou správu je součástí článku 41 Listiny základních práv EU. Obsahuje možnost pro každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout, právo na přístup ke spisu, který se dané osoby týká, při respektování oprávněných zájmů

³ Mezinárodní institut ombudsmanů – globální organizace sdružující přes 190 ombudsmanů po celém světě a na různých úrovních

důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství a povinnost správních orgánů odůvodnit svá rozhodnutí. Zahrnuje také nárok, aby záležitosti každé osoby byly orgány, institucemi a jinými subjekty EU řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Součástí je zároveň právo na to, aby občanovi EU v souladu se zásadami společným právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Dále článek 41 udává, že každý se může písemně obracet na orgány EU v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce (Evropská unie 2012b: 13-14).

Princip dobrého vládnutí je příčinou toho, že vznik instituce ombudsmana výrazně podporuje také Světová banka, jelikož dobré vládnutí je koncept, se kterým sama přišla (Drechsler 2004: 390). Často je ale právě ombudsman pověřen tím, aby dal těmto konceptům konkrétní význam a podobu (Remač 2013: 70). Zde ombudsman má často ještě jednu úlohu, jenž představuje nutnost kodifikace zmíněných konceptů. Musí si v jejich rámci vytvořit seznam kritérií, podle nichž je bude hodnotit. V tomto ohledu byl nejrychlejší EO, který již po pěti letech svého fungování vytvořil v roce 2001 Evropský kodex řádné správní praxe (Remač 2013: 71-72). Právě tento dokument konkretizuje, co přesně je pro EO součástí principu řádné správy, a to i přestože se nejedná o závazný dokument (De Leeuw 2011: 353). Ještě dál ve stejné funkci jdou ombudsmeni ve Finsku a Švédsku, jež mohou vydávat závazné výstupy, dohlížet na soudí moc, a dokonce i trestně stíhat ministry (Chang 1968 23).

Tyto standardy dobré administrativy, lidských práv či dobrého vládnutí zároveň náležejí do širšího fenoménu demokratizace, který částečně koresponduje s rozšiřováním ombudsmana (Reif 2000: 12). Argument demokratizace ale sám o sobě nemůže rozšíření instituce ombudsmana vysvětlit, jelikož jej zaváděly i nedemokratické státy (Erkkilä 2020: 30).

Vzhledem k tomu, že funkce nadstavby ochrany proti vládě pohlíží na ombudsmana spíše v jeho roli mediátora, lze v tomto rámci považovat za důležité rozšíření ombudsmana v 70. letech minulého století do Francie. Právě tento stát totiž přijal flexibilnější a méně autoritářskou formu kontroly, než jakou představovaly tradiční kontrolní orgány, mezi něž ombudsman patřil. Klíčovou roli totiž hrála v tomto prostředí mediace, a tak i ombudsman byl vnímán jako orgán vykonávající dodatečnou kontrolu k té, kterou už měly na starost především administrativní soudy (Gammeltoft-Hansen 2005: 14).

Nastíněný vývoj se zasloužil o to, že instituce ombudsmana je dnes rozšířena téměř po celém světě. Jedinými oblastmi, kde se instituce ombudsmana neuchytila do vysoké míry, jsou Austrálie a Oceánie – i přestože alespoň Austrálie a Nový Zéland přijaly ombudsmana poměrně brzy v 60. letech – a Severní Amerika. Jak v Kanadě, tak ve Spojených státech funguje ombudsman pouze na nižších úrovních států nebo provincií, a nikoliv na federální úrovni

(Erkkilä 2020: 28). Rozšíření ombudsmana napříč časem přibližuje graf č.1 uvedený v přílohách. Mnoho funkcí ombudsmana zapříčinilo také to, že se kromě národní úrovně postupně rozšířil nejen na lokální úroveň, ale také do některých firem. Tento typ ombudsmana ale náleží přímo k orgánu, který má kontrolovat a má jen malou míru nezávislosti, což jej odlišuje od klasické verze ombudsmana na státní úrovni (Magnette 2003: 679). Neobvyklá není ani existence například dětského ombudsmana či ombudsmanů zabývajících se pouze problematikou lidských práv nebo výhradně přístupem k informacím pro veřejnost (Gammeltoft-Hansen 2005: 15).

Mnoho výzkumníků se snažilo uvedený vývoj zpřehlednit a vytvořit nejrůznější modely instituce ombudsmana ať už podle období jeho vzniku, funkcí či pravomocí. Kupříkladu Gregory (1997: 78) rozlišuje model „klasického ombudsmana vyspělých liberálních demokracií“ a „ombudsmana spojeného s transformací v nových nebo vznikajících demokraciích“. Nikiforos Diamandouros (Diamandouros 2007), bývalý EO, rozlišuje tři historické vlny. Ta první podle něj zahrnuje „klasické“ ombudsmany ve Švédsku a Finsku. Druhá vlna zahrnuje ombudsmany, kteří se začali vypořádávat s nesprávným úředním postupem, a do třetí vlny zahrnuje ty, jež byli vytvořeni po přechodu k demokratickému režimu. Katja Heede (Heede 2000: 96) dělí ombudsmany do dvou hlavních skupin podle jejich funkce – nápravy nebo kontroly. Kontrola znamená, že se supervizor snaží ovlivnit určitou politiku ve prospěch občanů coby celku, zatímco náprava znamená snahu supervizora napravit nesprávného chování vůči jedinci. Podle jejího modelu by EO náležel ke skupině zajišťující nápravu (De Leeuw 2011: 350). Kucsko-Stadlmayer (Kucsko-Stadlmayer 2008: 61) rozlišuje tři druhy ombudsmana podle pravomocí – klasický ombudsman, model zabývající se vládou zákona a model lidskoprávní.

Pro rozdělení ombudsmanů je ale nejjednodušší využít taxonomii tzv. „generací“, která ale částečně čerpá z uvedených rozdělení jiných autorů. Můžeme rozlišit tři až čtyři takové generace, což ale neznamená, že nebude nadále docházet k vývoji (Remač 2013: 64). Navíc tyto generace ještě více přibližují vývoj ombudsmana.

První generace ombudsmana je spojena s legalitou, tedy s legislativním standardem kontroly. Ombudsmani náležející do této generace mohou kontrolovat a hodnotit, zda orgány spadající do jejich kompetence plní své funkce v souladu se zákonem. Z časového hlediska je tato generace spojena s nejstaršími ombudsmany na světě, tedy především s tím švédským fungujícím od 19. století a finským, který na něj navázal na počátku 20. století (Remač 2013: 64). Kucsko-Stadlmayer (2008: 63) je považuje za náležející k modelu spojenému s vládou

práva. A to z toho důvodu, protože podle něj oba zacházejí v ochraně práva za tradiční „soft law“ instrumenty ombudsmana.

Druhá generace začala s vytvořením prvního ombudsmana po druhé světové válce, který vznikl v roce 1954 v Dánsku. Ten byl více flexibilní a méně omezený zákonnými normami. Ombudsmani této generace hodnotili administrativní chování spíše z pohledu obecného normativního konceptu. Za ten bývá považována řádná správa a podmínky pro administrativu nad rámec pouhé legality. Tato generace svou povahou musela reagovat například na nedostatek transparentnosti administrativy. Bývá také často označována za „klasického ombudsmana“. Často staví na nějakém konceptu a nemusí se nutně jednat jen o dobrou administrativu, ale mohou to být také zmíněné dobré vládnutí či demokratizace (Remač 2013: 65).

Generace, která je označována jako poslední, se spojuje s lidskými právy. Tato generace tak má také spojitost s přechody nedemokratických režimů k demokratickým a její začátek sahá do 70. let 20. století, kdy došlo k demokratické tranzici Španělska a Portugalska. Šíření této generace ale pokračovalo i v 90. letech, kdy stále probíhala demokratizace střední a východní Evropy. Ombudsmani této generace dohlíželi zejména na to, zda administrativy dodržují základní práva občanů. V této „vlně“ mohli kvůli svému spojení s lidskými právy být ombudsmani pojmenováni například jako ochránci práv nebo advokáti lidu. I přestože lidská práva jsou součástí právního systému a mohou být spojeny i s dobrou administrativou je nutno zdůraznit, že tato generace mohla málokdy hodnotit právní systém jako celek a většinou se mohla věnovat pouze lidským právům. V rámci třetí generace jsou lidská práva využívána coby explicitní a občas jediný legislativní standard kontroly ze strany ombudsmanů.

Generace spojovaná s lidskými právy sice bývá označována jako poslední, ale Remač hovoří ještě o možné čtvrté generaci ombudsmanů, jejíž hlavní role spočívá v boji proti korupci v administrativě. Tento anti-korupční element ombudsmana je velmi výrazný především v rozvojových zemích Afriky, kde je demokracie křehká a „západní“ vnímání ombudsmana tam tak čelí mnoha překážkám.

Především starší generace ale mají dnes spíše pouze historický charakter, a již téměř vůbec nenajdeme typ ombudsmana, který by se zabýval pouze lidskými právy nebo výhradně řádnou správou. Pokud tedy dochází ke změně ve funkcích ombudsmana, např. že ombudsman zabývající se pouze lidskými právy začne podporovat i dobrou administrativu, můžeme mluvit o jeho hybridizaci (Remač 2013: 64-66).

Vzhledem k tomu, že vznik a fungování EO byl ovlivněn návrhem Dánska, které vycházelo z fungování vlastního ombudsmana, mohlo by se zdát, že bude zapadat do druhé

generace. Jeho hlavní rolí je zmenšit „propast“ mezi občany EU a jejími institucemi a posílit důvěru v unijní orgány. Pokud bychom souhlasili s tím, že EO náleží do stejné generace jako dánský ombudsman, jeho legislativním standardem kontroly by měl být obecný normativní koncept méně striktní než právní normy, s čímž nemůžeme souhlasit. EO je postaven na ideji dobré administrativy, jenže to je velmi obecný koncept. EO se tak zabývá obojím – jak legalitou, tak i obecnými normami, které mají být dodržovány (Dragos a Neamtu 2017: 6,9). Navíc je u něj také patrná snaha o dohled nad dodržováním lidských práv (Remač 2013: 69). To poukazuje spíše na to, že EO nelze zařadit do žádné z generací, ale v podstatě si z každé něco odnáší a jeho funkcionální nastavení je tak výsledkem nastíněné hybridizace. To by nás ale vzhledem k unikátnosti celého projektu EU nemělo překvapovat.

1.2 Teoreticko-konceptuální reflexe

Umístění EO do institucionálního rámce je relativně komplikované. Na první pohled se nabízí zařadit jej mezi tzv. *de novo* orgány, což je označení používáno novými intergovernmentalisty pro instituce EU, které začaly vznikat v 90. letech a zejména pro evropské agentury (Bickerton, Hodson a Puetter 2015: 4). Ty ve většině případů odvozují své fungování ze sekundárního práva, tedy z nařízení EU. Zabývají se mnohem specifitějšími záležitostmi než klasické instituce EU. Pozice EO v rámci těchto orgánů by se dala přirovnat k Účetnímu dvoru. Podobně jako jeho členové, jakmile je EO jmenován, stává se nezávislým. Lze jej tak označit za supranacionální instituci, i přestože jeho výstupy nejsou závazné (Hodson a Peterson 2017: 4, 11). Konkrétně najdeme EO v rámci Lisabonské smlouvy ve článku 228, oddílu jedna, věnujícímu se Evropskému parlamentu (Evropská unie 2012a: 104). Kromě toho je postavení EO určeno Statutem ombudsmana, Prováděcím ustanovením a do jisté míry také Evropským kodexem řádné správní praxe (Vogiatzis 2018: 13). Pokud bychom jeho postavení v rámci institucí chtěli specifikovat ještě více, narazíme na problematickou povahu EO. Na jedné straně je totiž parlamentním orgánem, který má za úkol posílit kontrolu nad administrativou v rámci EU, ale zároveň jeho role občas připomíná spíše soud. Lze tak pozorovat, že v praxi je jeho charakteristika hybridní (Magnetite 2003: 677). Působí na pomezí mezi parlamentní revizní komisí a kvazi-soudní institucí a svými zásahy do administrativy EU a monitoringem aktivit dalších institucí EU přispívá k ovlivňování demokracie EU (Kostadinova 2015: 1077).

Výzkum ombudsmanů, včetně toho evropského, postrádá koherentní aplikaci jakýchkoliv teorií (Hertogh and Kirkham 2018: 2). EO sice nepatří mezi základní sedmičku institucí EU,

jelikož ale náleží do širšího institucionálního rámce EU, lze i na jeho postavení nahlížet skrze teorie evropské integrace a jejich vztah k institucím (Peters 2005: 710).

Tyto teorie evropské integrace společně s teoriemi převzatými z mezinárodních vztahů pomáhají vysvětlit, nejen jak instituce EU vznikly, ale především proč. Integrační teorie dominovaly této oblasti téměř 40 let, od 90. let ale začala jejich popularita upadat s tím, jak se čím dál více odborníků začalo obracet k novému přístupu v rámci neoinstitucionalismu (Hodson a Peterson 2017: 16).

Úplně první teorií, která se zabývala mj. i evropskou integrací, byl federalismus. Ten příliš pozornosti roli institucí EU nevěnoval. Někteří federalisté považovali instituce za vhodné pouze k tomu, aby byl překonán egoismus evropských národních států a došlo tak k vytvoření většího celku (Kratochvíl 2008: 132). Atiero Spinelli patřil k zastáncům toho, že má-li dojít k vytvoření politické integrace, musejí mít instituce silné postavení (Burgess in Diez and Wiener 2009: 38).

Teorie funkcionalismu pak institucím věnovala pramalou pozornost, stejně jako celé Evropské integraci (Kratochvíl 2008: 81). Další integrační teorií se stal neofunkcionalismus, který se sice z dnešního pohledu institucím věnoval pouze povrchně, ale na období 60. let šlo o něco nevídaného. Jeho hlavní představitel Ernst Haas totiž vnímal instituce a integraci, jako neoddělitelné součásti (Haas 1958: 16). V rámci Haasova neofunkcionalismu měly supranacionální evropské instituce poprvé aspoň nějakou roli. Pomáhaly uzavření kompromisů mezi národními státy způsobem, který prohluboval integraci. Předpokládal totiž, že se transnárodní aktéři jako politické strany, odbory nebo firmy budou na tyto instituce obracet, aby chránily jejich zájmy. Tím by zároveň tvořily požadavek hlubší integrace (Hodson and Peterson 2017: 17). Kromě toho je jedním z předpokladů neofunkcionalismu, že se postupně instituce mohou zbavit vlivu těch, kteří je vytvořili a ovlivnit integraci tím, že změní pohled zúčastněných elit (Niemann and Schmitter in Diez and Wiener 2009: 48). Na roli supranacionálních evropských institucí se následně více zaměřily některé proudy snažící se oživit neofunkcionalismus, jako tzv. supranacionalistická škola podle níž by mezivládní jednání mělo být viděno v širším institucionálním kontextu. Evropská integrace podle ní může dospět za určitých podmínek k supranacionálnímu rozhodování (Hodson a Peterson 2017: 18).

Intergovernmentalismus dále pokračoval v okrajovém vnímání institucí a upřednostňoval před nimi národní státy (Hoffman 1995: 220). Podobně se k nim stavěl i liberální intergovernmentalismus, jenž instituce vnímal pouze jako vhodné pro dohled nad uzavřenými dohodami mezi státy (Moravcsik a Schimmelfennig in Diez a Wiener 2009: 71-72).

V 80. letech došlo v rámci teorií k tzv. obratu k vládnutí. V rámci tohoto přístupu se na roli institucí EU zaměřila převážně teorie víceúrovňového vládnutí. Ta tvrdí, že vládnutí probíhá na národní, sub-národní, ale i supranacionální úrovni. V oblasti supranacionálních institucí přináší změnu v propojení se zmíněnými dalšími úrovněmi (Kratochvíl 2008: 151). Instituce EU jsou tak vnímány coby „lepidlo“ kolem kterého se sdružují další aktéři (Awesti 2007: 7). Relevantní pro mou práci je také zmínit, že se tato teorie zajímá i o problém demokratického deficitu v EU (Peters a Pierre in Diez a Wiener 2009: 97).

Hlavním poselstvím nového institucionalismu, jenž se začal objevovat na konci 80. let je, že instituce jsou důležité (Puchala 1999: 318). Adjektivum „nový“ odkazuje na starý institucionalismus existující před behaviorální revolucí v 50. letech. Tato nová varianta ale s sebou přináší mnoho nových prvků (Kratochvíl 2008: 133). V rámci nového institucionalismu v současnosti existuje pět jeho druhů – normativní, historický, sociologický, diskurzivní a institucionalismus racionální volby. Všechny je spojuje hluboký zájem o instituce a jako celek se posouvají za pouhou otázku toho, proč instituce EU vznikly a zajímají se o jejich důležitost v rámci politiky EU (Hodson a Peterson 2017: 19). Největší pozornosti se ale dostává sociologické, historické a racionalistické variantě. Ostatně někteří autoři v rámci nového institucionalismu rozlišují jen je (Hall a Taylor 1996: 5).

Sociologická verze je velmi odlišná především tím, jak pohlíží na instituce. Těmi pro ni totiž nejsou pouze orgány ES/EU, ale i jakýkoliv symbolický systém jako kupříkladu jazyk či kultura (Hall a Taylor 1996: 25). Pro sociologické institucionalisty instituce mění normy, podle kterých se stát řídí, jejich identity, a tak chování států ovlivňují hlouběji, než by připustily jiné odnože institucionalismu (Kratochvíl 2008: 141).

Základním předpokladem verze nového institucionalismu racionální volby je, že aktéři usilují o maximalizaci svých fixních preferencí, které existují nezávisle na institucích. Ty ale i přesto hrají důležitou roli. Pomáhají snížit náklady spojené s vyjednáváním a zvyšují předvídatelnost chování aktérů. Mohou také vytvořit kontrolní a sankční mechanismy, čímž zajistí, že státy své dohodnuté závazky dodrží (Kratochvíl 2008: 137). Zásadním mechanismem této varianty je tzv. model pán-správce. Ten zkoumá především, zda se může *agent* (např. EO) chovat nezávisle na jeho *správci* (např. EP). (Pollack 2018: 13). Správcové totiž mají často sklon zaměřovat se na vlastní cíle, především na posílení své pozice. Tento model je relevantní při snaze o nálezhodně posílení EO, a to zejména ve vztahu k jeho „pánovi“, tedy primárně EP. Lze očekávat, že v oblastech, ve kterých si „pán“ udrží větší míru kontroly, nebude posílení EO tak výrazné. Naopak tam, kde se EO povede prosadit své cíle, dojde k upevnění jeho pozice.

Alespoň terminologicky se představená práce opírá o historickou variantu neoinstitucionalismu a její mechanismy. Tento směr totiž řadí mezi instituce nejen typické orgány ES/EU, ale také „*formální a neformální procedury, rutinní praxi, normy a konvence zakotvené v organizační struktuře společenství*“ (Taylor a Hall 1996: 17). Jeho hlavní tvrzení je, že instituce jsou ovlivněny minulostí. Institucionálně zaměřená rozhodnutí z minulosti mohou přetrvat a ovlivnit aktéry i později v čase. Změna těchto rozhodnutí a tím i instituce samotné není obvyklá. Vyžadovala by totiž vysoké „náklady“ (Pollack in Diez a Wiener 2017: 127). Vše začíná u tzv. multiple ekvilibria. Ta znamenají, že existuje více možností, ze kterých je na základě původních podmínek vybrána určitá cesta vývoje, která je následně posilována (Greener 2005: 63). Vybraný bod lze označit jako kritický neboli jako tzv. critical junctures. Mají významný kauzální efekt, jelikož ovlivní budoucí vývoj instituce (či jiné analyzované jednotky). (Falleti, Fioretos, Sheingate 2014: 13). Tyto body jsou kritické, protože jakmile dojde výběru jedné možnosti, je už velice složité vrátit se zpět do bodu, kdy bylo možností více a vybrat jinou cestu (Mahoney 2000: 513). Podstatné je, že tyto události či body by měly být náhodné a že následně dochází k reprodukci tohoto vývoje (Greener 2005: 68). V rámci této práce je důraz kladen na formální a neformální dimenzi posilování EO a dojde tak k definování klíčových bodů, které jej ovlivnily. Z kritických bodů vychází „increasing returns“. To znamená, že jakmile je zvolena cesta či vzorec, její prohlubování přináší čím dál větší benefity a je tak obtížnější ji změnit i kdyby se jiná varianta ukázala jako výhodnější. Podstatnou roli hraje i sekvence událostí. Ty, které se odehrály dříve, budou mít větší vliv (Mahoney 2000: 508-509). „Increasing returns“ tak v podstatě určují cestu vývoje dané instituce a uzamykají další alternativy (Stacey a Rittberger 2003: 867). Tyto mechanismy dohromady tvoří path-dependence⁴. Ta znamená, že jakmile se instituce, stát nebo jiná jednotka začne vyvíjet jedním směrem, cena za její změnu už bude vysoká. Původní výběr již není možné změnit (Pierson 2000: 252). Státy tak ve vztahu k institucím nemohou předvídat důsledky svých minulých rozhodnutí (Kratochvíl 2008: 140). Path-dependence se sice původně uplatňovala především v sociologii a ekonomii, až Paul Pierson se stal prvním, kdo ji aplikoval i v politologii. Podle něj v ní nalezneme ještě mnohem lepší využití (Rixen and Viola 2009: 10). Období 90. let tak obecně přitáhlo mnohem větší pozornost k roli institucí. Na jedné straně stáli racionalisté zvyrazňující instituce ES/EU coby produkt členských států a na druhé konstruktivisté přikládající institucím hlubší roli v socializaci a tvorbě aktérů uvnitř nich (Pollack 2001: 237). Jelikož se tato práce zabývá posílením úřadu EO, bude využitý path-dependence přístup

⁴ Česky – závislost současného rozhodování aktérů na předchozím vývoji

a faktory, které na něj měly vliv. Varianta historického institucionalismu se tak svou povahou a terminologií nabízí, jako teorie částečně aplikovatelná na záměr výzkumu.

Jinak se tato práce spíše přiklání k názoru Tima Haughtona (2016: 66-68, 74), jenž tvrdí, že dochází k nadužívání teorií, což zpomaluje výzkum a často jej zavede do slepé uličky. Panuje podle něj až přílišná snaha o přispění k teoretické debatě, a navíc omezují možnosti výzkumu. To platí i v rámci EU, která je svou podobou naprosto specifická a navíc teorie, které se ní zabývají, si kladou otázky spíše ohledně podoby integrace a jen málokdy je zajímají širší skutečnosti. Navíc neaplikování pouze jedné teorie neznamená, že daný autor problematice nerozumí, ale třeba jen to, že se snaží vysvětlit komplexní proces, jenž jedna teorie nepostihne. Podporuje přístup využívající kombinaci více teorií, známý coby „analytický eklekticismus“. Výzkum by tak měl být především empirický a teorie aplikovat spíše až v pozdější fázi, než aby bylo vše založeno právě na nich.

Častou kritikou k autorům studujícím instituci ombudsmana je, že jen málokdy na něj aplikují teorie, které by vedly k falzifikovatelným hypotézám. Navíc obecně je pokládáno studium této instituce za nedostatečné, což je vzhledem k důležitosti ombudsmana zarážející (Hertogh a Kirkham 2018: 5). Práce autorů zabývajících se EO reflektují malý důraz kladený teoriemi evropské integrace na studium institucí a jen v malém množství případů je k analýze EO explicitně použita některá z těchto teorií. Z malého množství prací, které se EO věnují, je jich většina pouze deskriptivních a faktografických, popisujících vznik EO, jeho pravomoci či oblastí, ve kterých působí (např. Cadeddu 2004; Diamandouros 2008; Kucsko-Stadlmayer 2008; Friedery 2008). Zlomek ze zbytku prací se zabývá vztahem mezi EO a koncepty řádné správy nebo transparentnosti, případně tím, jak EO napomáhá snížení demokratického deficitu. Tyto texty kladou důraz i na to, jakým způsobem může zasahovat na různých úrovních. Právě to umožňuje autorům alespoň nepřímou aplikovat teorii víceúrovňového vládnutí (např. Dragos 2017; Kostadinova 2015; Popescu 2010; Pino 2011). Implicitně je někdy autory využíván i nový institucionalismus, nicméně projevuje se, že se stále jedná o relativně novou skupinu teoretických přístupů. Erkkilä uznává přínos těchto teorií, jelikož ombudsmana podle něj charakterizuje institucionální trajektorie a path-dependence (Erkkilä 2020: 7). Často je v jejich rámci spojený vznik EO se šířením této instituce napříč světem a s narůstající důležitostí administrativy v rámci EU. Právě tyto vývoje naznačují aplikaci historického institucionalismu a jeho mechanismu path-dependence. Vycházejí z něj i některé modely ombudsmana (např. Remač 2013; Magnette 2003; Peters 2005).

Tato kapitola představila nejprve instituci ombudsmana obecně. Její definice, vývoj, stejně jako faktory, které na něj měly vliv. Ten byl zjednodušen do podoby modelů a spojen s postavením EO v jejich rámci. Druhá část kapitoly se zaměřila na postavení EO v institucionálním rámci EU a bylo poukázáno na absenci zájmu o studium institucí EU včetně EO z pohledu teorií evropské integrace. To vede k pouze terminologickému využití historického institucionalismu, jinak se práce přiklání k nadužívání těchto teorií, což do značné míry také poukazuje na její jedinečnost.

2. Vývoj úřadu Evropského ombudsmana a jeho fungování

Následující kapitola předkládá nezbytný vhled do pravomocí a fungování instituce EO. S využitím metody path dependence jsou objasněny návrhy a vývoj vzniku úřadu jakožto výsledek politicko-institucionálního kompromisu. V další části je pozornost věnována pravomocím EO a postupu při vyšetřování podezření z nesprávného úředního postupu včetně možných výstupů a rozdílů mezi nimi. Posléze jsou rozebrány oblasti zájmu, ve kterých EO působí. Poslední podkapitola je věnována vysvětlení pozice EO v rámci intra-institucionálních vztahů.

2.1 Vznik EO a jeho základní rysy

Jedním z významných faktorů stojících za nápadem na vznik EO bylo bezesporu rozšíření úřadu ombudsmana po celém světě. Na konci 80. let, kdy diskuse o jeho založení nabíraly na intenzitě, mělo se zmíněnou institucí zkušenost devět z 12 členských států ES, a to buď na národní či regionální úrovni. Tento fakt přispěl ke skutečnosti, že debaty o možném založení EO nabraly pozitivnější směr než kdykoliv dříve (Gammeltoft-Hansen 2005: 16). Postupem času bylo čím dál tím více zřejmé, že se vytváří určitá propast mezi veřejností a administrativou v Bruselu, což se stalo dalším podstatným faktorem. Pozice EO tak byla vnímána jako jedna z možných cest, jak posílit důvěru občanů v transparentnost administrativy ES/EU (Pino 2011: 426). Možnost podávat stížnost na administrativu institucí ES/EU skrze EO společně s jeho pravomocí vytvářet určitá i když nezávazná pravidla, měly vést k jejímu celkovému zkvalitnění, což by zabránilo růstu zmíněného odcizení, jež začalo být nazýváno odborníky demokratickým deficitem (Vogiatzis 2018: 66, De Leeuw 2011: 352). Tyto faktory postupně přiměly aktéry v rámci ES/EU zvažovat možnost zavedení EO a staly se tak jakýmsi odrazovým můstkem pro následný vývoj.

První návrh, který vzešel z Výboru pro právní záležitosti v rámci EP, byl představen v roce 1979. Výsledkem tzv. Walker-Smithovy zprávy byl koncept vzniku EO a doporučení, aby EP v tomto směru vypracoval detailnější rezoluci. Tu následně opravdu publikoval ve zprávě „O jmenování Komunitárního ombudsmana Evropským parlamentem“. Na svou počáteční aktivitu ale EP nedokázal navázat (Biering 2005: 39). Proti se totiž postavila nejen EK, ale také samotný EP se začal věnovat jiným otázkám, jež považoval za podstatnější, neboť se blížilo datum prvních přímých voleb do této instituce a na vyřešení záležitosti ohledně možného vzniku EO tak již nezbyl čas. (Gammeltoft-Hansen 2005: 13). Až o pět let později, když si již EP zvykl na své nové složení, požádal pod ním pracující Petiční výbor (PETI), aby

se na záležitost ohledně EO podíval podrobněji. Výbor ale doporučil místo vzniku nové pozice, posílit své vlastní fungování a k posunu v otázce vzniku EO tak nedošlo (Biering 2005: 39). Do výsledného stanoviska se promítly obavy, že by vznik EO oslabil PETI. Tato problematika by EP používána pokaždé, když se návrh na vznik EO zvažoval.

Další oživení plánu na vznik EO přišlo začátkem 80. let. Došlo totiž ke jmenování tzv. Adonninova výboru, jenž měl přijít se způsoby, jak vytvořit „Evropu občanů“ (Magnette 2003: 680). Výsledná zpráva výboru zmiňovala i možnost vytvoření EO provádějícího šetření administrativních pochybení ES na základě stížností občanů. O výstupu svého šetření by vždy informoval EP – jenž by jej zároveň volil – a to včetně doporučení dalšího postupu. Jako výhoda byla vnímána absence nutnosti měnit institucionální strukturu EU (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1985: 6). Tyto zmíněné návrhy pocházející zevnitř institucí ES ale nevedly k ničemu konkrétnímu. Za jejich největší přínos lze považovat fakt, že udržovaly debatu ohledně EO „naživu“, což přispělo k dalšímu vývoji v této oblasti. Naznačily ale záměr propojit případné zavedení EO s EP, alespoň co se týká jeho volby a podávání výročních zpráv. To však nemělo narušovat jeho jinak deklarovanou nezávislost. Určité prvky uvedených návrhů lze pozorovat v pozdější dánské či španělské variantě, ale ani jedna neodkazuje přímo na inspiraci těmito dřívějšími institucionálními koncepty.

Ve stejném roce, v jakém vydal Adonninův výbor svou zprávu, přišel první návrh na vytvoření EO ze strany členského státu. Dánové důrazně usilovali o projednání svého konceptu EO na mezivládní konferenci, jež nakonec vedla k přijetí Jednotného evropského aktu (JEA). Jejich návrh měl vést k ustanovení právního základu v rámci JEA, který by znamenal vznik ombudsmana propojeného s EP. Vystaly ovšem otázky ohledně motivace severanů. Dánsko bylo podezříváno z toho, že se snaží svým návrhem pouze odchýlit debatu v rámci ES od záležitostí, které vláda skandinávského státu považovala za kontroverzní a zdráhala se je prezentovat na domácí půdě (Biering 2005: 40). Všechny Dány předložené návrhy – vznik EO nebyl jediným, s nímž tehdy přišli – měly navíc za cíl omezit moc EK (Vogiatzis 2018: 15). Svůj plán prezentovali až v říjnu 1985 a tak se do konce konference v prosinci téhož roku stihl projednat pouze jednou a to neúspěšně (Biering 2005: 40).

Avšak postupně docházelo také ke změnám, které změnily názory všech aktérů v rámci ES/EU ohledně vzniku EO. Blízko vstupu do Společenství se ocitly další skandinávské státy mající s institucí ombudsmana dlouholeté zkušenosti – Švédsko a Finsko. V rámci ES navíc vznikaly nové agentury, jejichž administrativa vyžadovala lepší mechanismy kontroly (Biering 2005: 40-42).

V souladu s tímto vývojem v 90. letech španělský premiér Felipe González začal aktivně podporovat ideu Evropského občanství, jenž by z obyvatel EU učinilo významné protagonisty integračního procesu. Politická představa stojící za tímto nápadem měla potenciál ovlivnit základ pro vznik EO ze dvou důvodů. Zaprvé, jakmile by začal EO fungovat, posílil by důvěru občanů v institucionální mechanismy ES, jelikož by je skrze něj mohli kontrolovat. Navíc vzhledem k tomu, že ombudsman je vnímán ve světě coby součást ústavního pořádku, jeho přijetí na supranacionální úrovni se mohlo stát také krokem k ústavě EU. Svůj nápad podpořili Španělé dvěma dokumenty – Poznámkou k občanství a textem o Evropském občanství. Prvně jmenovaný dokument navrhoval mj. stížnosti k EO coby jeden z mechanismů garantujících nový koncept „Evropského občanství“. Poznámku jako celek podpořila i EK, ale k návrhu na EO se ani ona, ani EP nevyjádřili. Koncept textu o Evropském občanství byl v záležitosti EO konkrétnější. Podle něj měl mít EO právo monitorovat nejen nesprávný administrativní postup, ale také dodržování základních práv v administrativních aktech ES – v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod – a možnost stížnosti měli mít i lidé žijící mimo území Společenství. Zde se odráží španělská zkušenost s vlastním národním ombudsmanem. Ten shodně dohlížel i na dodržování základních práv a stěžovat si k němu mohl v podstatě kdokoliv, kdo měl problém s tamní administrativou. Jedinou podmínkou bylo, že jej záležitost, na níž si stěžoval, musela přímo ovlivňovat (González 2005: 29-33). Hlavním úkolem EO tak měla být ochrana práv občanů. Španělský návrh taktéž obsahoval vícero možností fungování EO. Jednou z variant bylo založení tzv. mediátora v každém členském státě. Disponoval by podobnými pravomocemi, jako zvažovaný EO. Měl tedy pomáhat lidem při ochraně jejich práv, a to před administrativními autoritami ES/EU a soudními orgány. Mediátoři by zároveň poskytovali občanům informace o jejich právech a odevzdávali by EP výroční zprávu (Spanish delegation 1991: 1). Další varianty španělského návrhu hovořily o vzniku pouze jednoho EO, který by fungoval jako zcela nezávislý orgán ES/EU nebo by se zodpovídal EP. Poslední navrhovanou možností představoval koncept mediátorů posílený existencí EO, jenž by jim byl nadřazen (Marias 1994: 2,3). Španělský návrh se svou maximalistickou povahou spíše hodil do pokročilejší fáze politické integrace, ve které by výraznější pravomoci EO nebyly členskými státy vnímány, jako problematické (González 2005: 35). I přes svůj celkový neúspěch ale podpořili Španělé pokračování diskuse a některé elementy jejich návrhu se posléze objevily v úspěšnější dánské variantě.

Druhý návrh Dánů, s nímž přišli v 90. letech, již nebyl pouhou snahou o změnu debaty v rámci ES/EU. Tentokrát chtěli opravdu prosadit vytvoření EO a fakt, že se měla konat další mezivládní konference, jim k tomu vytvořil vhodnou příležitost. Své memorandum, jež

postupně přetvořili na návrh smlouvy, představili tentokrát s dostatečným předstihem v březnu 1991 (Biering 2005: 43). Podle návrhu v člancích 140a až 140e měl EP jmenovat EO po každých volbách do EP na shodné období s možností znovuzvolení. Odvolat by jej mohl pouze SDEU na požádání EP pouze v případě, že by EO nebyl schopen vykonávat nadále svou funkci nebo by se dopustil závažného porušení pravidel. Jeho hlavní úlohou mělo být řešení stížností na nesprávný administrativní postup institucí ES/EU, které by přijímal jak od právnických, tak fyzických osob žijících či sídlících v EU. Zároveň by mu bylo poskytnuto oprávnění zahájit vyšetřování z vlastního podnětu a každoročně by vydával zprávu o svém působení pro EP. Návrh tak předpovídal, podobně jako všechny předcházející, poměrně značné propojení právě s EP. Proto se zvažoval vznik něčeho, co by fungovalo jako detailní návod pro vztahy mezi EO a PETI, aby se tak předešlo obavě EP z menší moci jeho Petičního výboru a také duplikaci pravomocí mezi PETI a EO (Danish delegation to the Intergovernmental Conference on Political union 1991: 23). Jak lze vidět, Dánský návrh byl záměrně značně minimalistický, což ponechávalo výrazný prostor pro případné vyjednávání, a právě tato vágnější formulace byla jedním z důvodů jeho úspěchu. Navíc koncepce pocházejí od severského státu, byla přijatelnější i kvůli tomu, že podle ní měl EO právo řešit stížnosti pouze na úrovni EU, a nikoliv na národní úrovni, jak s tím počítaly některé ze zmíněných verzí Španělského návrhu (Hoffman 2017: 2). Nicméně zprvu ani tento návrh nebyl přijat úplně všemi. Ze členských států se proti němu postavilo Německo, Rakousko a Lucembursko, které s institucí ombudsmana neměly žádné zkušenosti a na národní úrovni měly pouze Petiční výbor. Jejich zástupci v EU se tak obávali, že by vznik EO mohl snížit význam těchto výborů kupříkladu tím, že by s nově vzniklou institucí na úrovni EU musely spolupracovat (Magnet 2003: 691). Za ještě horší v tomto směru museli považovat španělský návrh, který v některých variantách zvažoval zavedení mediátorů na národní úrovni (González 2005: 35). Určité pochybnosti ale přetrvávaly i ze strany některých institucí EU. EK měla obavy o skutečnou nezávislost ombudsmana, a to kvůli jeho propojení s EP, které se objevovalo ve všech návrzích (Perillo 2005: 72). I přestože Maastrichtská smlouva, která nakonec vedla ke vzniku EO, jasně hovoří o tom, že musí být nezávislý, zůstává výrazně propojen s EP, což má za následek zpochybňování jeho nezávislosti. V souladu s dánským návrhem existuje i v přijaté verzi povinnost EO vydávat každoročně zprávu pro EP (Vogiatzis 2018: 77-78). Panovaly současně obavy, že díky možnosti volit EO, se otevře EP způsob, jak dát instituci výraznější politický profil (Magnet 2003: 680). Je tak evidentní, že námitka ze strany EK týkající se obav o nezávislost EO nebyla plně odstraněna. Zřejmě nejvýraznějším protiargumentem zůstává fakt, že sám EP se může stát předmětem vyšetřování ze strany EO (Vogiatzis 2018: 79). Ještě znatelnější výhrady měl EP, jenž se obával

oslabení svého PETI, a navíc podle názoru jeho představitelů by existence EO znamenala duplikaci některých funkcí Petičního výboru. Podpory se dánský návrh okamžitě dočkal především od Španělů, kteří již svým vlastním návrhem prokázali, že chtějí vznik EO prosadit a pozitivně se vyslovili také Britové, vnímající EO jako způsob omezení síly EK (Biering 2005: 46-48).

Kompromis byl nakonec dosažen až za lucemburského předsednictví (Magnette 2003: 680). Jeho dosažení je nutné vnímat jako součást širší politické hry. Šlo totiž do jisté míry o ústupek vůči Dánům. Panovaly obavy, že bez přijetí něčeho, co zástupci severského státu budou moct prezentovat svým občanům jako úspěch, nedojde k ratifikaci nové Maastrichtské smlouvy, která vyžadovala úspěšné referendum v Dánsku. Není proto překvapivé, že návrh na vznik EO, jenž se stal součástí této smlouvy, tak do značné míry kopíroval dánskou variantu z počátku 90. let (Biering 2005: 50-51). Oficiálně tedy EO vznikl spolu s podpisem a následnou ratifikací Maastrichtské smlouvy v roce 1993. Ke zvolení prvního EO ale došlo až v roce 1995, kdy se EP až ve druhém kole hlasování shodnul na jméně bývalého finského ombudsmana Jacoba Södermana, který setrval v úřadu až do roku 2003 (Magnette 2003: 680-681). Následně tuto pozici zaujal řecký Nikiforos Diamandouros a to až do roku 2013, kdy byla zvolena Emily O'Reillyová, jež v roce 2019 získala druhý mandát (Evropský veřejný ochránce práv 2021a). Sídlem EO se stal Štrasburk, i přestože jeho sekretariát se nachází i v Bruselu a v poslední době má EO v Bruselu čím dál více lidí (Erkkilä 2020: 190).

Maastrichtská smlouva celkově definovala pozici EO velmi volně, podobně, jako samotný dánský návrh. Kromě toho, že je EO jmenován EP – jenž může také iniciovat jeho odvolání skrze SDEU – a faktu, že může být znovu jmenován, udělila mu právo přijímat stížnosti od fyzických či právnických osob se sídlem v EU. Vyšetřování může EO zahájit buď na základě těchto stížností či z vlastního podnětu a musí se týkat nesprávného úředního postupu institucí a orgánů EU s výjimkou SDEU v jeho soudní roli. Navíc záležitost, která je předmětem zájmu EO, nesmí být předmětem soudního jednání. Bylo zároveň stanoveno, že „*pokud EO zjistí nesprávný úřední postup, postoupí věc dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu, který má lhůtu tři měsíců na to, aby mu sdělil své stanovisko. Poté předá Evropskému parlamentu a dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu zprávu. Osobu podávající stížnost informuje o výsledku tohoto šetření*“ (Council of the European Communities 1992: 63-64)⁵. Na rozdíl od španělského návrhu, Maastrichtská smlouva neumožnila EO vyšetřování administrativ členských států v záležitostech souvisejících s EU. Mandát, jenž byl EO

⁵ Plné znění článku 138e Smlouvy o EU, který se věnuje vzniku EO, je dostupné v přílohách této práce (Příloha č.1)

poskytnut explicitně, hovoří o institucích, orgánech a agenturách EU. S tímto omezením musel pracovat i Jacob Söderman, když založil Evropskou síť veřejných ochránců práv. Kromě ombudsmanů a podobných orgánů – například petičních výborů – z členských zemí, do ní náleží i EO podobné instituce z kandidátských zemí, ze států Evropského hospodářského prostoru a také PETI. Mimo předávání si případů, náležejících do kompetence dané úrovně, mohou národní či regionální ombudsmani požádat EO o odpověď na dotaz týkající se evropského práva a jeho výkladu. EO buď odpoví sám, nebo předá dotaz příslušné instituci EU. Další možností spolupráce je paralelní vyšetřování, které umožňuje výměnu informací o právě probíhajících šetřeních a koordinovaný postup (Hoffman 2017: 21-23).

Maastrichtská smlouva ale nezmiňovala konkrétní fungování vyšetřovacích pravomocí EO. Důvodem byla snaha vyhnout se dalším kontroverzím a obava, že úsilí nalézt kompromis mezi členskými státy v této otázce by mohlo plány na vznik EO zcela zhatit. Došlo ale ke shodě na tom, že se tímto problémem budou zabývat instituce EU – jmenovitě EP, EK a Rada ministrů. Tento mechanismus umožnil se vyhnout složité multilaterální mezivládní diplomacii a přenesl tyto specifické záležitosti na úroveň tripartitního supranacionálního vyjednávání (Tsadiras 2008: 758). Výsledkem nastíněného jednání byl Statut Ombudsmana, jehož vyjednávání sice trvalo od března 1992 až do března 1994, ale výstupem byla jeho vyváženost (Perillo 2005: 80). Statut vymezil primárně pravidla a obecné podmínky pro výkon funkce EO. Dalším podstatným dokumentem je Prováděcí ustanovení, jež se ve svých 14 článcích zabývá především procesem vyřizování stížností od jejich přijetí, přes řešení, až po možnost delegování vyřízení stížnosti (Evropský parlament 1994). Trochu odlišným druhem dokumentu je také Kodex řádné správní praxe (vznikl v r. 2001), který je sice nezávazný, ale určuje, co je to řádná správa, kterou by měly všechny instituce EU dodržovat. Na jeho principy ve svých rozhodnutích často odkazuje i samotný EO (European ombudsman 2015a: 4). Co se týká konceptu řádné správy, jeho detailní vysvětlení je k nalezení v rámci první kapitoly. Obecně ale představuje povinnost úřadů chovat se zdvořile a férově (Diamandouros 2006: 14). Konkrétní obsah obou dokumentů bude rozebrán v dalších kapitolách.

2.2 Pravomoci

Na základě smluvního rámce je tedy primární úlohou EO zajistit fungování administrativy EU odpovídající vysokým standardům, aby nedocházelo poškození práv občanů. Za tímto účelem dochází ze strany EO k vyšetřování nesprávného úředního postupu institucí a orgánů EU. I přestože byl nesprávný úřední postup zmíněn již v rámci Maastrichtské

smlouvy, nebyl nikde definován, a to ani v rámci Statutu Ombudsmana. Až první výroční zpráva z roku 1995 obsahovala definici tohoto pojmu. (Pino 2011: 423, 442). „*K nesprávnému úřednímu postupu dochází, pokud orgán nebo instituce Společenství nejedná v souladu se Smlouvami či Komunitárními akty, které jsou pro ně závazné nebo pokud nedodrží pravidla a principy zákona ustanovené Evropským soudním dvorem nebo Soudem první instance*“ (European Ombudsman 1996: 8). Součástí této definice byl také seznam toho, co lze považovat za nesprávný úřední postup (Pino 2011: 443). Obsahuje kupříkladu zneužití moci, nezákonné procedury, neférové jednání, diskriminaci, záměrné zdržování či odmítnutí poskytnout informace (De Leeuw 2011: 352). Vzhledem k tomu, jak široce je tato definice pojata, patří do ní i dohled nad dodržováním lidských práv (Evropský veřejný ochránce práv 2010). Seznam ale nebyl záměrně vyčerpávající, protože otevřená povaha EO měla být jeho hlavní předností a tím, co jej odlišuje od role soudů (Pino 2011: 443). V roce 1997 na žádost EP přišel EO ve své zprávě s ještě přesnější definicí nesprávného úředního postupu. Ta říká, že k němu dochází, když se veřejný orgán EU nezachová v souladu s pravidlem či principem, který je pro něj závazný. Důležité je dodat, že nalezení nesprávného úředního postupu neznamená automaticky ilegální chování, které by mělo být trestáno soudem. Naopak ilegalita vždy značí nesprávný úřední postup (Diamandouros 2010: 213).

Ale z omezení mandátu EO na případy nesprávného úředního postupu vyplývá, že existují určité hranice toho, co může řešit, které nejsou vždy úplně jasné. Již za hranice mandátu EO by měly náležet stížnosti týkající se politického rozhodování, stížnosti proti politické práci EP, rozhodnutí PETI a legislativní akty, jako nařízení a směrnice EU spadající mimo pravomoc EO (Pino 2011: 443). Další omezení představuje nemožnost zabývat se stížnostmi na nesprávný úřední postup na národní úrovni, a to i v případě, že daná záležitost souvisí s EU. Pokud takovou stížnost EO obdrží, předá ji většinou buď příslušnému ombudsmanovi daného státu, EK nebo PETI. Zabývat se nesmí taktéž SDEU v jeho soudní roli. Vyšetřování nepodnikne ani v případě, že je obsah zvažovaného vyšetřování předmětem soudního jednání či soud – jakýkoliv – již vydal rozsudek. EO nesmí zpochybňovat výstupy soudů⁶, čímž je ochráněna koherence a konzistentnost práva EU (Vogiatzis 2018: 18-19). Kromě vyšetřování podezření z nesprávného úředního postupu, podporuje EO již zmíněný princip řádné správy.

Stížnost mohou podat právnické či fyzické osoby, které nemusí být občany EU (Vogiatzis 2018: 17). K jejímu podání musí dojít do dvou let ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech, kterých se stížnost týká, a předcházet jí musí neúspěšná snaha získat nápravu

⁶ Viz. Statut Ombudsmana článek 7 odstavec 2 <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/statute/cs>

u dotyčných orgánů (Evropský veřejný ochránce práv 2008a). Podána může být taktéž jedním ze zmíněných subjektů přes člena EP, což ale není příliš obvyklé. Co se týče právnických osob, stačí, pokud mají na území EU sídlo. Fyzické osoby disponující občanstvím členského státu EU mají právo si stěžovat, také v případě, že v době údajného nesprávného úředního postupu žily mimo teritorium EU. Právě od fyzických osob pochází celkově největší podíl stížností (Vogiatzis 2018: 17-18). Ty mohou obě skupiny podávat, i pokud daný případ neovlivnil přímo stěžujícího (Diamandouros 2006: 19).

EO v některých případech bere v úvahu taktéž stížnosti subjektů, které podle smluvního rámce toto právo nemají. Takovou stížnost sice nemůže přijmout, ale může zahájit šetření z vlastní iniciativy o dané záležitosti, uzná-li to za vhodné (Vogiatzis 2018: 17). K tomuto způsobu vyšetřování může dojít i poté, co stěžovatel požádá z jakéhokoliv důvodu o ukončení šetření (Evropský veřejný ochránce práv 2016b). Dále existují tzv. strategická šetření zabývající se systémovými záležitostmi, která mohou být vyřizována přednostně (Erkkilä 2020: 160). Podána může stížnost být v kterémkoliv z 24 jazyků a je povinností úřadu EO odpovědět ve stejném jazyce, k čemuž disponuje experty (Vogiatzis 2018: 22). Všechny stížnosti, které EO přijdou, jsou zaregistrovány a stěžovateli je zaslán dopis informující jej o procesu zpracování jeho stížnosti (Pino 2011: 448).

Prvním krokem po přijetí stížnosti je určení, zda spadá do působnosti EO. Do ní nespadá, jestliže stěžovatel nepatří mezi zmíněné osoby s právem stížnosti, jestli stížnost není vedena vůči instituci nebo orgánu EU, či pokud směřuje proti SDEU v jeho soudní roli. Musí navíc vždy zahrnovat podezření z nesprávného úředního postupu (Pino 2011: 448). Je-li určeno, že do působnosti EO nespadá, následuje její odložení. Stěžovatel ale může za každé situace také požádat o přezkoumání rozhodnutí nebo jakéhokoliv zjištění v rozhodnutí, mimo zjištění nesprávného úředního postupu. Pokud je naopak učeno, že stížnost náleží do mandátu EO, posuzuje se dále, zda je v souladu se článkem dvě Statutu ombudsmana (Evropský veřejný ochránce práv 2008b). Ten určuje, že ze stížnosti musí jasně vyplývat, co je jejím předmětem a kdo ji podává. Poskytuje také stěžovateli příležitost vyjádřit přání, aby se s jeho stížností nakládalo jako s důvěrnou (Evropský veřejný ochránce práv 2008a). Než EO učiní konečné rozhodnutí, zda je stížnost v souladu s daným článkem, může požadovat od stěžovatele dodatečné informace (Vogiatzis 2018: 22). Shledá-li EO důvody pro zahájení šetření, určí, která z obvinění předložených stěžovatelem spadají do působnosti. Navíc může požádat dotyčný orgán o vyjádření se k obviněním. Toto vyjádření musí být zasláno ve stanovené lhůtě, většinou nepřekračující období tří měsíců, nicméně orgán může požádat o její prodloužení, pokud není schopen jí vyhovět.

Pokud EO neshledá v rámci následného šetření, že by došlo k nesprávnému úřednímu postupu a žádné další šetření není opodstatněné, uzavře jej vydáním rozhodnutí, v němž uvede zjištění a zašle je stěžovateli a také dotyčnému orgánu (Evropský veřejný ochránce práv 2008b). Jestliže ale shledá, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, snaží se EO nejprve zajistit „přátelské řešení“ mezi danou institucí a stěžovatelem (Lee 2015: 9). To má nejčastěji podobu upřímné omluvy nebo nějaké kompenzace nabídnuté institucí stěžovateli (Hoffman 2017: 16). Když je toto řešení efektivní, je případ uzavřen odůvodněným rozhodnutím (Lee 2015: 9). Pokud není takového řešení dosaženo, vydá EO tzv. kritickou připomínku, která je určena dotyčné instituci. K takové situaci dochází, nemá-li daný nález žádné závažnější důsledky (Caddedu 2004: 171). Používá se rovněž, když je EO jasné, že instituce nemůže svůj nesprávný úřední postup již napravit (Vogiatzis 2018: 24). Jestli se dostane na vydání kritické připomínky, stává se v podstatě celé vyšetřování veřejné, jelikož je vždy publikována. I přestože není závazná, instituce se mohou obávat – a často se tak v praxi děje, že budou tímto zveřejněním zostuzeny. Tento mechanismus se nazývá tzv. „name and shame“ (Kostadinova 2015: 1082).

Ve vážnějším případě nálezu nesprávného úředního postupu vydává EO doporučení pro danou instituci. To obsahuje pokyny, které mají zajistit, že se daný problém v budoucnu nebude opakovat. Zasílá se dotyčné instituci, jež do tří měsíců musí vydat své stanovisko. Zahrnuje nejčastěji přijetí doporučení EO a vysvětlení způsobu, jakým bude implementováno (Caddedu 2004: 172). EO následně stanovisko posílá také stěžovateli, který má měsíc na to se k němu vyjádřit (Evropský veřejný ochránce práv 2008b). Doporučení se používá v případech, kdy má nález nesprávného postupu vážnější důsledky, ale je možné dosáhnout jeho eliminace či aspoň nápravy (Vogiatzis 2018: 25).

Jestliže EO není se stanoviskem instituce spokojený, může předat EP speciální zprávu, ve které shrne případ a jím navrhované řešení. Ani tato zpráva, podobně jako doporučení či kritická připomínka není závazná a je tak na EP, aby rozhodl, jak bude postupovat. Tyto zprávy jsou ale využívány jen zřídka, především při opravdu velice závažných nálezech (Vogiatzis 2018: 25). Lze tak zde pozorovat opět určitou návaznost na EP.

EO má možnost využít širokou paletu vyšetřovacích technik, ale v praxi se v tomto ohledu chová poměrně rigidně. Nejčastěji používanou metodou je prohlížení všech relevantních dokumentů souvisejících s případem. Instituce a orgány EU mají totiž povinnost v průběhu vyšetřování poskytnout EO veškerou dokumentaci, o kterou si požádá. Mohou nicméně uvést, jaké informace považují za důvěrné a ty nesmějí být sděleny stěžovateli či veřejnosti bez souhlasu dané instituce či členského státu, kterých se informace týká (Evropský veřejný

ochránce práv 2008b). EO taky může také zažádat skrze stálé zastoupení členského státu o dokumenty, které jsou v jeho držení. Takovou žádost lze odmítnout jen na základě zákonů umožňujících zatajení některých informací. Pokud se ale instituce EU či členský stát rozhodnou nevydat dokument z jiných důvodů, informuje EO o této skutečnosti EP, který může zasáhnout (Hoffman 2017: 11). Kromě inspekce dokumentů ještě v některých případech používá vyslychání svědků, a to především úředníků vyšetřované instituce (Tsadiras 2008: 766). Pro vyšetřování z vlastního podnětu se využívají stejné postupy, jako při šetření na základě stížnosti, a to v rozsahu, v jakém je to považováno za relevantní (Evropský veřejný ochránce práv 2008b).

2.3 Oblasti činnosti

Pro rozdělení oblastí činnosti EO jsou využity kategorie, kterými se řídí úřad na svých oficiálních webových stránkách. Tyto kategorie jsou za 25 let fungování EO pevně součástí jeho práce. Rozumíme jimi transparentnost, odpovědnost a inkluzivní rozhodování, etiku, správu veřejných financí EU, základní práva, správní řízení a postupy a jako poslední personální otázky (Evropský veřejný ochránce práv 2021b). Přidána je oblast přístupu k dokumentům, která by sice mohla být zařazena pod transparentnost, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o záležitost, na kterou směřuje velké množství stížností a je jednou z nejdůležitějších součástí práce EO, je zde vedena coby samostatná oblast. Na její důležitost poukazuje nejen to, že bylo v této oblasti podniknuto vůbec první vyšetřování z vlastní iniciativy v historii EO, ale i fakt, že právo na přístup k dokumentům je obsaženo v Listině základních práv EU – konkrétně ve článku 42 (Davinič 2013: 128, Evropská unie 2012b: 14). Rozdělení do zmíněných kategorií má za cíl zpřehlednit výstupy výzkumu. Sledováno je časové období až do výročí 25 let existence EO, tedy od r. 1995, kdy došlo ke zvolení prvního EO, až do roku 2020.

První oblastí je transparentnost. Ta je podle současné ombudsmanky Emily O'Reillyové něčím jako lékem – chutná hrozně, ale je nezbytná pro „zdravé“ fungování administrativy (Evropský veřejný ochránce práv 2019a). Transparentnost je potřeba vnímat především coby otevřenost institucí EU ve vztahu k občanům (Kostadinova 2015: 1080). Jen za rok 2019, ze kterého pocházejí nejnovější data, vyřešil EO 151 případů zabývajících se transparentností a odpovědností. To tvoří přes 26 % ze všech uzavřených případů v daném roce, což je nejvíce ze všech oblastí (Evropský veřejný ochránce práv 2020a). Tento trend je dlouhodobý, už v roce 2013 tvořily stížnosti ohledně transparentnosti až jednu třetinu ze všech přijatých (Davinič

2013: 120). V rámci oblasti transparentnosti se přitom řeší mnoho věcí. Na počátku existence úřadu šlo především o to, aby se sám EO choval otevřeně a byl tak dobrým příkladem pro další instituce. Kromě toho se první stížnosti ohledně potíží s transparentností zabývaly odmítnutím přístupu k informacím. Jednalo se kupříkladu o nezveřejňování tzv. „minutes“ z jednání Rady ministrů, nebo prezenční listiny členů EP (European Ombudsman 1996: 14, 21). Často dochází ke stížnostem ohledně neveřejné povahy setkávání institucí EU a neuveřejňování rozhodnutí, jež jsou závěrem těchto zasedání a jednání. Typické jsou i stížnosti na fungování legislativních procedur v rámci Rady ministrů, podle kterých nedochází k rozhodování stylem, jenž by byl dostatečně otevřený veřejnosti, což ale je požadováno dle Smlouvy o EU (Davinič 2013: 123). K vyřešení tohoto problému mělo dojít přijetím Lisabonské smlouvy, která stanovuje, že Rada se má scházet veřejně, rozhoduje-li o legislativním návrhu (Evropská unie 2007: 21). Problémem je rozdělení setkávání Rady do dvou částí. První část se týká legislativních záležitostí, zatímco druhá nelegislativních aktivit. To je důvod, proč EO stále dostává stížnosti na Radu ministrů – kvůli nepřítomnosti kamer a nezveřejňování zápisů, veřejnost neví, co se v nelegislativní části schůzí řeší (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 10). Sporné je dále také fungování dialogů mezi institucemi EU, především způsob jejich svolávání a nezveřejňování zápisů z jednání (Brandsma 2019: 1467, 1469). Podobně je vyžadována také větší transparentnost ve fungování Eurogroup (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 11). Dalším žhavým tématem v oblasti transparentnosti jsou některé výběrové procedury (Evropský veřejný ochránce práv 2006: 72). EO řeší taktéž transparentnost v lobbingu, a to především v rámci Evropské komise. Cílem je zabránit situacím, kdy lobbují bývalí členové Komise, nebo nevhodnému přístupu k důvěrným informacím (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 12).

Oblastí, která je velmi úzce spojena s transparentností, je odpovědnost a inkluzivní rozhodování. Odpovědnost znamená primárně povinnost poskytnout odpověď, tedy vysvětlit chování instituce na základě určitých kritérií a v dostatečném detailu (Diamandouros 2006: 9). Pozornost je zde věnována mj. právu občanů na účast v rozhodovacím procesu EU, a to skrze veřejné konzultace EK a evropskou občanskou iniciativu. Pro její úspěšné prosazení je potřeba nasbírat jeden milion podpisů a zároveň získat stanovený počet podpisů v alespoň sedmi státech EU (Evropský veřejný ochránce práv 2015: 14, European parliament 2017: 1). EO opakovaně vyzývá iniciátory, aby jej informovali o fungování mechanismu občanské iniciativy. Na základě těchto informací pak EO podává EK návrhy na její zlepšení (Evropská unie 2016: 17). Z toho vyplývá další věc, která se v této oblasti řeší, a to zavedení účinné komunikace mezi občany EU a její správou ve všech 24 oficiálních jazycích EU. EO v tomto směru vypracoval

návrhy pokynů, vycházející z 286 odpovědí na veřejné konzultace v této oblasti (Evropská unie 2020b: 17).

Právo na přístup k dokumentům tvoří další důležitou dimenzi práce EO a týká se nejen institucí EU, ale i dokumentů tzv. „třetí strany“. Nařízení 1049/2001 tak definuje jakoukoliv fyzickou či právnickou osobu nebo entitu z členských států EU, ne-unijních orgánů nebo orgánů třetí země. Může nastat situace, kdy EO požádá o dokument, který je v držení instituce EU, ale původně pochází od této „třetí strany“. Ta může skrze členský stát, ve kterém se nachází, požádat o jeho nezveřejnění, ale konečné slovo má daná instituce EU (Dragos a Neamtu 2017: 11, 20). Právem na přístup k dokumentům se začal zabývat již první EO Jacob Söderman, který v této oblasti už v prosinci 1996 podnikl vyšetřování z vlastní iniciativy zakončené doporučením. V dubnu 1997 posléze většina institucí přijala pravidla zaručující občanům přístup k dokumentům na požádání (Söderman 1997: 355-356). Dnes je toto právo zakotveno ve článku 15 Smlouvy o fungování EU a v nařízení EP a Rady č.1049/2001 (Evropská unie 2017). Na základě těchto pravidel může každý požádat orgány EU o vydání dokumentů nebo o určení toho, jaké dokumenty se týkají záležitosti, k níž chce získat přístup (Evropský veřejný ochránce práv 2021c). Musí se jednat o informaci či dokument, který již existuje. Zmíněné nařízení totiž neukládá institucím povinnost vytvářet nové dokumenty k uspokojení žádosti stěžovatele (Dragos a Neamtu 2017: 16).

Jestliže ale žádost splňuje podmínky a právo na přístup k dokumentům a informacím daný orgán odepře s odvoláním na jednu z výjimek, může osoba podat žádost o přezkoumání tohoto rozhodnutí – tzv. potvrzující žádost⁷. (Evropský veřejný ochránce práv 2021c). V tomto případě se EO do pěti dní rozhodne, zda takovou stížnost může řešit a rozhodnutí vydá do 40 pracovních dnů – jedná se o tzv. zrychlený postup, který v této oblasti využívá (Evropský veřejný ochránce práv 2021b). Mimo to jsou časté stížnosti tvrdící, že institucím trvá příliš dlouho řešení stížnosti nebo dochází k nesplnění požadavku, aby každá instituce měla veřejný registr dokumentů (Dragos a Neamtu 2017: 12). Stížnosti na přístup k dokumentům mohou instituce zamítnout *pouze* na základě výjimek stanovených nařízením 1049/2001. Ty zahrnují porušení ochrany veřejného zájmu – tedy jedná-li se o veřejnou bezpečnost, obranu, mezinárodní vztahy či finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku EU nebo některého ze států EU. Mezi výjimky náleží i porušení soukromí jedince podle zákona o ochraně osobních údajů. Dále je udělena výjimka, pokud by mělo zveřejnění ohrozit u dané osoby její obchodní

⁷ Pokud tuto žádost daný orgán zcela nebo i částečně zamítne, může se stěžovatel obrátit na EO. K tomu také dochází, pokud příslušný orgán neodpoví na žádosti ve stanovené lhůtě (Evropský veřejný ochránce práv 2021).

zájmy, soudní řízení nebo právní poradenství, případně cíle inspekce, vyšetřování, ale pouze pokud neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Poslední výjimku tvoří ohrožení ochrany rozhodovacího procesu instituce, a to opět pouze pokud není přítomen převažující zájem (Úřední věstník evropských společenství 2001: 3).

Etické otázky se coby samotná oblast činnosti dostaly do agendy EO relativně nedávno. Teprve ve zprávě z roku 2010 informoval EO o úmyslu připravit návrh prohlášení o etických zásadách pro úředníky (Evropský veřejný ochránce práv 2011: 63). Jakožto samostatná kategorie jsou etické otázky vnímány až od r. 2013 (Evropský veřejný ochránce práv 2014a: 17). Hlavním cílem v této oblasti je zabránit střetům zájmu a jinému porušování etických zásad (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 15). Právě v období od r. 2013 obdržel EO mnoho stížností týkajících se kupříkladu praxe „otáčivých dveří“ u orgánů EU. Tento termín se používá pro popis přechodu úředníků veřejné správy na místa, jež jsou svým charakterem podobná, ale nacházejí se v soukromém sektoru. Pravidla platí ale také pro přechod ze soukromého sektoru do veřejné správy. Případy zabývající se porušením této praxe jsou v rámci etických otázek velmi obvyklé. V této souvislosti vydala Emily O'Reilly dokument obsahující zásady veřejné služby a etických směrnic, jež prvně aplikovala na svůj úřad a následně jej zaslala i dalším institucím EU. Roku 2014 pak vydala řadu doporučení, jak případy „otáčivých dveří“ řešit. V souladu s nimi začala EK zveřejňovat jména vysokých úředníků, kteří ji opustili a přijali zaměstnání jinde. Pro zajištění vysokého standardu etiky usiluje EO i o to, aby také externí poradci podléhali posouzení možného střetu zájmu. Snaží se taktéž přimět instituce EU, aby přijaly vnitřní pravidla pro whistleblowing (Evropský veřejný ochránce práv 2016a: 12-13). V roce 2019 řešil úřad EO celkem 15 stížností týkajících se otázek etiky (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 15, 37).

Mezi hlavní oblasti činnosti EO patří také zajištění toho, aby všechny instituce a orgány EU dodržovaly základní práva občanů (Evropský veřejný ochránce práv 2016a: 15). Tato oblast byla považována za podstatnou již v období vzniku samotného úřadu (European union 1996: 5). Navíc Listina základních práv EU řadí právo na řádnou správu mezi ta základní, jež náleží občanům EU (Evropský veřejný ochránce práv 2006: 39). Občas jsou i v případech týkajících se zaměstnanců institucí a orgánů EU ohrožena základní práva, což dává možnost EO prosazovat řádné uplatnění Listiny základních práv (Evropský veřejný ochránce práv 2013: 48). Zaměřuje se také na to, zda jsou dodržována základní práva migrantů, kteří se musejí vrátit do své domovské země, a to v souvislosti s činností Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex). Současně EO navrhl této agentuře zřízení mechanismu pro podávání a vyřizování stížností. Jiný případ se týkal

například toho, zda členské státy při čerpání financí z Fondu soudržnosti EU dodržují základní práva stanovená v Listině základních práv EU. Panovaly obavy, že by mohla být narušována, a to třeba využitím na projekty porušující práva občanů se zdravotním postižením, kupříkladu tím, že by nedocházelo k jejich začleňování do společnosti, ale k jejich separaci v ústavech (Evropský veřejný ochránce práv 2016a: 15). Celkově se stížnosti v této oblasti týkají hlavně rovnosti, zásady nediskriminace a práva být vyslyšen (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 13).

EO má na starost i záležitosti týkající se správy veřejných financí EU. V roce 2019 měl EO v řešení 36 takových případů. Ty se často věnují řízení projektů EK financovaných EU. Potíže se většinou vyskytují po provedení auditů. Jestliže totiž audit upozorní na problémy, má EK povinnost vymáhat finanční prostředky. V některých případech se může stát, že dojde k chybě v rámci auditu samotného a vymáhání financí posléze není odůvodněné. Právě v takových případech často zasahuje EO, jenž se díky pravomoci prozkoumat všechny související dokumenty nachází ve vhodné pozici pro vyřešení takového druhu potíží (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 16, 37). Stížnosti v této oblasti často přicházejí od nevládních organizací, univerzit, obcí a jiných právnických osob a týkají se opožděných plateb či smluvních sporů v rámci projektů a programů financovaných z EU (Evropský veřejný ochránce práv 2015: 15). Během svého fungování EO vedl několik šetření z vlastního podnětu ohledně opožděných plateb a opakovaně žádal EK o zprávu o pokroku a předložení statistik o platbách (Evropský veřejný ochránce práv 2014b: 22).

Již dlouhodobě chodí k EO stížnosti ohledně personálních záležitostí. Jak již název napovídá, jde o řešení problémů ve vztahu zaměstnanců s orgány a institucemi EU. To se týká nejen současných a bývalých zaměstnanců, ale taky uchazečů o práci v EU. Právě uchazeči si často stěžují na to, že jim nebylo umožněno účastnit se výběrového řízení o volné místo i přesto, že splnili, podle svého přesvědčení, všechny požadavky (The European ombudsman 2001: 85). Nárůst případů v této oblasti je relativně rychlý, v roce 2005 obdržel EO 15 stížností zabývajících se poskytováním informací uchazečům výběrových řízení. Stížnosti se mohou dále týkat problémů při ukončení zaměstnaneckých smluv (Evropský veřejný ochránce práv 2006: 53). Rok 2019 přinesl celkem 73 řízení v oblasti personálních otázek a 69 ohledně náborových procedur (Evropská veřejný ochránce práv 2020b: 37). Potíže v této oblasti se nejčastěji týkají Evropského úřadu pro výběr personálu (EPSO) a konkurzů či výběrových řízení, jež pořádá (Evropská veřejný ochránce práv 2011: 51). Největší množství stížností ze strany zaměstnanců tradičně přichází na Evropskou komisi (Magnet 2003: 683).

Poslední oblast činnosti, kterou uvádějí stránky EO, jsou správní řízení a postupy. Jedná se o oblast, jež se asi nejvýrazněji protíná s ostatními uvedenými výše. Má za úkol řešit problémy, jimž čelí jednotlivci nebo organizace při jednáních s orgány EU, a to včetně práva být vyslyšen, obdržet včasnou odpověď, práva na řádnou správu a zdvořilou veřejnou službu (Evropský veřejný ochránce práv 2021b). Vyjmenované záležitosti se ale výrazně promítají do oblastí transparentnosti či zodpovědnosti a tato oblast samostatně poněkud postrádá smysl.

2.4 Problematika vztahů EO a institucí EU

EO usiluje o dobré vztahy s ostatními institucemi EU, jelikož věří, že tím přispěje k větší míře dodržování nezávazných výstupů, jež vydává. Navíc se tímto způsobem snaží prosadit i obecné principy řádné správy. I přestože se někdy nevyhne v tomto vztahu napětí, většinou EO dokáže s institucemi jednat v přátelském duchu (Vogiatzis 2018: 28-29).

Za srovnáváním role EO s tou soudní, je především duální povaha úřadu ombudsmana, pohybující se mezi řešením individuálních případů a snahou zavést určité obecné principy, například skrze Evropský kodex řádné správní praxe. Kvazi soudní role EO je posílena tím, že na základě jednotlivých případů přijímá obecné principy, čímž si vytváří, podobně jako soudy určitý rozhodovací rámec (Magnet 2003: 681-682). Tuto roli podporuje i podoba procedurálních pravidel nebo to, že EO zastává nestrannou roli třetí strany, stejně jako soudci (Cadeddu 2004: 163). Společné je oběma orgánům taktéž spoléhání se na demokratickou kulturní infrastrukturu, jež má za cíl pomoci správnému fungování obou (Evropský veřejný ochránce práv 2020a). Avšak je potřeba připomenout, že EO nesmí řešit případy týkající se SDEU v jeho soudní roli a ani takové, které jsou předmětem sporu před SDEU (Davinič 2013: 120).

Přestože je tedy role EO a SDEU v něčem podobná, existují mezi nimi i rozdíly, které přispívají k unikátnosti úřadu EO. Ten nabízí rozhodně méně formální cestu řešení potíží s administrativou a stěžovatel mu za služby nemusí, na rozdíl od právníků, které potřebuje u soudu, nic platit, což je společně s jeho flexibilní povahou hlavní výhodou (Pino 2011: 427). Ta další rozdíl spočívá v tom, že zatímco SDEU vydává právně závazné výstupy, EO má k dispozici pouze nezávazné výstupy a striktnější mandát (Diamandouros 2006: 11). Soud zkoumá pouze akty pojící se s právními efekty. To ponechává velký prostor pro nezávazná doporučení a názory EO (Lee 2015: 10). Jeho výhodou ale je, že na rozdíl od soudů může zahájit šetření z vlastní iniciativy, což mu umožňuje stanovit si vlastní priority a nespoléhat pouze na podané stížnosti. Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že jeho výstupy jsou nezávazné,

neriskuje instituce nenaplněním výsledku vyšetřování nic více než zveřejnění této nespokupráce. I přestože nehrozí žádné finanční sankce, je tento tzv. name and shame mechanismus často dost silný na to, aby přesvědčil daný orgán k aplikaci výstupu vyšetřování ze strany EO (Magnette 2003: 682). Role EO a SDEU se tedy sice překrývají, ale rozdíly jsou natolik podstatné, že nelze označit EO za soudní orgán.

Podstatný je také konkrétní vztah EO a SDEU, který lze reflektovat v otázce, zda může být EO žalován. Po dlouhém zkoumání došel SDEU k názoru, že jelikož EO není oficiální institucí EU podle článku 13 Smlouvy o EU, nemůže být žalován přímo, a zvažoval pouze, zda může být žalován přes EP se kterým je EO úzce spjat. Předmětem žaloby může EO být jen ve výjimečných případech, kdy stěžovatel musí prokázat chybu ve výkonu jeho povinností. Kromě toho SDEU rozhodl, že žaloby o náhradu škody jsou autonomní formou žaloby možnou i pro nezávazné prostředky, a tedy i pro EO. Každopádně musí být zachována nezávislost a diskretnost ve vyšetřovací činnosti EO. Stejně jako EO nemůže přezkoumávat podstatu případů u SDEU, mělo by to samé platit i opačně (Vogiatzis 2018: 41-45). Vzájemný kontakt se může projevit ještě jedním způsobem, a to, pokud by SDEU sáhnul k odvolání EO. Takový krok ale může podniknout pouze, požádá-li jej o to EP (Binder, Inglese a van Waarden 2017: 47).

Vztah EP s EO je možná ještě dnes ovlivněn tím, že si evropští poslanci jeho vznik původně nepřáli (Tsadiras 2008: 758). EO nesmí řešit pouze politickou práci EP a rozhodnutí jeho Petičního výboru, i když v některých případech může být rozlišení mezi politickou a administrativní záležitostí přinejmenším sporné (Söderman 1997: 353). EO je volen EP každých pět let a fakt, že může vést vyšetřování proti EP, posiluje jeho nezávislé postavení v rámci intra-institucionálního postavení (Binder, Inglese a van Waarden 2017: 12). Každou nominaci na post EO musí podpořit minimálně 40 evropských poslanců z alespoň dvou členských států a vyhrává ten, s většinou tajných hlasů. Volbě musí být přítomna alespoň polovina poslanců. EO s EP dále pojí povinnost předkládat mu každoročně výroční zprávu. Tato zpráva přináší shrnutí práce EO ve všech oblastech, počet stížností, od koho přicházely, na kterou instituci nejčastěji apod. (Vogiatzis 2018: 79). Mimo to může EO vydat zvláštní zprávu pro EP, k čemuž dochází pouze v případech nalezení nesprávného úředního postupu, který má za následek vážné narušení veřejného zájmu nebo když již dříve v dané záležitosti EO vydal doporučení, které daná instituce nenaplnila. Jedná se asi o nejvýraznější druh varování pro danou instituci, pomocí něhož v podstatě EO vyzývá EP, aby se celou záležitostí nadále zabýval. Tyto zvláštní zprávy ale nejsou příliš využívány, a pokud ano, tak až jako poslední možnost ze strany EO (Neuhold a Năstase 2017: 4). Možnost vést vyšetřování proti EP i dnes

zůstává nejčastější odpovědí na vyskytující se námitky ohledně zpochybňování nezávislosti EO právě kvůli napojení na EP.

Důležitou roli hraje také vztah EO s Petičním výborem, jenž funguje v rámci EP. Právo podat petici k PETI funguje už od roku 1981. Kvůli tomu EP nebyl příznivcem původního nápadu na vznik EO, panovalo totiž přesvědčení, že tím vznikne pouze alternativa k peticím. Až návrh Maastrichtské smlouvy ukázal, že by oba orgány – EO a PETI – mohly koexistovat (Baviera 2005: 126-127). Po volbě prvního EO se nakonec nenaplnily obavy z možného napětí mezi ním a PETI. Obě strany se snažily vyhnout se mu a směřovaly tak spíše ke spolupráci (Newman 2005: 145). Mezi oběma orgány lze nalézt i rozdíly (Baviera 2005: 126-127). Oba orgány se liší v tom, kdo může být stěžovatelem. Petici totiž mohou podat výhradně občané EU. (Söderman 1997: 352). Navíc se může zabývat čímkoliv, co spadá do aktivity EU, a to i na národní úrovni. (Clariana 2005: 204). Rozdíl je také v tom, že v případě petice musí stěžovatel být přímo ovlivněn daným problémem a nepožádá-li její autor o důvěrnost, stává se automaticky veřejnou.

Podobu lze najít v postupu při práci. EO i PETI mohou vyslyšet úředníky nebo požádat EK o přístup k dokumentům či do jejich budov. Je potřeba ale říct, že tyto pravomoci jsou definovány pro PETI vágněji než u Statutu Ombudsmana (Baviera 2005: 128-133). Oba orgány si mezi sebou vyměňují petice a stížnosti, které obdržel jeden z nich, ale měly by patřit tomu druhému. Takže dostane-li PETI petici týkající se nesprávného úředního postupu, měl by jí se souhlasem autora petice předat EO. Podobně EO může u stížností, jež považuje za nepřijatelné, autorovi navrhnout, pokud to její povaha umožňuje, aby stížnost přeměnil na petici a tu podal k PETI. Tady je potřeba podotknout, že stačí, když je petice podepsána pouze jedním člověkem a není žádná vyšší hranice pro podpisy (Newman 2005: 145). Kontakt obou orgánů je zajištěn pravidelným setkáváním mezi sekretariáty a stejně tak se setkává samotný EO s předsedou PETI (Baviera 2005: 135). Co se týká stížností k EO na samotné PETI, už Jacob Söderman deklaroval, že jsou nepřijatelné. PETI je podle něj politickým orgánem a vyřizování petic je politickou úlohou EP – do této roviny nesmí zasahovat (Newman 2005: 151). PETI v podstatě zaštiťuje vztah EP s EO a publikuje vždy i zprávu, která je odpovědí na výroční zprávu EO (Clariana 2005: 204). Skrze ni například v roce 2015 PETI vyzývá EO, aby pokračoval v řešení situace okolo transparentnosti Eurogroup, lobbingu, nebo aby vyšetřil fungování trialogů institucí. (Binder, Inglese a van Waarden 2017: 45, 50). Jejich vztah lze tedy shrnout tak, že se tyto orgány se doplňují. EO se zabývá nesprávným úředním postupem institucí a orgánů EU a PETI obecně veškerou aktivitou EU, především ne-implementací zákonů EU ze strany

členských států a návrhy na zlepšení politik EU (Newman 2005: 147). Poměrně zdárně jsou tak rozptýleny obavy z duplikace činností a vzájemných střetů.

Vztahy mezi EO a Evropskou radou (dále ER) jsou jasně dány až od podpisu Lisabonské smlouvy. Právě od té doby je ER oficiální institucí EU, což znamená, že spadá do mandátu EO (Diamandouros 2010: 211). I ER se tak nyní snaží dodržovat princip řádné správy a chovat se transparentněji. EO nemůže přijímat stížnosti ohledně deklarací či rozhodnutí ER, jelikož to je považováno za politickou činnost, spadající mimo jeho mandát. Díky opuštění pilířové struktury smluv ale může řešit stížnosti ohledně Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP), které často souvisejí právě s ER. Ve vztahu k ER například řešil stížnost na sponzorování irského předsednictví v Radě soukromými firmami nebo to, že členové ER využívali služební vozy v období volna. ER se nevyhnula ani vyšetřování kvůli odmítnutí přístupu k dokumentům (Vogiatzis 2013: 1662-1682).

EK je největší institucí EU, která zároveň disponuje značnou výkonnou mocí ve správní činnosti. Není proto překvapující, že na ni tradičně míří největší množství stížností. Jen za rok 2019 bylo 59 % ze všech stížností právě na EK (Evropský veřejný ochránce práv 2020b: 21, 36). Často se zabývají tím, co vedlo EK k rozhodnutí nezahájit se členským státem řízení o nesplnění povinnosti. Stížnosti by se neměly nikdy týkat podstaty těchto případů a měly by se držet formálních aspektů, jako dodržení časového limitu nebo absence odpovědi. V některých případech EO obvinil EK ze špatného vyhodnocení situace, jelikož podle něj opomenula podstatné argumenty pro případné zahájení řízení. Navrhl EK taktéž procedurální reformy zaměřené na větší participaci občanů v administrativních procedurách. EK nemusí tyto návrhy aplikovat, ale možnost zveřejnění ze strany EO na ni vytváří značný tlak (Magnette 2003: 686-688). Snaží se proto EO vyhovět a představila plán, jak zlepšit vztah se stěžovatelem v oblasti řízení o nesplnění povinností (Clariana 2005: 200).

Díky vyšetřování vedenému EO se taky povedlo zlepšit transparentnost expertních skupin EK tak, aby se omezila pravděpodobnost vzniku střetu zájmů a aby veřejnost pochopila zdůvodnění výběru daných skupin (Evropský veřejný ochránce práv 2019). Obecně je snahou mnoha stížností na EK přimět ji, aby se vzdala tradice diskreční moci a byla flexibilnější k názorům třetích stran (Magnette 2003: 686).

Ve vztahu s Radou ministrů se snaží EO dosáhnout větší transparentnosti v jejím legislativním procesu, aby občané členských států měli možnost vidět, co jimi zvolené vlády vykonávají na evropské úrovni. Možnost monitorovat práci ministrů navíc přispívá k větší odpovědnosti, což je jeden z principů, jenž EO podporuje (Diamandouros 2010: 216). Kromě

toho se EO zabývá i transparentností trialogů, jichž se Rada ministrů účastní. EO usiluje také o větší transparentnost Eurogroup, což je skupina pro setkávání ministrů financí států eurozóny. EO usiluje o to, aby poskytovala přístup k dokumentům, nicméně její tehdejší předseda Jeroen Dijsselbloem to odmítl, jelikož podle něj právě díky svému neformálnímu charakteru Eurogroup nepodléhá mandátu EO. Možností tak zůstává vést vyšetřování proti Radě ministrů, má-li dotyčný dokument k dispozici (Vogiatzis 2018: 237, 248).

Tato kapitola se věnovala vzniku EO, jeho fungování a vztahům s ostatními institucemi a orgány EU. Popis nastavení EO je zásadní pro následující část mé práce, která se bude věnovat analýze problémů a důležitých otázek, jež s úřadem souvisejí. Zároveň lze i v deskriptivní části práce pozorovat určitý vývoj instituce a změny v jejím fungování.

3. Analýza posilování instituce EO v kontextu formální a neformální dimenze

Následující část práce se věnuje otázce posílení EO ve dvou dimenzích. Ta formální zahrnuje smluvní rámec EU a dokumenty vytvořené a schválené EP s vlivem na činnost EO a jeho vztah s dalšími orgány EU. Neformální dimenze následně zkoumá, jakým způsobem EO vychází z tohoto smluvního rámce a zda dochází k jeho maximalistické interpretaci ze strany EO, případně, jaký má tento kreativní výklad smluv a dokumentů vliv. Jako další reflektuje, jak instituci EO ovlivňuje personální obsazení úřadu, především zda silná osobnost v jeho čele mění, jak funguje a jaké má vztahy s institucemi. S tím v některých případech souvisí i politizace znamenající ústup od řešení spíše technických záležitostí v administrativě EU k zásahům do politické úrovně, což vyvolává nejen zvýšenou mediální pozornost, ale rovněž může být důsledkem silnější postavení EO v intra-institucionálním rámci. Analýza sledující path-dependence odhaluje posilování úřadu primárně v intra-institucionálních vztazích, ale rovněž s přesahy do dalších oblastí aktivit EO.

3.1 Dimenze formálního posilování

Prvním dokumentem ovlivňujícím fungování EO od přijetí Maastrichtské smlouvy, se stalo tzv. Prováděcí ustanovení, schválené EP v roce 1994. Od té doby prošlo mírnými úpravami, především technického rázu, které se týkaly kupříkladu přečíslení některých článků. Jeho poslední verze byla vydána v roce 2016. Pozice EO byla tímto dokumentem posílena zejména skrze stanovení striktního postupu pro vyřizování stížností. Občané i orgány EU tak jasně vědí, jak bude EO postupovat, což zvyšuje jejich důvěru vůči úřadu.

V rámci intra-institucionálních vztahů pak byla novinkou povinnost pro instituce EU poskytnout Evropskému ombudsmanovi veškerou požadovanou dokumentaci, kterou v rámci šetření potřebuje. Pouze ve výjimečných případech mohl být požadavek institucemi zamítnut na základě zákonů jednotlivých členských států o utajovaných skutečnostech.

Ke změně došlo i ve vztahu s EP, protože ustanovení explicitně dávají Evropskému ombudsmanovi právo upozornit jej na případnou nespolupráci kteréhokoliv orgánu v průběhu svého vyšetřování s tím, že následně by do celé záležitosti měl vstoupit právě EP a daný orgán ke spolupráci přinutit, což propojuje EP a EO opět o něco výrazněji (Evropský veřejný ochránce práv 2016b). Jakožto oficiální instituce EU má totiž EP k dispozici právní nástroje, jak této spolupráce dosáhnout. To je rozdíl oproti EO, jehož nejsilnějším nástrojem je pouhé zveřejnění skutečnosti, že daný orgán nespolupracuje.

Prováděcí ustanovení taktéž potvrzují volnou ruku, kterou má EO při výběru vyšetřovací techniky, a to zejména článkem 4.11, podle něž Evropský ombudsman může zadat vypracování studií nebo odborných zpráv, které považuje za relevantní pro dané šetření (Tsadiras 2008, 760; Evropský veřejný ochránce práv 2016b). Potvrzuje to, že EO může využít jakýkoliv způsob šetření, který uzná za vhodný. Celkově skrze Prováděcí ustanovení dochází ke vnitřnímu posílení ve fungování samotného EO, jež navíc dostává ve vztahu k orgánům EU nové pravomoci upravující vzájemné vztahy.

Dalším dokumentem, který vymezil postavení a fungování úřadu je Statut Ombudsmana. Za jeho hlavní přínos lze považovat ukotvení a upřesnění záležitostí týkajících se EO, které byly nastaveny Maastrichtskou smlouvou a poskytnutí základu pro posílení vztahů s podobnými orgány na úrovni členských států. Zároveň, tím, že se na jeho vzniku kromě EP svými návrhy podílela i Rada ministrů a EK, došlo k upevnění EO v intra-institucionálních vztazích a rovněž k posílení vzájemné důvěry.

Byl totiž vytvořen Evropským parlamentem a jeho výbory, pro jeho schválení byl ale potřebný souhlas EK a Rady ministrů. EP tak chtěl dokázat voličům a rovněž dalším institucím EU, že je schopný vykonávat naplno svou legislativní zodpovědnost. Poprvé si tak plně uvědomil svou novou výsadu ko-legislátora, a to ještě před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost. Už samotný proces tvorby Statutu posílil intra-institucionální spolupráci EO s ostatními institucemi. EP při vytváření Statutu dokázal překonat počáteční nevoli vůči úřadu Evropského ombudsmana, a i díky tomuto dokumentu s ním navázal konstruktivnější vztah. Ten je mj. založen na pravidelných setkáních zástupců EO a EP.

Radě ministrů se podařilo do finálního textu prosadit lhůtu pro podání stížnosti. Původní záměr, aby byla lhůta jeden rok od zjištění skutečností vedoucích ke stížnosti neprošla a kompromis byl nakonec ve spolupráci s EP stanoven na lhůtě dvou let. Kromě toho prosadila, aby článek 2.2 obsahoval pasáž podle níž EO uvědomí dotyčný orgán nebo instituci neprodleně po obdržení stížnosti.

EK chtěla zabezpečit nezávislost EO, a tak žádala, aby musel po zvolení vykonávat přísahu, nikoliv před EP, ale podobně, jako kupříkladu komisaři EK, před SDEU (Perillo 2005: 59, 73, 76, 81). To také nakonec splňuje článek devět Statutu (Evropský veřejný ochránce práv 2016c). Tím, že se každé instituci povedlo prosadit své záměry, se posílila jejich důvěra v EO a ochota naplňovat jeho nezávazné výstupy, a to i přestože žádná z institucí neprosadila úplně vše, co by si přála.

Statut přinesl rovněž novinky ve vztahu ke členským státům EU či alespoň poskytl základ pro změnu ve vzájemných vztazích. Zaměstnanci úřadu EO totiž dostali povinnost

neposkytovat informace o dokumentech k nimž získají přístup, a pokud se EO dozví o skutečnostech spadajících podle jeho názoru do oblasti trestního práva, ihned o tom uvědomí příslušné vnitrostátní orgány prostřednictvím stálých zastoupení členských států při Evropské unii. Mimo to Statut povolil možnost spolupracovat s orgány a institucemi členských států, které jsou pověřeny podporou a ochranou základních práv občanů EU (Evropský veřejný ochránce práv 2016c). Toho později využil Jacob Söderman pro založení Evropské sítě veřejných ochránců práv, základem jejíhož fungování byla větší spolupráce mezi EO a podobnými orgány ve členských státech (Vogiatzis 2018: 213).

Kromě uvedených záležitostí Statut zmiňuje kupříkladu způsob jmenování a odvolání EO, to, že nesmí zasahovat do žádného soudního řízení ani zpochybňovat důvodnost soudního rozhodnutí a stručně rozebírá taktéž podmínky pro stížnost, které jsou shodné s textem Prováděcího ustanovení a jen o něco stručnější.

Amsterodamská smlouva podepsaná roku 1997 ukotvila právo na přístup k dokumentům institucí EU pro občany do primárního práva, což byla výrazná změna. Do té doby měl přístup k dokumentům povolen pouze EO, a to jen v rámci svého vyšetřování. Nyní si o tento přístup může zažádat každý občan EU a stěžovat si k Evropskému ombudsmanovi v případě, že mu není poskytnut. Na to navázalo později nařízení EU č. 1049/2001. Uvedené změny způsobily rapidní nárůst stížností od občanů na neposkytnutí dokumentů ze strany EP, EK či Rady ministrů (Dragos a Neamtu 2017: 11). Pro EO se tak změnil jednak vztah s občany, jelikož díky zařazení práva na přístup k dokumentům do smluvního rámce vznikla zcela nová kategorie stížností, a také vztah s institucemi, které nyní musely – opět až na výjimky chráněné zákony o utajovaných skutečnostech – spolupracovat a dané dokumenty občanům přes Evropského ombudsmana poskytnout, pokud tak neučinily již dříve v momentě, kdy stížnost byla uznána. Pod autoritu ombudsmana se nově dostal taky třetí pilíř vytvořený již Maastrichtskou smlouvou, tedy policejní a soudní spolupráce, což rozšířilo pole působnosti EO. Zaveden byl také princip otevřenosti, podle něž dochází ke vstupu do nové fáze ve snaze vybudovat EU, v níž budou rozhodnutí vykonávána co nejtransparentněji a co nejbližší občanům, jak je to možné. EO v rámci snahy naplnit tuto část smlouvy přišel s návrhem na vznik Evropského kodexu řádné správní praxe, jež měl obsahovat principy řádné správy a úředníci EU by jej mohli využít při vyřizování stížností (Pino 2011: 438-439).

Kodex byl vytvořen EO v r. 1999 a v září 2001 posléze schválen Evropským parlamentem. Drobnými změnami prošel v letech 2005 a 2015 a jednalo se opět primárně o úpravy technického rázu (Vogiatzis 2018: 33). EO od začátku chtěl, aby Kodex přijaly všechny instituce, k tomu ale zprvu nedošlo a kupříkladu EK dokonce vytvořila svůj vlastní,

který následně aplikovala (De Leeuw 2011: 355). Až v roce 2008 všechny orgány přijaly původní Kodex z pera EO vztahující se na instituce, orgány, agentury a kanceláře EU. Pouze na národní úrovni členských států nemá žádný přímý vliv, ale nepřímo ovlivnil i je a mnoho státních administrativ vytvořilo vlastní podobný dokument (Vogiatzis 2018: 34). Hlavním účelem Kodexu je objasnit občanům, jaké standardy správní praxe jsou oprávněni očekávat od orgánů EU, což opět zvyšuje důvěru obyvatel EU vůči EO. Slouží také jako užitečné vodítko pro úředníky a další zaměstnance EU ve vztazích s veřejností. Kodex navíc činí zásady řádné správy konkrétnějšími, takže pomáhá zajistit nejvyšší standardy správní praxe (European ombudsman 2015a: 5).

Navzdory tomu, že Kodexu chybí struktura, lze principy a články, které obsahuje, rozdělit do čtyř částí. První může být nazývána, jako *nová lidská práva* obsahující ne-diskriminaci a rovnost (článek 5), právo být vyslyšen (článek 16), právo na soukromí a ochranu dat (článek 21) a požadavek na přístup k dokumentům (článek 23). Tato část především ovlivňuje vztah Evropského ombudsmana s občany EU. Obsahuje i změny ve spolupráci s orgány EU, jimž jsou zmíněnými články upraveny povinnosti v oblasti ochrany dat a také v oblasti práva na přístup k dokumentům.

Druhá část může být označena jako *podstatné principy*. Zahrnují opatření proti zneužití moci institucemi EU (článek 9), proporcionalitu (článek 6), objektivitu a legitimní očekávání (články 9 a 10). Až na poslední jmenovaný článek zde všechny upravují spíše vztahy s orgány EU. Právě ony se totiž mají vyvarovat zneužití své moci a ve vztahu k občanům musejí vždy zachovávat objektivní a spravedlivý přístup.

Předposlední kategorií jsou *formální principy*, tedy principy nestrannosti a nezávislosti (článek 8) a povinnost zdůvodnit svá rozhodnutí (článek 18). Zde jde jednoznačně o změnu primárně vůči institucím EU. Pokud například zamítnou stížnost občana zaměřenou na postup určitého orgánu, měly by své rozhodnutí vždy zdůvodnit.

Čtvrtá skupina je orientována na kontakt s veřejností a na povinnosti spojené s dobrým fungováním administrativních služeb. Tím je myšlena férovost (článek 11), odpověď na dopisy v jazyce stěžovatele (článek 13), uvědomění o možnosti odvolání (článek 19), organizace administrativy včetně správného uchování korespondence (článek 15) a časové omezení na rozhodnutí orgánu (článek 17) (De Leeuw 2011: 354-355). Poslední čtvrtá kategorie tak jednoznačně poukazuje na standard, jež může každý občan očekávat a orgánům EU zároveň ukládá, co musejí dodržovat. Kodex lze tedy vnímat jako dokument nastavující určité standardy (Vogiatzis 2018: 37). I přestože je nezávazný, instituce vědí, že pokud budou dodržovat jeho pravidla, je téměř jisté, že se vyhnou vyšetřování ze strany EO.

Je navíc spojen s dalším důležitým dokumentem vyhlášeným slavnostně 7. prosince 2000, a tím je Listina základních práv EU (Evropská unie 2012b). Postavení Listiny bylo významně posíleno přijetím Lisabonské smlouvy, ratifikované v roce 2009. Listina se tak stala závaznou, což jí staví na úroveň smluvního rámce EU (Diamandouros 2010: 212-213). Jelikož jsou oba dokumenty propojeny, zaměřím se na to, v jakých oblastech přinesly změny pro EO.

Nejvíce změn vzniklo v oblasti intra-institucionálních vztahů. Ta první přišla už společně se začleněním Listiny do Lisabonské smlouvy, protože EO tak získal možnost upozornit orgány a instituce EU na to, že porušují právně závazný princip. Muselo se ale jednat o případ spadající pod některý ze článků Listiny. Pokud by k tomu došlo, EO by vydal speciální zprávu pro EP, jenž následně může celý případ poslat před SDEU. To následně mohlo mít pro danou instituci nepříjemné následky v podobě sankce či pokuty.

Podobně, jako Kodex, Listina ustanovuje právo každého, aby jeho záležitosti byly řešeny subjekty EU nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí či možnost pro každého občana EU obracet se na unijní orgány v jednom z jazyků Smluv a nutnost obdržet odpověď ve stejném jazyce (Evropská unie 2012b: 13). To ale neznamená, že by se díky vzájemnému propojení stal Kodex závazným. Týká se to pouze věcí obsažených v Listině.

Lisabonská smlouva změnila intra-institucionální vztahy především zrušením pilířové struktury, čímž umožnila EO zasahovat i do bývalého druhého pilíře tedy do oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a Společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP)⁸ (Pino 2011: 424). Může díky tomu prošetřovat mj. i práci agentury Evropské unie FRONTEX, věnující se ochraně vnějších hranic EU (Evropský veřejný ochránce práv 2020c). K tomu od té doby skutečně došlo, jedno z takových vyšetřování se věnovalo operacím nuceného návratu nelegálních migrantů ze třetích zemí a dodržování lidských práv ze strany zmíněné agentury v celém procesu (European ombudsman 2015b). Kromě toho se Evropská rada (dále ER) stala oficiální institucí EU, což otevřelo Evropskému ombudsmanovi prostor řešit i stížnosti směřující proti ní (Diamandouros 2010: 211).

Změny přišly i v oblasti základních lidských práv občanů EU. Listina totiž explicitně poskytuje právo stížnosti k EO v případě nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, vyjma SDEU v jeho soudní roli. Tím se velmi zásadně mění role EO, jelikož se právo stěžovat si k němu stává závazným, což znamená, že jeho postavení nemůže nikdo zpochybnit. Listina kromě toho posiluje tuto oblast coby celek. Jejím hlavním cílem je

⁸ Před přijetím Lisabonské smlouvy Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)

zavést vysokou úroveň lidských práv, která nesmějí být nikým poškozována a EO je jedním z orgánů, který má v naplnění stanoveného cíle pomoci (Evropský veřejný ochránce práv 2012b: 14). V rámci Lisabonské smlouvy vznikla evropská občanská iniciativa posilující postavení občanů. Umožňuje jim podat návrh na přijetí určitého zákona, pokud dokážou nasbírat celkem jeden milion podpisů minimálně v sedmi členských státech (Evropský veřejný ochránce práv 2015: 14). Svou aktivitu související s novým nástrojem započal EO již v roce 2010, když vytvořil dokument identifikující možné potíže související s iniciativou. Zároveň ale navrhnul, jak případným potížím předejít, čímž chtěl pomoci ke správnému fungování nového nástroje (Diamandouros 2010: 217).

V oblasti transparentnosti splnila Lisabonská smlouva požadavek EO na větší otevřenost jednání Rady ministrů. Nařídila, že rozhoduje-li Rada o legislativním návrhu, musí zasedat veřejně, což umožňuje občanům sledovat, jak zástupci jimi zvolených vlád rozhodují. Vyžadovala zároveň od všech institucí, aby se chovaly vůči občanům co nejotevřeněji a zdůrazňovala, že mají být aktivní ve snaze zajistit svou transparentnost. Tím podporovala pozici Evropského ombudsmana, jehož mise taktéž obsahovala cíl zajištění transparentního chování ze strany orgánů EU (Diamandouros 2010: 216-217).

Personální otázky jsem stanovil coby jednu z oblastí činnosti EO, a právě Listina na ni má zásadní vliv. Určuje totiž, že pracovník má v souladu s právem Unie a s vnitrostátními právními předpisy právo na ochranu před neoprávněným propuštěním, což se vztahuje i na spory mezi zaměstnanci a institucemi EU, které byly častým předmětem stížností k EO. EU podle Listiny taktéž uznává a respektuje právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a také profesní začlenění.

Oblast přístupu k dokumentům nedoznala zásadních změn, ale Listina zdůraznila právo na přístup k dokumentům institucí, orgánů a jiných subjektů EU. Jelikož ale bylo závazné již od přijetí Amsterodamské smlouvy, poskytla tak Listina EO pouze možnost odvolat se v případech souvisejících se jmenovanou oblastí na další závazný dokument (Listina základních práv Evropská unie 2012b: 11-13).

3.2 Dimenze neformálního posilování

3.2.1 Maximalistické pojetí úřadu

Následující část práce se zabývá tím, jak EO využívá a interpretuje stanovený smluvní rámec a formální dokumenty EU. Jedná se zároveň o to, jak je rozvíjí svými vlastními

rozhodnutími, čímž posiluje svou pozici. Účelem tak je prozkoumat způsoby, jak k tomu dochází.

Faktorem, který má potenciál přispívat k maximalistickému výkladu, je flexibilita úřadu EO. Na tu je možno pohlížet zejména ve dvou perspektivách. První spočívá v tom, že Evropský ombudsman má volnost ve výkladu principů, které se svojí prací snaží prosadit. Příkladem mohou být transparentnost, lidská práva, demokracie nebo nesprávný úřední postup, jež jsou coby cíle EO zásadní součástí výkonu jeho funkce. Jelikož se ale jedná o příliš široké a vágní pojmy, je pouze na něm, jak je definuje, a co konkrétně bude jejich prosazování znamenat (Remač 2013: 72).

Druhá perspektiva je založena na tom, že EO využívá poněkud volnější procedury a širší kritéria pro přijímání stížností, což vychází z nezávaznosti jeho výstupů. Podporuje tak vládu zákona a správnou administrativní kulturu vůči občanům. Svou pozici může využít jako „hlas“ ve vztahu k jednotlivcům i v oblastech věnujících se veřejnému zájmu. Za příklad situace, kdy EO využil tohoto „hlasu“ a dovedl instituce k větší zodpovědnosti sahající za právně vymahatelné úkony, lze uvést stížnost jedné nevládní organizace vůči EK. Ta učinila vůči zmíněné instituci značně obecný požadavek ve snaze získat dokumenty týkající se jednání ve Světové obchodní organizaci (WTO). K Evropskému ombudsmanovi následně podala stížnost pro špatný přístup ze strany EK. Výsledkem vyšetřování bylo „přátelské řešení“, v jehož rámci EK poskytla stěžovateli seznam všech relevantních dokumentů, čímž došlo následně ke specifikaci žádosti. Takové řešení, uspokojivé pro obě strany, by se u soudu těžko vymáhalo (Diamandouros 2006: 17-18).

Za potenciální třetí perspektivu flexibility je možno považovat pravomoc Evropského ombudsmana vyšetřovat aktivity institucí EU, což je širší formulace, než pokud by mu bylo umožněno zabývat se pouze akty EU. Navíc, smluvní rámec EU ani Statut Ombudsmana blíže neformulují, co je aktivitami myšleno a jedinou indikací tak může být Kodex hovořící o vztazích mezi institucemi EU a veřejností (Vogiatzis 2013: 1679). O maximalistickém výkladu můžeme hovořit ve vztahu k oblastem přístupu k dokumentům, transparentnosti a intra-institucionálním vztahům.

Již v r. 1996 využil EO možnost vést vyšetřování z vlastní iniciativy a začal se na základě tohoto způsobu šetření zajímat o oblast přístupu k dokumentům. Tímto postupem, jež byl založený na možnostech daných Maastrichtskou smlouvou, si stanovil zcela novou oblast své činnosti. V té době přitom neexistovala žádná legislativa upravující danou problematiku a můžeme i proto konstatovat, že EO již v takhle rané fázi fungování testoval limity svého úřadu. Iniciativním chováním směrem k nové oblasti zjišťoval, jak daleko se svými

pravomocemi může zajít a zda mu orgány EU umožní zabývat se novou oblastí, i přestože mu nebyla dána smluvním rámcem EU ani jinými formálními dokumenty. Šlo o riskantní pokus, i když EO mohl tvrdit, že jedná na základě většího počtu stížností. Všechny instituce EU se nakonec vydanému doporučení Evropského ombudsmana k této otázce podřídily (Söderman 1997: 355-356).

V roce 2018 EO přišel s novou, tzv. Zrychlenou procedurou pro vyřízení žádostí o přístup k dokumentům, což byl nový rozhodovací proces, jenž sám vytvořil. Pomohl tím zvýšit důvěru občanů vůči EO, neboť byl nyní povinen vyřizovat jejich stížnosti na odmítnutí přístupu k dokumentům urychleně (Evropský veřejný ochránce práv 2018a). To bylo podstatné, protože stěžovatelé měli mnohdy problém se lhůtami, ve kterých EO rozhodoval. A navíc právě u přístupu k dokumentům je pro ně často důležité získat je co nejdříve, než budou kupříkladu zničeny. Takhle měli jistotu, že o jejich žádosti bude rozhodnuto co nejrychleji a budou moci se podle toho zařídit.

EO však posílil i své interní fungování a mechanismy, a to přijetím Rozhodnutí o interních procedurách pro vyřizování stížností ohledně veřejného přístupu k dokumentům a požadavkům na informace, z roku 2020. Stanovilo, že v rámci úřadu Evropského ombudsmana se oblastí přístupu veřejnosti k dokumentům institucí EU zabývá tým nazvaný Svoboda informací a rozhodnutí o přijetí nebo nepřijetí stížnosti vykonávají úředníci věnující se oblasti transparentnosti (Evropský veřejný ochránce práv 2020d).

Intra-institucionální spolupráci ovlivnil mj. Evropský kodex řádné správní praxe, který náleží i do neformální dimenze, jelikož byl vytvořen EO na základě případů, které musel řešit a inspiroval se i soudními precedenty SDEU. Obsahuje standardy administrativního chování, jež by instituce EU měly ve vztahu k občanům dodržovat, a i přestože Kodex není závazný, snaží se tímto způsobem ovlivnit fungování orgánů EU (Magnet 2003: 685).

V roce 2012 EO Emily O'Reilly vyhlásila, že bude zkoumat, zda jsou závěry EK ohledně jednotlivých evropských občanských iniciativ dostatečně odůvodněné a vysvětlené. Došlo tedy k posílení vztahu s EK, která začala naslouchat Evropskému ombudsmanovi i v těchto procedurálních otázkách, a ve výjimečných případech rovněž v oblasti právních záležitostí, například při publikování důvodů, proč došlo k odmítnutí iniciativy (Vogiatzis 2018: 265-267). Proměnila se tak spolupráce obou orgánů a kultivovaly se zároveň jejich vzájemné vztahy.

Úřad EO se rovněž zaměřil na kontrolu dodržování jeho nezávazných výstupů institucemi EU. Každoročně tak EO vydává zprávu „Putting it right?“ obsahující, jak moc který z orgánů EU naplnil výsledky vyšetřování Evropského ombudsmana (Lee 2015: 9). Posiluje tímto způsobem svou „name and shame“ strategii. Jejím předpokladem je, že orgány EU se budou

chtít vyhnout tomu, aby všichni veřejně viděli, že nespolupracují a budou proto více dodržovat výsledky šetření. K posílení intra-institucionálního postavení dochází, jelikož orgány EU tak mají o důvod více dodržovat výstupy a udržovat komunikaci s EO.

Svůj podíl na posílení vzájemných vztahů mají i nové vyšetřovací procedury, jež byly vytvořeny v době mandátu Emily O'Reilly. Jedná se o tzv. strategická šetření, které jsou prováděny z vlastního podnětu. Jejich cílem je upozornit na záležitosti veřejného zájmu a zaměřit se na obecnější systémové otázky s dopadem na orgány a instituce EU, stejně jako na demokratický rozhodovací proces (Erkkilä 2020: 160). Příkladem může být strategické šetření z roku 2017 ohledně transparentnosti rozhodování v Radě ministrů. Ta si následně stěžovala, že se jedná o překročení mandátu Evropského ombudsmana. Úřad EO odpověď na tento problém ze strany Rady ministrů nevnímal jako uspokojivou a ve svém doporučení požadoval, aby byly pořizovány nahrávky z jednání přípravných orgánů Rady ministrů (Evropský veřejný ochránce práv 2018b). Jak je patrné, tato nová procedura může mít vliv na intra-institucionální vztahy tím, že umožňuje, aby si EO sám vybíral systémové otázky, jimiž se bude zabývat. Současně začaly fungovat i tzv. strategické iniciativy věnující se řešení systémových záležitostí, jež mají mít pozitivní dopad na život občanů. Fungují spíše jakožto doplnění strategických šetření, jelikož jsou často vedeny ve formě veřejných dopisů pro dotyčnou instituci ohledně podstatných otázek. Pozoruhodné na obou uvedených procedurách je, že nejsou založeny na stížnostech a je tedy otázkou, zda postupně tímto způsobem nedochází k nárůstu proaktivní role EO, a to i ve vztahu k ostatním orgánům EU (Erkkilä 2020: 160, 177). Pokud by tomu tak bylo, mohlo by to znamenat, že se agent (EO) postupně vymaňuje z moci svého správce (EP), což odpovídá logice teorie institucionalismu racionální volby.

Důležitou oblastí práce EO je transparentnost. Na tu lze mj. nahlížet rozlišením mezi administrativními a politickými záležitostmi. Druhé jmenované EO oficiálně nesmí řešit, ale v některých případech lze o dodržení této hranice pochybovat. Příkladem je případ týkající se transparentnosti trialogů, jichž se kromě EK a EP účastní i zástupci Rady ministrů. Právě podle představitelů Rady ministrů jsou záležitosti týkající se trialogů jednoznačně politickou otázkou, která by neměla být spojována s nesprávným úředním postupem, protože je úzce spojena s dvojitou legitimitou EU podle článku 10 Smlouvy o EU. Na druhou stranu transparentnost zcela jistě náleží do agendy EO a je tak spornou otázkou, zda se jedná o překročení jeho mandátu či nikoliv (Vogiatzis 2018: 250-251). Zvláště pokud vezmeme v úvahu, že EO nezpochybňoval rozhodování v rámci trialogů, ale pouze jejich netransparentní průběh. EO rovněž usiluje o transparentní chování EK v rámci tzv. infringement procedury, kterou EK může zahájit vůči členským státům, jestliže má podezření např. kvůli nepřenesení směrnice na

národní úroveň. I přestože se může EO věnovat pouze formě procesu, nikoliv jeho obsahu, rozlišit toto rozdělení je v některých případech složité (Magnette 2003: 687). EO se snaží zajistit transparentní vysvětlení toho, proč EK postupovala daným způsobem a proč nedošlo k zahájení infringementu (Vogiatzis 2018: 251-252).

3.2.2 Personalizace

V posledním, minimálně půl století sledujeme nárůst role politických lídrů a jedinců ať už v rámci politických stran, kde vidáme na plakátech právě jejich tváře, anebo, jako v případě EO, můžeme tento trend vnímat v tendenci spojování úřadu s konkrétní osobou v jeho čele (Garzia 2011: 698).

Personalizaci lze také chápat jako snahu vyvážit narůstající anonymitu byrokracie vycházející z neustálého rozšiřování administrativy (Binder, Inglese a van Waarden 2017: 9), přičemž pozorujeme nárůst viditelnosti a významu osoby v čele úřadu EO. Každý ze tří dosavadních ombudsmanů vnímal svou roli, pozici a prosazoval výkon úřadu odlišně a na fungování úřadu EO je patrné, že personální obsazení sehrálo a stále sehrává významnou roli ve formování a prosazování úkolů této instituce. V následující části poukazuji právě na personalizační tendence a jejich význam v posilování úřadu EO.

První EO Jacob Söderman, vnímal svou pozici jako nepolitickou a sahající za klasickou roli soudů (Erkkilä 2020: 24). Výhodou pro něj představoval fakt, že v době jeho nástupu byla pozice EO poměrně volně definována, což mu poskytovalo prostor pro určení fungování nového úřadu (De Leeuw 2011: 352, 358) Hlavním přínosem Jacob Södermana do pozice EO se tak stalo jasnější vymezení fungování úřadu EO, jeho priorit a aktivit, stejně tak jako vytvoření dobrého vztahu s ostatními institucemi. Z tohoto základu pak mohli čerpat následovníci prvního EO. Vypíchnout je potřeba zejména vytvoření Kodexu, zájem o oblast přístupu k dokumentům a důraz na transparentnost, jelikož právě tyto záležitosti vytvořené za mandátu Jacoba Södermana měly velký vliv i nadále, a dokonce se projevíly i ve smluvním rámci EU.

Söderman se sice držel spíše při zemi a snažil se striktně respektovat pravomoci, jež mu byly dány Maastrichtskou smlouvou, ale velmi brzy už prohlašoval, že nehodlá omezovat své působení na případy nesprávného úředního postupu. To následně reflektovala hned první výroční zpráva z roku 1995, v níž deklaroval svoji „dvojitou misi“, tedy efektivní implementaci práv občanů na všech úrovních vlády EU a podporu transparentnosti v práci orgánů a institucí EU. Snažil se tak připodobnit úřad EO tradiční roli skandinávských ombudsmanů, což znamená pomoc jednotlivcům při řešení problémů s administrativou a zároveň zdůraznění principů

transparentnosti a odpovědnosti, které jsou podle něj základem řádné správy (Magnette 2003: 681). Usiloval tím o zvýraznění své pozice a možnost zabývat se novými oblastmi transparentnosti a odpovědnosti administrativy institucí EU vůči občanům. Prosazování zmíněných principů ovlivnilo i intra-institucionální vztahy, jelikož se instituce a orgány EU dostaly pod dohled Evropského ombudsmana i v těchto nových oblastech. Určitou roli tak sehrála jeho vlastní zkušenost, kterou získal na své dřívější pozici finského národního ombudsmana, a chtěl ji přenést i na své nové pracoviště Evropského ombudsmana.

V rámci té samé výroční zprávy Jacob Söderman taktéž poprvé definoval, co vlastně znamená nesprávný úřední postup. To bylo zásadní, jelikož do té doby nebyl tento klíčový koncept nikde vysvětlen (Pino 2011: 443). Navíc i přestože šlo o poměrně vágní definici, EP ji následně uznal a Evropský ombudsman se na ni odkazoval i ve svých rozhodnutích (Vogiatzis 2018: 20). Díky jeho aktivitě tak orgány a instituce EU věděly, co konkrétně je hlavním cílem nového úřadu, jak na něj nahlíží sám šéf úřadu EO a mohli tomu přizpůsobit své chování. Opět tak posílilo postavení EO, jelikož bylo definováno, co je hlavní misí Evropského ombudsmana.

Jacob Söderman se rozhodl rovněž využít poprvé vyšetřování z vlastního podnětu, i protože se mu hromadily stížnosti naznačující, že instituce Evropského společenství mají potíže s požadavky ohledně poskytnutí dokumentů stěžovatelům (Söderman 1997: 355). Využití této možnosti krátce po založení úřadu EO bylo odvážným krokem, ale Söderman se rozhodně nebál použít všech svých dostupných pravomocí, i protože coby bývalý finský ombudsman byl zvyklý na velkou mediální pozornost a střety s politickou reprezentací. Snažil se tímto způsobem také otestovat mantinely svého úřadu tím, že zjistí, zda mu bude povoleno zabývat se zcela novou oblastí, která v té době nebyla součástí smluvního rámce EU ani jiných dokumentů určujících jeho pravomoci. Zmíněným vyšetřováním tak započal zájem úřadu EO o umožnění přístupu k dokumentům, který se v následujících letech prohluboval a postupně se tato oblast dostala i do smluv EU. V souvislosti s daným vyšetřováním přijal řádnou správu a transparentnost coby hlavní principy, které chtěl podporovat, čímž posílil obě tyto oblasti své činnosti. Södermanovi se díky tomuto přístupu rovněž podařilo udělat z EO partnera, kterému instituce důvěřují, což je pro jeho práci podstatné (Erkkilä 2020: 77, 148, 185).

Ve vztahu ke členským státům EO vyžadoval od EK, aby poskytovala stěžovatelům informace o porušení zákonů EU členskými státy. Jeho zásluhou došlo rovněž k vytvoření Kodexu nebo Evropské sítě veřejných ochránců práv (Hoffman 2017: 3,4). Významně se tak zasadil nejen o definování standardů administrativy EU, ale změnil svými rozhodnutími i vztah s orgány EU. Zavedením Evropské sítě veřejných ochránců práv zlepšil vztahy se členskými státy a zefektivnil vzájemnou spolupráci s podobnými orgány na národní úrovni. Projevilo se

tak, že se nebál využít své politické schopnosti, aby vytvořil prostor pro EO ve vztahu k ostatním institucím EU (Erkkilä 2020: 180).

Södermanovým následovníkem v letech 2003-2013 se stal bývalý řecký ombudsman Nikiforos Diamandouros, který vnímal pozici EO poněkud odlišně. Můžeme konstatovat, že posílení v intra-institucionálních vztazích za jeho mandátu bylo velmi chabé a prioritu dostalo spíše posílení vztahů s občany a s tím souvisejících oblastí činnosti EO.

Na rozdíl od svého předchůdce se totiž nesnažil zachovat striktně onen „skandinávský“ model ombudsmana. Výrazně se zaměřoval na zlepšení komunikace s občany, čemuž mělo pomoci zavedení tzv. strategických událostí konajících se vždy minimálně dvakrát ročně. Jedná se obvykle o různé semináře a diskusní fóra za účasti občanů EU. Komunikační strategii podpořil Diamandouros dále například vytvořením nových webových stránek EO a častějšími tiskovými konferencemi. Posílil také tzv. communication unit, fungující v rámci úřadu. Ta je pro EO důležitá, jelikož skrze platformy, jako sociální média nebo tiskové zprávy informuje o proslovech, konzultacích či doporučeních jež EO vydává (Vogiatzis 2018: 157, 278). Ve své strategii pro období 2010-14 prohlašuje, že: *„Úkolem EO je zajistit férové prošetření stížností proti institucím EU, podporu transparentnosti a administrativní kultury služeb. Zaměřovat se EO bude i na budování důvěry skrze dialog mezi občany a EU a podporuje nejvyšší standardy chování institucí EU“* (European Ombudsman 2010: 6).

Výraznou orientaci na občany potvrzuje i Diamandourosův často citovaný výrok, že existuje „život sahající za rámec legality“, čímž naznačoval, že je zásadní, aby se instituce chovaly nejen v souladu s právem, ale aby vytvářely a dodržovaly vysoké standardy administrativy především v komunikaci s občany (Dragos a Neamtu 2017: 10). Takto zvýšená aktivita v oblasti řádné správy, byla částečně důsledkem přijetí Lisabonské smlouvy a nově i závazností Listiny základních práv EU, díky čemuž mohl Diamandouros mj. odkazovat na to, že právo stížnosti k EO je závazné, a cítil se tak ve svých krocích mnohem jistější (Erkkilä 2020: 152). Na základě tohoto rámce chtěl zajistit, že občané budou moci požívat všech práv, jež jim náleží (De Leeuw 2011: 358). Je tak patrná jeho výrazná orientace na oblast základních práv občanů. Dalším z důvodů zaměření se na tuto problematiku byla snaha získat pozornost lidí a vytvořit mezi nimi větší povědomí o práci a výsledcích EO. K tomu mu dopomohlo i rozšíření EU o státy střední a východní Evropy v jehož důsledku následně došlo k nárůstu počtu stížností k EO (Erkkilä 2020: 151). Byl to další důvod, proč se orientovat právě na vztah s občany, aby věděli, jaké služby jim EO nabízí a ve kterých případech se mohou na něj obrátit.

Současná EO Emily O'Reilly, jež nastoupila do úřadu v roce 2013 a v roce 2019 byla znovuzvolena, pohlíží na pozici ombudsmana spíše jako na prostředek ochrany občanů před

zneužitím moci administrativy. Úřad EO podle ní má vyvažovat postavení občanů vůči administrativě EU a umožňovat realizaci jejich základních práv skrze „soft law“ EO (Evropský veřejný ochránce práv 2018). Do pozice EO vstupovala s cílem mediálního zviditelnění úřadu EO a jeho vyšší efektivitou, coby důležitými body své strategie s názvem „Towards 2019“ (European Ombudsman 2014). Zdůraznila také nutnost zaujmout přístup, jež nazvala „politickým“. Nepovažuje tak za dostatečné, aby bylo na EO nahlíženo pouze jako na orgán vyřizující stížnosti, jelikož to plně nevyjadřuje jeho hlubší roli ochránce demokracie a iniciátora změny kultury EU, která postrádá požadovanou úroveň zodpovědnosti a transparentnosti (European Ombudsman 2015).

Usilovala o proměnu ve fungování svého úřadu a od počátku zaujímal ve vztahu k institucím EU důraznější postoj. Fakt, že chtěla, aby pozice EO přitahovala větší pozornost médií zároveň naznačuje, že se nebude obávat ani střetů s politickou reprezentací EU, což je pravděpodobně nejlepší způsob, jak takového zájmu docílit.

Emily O'Reilly začala mnohem častěji využívat vyšetřování z vlastního podnětu, které později přeměnila v již dříve zmíněná strategická šetření⁹. Odklonila se tak od předchozích EO, kteří ve využívání šetření z vlastního podnětu – ať se nazývala jakkoliv – byli mnohem opatrnější. Tato změna ji vedla např. k vyšetřování transparentnosti obchodní dohody mezi EU a USA, složení expertních skupin EK nebo se zabývala fungováním Evropské občanské iniciativy (Dragos a Neamtu 2017: 2). Podobné systémové vyšetřování přitahuje nejen pozornost médií, ale dostává danou instituci i pod větší tlak. Právě to je jeden z cílů – dostat tímto vyšetřovanou instituci pod tlak, což by ji mělo přimět dodržet výstup šetření EO. Tím je opět poukazováno na snahu vybudovat si silnější postavení vůči orgánům EU. Níže uvedené příklady nám také potvrzují, že Emily O'Reilly kladla velký důraz na oblast transparentnosti, jelikož značné množství strategických šetření bylo věnováno této oblasti. Je však otázkou, zda smluvní rámec umožňuje Evropskému ombudsmanovi chovat se takhle aktivně a řešit systémové otázky, jak si to nová ombudsmanka nastavila (Hoffman 2017:5). I přestože lze na tato strategická šetření a větší využívání vyšetřování z vlastního podnětu nahlížet, jako na maximalizaci výkladu smluvního rámce, jak bylo naznačeno v předchozí kapitole, je potřeba brát v úvahu výrazný podíl nové Evropské ombudsmanky na vytvoření těchto nových strategických šetření. Navíc si díky téhle proceduře může mnohem volněji volit, jakými záležitostmi se nad rámec stížností chce zabývat.

⁹ viz. předchozí podkapitola

V případě zmíněného vyšetřování expertních skupin EK se ombudsmanka rozhodla řešit otázku jejich složení. EO očekává, že jednání těchto expertů budou transparentnější a požaduje zveřejnění „minutes“ z jejich jednání nebo životopisů členů expertních skupin (Vogiatzis 2018: 122, 154).

Významným strategickým šetřením byl i případ Transatlantického obchodního a investičního partnerství (dále TTIP), kde společně s EK usilovala EO o větší transparentnost ve vyjednávání přitahujícím pozornost občanů i médií. Řešily se rovněž možnosti publikace dokumentů týkajících se TTIP pocházejících ze strany USA a Evropskému ombudsmanovi se povedlo přesvědčit Evropskou Radu ke zveřejnění dokumentu, který svěřoval mandát vyjednávání TTIP do rukou EK, což byl velký úspěch, jelikož k tomu došlo po roce od vydání tohoto dokumentu (European Ombudsman 2015; European Ombudsman 2014). Celý proces byl navíc výsledkem proaktivního jednání ze strany EO a dalším úspěchem v oblasti transparentnosti. Významným rozdílem bylo, že zatímco dříve se většinou šetření z vlastního podnětu zahajovalo pouze na základě velkého počtu stížností na určitou záležitost, nyní si EO vybírala, které záležitosti by mohla řešit (Erkkilä 2020: 178).

Emily O'Reilly se zasadila i o rozšíření aktivit Evropské sítě veřejných ochránců práv skrze zavedení paralelních vyšetřování, což je další způsob, kterým posílila pozici svého úřadu. Účelem nového typu šetření je umožnit spolupráci mezi národními ombudsmany a EO v případech týkajících záležitostí, jež jsou spojeny s EU. Příkladem může být vyšetřování agentury FRONTEX a operací nuceného návratu nelegálních migrantů, kteří se do EU dostali ze třetích zemí. Úkolem bylo objasnit, jakým způsobem zmíněná agentura, coby koordinátor těchto společných návratových akcí, zajišťuje dodržování základních práv a lidské důstojnosti osob, jež jsou vráceny do svých zemí. Lety byly organizovány samotnou agenturou, ale rozhodnutí o udělení azylu bylo na členských státech (European Ombudsman 2015). Šlo tedy o vyšetřování posilující oblast základních práv občanů. Na základě této zkušenosti pak EO navrhl využívání paralelních vyšetřování více systematickým způsobem (Erkkilä 2020: 193).

3.2.3 Politizace

Obecně řečeno politizací může být myšlen přesun určitého problému či instituce do sféry politiky, což způsobuje, že se dříve nepolitická záležitost dostává do politické úrovně (Zürn 2019: 977-978). V rámci EU se debata o politizaci zabývá především institucemi EU nebo průběhem rozhodovacích procesů. Pravděpodobnost politizace se zvyšuje, pakliže dané téma dostatečně rezonuje i mezi občany EU (De Wilde 2011: 566, 568).

Co se týká politizace samotného EO, setkáváme se toto téma s různými názory. Zatímco někteří lidé blízcí prostředí EO tvrdí, že úřad svým stále aktivnějším chováním a tvorbou strategických iniciativ riskuje politizaci, jiní odborníci se domnívají, že v dnešní EU ovlivněné Brexitem a nedávnou finanční krizí, je politizace nevyhnutelným jevem (Erkkilä 2020: 185-186). Jestliže politizaci vnímáme jako akty zdůrazňující potenciální konflikty a otevírání horizontu pro nové aktivity (Palonen 2003: 181-183), pak podle Erkkily vývoj okolo EO tomuto výkladu odpovídá. V souvislosti s EO se termín politizace používá především ve spojení s pohybem mezi politickými, administrativními a právními aktivitami (Erkkilä 2020: 112, 186). Přílišná politizace může poškodit nezávislost ombudsmana (Gammeltoft-Hansen 2008). Jestliže je EO vnímán institucemi a orgány EU coby příliš zpolitizovaný, poškozuje to zcela jistě vnímání nezávislé pozice EO v rámci struktur EU.

V rámci této práce je na politizaci nahlíženo jako na ústup EO od technických záležitostí a příklon k zásahům do politické dimenze, jež vyvolává střety s institucemi EU. Jde často o případy týkající se vysoce postavených politiků a členů administrativy, což s sebou vždy nese riziko politizace. Ruku v ruce s tím jde větší zájem médií a riziko obvinění ze zastávání partikulárních zájmů (Erkkilä 2020: 222).

Jak bylo naznačeno v předchozí podkapitole, Jacob Söderman, jenž byl prvním EO, řešil hlavně nastavení fungování nového úřadu a není tak překvapivé, že se snažil politizaci spíše vyhnout. Jeho zájem o prosazování principu transparentnosti, který si přenesl z pozice finského ombudsmana, jej ale přeci jen do jednoho takového střetu dostal (Magnet 2003: 681). V tomto případě sice nešlo o oficiální vyšetřování ze strany EO, nicméně jednak se snažil ovlivnit politickou úroveň rozhodování, což by neměl, a navíc tak vyvolal střet s vysoce postaveným představitelem EK. Vzhledem k povaze a obsahu případu lze říct, že jde o střet spadající do oblasti transparentnosti institucí.

Jednalo se o spor, který započal zveřejněním připravovaného návrhu na zavedení povinnosti umožnit přístup k dokumentům EP, EK a Rady ministrů. S podstatou této legislativy by nebyl problém, ale EO se nelíbila její forma, a tak po zveřejnění návrhu napsal silně kritický sloupek do evropské verze Wall Street Journalu. To vyvolalo poměrně ostrý střet s tehdejšími předsedou EK Romanem Prodim, který mu odpověděl rovněž článkem v médiích. Mimo to ale zaslal dopis předsedovi EP, v němž vyjádřil pochybnosti nad způsobem, jakým EO vykonává svůj mandát (Söderman 2005: 106). Právě fakt, že celý spor byl řešen přes média, ukazuje na výraznou inter-institucionální slabost. Pokud by vztahy mezi EK a EO byly na lepší úrovni, nesnížily by se vůdčí osobnosti k tomu, řešit takové problémy přes články v novinách. To, jakým způsobem zmíněná konfrontace proběhla, představuje primární problém. Tento spor byl

nakonec ukončen na společné snídani za přítomnosti médií, což mělo pro EO rozhodně důležitý význam. Tento střet mu pomohl udělat si v intra-institucionálním rámci „reklamu“ a ukázat, že bude-li to nutné, podobných střetnutí se nezalekne. Jelikož je zažil na svém dřívějším postu finského ombudsmana, uvědomoval si Söderman, jaký efekt může mediální pozornosti na úřad EO mít. Onen mediální efekt ale zafungoval trochu odlišně než ve Finsku a nedošlo tak v jeho důsledku k nárůstu stížností (Erkkilä 2020: 148-149). Důležitým výsledkem této ostré výměny názorů bylo, že se o celou záležitost začal zajímat EP, který následně pomohl upravit onu spornou legislativu (Söderman 2005: 106).

Následující funkční období Nikiforose Diamandourose bylo charakterizováno východním rozšířením EU, vytvářením těsnějších kontaktů s národními ombudsmany a tvorbou formálních struktur v rámci úřadu EO (Erkkilä 2020: 155). EO se navíc musel přizpůsobovat změnám v EU, jež byly způsobeny Lisabonskou smlouvou, jako ustanovení Evropské rady oficiální institucí EU nebo zrušení pilířové struktury smluvního rámce (Diamandouros 2010: 11). Vzhledem k těmto faktorům neměl EO ani příliš času zasahovat do politické úrovně. Od podobných střetů jej navíc pravděpodobně odradil neúspěch v případě jeho vlastního vyšetřování penzijních schémat členů EP, jež skončil prohrou EO před SDEU, kterou následně ombudsman stvrdil v oficiálním dopise (Erkkilä 2020: 185). Důsledkem byla snaha vyhýbat se podobně výrazným sporům, jež by mohly vyústit v jeho další prohru. I přesto lze říct, že navázal na proces politizace, jenž začal už za jeho předchůdce Jacob Söderman, což lze doložit následujícím případem, který můžeme zařadit do oblasti transparentnosti a etického chování. Příklad, jehož vyšetřování začalo v roce 2012, byl založený na stížnosti nevládní organizace Corporate Europe Observatory tvrdící, že členství prezidenta Evropské centrální banky (dále ECB) Maria Draghiho v Consultative Group on International Economic and Monetary Affairs, neboli tzv. G30, ohrožuje integritu a nezávislost ECB. G30 je totiž podle stěžovatele lobbistickou skupinou skládající se ze zástupců centrálních bank, soukromých bank, investičních společností, politiků a akademiků podporujících privátní finanční zájmy. Zástupci ECB svého tehdejšího prezidenta Draghiho hájili tím, že se jedná pouze o fórum určené pro výměnu názorů. EO nakonec vydal stanovisko, podle kterého členství, financování a cíle G30 jsou příliš široké, aby mohla být považována za lobbistickou skupinu. Méně než 1/3 členů pochází ze soukromého sektoru, je financována ze soukromých i veřejných zdrojů a paleta řečníků na zasedáních je také široká. Skupinu tak pokládal za diskusní fórum. I přestože nenalezl nesprávný úřední postup, požádal ECB, aby informaci o členství svého prezidenta ve skupině uvedla na svých internetových stránkách a případ uzavřel (European Ombudsman 2013).

K velké změně došlo s nástupem Emily O'Reilly, což je období, od něž můžeme pozorovat zvýšenou politizaci úřadu EO, stejně jako jejího mandátu (Hoffman 2017: 3-4). Změnu v postoji EO lze doložit právě na případu Maria Draghiho. V roce 2017 totiž stejná nevládní organizace podala znovu stížnost na jeho členství v G30. Důvodem pro novou stížnost byl podle stěžovatele odlišný způsob chování ECB v některých situacích oproti roku 2012 (Erkkilä 2020: 182). S tím nesouhlasila ECB, která se ihned odkazovala na rozhodnutí předcházejícího EO. Překvapující bylo, že EO nyní ve svém rozhodnutí dospěla k odlišnému závěru než její předchůdce. Podle ní by pokračující členství prezidenta ECB ve skupině mohlo narušit důvěru veřejnosti v nezávislost ECB a doporučila tak pozastavení členství. Dospěla tedy k nálezu nesprávného úředního postupu. To, že rozhodla jinak než předchozí EO, odůvodnila probíhající krizí eurozóny a tím, že po jejím skončení veřejnost očekává dodržování ještě vyšších standardů, kterým musí ECB dostát. Zároveň vydala několik doporučení, při jejichž dodržení by ECB mohla být součástí některých činností G30 (European ombudsman 2018a). ECB bohužel nevzala tato doporučení v úvahu a odmítla zrušit členství svého prezidenta ve skupině G30, nad čímž vyjádřila EO politování. Na druhou stranu ocenila alespoň základní zlepšení v transparentnosti fungování G30, která ale podle ní stále nebyla dostatečná (European ombudsman 2018b). Nakonec ECB a EO dospěly k dohodě podle níž by další prezident/ka již neměla být členem G30. K tomu také došlo, Christine Lagardeová, která je v čele ECB od r. 2019 již opravdu není členkou G30 (Forthomme 2020). Zajímavé na celém případě je, že EO přijala úplně stejnou stížnost, a rozhodla odlišně než její předchůdce. Na druhou stranu to odpovídá zjištění z předcházející podkapitoly, že Emily O'Reilly klade velký důraz na případy zabývající se transparentností, což byl primární důvod, proč věnovat případu členství prezidenta ECB v G30 znovu pozornost a tento fakt mohl mít i vliv na konečný verdikt EO.

Dalším případem poukazujícím na zvýšenou míru politizace pod Emily O'Reilly bylo vyšetřování z vlastního podnětu založené na dvou stížnostech ohledně jmenování dřívějšího šéfa kabinetu předsedy EK Jeana-Clauda Junckera do pozice generálního tajemníka EK v únoru 2018. Martin Selmayr byl totiž do pozice jmenován velice zvláštním způsobem. Neproběhlo ani řádné výběrové řízení, jelikož o plánovaném odchodu předchozího generálního tajemníka EK Alexandera Italianera věděl předem pouze prezident EK Jean-Claude Juncker. Pro možnost ucházet se o tento post by navíc Martin Selmayr musel zastávat funkci zástupce generálního tajemníka. Na tuto pozici se uvolnilo místo v lednu 2018 a Martin Selmayr byl jediným kandidátem. Již tato fáze byla ale přípravou na jeho jmenování do ještě vyšší pozice generálního tajemníka EK. Ve středu 21. února 2018 se konala schůze, na níž bylo zveřejněno, že Alexander Italianer chce opustit pozici generálního tajemníka EK a následně během několika málo minut

byl Martin Selmayr jmenován nejprve zástupcem generálního tajemníka EK a posléze přímo do funkce místo odcházejícího Nizozemce (European Ombudsman 2019).

EO ve svém rozhodnutí uvedla, že tento proces nebyl v souladu se zákonem EU a ani s interními pravidly EK. Doporučila zároveň EK, aby vytvořila zcela novou proceduru pro jmenování svého generálního tajemníka, která by se lišila od postupu, jež platí pro ostatní vysoce postavené členy administrativy. EK se ale proti rozhodnutí ohradila a ústy tehdejšího komisaře pro lidské zdroje Günthera Oettingera odmítla, že by došlo k manipulaci s pravidly (Dallison 2019). Emily O'Reilly ale trvala na nálezů nesprávného úředního postupu, podle ní došlo ke konfliktu zájmu, procedurálním pochybením a umělému vytvoření situace, která měla vyvolat zdání nutnosti obsadit „náhle“ prázdný post co nejdříve (Erkkilä 2020: 181). Způsob, jakým se Martin Selmayr do pozice generálního tajemníka EK dostal, byl také příčinou rezignace po pouhých 17 měsících. Na politické úrovni byla vytvořena dohoda o jmenování Ursuly von der Leyen na post prezidentky EK a jednou z podmínek bylo, že Martin Selmayr skončí na pozici generálního tajemníka. Oficiálním důvodem bylo, že na tak důležitých postech by neměli být dva němečtí politici (King 2019).

Že se případy dokládající narůstající trend politizace netýkají vždy pouze transparentnosti ale i etických otázek dokazuje vyšetřování situace okolo zaměstnání bývalého prezidenta EK José Manuela Barrosa, který v roce 2016 přijal novou práci u banky Goldman Sachs. Vzniklou situaci se ihned zabýval Etický výbor fungující v rámci EK, podle kterého ale k porušení pravidel nedošlo. Při svém rozhodování přihlédl k psanému prohlášení Barrosa, že nehodlá za nového zaměstnavatele lobbovat u institucí EU. Na rozdíl od etického výboru EO vydala velmi záhy výsledek svého vyšetřování, podle nějž se jednalo o nesprávný úřední postup, jelikož EK podle ní měla vydat zdůvodněné rozhodnutí založené na kritickém ohodnocení názoru Etického výboru. Celá záležitost ale nabrala jiný směr po zjištění, že se Barroso v roce 2017 sešel s viceprezidentem EK Jyrki Katainenem. Podle záznamů bylo setkání zapsáno jako schůze s Goldman Sachs, na níž se měly řešit otázky obchodu a bezpečnosti (European ombudsman 2018a). Oba aktéři ale tvrdili, že schůze měla čistě soukromý charakter (Duncan 2018). EO znovu zahájila šetření a doporučila, aby se případem znovu zabýval Etický výbor EK. Samotná EK podle Emily O'Reilly měla zároveň pracovat na vylepšení Kodexu chování, který byl platný až od roku 2018. Tento Kodex chování uvádí, že bývalí členové EK nesmí určitou dobu po opuštění své pozice vykonávat lobbistickou činnost a mají také povinnost po dobu dvou let hlásit, o jakou pozici se ucházejí a je pak na Etickém výboru, zda jim to povolí (European ombudsman 2018c). V době, kdy ovšem Barroso přebíral pozici, tento Kodex chování neexistoval. Emily O'Reilly kritizovala neetické chování Barrosa a celý případ podle ní

představoval ohrožení transparentnosti EU. Bývalý prezident EK ji naopak obvinil z toho, že se jedná o osobní útok. EO v rámci rozhodnutí doporučila větší nezávislost Etického výboru a vylepšení Kodexu chování tak, aby se podobné případy již neopakovaly (Irish Times 2018).

Tento případ jednoznačně ukazuje na politický charakter přístupu nové EO, kdy stejně jako v předchozím případě Martina Selmayra využívá publicity, aby přitáhla pozornost k problémům evropské politiky a vládnutí (Erkkilä 2020: 181). Odpověď EK na doporučení EO nebyla uspokojivá a EO tak uzavřela vyšetřování s potvrzením nálezu nesprávného úředního postupu (European ombudsman 2018c). Všechny zmíněné případy se týkají oblastí transparentnosti nebo etických otázek spojených se zaměstnáním/postavením bývalých či současných vysoce postavených zaměstnanců EU ve firmách nebo na jiných úřadech. Popsané případy potvrzují snahu EO zaujmout vůči institucím EU mnohem důraznější postoj a naplno tak využívá nejasného rozlišení mezi politickými a administrativními otázkami. Fakt, že jí bylo umožněno tyto případy řešit, tak může stanovit do budoucna precedens v podobných nebo dokonce i více politických případech.

Třetí kapitola se zaměřila na analýzu toho, jak obě definované dimenze – formální a neformální, ovlivňují nejen intra-institucionální vztahy, ale také jednotlivé oblasti činnosti Evropského ombudsmana. První podkapitola se věnovala tomu, jakou roli mají smlouvy EU a další důležité dokumenty na fungování EO. Výstupem analýzy je, že formální dimenze ovlivňuje výrazně intra-institucionální vztahy a výrazně ovlivnila oblast přístupu k dokumentům, personálních otázek nebo základních práv občanů EU. Druhá podkapitola byla určena pro zjištění toho, zda a případně jakým způsobem má vliv na posílení EO neformální dimenze. Zjištěním je, že má neformální dimenze vliv, který lze rozdělit do tří částí. Tou první je maximalistické pojetí úřadu, znamenající interpretaci smluvního rámce Evropským ombudsmanem. Druhou část této dimenze tvoří personalizace EO, tedy to, jak ovlivňuje posilování úřadu silná osoba v jeho čele. A poslední součástí je politizace EO, poukazující na ústup EO od technických záležitostí a příklon k zásahům do politické dimenze, jež vyvolává střety s institucemi EU. Každá tato část ovlivňuje EO jiným způsobem a všechny dohromady poukazují na vliv stanovené neformální dimenze.

Závěr

Tato práce se věnovala EO a jeho posilování. Posilování bylo sledováno ve dvou dimenzích. Formální dimenze byla vymezena jako zahrnující smluvní rámec EU a oficiální dokumenty stanovující postavení úřadu EO, jež byly schváleny EP a mají vliv na chod Evropského ombudsmana. V rámci druhé – neformální dimenze – byly sledovány procesy, v jejichž rámci EO posiloval své pravomoci a postavení prostřednictvím neformálních postupů. Konkrétně jsem se zaměřil na maximalizaci výkladu smluvního rámce, politizaci a personalizaci, díky nimž je možno vliv této dimenze pozorovat. Maximalizací je myšleno, jak EO interpretuje pravomoci jemu poskytnuté smlouvami a dokumenty EU. Personalizace se věnuje vlivu osobnosti v čele úřadu EO na jeho fungování a politizace je chápána jako menší míra zásahů do technicky zaměřených případů a příklon k zásahům do politické dimenze, což může vyvolat střety s institucemi EU.

Cílem práce je analýza posilování EO spolu s důvody, proč k němu dochází. Záměrem je zjistit, ve kterých oblastech sehrává roli posílený právní základ, tedy rozvíjející se smluvní rámec a dokumenty vymezující postavení EO souhrnně označovány jako formální dimenze. Mimo to usiluji o zjištění, zda má vliv na posilování EO i neformální dimenze, kterou na základě výzkumu rozdělují do tří částí – maximalistický výklad smluvního rámce, personalizace a politizace – a pokud ano, tak jakým způsobem. Pozornost v rámci zmíněných dimenzí je primárně zaměřena na intra-institucionální postavení EO, tedy na posílení jeho pozice ve vztahu k dalším evropským institucionálním aktérům. Rozebráno bude, jak výše stanovené dimenze ovlivňují oblasti činnosti EO. Z teoreticko-konceptuálního hlediska je poukázáno na nedostatek teorií věnujících se nejen EO, ale institucím EU celkově, z nichž částečně využita byla varianta historického institucionalismu zvýrazňujícího path-dependence znamenající postupné posilování EO závislé na předchozím vývoji úřadu.

Tato práce si klade za cíl, zodpovědět na tři výzkumné otázky.

- 4) *Jak se vyvíjí pozice EO v rámci jeho intra-institucionálního postavení?*
- 5) *Ve kterých oblastech a jakým způsobem se projevuje posilování v rámci formální dimenze?*
- 6) *Lze sledovat posilování úřadu v rámci neformální dimenze? Jakým způsobem a ve kterých oblastech se projevuje?*

U odpovědi na první otázku z mého výzkumu vyplývá, že pozice EO ve vztahu k ostatním orgánům a institucím posiluje. Děje se tak, jak skrze formální, tak i neformální dimenzi. U formální dimenze k tomu dochází mj. skrze vytváření samotných smluv či dokumentů, což

je případ Statutu ombudsmana. Mnohdy i obsah samotný upravuje vzájemné vztahy. Příkladem mohou být Amsterodamská smlouva a nařízení č. 1049/2001, které učinily závaznou povinnost poskytovat dokumenty občanům EU, čímž se vytvořila zcela nová oblast stížností k EO. Kodex rovněž posílil vzájemné vztahy, jelikož obsahoval určité standardy ve vzájemné spolupráci, které by měly být dodržovány. Co se týče neformální dimenze, maximalistický výklad smluvního rámce rovněž ovlivnil intra-institucionální postavení EO, což lze doložit na příkladu zkoumání závěrů Evropské komise ohledně jednotlivých případů evropské občanské iniciativy. Tato možnost, kterou si EO sám vytvořil, vedla k ochotě EK naslouchat Evropskému ombudsmanovi i v procedurálních záležitostech. Vliv měly i nové vyšetřovací procedury umožňující EO vybírat si případy, které chce řešit, což mu poskytlo prostor ovlivňovat i intra-institucionální rozměr. Velmi výrazně pak vzájemné vztahy ovlivnila Emily O'Reilly mj. vzhledem k častějším případům politizace, které mohou zejména v dlouhodobém horizontu intra-institucionální rámec ovlivnit.

Posilování spojené s formální dimenzí se projevuje významně v oblasti přístupu k dokumentům, nejen protože ji Amsterodamská smlouva učinila závaznou, ale jelikož i další dokumenty, jako Listina základních práv posílily postavení této oblasti. Právě Listina pak v podstatě stojí za vznikem jedné z podstatných oblastí činnosti EO, a tou je doména personálních otázek. Na stejném dokumentu je postaven rovněž zájem EO o základní lidská práva jako další z oblastí činnosti. I některé jiné dokumenty posílily pozici EO v otázce transparentnosti, například Lisabonská smlouva, vyžadující větší průhlednost v jednáních Rady ministrů. Formální dimenze ale ovlivňuje taktéž intra-institucionální postavení EO. Příkladem mohou být Prováděcí ustanovení vytvářející povinnost pro instituce EU poskytnout Evropskému ombudsmanovi veškerou požadovanou dokumentaci, kterou v rámci šetření potřebuje. Toto postavení posílilo rovněž vytváření Statutu ombudsmana, do kterého si některé své priority ve vztahu k EO prosadily EP, EK i Rada ministrů, což zvedlo jejich důvěru vůči úřadu. Amsterodamská smlouva zařadila do primárního práva povinnost pro instituce EU poskytovat přístup k dokumentům pro občany, čímž vznikla nová oblast, na kterou EO ve vztahu k orgánům EU musel dohlížet. Lisabonská smlouva změnila intra-institucionální vztahy především zrušením pilířové struktury a dala tak EO možnost zasahovat do bývalého druhého pilíře tvořeného SZBP a SBOP. Evropská rada se navíc stala oficiální institucí EU, což otevřelo Evropskému ombudsmanovi příležitost pro řešení stížností směřujících proti ní.

Neformální dimenze ovlivňuje posilování úřadu EO a základ k tomu poskytuje flexibilní povaha EO. Vliv této dimenze má tři hlavní typy projevu. První typ lze definovat jako maximalistický výklad smluvního rámce a můžeme jej pozorovat v intra-institucionálních

vztazích a rovněž v oblastech přístupu k dokumentům a transparentnosti. Intra-institucionální vztahy se změnily kupříkladu díky aktivitě EO v nástroji evropské občanské iniciativy, což vedlo EK k větší míře spolupráce s EO v procedurálních otázkách. Nové rozhodovací postupy pak umožnily EO vybírat si, jakými systémovými záležitostmi se bude zabírat čímž často ovlivňoval svůj vztah s orgány EU. EO začal také pozorně sledovat, jak moc dodržují instituce výstupy jeho vyšetřování, výsledky publikoval ve své každoroční zprávě, a tak vyvinul na vyšetřované instituce tlak k větší spolupráci. Oblast transparentnosti se týká nejasného dělení mezi administrativní záležitosti, jež má EO řešit a politické, které řešit nesmí.

Personalizace EO znamená, že fungování úřadu je ovlivněno tím, kdo stojí v jeho čele. Jacob Söderman jako první EO byl zpočátku velmi opatrný, ale postupně testoval limity své pozice kupříkladu vyšetřováním z vlastní iniciativy, jež vedlo ke stanovení nové oblasti činnosti EO – přístupu k dokumentům. Snažil se navíc připodobnit postavení nového úřadu své bývalé funkci finského ombudsmana, a i proto se hodně zajímal o transparentnost a odpovědné chování institucí. Celkově z EO vytvořil důvěryhodného partnera pro instituce EU a také nastartoval proces personalizace EO. To jeho následovník ve funkci. Nikiforos Diamandouros se orientoval výrazně na komunikaci a zlepšení vztahu mezi EO a občany EU. Posílení vztahů v intra-institucionální dimenzi tak bylo naprosto minimální. Personalizaci EO nejvíce zvýraznila současná ombudsmanka Emily O'Reilly mj. tím, že se zaměřila na mediální zviditelnění EO a zaujala k fungování svého úřadu více politický postoj. Posílila i vztah EO vůči orgánům a institucím EU. Tomu napomohl nový mechanismus spolupráce s podobnými orgány v rámci Evropské sítě veřejných ochránců práv, tzv. paralelní vyšetřování. Hodně pozornosti věnovala i oblasti transparentnosti, naopak ustoupilo pod jejím vedením množství vyšetřování personálních otázek.

Proces politizace představující zásahy do politické dimenze EU ze strany EO, zejména vůči jejím vysoce postaveným členům je nejvýraznější od nástupu Emily O'Reilly do úřadu, nicméně probíhal už od vzniku EO. Případy, pomocí kterých lze tento narůstající trend doložit se nejčastěji věnují oblastem transparentnosti a etiky, protože většinou řeší otázky změny povolání vysoce postavených činitelů EU a problémy lobbingu.

Předkládaná práce se musela vypořádat s problémem teoretického ukotvení, jelikož neexistují prakticky žádné jiné výzkumy, ze kterých by bylo možné v tomto ohledu vycházet. Má práce navíc přináší relativně unikátní analytické zpracování celé problematiky EO, což jiná literatura rovněž silně zanedbává. Tato práce tak je prvním systematicky vytvořeným analytickým pohledem na problematiku spojenou s EO. I přesto by měla být pouhou vstupní bránou do mnohem širší analýzy fungování EO. Díky své otevřenosti nabízí EO široké možnosti

zdrojů například pro analýzu vybraných případů či např. určité oblasti jeho činnosti a jejího vývoje. Je zde navíc velká mezera v literatuře komplexně analyzující EO, jeho vývoj, vztahy s institucemi a rámec jeho činností. To je škoda, jelikož podle mého názoru důležitost EO narůstá, a to především v současné době rostoucího demokratického deficitu, kdy může sehrávat klíčovou roli v propojení občanů s EU a je tak žádoucí se této oblasti věnovat.

Abstrakt

Předkládaná diplomová práce se věnuje otázce posilování úřadu Evropského veřejného ochránce práv v období prvních 25 let jeho fungování, tedy od roku 1995 po rok 2020. Zkoumá vliv, jaký na ono posilování mají formální a neformální dimenze. Prvně jmenovaná zahrnuje dopad smluvního rámce EU a dokumentů schválených Evropským parlamentem ovlivňujících aspekty Evropského veřejného ochránce práv. U druhé neformální dimenze je zkoumáno, zda a jakým způsobem má vliv na posilování EO. Výsledným zjištěním je, že skutečně má vliv a ten lze rozdělit do tří oblastí. Jedná se o maximalistický výklad smluvního rámce, tedy, jak EO interpretuje pravomoci, jež jsou mu dány formální dimenzí. Druhou oblast představuje personalizace, znamenající vliv osobnosti, která se nachází v čele úřadu na jeho fungování. Poslední oblastí v rámci neformální dimenze je politizace. Ta je chápána coby ústup EO od technických záležitostí a příklon k zásahům do politické dimenze, jež vyvolává střety s institucemi EU. Pozornost je zaměřena především na posilování skrze zmíněné dimenze v intra-institucionálním rámci, tedy ve vztahu Evropského veřejného ochránce práv k dalším orgánům a institucím EU. Sledováno je rovněž to, jak zmíněné dimenze ovlivňují oblasti činností úřadu. Práce ve vztahu k těmto dimenzím a posilování následně zodpovídá na čtyři výzkumné otázky. Zároveň je poukázáno na nedostatečný zájem teorií evropské integrace nejen o zkoumaný úřad, ale obecně o instituce EU, což dokládá komplikovaná teoreticko-konceptuální reflexe.

Klíčová slova: Evropský veřejný ochránce práv, Evropský ombudsman, ombudsman, politizace

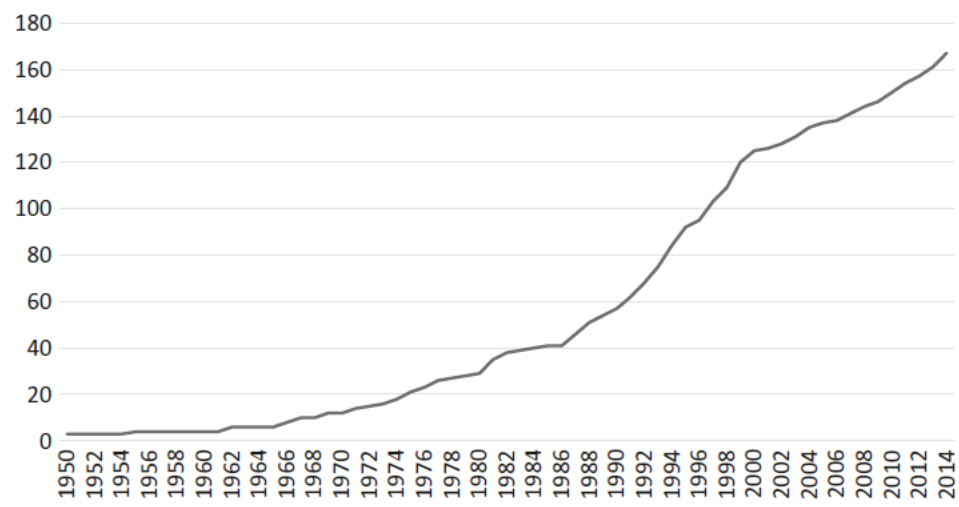
Abstract

This master thesis is about strengthening of the European ombudsman since its creation in 1995 until 2020 when it celebrated 25 years of its existence. Focus of this work is on how formal and informal dimension impacts this strengthening. The formal dimension involves how EU treaties and other documents approved by European parliament have impact on European ombudsman. In case of the informal dimension, the goal is to find out if it has any effect at the strengthening or not. In case it has, then find out how can this effect be expressed. The answer is that the informal dimension supports the strengthening of EO in three ways. The first is maximalization of the formal dimension which means how the EO itself interpretate his powers given to him by treaties and formal documents. Second way is personalisation which looks at how the person in charge of EO bureau affects how the EO works. Last part of the informal dimension is politicization. Politicization in this context means increase in cases concentrated at the political work of EU which carry with itself clashes with political representatives. Attention goes to mentioned strengthening through these dimensions in intra-institutional frame, meaning relations between European ombudsman and other EU organisations and institutions. Taken into consideration is also how these dimensions impact areas of work of European ombudsman. This thesis then answers four research questions focused on more detailed aspects of these issues. As secondary effect this work also shows lack of theoretic approach not just towards the European ombudsman itself but towards EU institutions more generally.

Key words: European ombudsman, ombudsman, politicization

Přílohy

Graf č.1



(Erkkilä 2020: 28)

Příloha č. 1 – Článek 138e Smlouvy o EU

1. Evropský veřejný ochránce práv volený Evropským parlamentem je oprávněn přijímat stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, s výjimkou Soudního dvora Evropské unie při výkonu jeho soudních pravomocí. Stížnosti přezkoumává a podává o nich zprávu. V souladu se svými povinnostmi provádí veřejný ochránce práv šetření, která považuje za opodstatněná, a to z vlastního podnětu nebo na základě stížností předložených mu přímo nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu, pokud tvrzené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení. Jestliže veřejný ochránce práv zjistí nesprávný úřední postup, postoupí věc dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu, který má lhůtu tři měsíců na to, aby mu sdělil své stanovisko. Poté předá Evropskému parlamentu a dotyčnému orgánu, instituci nebo jinému subjektu zprávu. Osobu podávající stížnost informuje o výsledku tohoto šetření. Veřejný ochránce práv podává každoročně zprávu o výsledku svých šetření Evropskému parlamentu.

2. Veřejný ochránce práv je volen po každých volbách do Evropského parlamentu na dobu jeho funkčního období. Může být volen opakovaně. Veřejný ochránce práv může být odvolán z funkce Soudním dvorem na návrh Evropského parlamentu, přestane-li splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo se dopustí závažného pochybení.

3. Veřejný ochránce práv vykonává své funkce zcela nezávisle. Nevyžaduje ani nepřijímá pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Během funkčního období nesmí vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost.

4. Evropský parlament, který se usnáší z vlastního podnětu, zvláštním legislativním postupem formou nařízení po obdržení stanoviska Komise a se souhlasem Rady určí statut a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv.

Prameny

Awesti, Anil. 2007. *The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance*. In *Political Perspectives* 2 (8), s. 1-23. Dostupné z: <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-08.pdf> (21.2.2021)

Batalli, Mirlinda. 2015. *Role of Ombudsman Institution over the administration*. *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences* 1 (3), s. 232-240. Dostupné z: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=655065026069101014008072120011110074103013032009049037108065081108067107024099076076020005033013022048034024085017117008069126047041028055048117084108086101127009008046086071097085117014022075026087008022116065030101109005113024003068086075079099001118&EXT=pdf&INDEX=TRUE> (16.11.2020)

Binder, Tom, Marco Inglese, Frans van Waarden. 2017. *The European Ombudsman: democratic empowerment or democratic deficit?* Dostupné z: <https://zenodo.org/record/832610#.YLNmzqgzY2w> (17.4.2021).

Brandsma, Jan Gijs. 2019. *Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled*. *Journal of European Public Policy*, 26 (10), s. 1464-1483. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1528295> (2.5.2021).

Caddedu, Simone. 2004. *The Proceedings of the European Ombudsman*. *Law and Contemporary Problems* 68 (1), s. 161-180. Dostupné z: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1308&context=lcp> (10.5.2021).

Dallison, Paul. 2019. *Ombudsman wraps up Selmayr job probe*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/selmayr-ombudsman-oreilly-wraps-up-job-probe/> (4.6.2021).

De Leeuw, Magdalena. 2011. *The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration*. In *European Public Law* 17 (2), s. 349-368. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.kluwer/epl0017&i=355> (22.3.2021).

De Wilde, Pieter. 2011. *No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration*. *Journal of European Integration*, 33 (5), s. 559-575. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2010.546849> (13.5.2021).

Diamandouros, P. Nikiforos. 2007. *'Legality and good administration: is there a difference?'*, *Speech by the European Ombudsman, P. Nikiforos Diamandouros*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/370> (4.10.2020).

Diamandouros, P. Nikiforos. 2010. *The European Ombudsman and good administration post-Lisbon*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139084338.009> (2.5.2021).

Dragos, Dacian a Bogdana Neamtu. 2017. *Advancing transparency in the EU: The role of European ombudsman*. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/301820227_Advancing_transparency_in_the_European_Union_the_role_of_the_European_Ombudsman (5.11.2020)

Duncan, Magdaline. 2018. *EU watchdog criticizes Commission's handling of Barroso case*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/eu-watchdog-criticizes-commissions-handling-of-jose-manuel-barroso-case-european-ombudsman-emily-oreilly/> (4.6.2021).

Evropský parlament. 1994. *Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 9. března 1994 o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31994D0262&from=EN> (13.4.2021).

European ombudsman. 1996. *Annual report 1995*. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce3007cc-6fb6-43d7-bee0-352d583c006d/language-en> (21.4.2021).

European ombudsman. 2010. *Strategy for the mandate*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/5330> (17.5.2021).

European ombudsman. 2013. *Ombudsman: Mario Draghi's membership of Group of Thirty does not undermine ECB independence.* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/49140> (7.6.2021).

European ombudsman. 2014. *Ombudsman asks Council and Commission to publish more TTIP documents.* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/54636> (16.5.2021).

European ombudsman. 2015a. *The European Code of Good Administrative Behaviour.* Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1> (11.4.2021).

European ombudsman. 2015b. *Ombudsman: How Frontex can ensure respect for migrants' fundamental rights during "forced returns".* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/59744> (26.4.2021).

European ombudsman. 2015c. *The Role of the Ombudsman in Modern Parliamentary Democracies – Keynote introduction.* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/61362> (3.6.2021).

European ombudsman. 2015d. *Ombudsman: "Further steps to increase TTIP transparency necessary".* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/58669> (2.5.2021).

European ombudsman. 2018a. *Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee'.* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/en/99946> (3.6.2021).

European ombudsman. 2018b. *Ombudsman asks Commission to reassess Barroso appointment.* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/press-release/en/91185> (7.6.2021).

European ombudsman. 2018c. *Commission should develop new procedure for appointing its Secretary-General*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/102716> (10.6.2021).

European ombudsman. 2019a. *Address to the Institute of International and European Affairs - "EU Administration and Renewing Democracy"*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/121375> (13.4.2021).

European ombudsman. 2019b. *Recommendation of the European Ombudsman in joint cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission's appointment of a new Secretary-General*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/recommendation/en/102651> (5.6.2021).

European parliament. 2017. *European citizens' initiative*. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/committees/ECI/european-citizens-initiative-en.pdf> (27.4.2021).

European union. 1996. *Annual report 1995* Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/53254/1/1995.pdf> (13.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2006. *Výroční zpráva 2005*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/3416> (8.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2007. *Výroční zpráva 2006*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/3415> (12.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2008a. *Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv* Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/statute/cs> (23.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2008b. *Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv, kterým se přijímají prováděcí pravidla*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/implementing-provisions/cs> (12.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2010. *Výroční zpráva 2009*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/4797> (12.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2011. *Výroční zpráva 2010*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/10381> (20.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2013. *Výroční zpráva 2012*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/50250> (23.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2014a. *Výroční zpráva 2013*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/56330> (16.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2014b. *Strategie evropského veřejného ochránce práv „Směrem k roku 2019“*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/document/cs/58332> (13.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2015. *Výroční zpráva 2014*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/59959> (5.4.2020).

Evropský veřejný ochránce práv. 2016a. *Výroční zpráva 2015*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/67667> (25.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2016b. *Prováděcí ustanovení*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/implementing-provisions/cs> (13.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2016c. *Statut*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/legal-basis/statute/cs> (10.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2018a. *European Ombudsman Fast-Track procedure for access to documents complaints*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/access-to-documents/fast-track> (14.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2018b. *Rozhodnutí ve strategickém šetření OI/2/2017/TE týkajícím se transparentnosti legislativních procesů Rady*. Dostupné z:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/cs/94896> (3.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2018c. *70th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/106650> (10.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2018d. *Rozhodnutí evropské veřejné ochránkyně práv týkajícího se účasti prezidenta Evropské centrální banky a členů jejich rozhodovacích orgánů v G30*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/decision/cs/98547> (3.6.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2019. *Strengthening democracy on the ground: How grassroots civil society organisations are countering the shrinking civic space across Europe*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/122649> (10.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2020a. *Předmět šetření, která evropská veřejná ochránkyně práv v roce 2020 uzavřela*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/multimedia/infographics/cs/103> (22.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2020b. *Výroční zpráva 2019*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/annual/cs/127393> (22.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2020c. *Strengthening Public Trust in the European Union – Address to the Institute of International and European Affairs*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/speech/en/124902> (3.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2020d. *Decision of the European Ombudsman on internal procedures for dealing with applications for public access to documents and requests for information*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/document/en/70670> (17.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2021a. *Historie*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/history> (10.5.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2021b. *Oblasti činností*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/areas-of-work> (23.4.2021).

Evropský veřejný ochránce práv. 2021c. *Přístup veřejnosti k dokumentům EU a úloha evropského veřejného ochránce práv*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/access-to-documents> (10.4.2021).

Evropská unie. 2007. *Lisabonská smlouva*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (11.4.2021).

Evropská unie. 2012a. *Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie*. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf (2.10.2020)

Evropská unie. 2012b. *Listina základních práv Evropské unie*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=CS> (17.5.2021).

Evropská unie. 2017. *Přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:114546&from=EN> (12.4.2021).

Fioretos, Orfeo, Tullia G. Faletti, Adam Sheingate. 2014. *Historical institutionalism in political science*. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/265552932_Historical_Institutionalism_in_Political_Science (21.1.2021).

Forthomme, Claude. 2020. *Post COVID-19: A Changed Business Landscape Requires New Solutions – the G30 Proposal*. Dostupné z: <https://impakter.com/post-covid-19-business-new-solutions-g30-proposal/> (4.6.2021).

Garzia, Diego. 2011. *The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader–follower relationships*. *The Leadership Quarterly* 22, s. 697-709. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.leafqua.2011.05.010> (15.5.2021).

Greener, Ian. 2005. *The potential path of path dependence in political studies*. Politics 25 (1), s. 62-72. Dostupné z: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x> (26.2.2021).

Haughton, Tim. 2006. *Beelines, Bypasses and Blind Alleys: Theory and the Study of the European Union*. Journal of Common Market Studies 54, s. 65-82. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.12436> (20.2.2021).

Hall, A. Peter, Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Dostupné z: https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (4.1.2021).

Harlow, Carol. 2006. *Global administrative law: The quest for principles and values*. The European Journal of International Law 17 (1), s. 187-214. Dostupné z: https://watermark.silverchair.com/chi158.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAp4wggKaBgkqhkiG9w0BBwagggKLMIIChwIBADCCAoAGCSqGSIb3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMAK7BE_Oux8u7_ZAJAgEQgIICUZWj7B0Zu4zjwYJpYRzLG34_m-5ZuQYFq7F0jZL7K3j6gWxKE28n2EkyAORq3LI0ip_pcrN_eBXyc4Za4-o8DWF9rIPY_PK5sXGng74FWVwVQD0H2TC--kSHQVHjLCgi2cRzFLiKNNvl0igKx92sRf4YCK4BvDbAaWwDTdDc7B1tScWgIW0EJrik6Un0f7xfItgeYyXJgDftn_NXTRcd37-sb1jgogwlaGut9sZVaKnsEhCOdpa06B3v7lZ5Z3AH-xQh12QJEMdb5llEvjM1k0GiZ7tOEqFGOU345ZVh35esiAVab_0HDeiVPXtHb2EsNAw4rcqSFJ2lPbDq3Ar22pxmNGzYstwKVTZjrtnHW5olTAZY6v4sunWsEt0mNcQCUGEGAtA1wsWL822Z5dUHpj78nu_nHnG8AHLNLU8R7cQjdzK_g8AEdnm7undUx0aRTjkMiSJcymKiTI_yDvzEm1xqw7oYsj5f3_SdeektRziiWQWXUIkHZZ6jvykwGBHAeSK8lAbG3v1YtwNzr59iQ0RhXhzsvlpsbgudswABYV2pXpHd167W8U8DasaZRIBVKVOuC5bk0UazkEA8F601rgXdWq9X0nu0UtobOE93jNaBPHCKoZn0-RQ0pUZ0DYj2Ha1FTvmKetxTpLbhn9uJE84DI9usVhNvYv_doDFIfC-9oNLjWaThdWnIIUpR_t7XnKZNbwkyLNMadLrPQF6-0n0cfZ_W5ac4dof0RTC0VQNJF4diugL-oSHlpQ9zv4cibBNMnelJyYv5MNw-sc_r2qW (15.1.2021)

Cheng, Yong Hing. 1968. *The Emergence and Spread of the Ombudsman Institution*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 377, s. 20-30. Dostupné z: https://www.jstor.org/stable/1038138?seq=1#metadata_info_tab_contents (21.10.2020)

International ombudsman institute. 2017. *Developing and reforming ombudsman institutions*. IOI Best Practice Papers 1. Dostupné z: <https://www.theioi.org/publications/ioi-best-practice-papers> (7.10.2020)

Irish Times. 2018. *Emily O'Reilly criticises Juncker over aide's move to top job*. Dostupné z: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/emily-o-reilly-criticises-juncker-over-aide-s-move-to-top-job-1.3617815> (7.6.2021).

Ivanová Kateřina, Ivana Olecká. 2010. *Metodologie vědecko-výzkumné činnosti*. Dostupné z: http://web.ftvs.cuni.cz/hendl/metodologie/41metodologie_vedecko-vyzkumne_cinnosti.pdf (12.5.2021).

King, Tim. 2019. *Why Martin Selmayr had to go*. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/why-martin-selmayr-had-to-go/> (6.6.2021).

Kostadinova, Petia. 2015. *Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman*. Journal of Common Market Studies, 53 (5), 1077-1093. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/jcms.12245> (21.11.2020)

Langbroek, M. Philip, Milan Remač. 2011. *Ombudsman' assessments of public administration conduct: between legal and good administration norms*. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy 4 (2), s. 87-115. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/271051517_Ombudsman'_Assessments_of_Public_Administration_Conduct_Between_Legal_and_Good_Administration_Norms (4.10.2020)

Lee, Maria. 2015. *Accountability and co-production beyond courts: the role of the European Ombudsman*. Dostupné z: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=72900102211401002909110108002902709402600601400108404903012508301811906706410408709912202412709903004404401501211211210806910002102906305801011012501610902008208602201901509608212411511307>

[3122113122104084016065087125119091009125009084095010075112014&EXT=pdf&INDEX=TRUE](https://www.euro-observatory.org/document/3122113122104084016065087125119091009125009084095010075112014&EXT=pdf&INDEX=TRUE) (10.5.2021).

Leeuw De, Elisabeth Magdalena. 2011. *The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration*. European Public Law 17 (2) s. 349-36. Dostupné z: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.kluwer/epl0017&div=28&g_sent=1&casa_token=&collection=kluwer (3.10.2020)

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 1985. *A people's Europe: Reports from ad hoc committee*. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf (25.4.2021)

Magnette, Paul. 2003. *Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union*. Journal of European Public Policy, 10 (5), s. 677-694. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1350176032000124032> (24.11.2020)

Mahoney, James. 2000. *Path Dependence in Historical Sociology*. Theory and Society 29 (4), s. 507-548. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3108585.pdf?refreqid=excelsior%3Aa8382bea59e1d2e5dbf9f62670286cf7> (13.2.2021).

Marias, Epaminondas. 1994. *The European Ombudsman*. Dostupné z: http://aei.pitt.edu/6396/1/Scop94_1_1.pdf (12.4.2021)

Mareš, Jiří. 2015. *Tvorba případových studií pro výzkumné účely*. Pedagogika 65 (2), s. 113-142. Dostupné z: <https://pages.pedf.cuni.cz/pedagogika/?p=11212> (11.3.2021).

Neuhold, Christine, Andreea Năstase. 2017. *Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? The Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament*. Politics and Governance 5 (3), s. 1-11. Dostupné z: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/958/958> (10.4.2021).

New York Times. 1981. *Stephan Hurwitz, Danish ombudsman*. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1981/01/25/obituaries/stephan-hurwitz-danish-ombudsman.html> (11.11.2020)

Palonen, Kari. 2003. *Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization*. *Alternatives* 28 (2), s. 171–186. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/030437540302800202> (10.5.2021).

Peters, Anne. 2005. *The European ombudsman and the European constitution*. *Common Market Law Review* 42, 697-743. Dostupné z: <https://edoc.unibas.ch/4171/3/COLA2005013.pdf> (12.2.2021).

Pierson, Paul. 2000. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American political science review* 94 (2), s. 251-267. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2586011.pdf?refreqid=excelsior%3A256abd97e66a9d5c503ce7792e564597> (18.1.2021).

Pino, Moure Maria Ana. 2011. *The European ombudsman in the framework of the European union*. In *Revista Chilena de Derecho*, 38 (3), s. 421–455. Dostupné z: <https://www.redalyc.org/pdf/1770/177021501002.pdf> (25.1.2021).

Pollack, A. Mark. 2001. *International Relations Theory and European Integration*. *Journal of Common Market Studies* 39 (2), s. 221-244. Dostupné z: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-5965.00286?saml_referrer= (1.2.2021).

Pollack, A. Mark. 2018. *Institucionalism and European integration*. Dostupné z: <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=488007067005081122091102081074093110058022049054058085108021085027104000025091122018122027044107111060037066099090075093103126006036025010060120121077030075071119025054007078013126099123114123121064004020066122016103117114068001028101076069116099065&EXT=pdf&INDEX=TRUE> (10.2.2021).

Puchala, J. Donald. 1999. *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article*. *Journal of Common Market Studies* 37 (2), s. 317-331. Dostupné z: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/puchala.pdf> (15.1.2021).

Reif, C. Linda. 2000. *Building democratic institutions: The role of national human rights institutions in good governance and human rights protection*. *Harvard Human Rights Journal* 1 (13), s. 1-69. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hhrj13&div=5&id=&page=&collection=journals> (10.9.2020)

Remač, Milan. 2013. *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?* *Utrecht Law Review* 9 (3), s. 62-78. Dostupné z: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.237/> (12.12.2020)

Rixen, Thomas, Lora Viola. 2009. *Uses and Abuses of the Concept of Path Dependence: Notes to-ward a Clearer Theory of Institutional Change*. Dostupné z: https://www.wiwiss.fu-berlin.de/forschung/pfadkolleg/downloads/summer_school_2009/Paper_Rixen_Viola.pdf (12.2.2021).

Stacey, Jeffrey, Berthold Rittberger. 2003. *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*. *Journal of European Public Policy* 10 (6), s. 858-883. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/1350176032000148342> (15.1.2021).

The European ombudsman. 2001. *Annual report 2000*. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/en/3440> (16.4.2021).

Úřední věstník Evropských společenství. 2001. *Nářízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> (4.5.2021).

Vogiatzis, Nikos. 2013. *Exploring the European Council's Legal Accountability: Court of Justice and European Ombudsman*. In *German Law Journal* 14 (9), s. 1661-1686. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/S2071832200002467> (15.4.2021).

Zürn, Michael. 2019. *Politicization compared: at national, European, and global levels*. *Journal of European Public Policy* 26 (7), s. 977-995. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619188> (2.5.2021).

Seznam literatury

Baviera, Saverio. 2005. Parallel Functions and Co-operation: the European Parliament's Committee on Petitions and the European Ombudsman. In *The European ombudsman: origins, establishment, evolution* edited by The European ombudsman, pp. 126-143. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bickerton, J. Christopher, Dermot Hodson, Uwe Puetter (Eds.). 2015. *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford University Press.

Biering, Peter. 2005. The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In *The European ombudsman: origins, establishment, evolution* edited by The European ombudsman, pp. 38-52. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Burgess, Michael. 2009. Federalism. In Diez, Thomas, Antje Wiener (Eds.). *European Integration theory (2nd edition)* (s. 25-45). Oxford: Oxford University Press.

Clariana, Garzón Gregorio. 2005. Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman. In *The European ombudsman: origins, establishment, evolution* edited by The European ombudsman, pp. 191-209. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Council of the European Communities. 1992. Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Danish delegation to the Intergovernmental Conference on Political union. 1991. *Danish proposal for textual amendments to the Treaty for submission to the Intergovernmental Conference on Political union*.

Davinič, Marko. 2013. *The European ombudsman – the champion of transparency within Brussels bureaucracy*. Belgrade Law Review, Year LXI, (3), s. 119-134.

Diamandouros, P. Nikiforos. 2006. *The ombudsman institution and the quality and democracy*.

Drechsler, Wolfgang. 2004. *Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity*. TRAMES 8 (4), s. 388-396.

Erkkilä, Tero. 2020. *Ombudsman as a global institution: Transnational governance and accountability*. Camden: Palgrave macmillan.

Gammeltoft-Hansen, Hans. 2005. Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman. In *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Lucembursko: Office for Official Publications of the European Communities. pp. 13-27.

Gammeltoft-Hansen, Hans. 2008. The Ombudsman as a Marker of the Limits of Politics. Unpublished conference paper presented in Tallinn, 7 March 2008. In Erkkilä, Tero. *Ombudsman as a global institution: Transnational governance and accountability*. Camden: Palgrave macmillan.

González, Moreiro Carlo. 2005. The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union. In *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Lucembursko: Office for Official Publications of the European Communities. pp. 28-37.

Gregory, Roy. The Ombudsman Observed in Reif, C. Linda (Eds.) 1997. *The International Ombudsman Yearbook*. New York City: Springer.

Haas, B. Ernst. 1958. *The Uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950-57*. Stanford: Stanford University Press.

Heede, Katja. 2000. *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Hendl, Jan. 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál.

Hertogh, Marc, Richard Kirkham (Eds). 2018. *Research handbook on the ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar Pub.

Hodson, Dermot, John Peterson. 2017 (Eds.). *The institutions of the European Union (4th ed.)*. Oxford: Oxford University Press.

Hoffman, C. H. Herwig. 2017. The developing role of the European Ombudsman. In *Accountability in the EU: The role of the European Ombudsman*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Hoffman, Stanley. 1995. *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press.

Kořan Michal. 2008. *Jednopřípadová studie*. in Petr Drulák a kol. Jak zkoumat politiku: Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích. s. 29-60. Praha: Portál.

Kratochvíl, Petr. 2008. *Teorie Evropské integrace*. Praha: Portál.

Moravcsik, Andrew, Frank Schimmelfennig. 2009. Liberal intergovernmentalism. In Diez, Thomas, Antje Wiener (Eds.). *European Integration theory (2nd edition)*, s. 67-87. Oxford: Oxford University Press.

Newman, Eddy. 2005. The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament's Committee on Petitions. In *The European ombudsman: origins, establishment, evolution* edited by The European ombudsman, pp. 143-162. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Niemann, Arne, Philippe C. Schmitter. 2009. Neofunctionalism. In Diez, Thomas, Antje Wiener (Eds.). *European Integration theory (2nd edition)* (s. 45-67). Oxford: Oxford University Press.

Perillo, Ezio. 2005. The Process of Drafting the European Ombudsman's Statute. In *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Lucembursko: Office for Official

Publications of the European Communities. Dostupné z:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10122>

Peters, B. Guy, Jon Pierre. 2009. Governance approaches. In In Diez, Thomas, Antje Wiener (Eds.). *European Integration theory (2nd edition)*, s. 91-105. Oxford: Oxford University Press.

Pollack, A. Mark. 2009. *The new institutionalisms and European integration*. In In Diez, Thomas, Antje Wiener (Eds.). *European Integration theory (2nd edition)*, s. 125-144. Oxford: Oxford University Press.

Spanish delegation. 1991. *The Spanish Proposal for a European Ombudsman*.

Stadlmayer-Kucsko, Gabriele (Eds.). 2008. *European-Ombudsman institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaced realisation of an idea*. Vídeň: SpringerWienNewYork.

Söderman, Jacob. 1997. *Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*. European Public Law, 3 (3), s. 351-361.

Tsadiras, Alexandros. 2008. *Unravelling, ariadne's thread: The European ombudsman's investigative powers*. Common Market Law Review 45 (3), s. 757-770.

Vogiatzis, Nikos. 2018. *The European ombudsman and good administration in the European Union*. Camden: Palgrave Macmillan.

Yin, R. 2014. *Case Study Research: Design and Methods (5th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc