



Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra sociologie

Diplomová práce:

Komu pomáhá Evropský ombudsman?

Lucie Kuberová

Praha 2006

Konzultant: Doc.PhDr.Jiří Kabele

Čestně prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala sama a využila pouze dále uvedené prameny.

V Praze dne 15.5.2006

Abstrakt

Evropský ombudsman nabízí institucionalizované příležitosti stěžovat si na činnosti institucí EU tím, že se kvalifikovaně zastává práv občanů. Práce nejprve analyzuje veskrze narativní motiv ombudsmana jako „mocného ochránce slabých občanů“. Tato příběhově ustavovaná moc však kontrastuje s povýtce omezenými právními prostředky, jimiž většinou ombudsman pro obranu občana disponuje. Zdroje úspěchu instituce ombudsmana v kontinentálních právních řádech můžeme chápat také jako svérázný návrat k dávnému systému equity – prosazování „přirozené spravedlnosti“, tedy jako průnik jistého prvku anglosaského práva do kontinentálního. Formální systém kodifikovaného práva naráží s dynamickým rozvojem západních společností na své limity; ombudsman dovolávající se citu pro spravedlnost by měl fungovat jako jedna z pojistek proti jeho nedokonalostem. Konečně instituci Evropského ombudsmana můžeme chápat jako svébytný nástroj přibližování evropské administrativy evropským občanům. Ve vztahu k institucím EU naplňuje kontrolní a zároveň skrytě „propagační“ funkci, čímž představuje potenciální zdroj konfliktu, který musí být v každodenním fungování této instituce zažehnaván. Na příkladu stížností proti diskriminaci je následně ukázáno, jakým způsobem se tak děje.

Abstract

The European Ombudsman works as one of the institutionalized mechanisms of complaining within the EU. The thesis deals with certain aspects of an inherent duality of this institution in three different levels. First, the throughout narrative motive of ombudsman as a „potent patron of weak individuals“ is being analysed. The element of an intense protection seems to be in contrast with throughout limited means ombudsman usually disposes of. Second, we might view an assertion of ombudsmen into the continental legal system as kind of a comeback of a long past system of equity – „natural equity“ so that we see it as a meet of certain element of an Anglo-Saxon legal system with the continental one. The formal system of codified law comes to its limits with the dynamic development of western societies; the ombudsman should serve as kind of „safety-fuse“ against its imperfections. Last but not least, the institution of the European Ombudsman was proposed to approximate the european administration to the citizens of Europe. The interference of such a „promotional“ role with the „control“ one works in favor of a potential role-conflict, which has to be ward off by ombudsman day by day. In the last section we show how the institution deals with such conditions.

Obsah

Předmluva.....	2
1. Veřejný ochránce jako zdroj institucionalizovaných příležitostí stěžovat si na veřejnou správu....	6
1.1. Historie instituce ombudsmana.....	6
1.2 Sociální konstrukce speciální ochrany občanů – poválečná Evropa	7
1.3 Instituce ombudsmana jako průnik anglosaského práva do kontinentální Evropy	10
1. 4 Právo versus „equity“	13
2. EO jako „nechtěný“ produkt politické integrace Evropy	14
2.1 Cesta ombudsmana do legislativy Společenství.....	14
2.2 Stěžování v EU	26
3. Podávání, vyšetřování a řešení stížností.....	33
4. Případ stížností na diskriminaci	50
4.1 Diskriminace a princip rovnosti.....	50
4.2 Diskriminace a stěžování očima teorií byrokracie	50
4.3 Evropský ombudsman v boji proti diskriminaci	56
5. Závěrem.....	65

Předmluva

S podpisem Maastrichtské smlouvy a vznikem Evropské unie získali evropští občané příležitost podat stížnost na jednání evropské administrativy ke specializované instituci – Evropskému ombudsmanovi. Této příležitosti mohou využít kdykoli se cítí poškozeni, ošizeni, nespravedlivě dotčeni některým z bruselských úřadů či jeho konkrétním úředníkem. V Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce ombudsmana¹ je jeho činnost vymezena následovně: *„Veřejný ochránce práv přispívá za podmínek a v mezích stanovených výše uvedenými Smlouvami (o založení ES, EUO a EURATOM, pozn. aut.) k odhalování nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů a institucí Společenství s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudní pravomoci, a doporučuje nápravná opatření.“*

Ačkoli se v případě Evropského ombudsmana jedná o instituci vytvořenou takzvaně „na zelené louce“, její podhoubí můžeme vystopovat již v dávné minulosti. Na národní úrovni jsou dnes podobné instituce součástí kontrolních mechanismů státní správy ve více než devadesáti zemích světa. Kořenům, z nichž tato instituce vyrůstá, se věnuji v první kapitole práce, kterou máte před sebou. Velmi stručně zmíníme její historické předchůdce i současníky. Důraz kladu především na poválečné období, v němž dochází k dramatickému růstu státní správy i k revizi jejího fungování v důsledku vzrůstajícího se byrokratismu a s tím související intitucionalizace neodpovědnosti. Jako jeden z důsledků můžeme chápat vznik sociálního konstruktů ombudsmana jako „mocného obránce slabých občanů“, který však disponuje veskrze omezenými prostředky.

Následující část práce se již omezuje pouze na Evropského ombudsmana jako instituci-osobu přenesenou na nadnárodní úroveň. Zaměřujeme se na jeho roli v boji o politickou integraci Evropy. Jedním z klíčových aspektů vzniku této instituce na evropské úrovni byla zřejmě snaha o posílení legitimacy institucí Evropské unie v očích jejich klientů, tedy evropských občanů. Významnou roli zde ale sehrály i ryze politické faktory a v neposlední řadě dosavadní zkušenosti jednotlivých států s národními ombudsmany. Ve hře o zavedení Evropského ombudsmana se tak stýká poptávka občanů některých států s obavami některých institucí EU. Mezi nimi působí politické reprezentace - částečně jako nestranní zprostředkovatelé zájmů vlastníků občanů, částečně jako jejich filtry. Již zde se ukazuje

možná ambivalence budoucí instituce. Chystaný Evropský ombudsman by měl přibližovat instituce Evropské unie a jejich rozhodování evropským občanům. Na druhou stranu však tuto „bariéru vzdálenosti“, jež by tak měla být zkrácena, rády využívají národní vlády ve snaze odvolávat se ve svých nepopulárních opatřeních na „rozhodnutí z Bruselu“. Ve hře je však další významný aspekt – forma a především hloubka budoucí politické integrace². Evropský ombudsman byl odpočátku vnímán jako prvek posílení politické integrace, která v momentu jeho vzniku zaostávala za integrací ekonomickou.

Z teoretického hlediska je v prosazování instituce ombudsmana možno spatřovat tendenci pronikání flexibilnějšího anglosaského pojetí práva do formalizovaného kontinentálního systému. Především v dynamicky se rozvíjejících společnostech 2. poloviny 20. století může proces tvorby zákonů zaostávat za společenskou realitou; zároveň se ale také otevírají možnosti přesnou zákonná formulace nějakým způsobem obcházet. Anglosaské precedenční právo jako by lépe splňovalo rostoucí společenské nároky na pružnost právního systému. Podobně ombudsman není ve svém rozhodování veden ani tak konkrétními ustanoveními zákonů jako spíše obecně definovanými principy. Pokrývá oblast zákonem neupravenou nebo upravenou jen volně. V systému kodifikovaného práva má působit jako jedna z pojištěk proti jeho přirozeným nedokonalostem.

Prosazování instituce ombudsmana do právních řádů můžeme v tomto světle chápat také jako návrat k dávnému systému equity – prosazování „přirozené spravedlnosti“. Ombudsman je tak spíše než jako jedna z autorit státní moci vnímán jako důvěrník občanů, jako jejich ochránce.

Následující kapitoly jsou zaměřeny na institucionalizaci stěžování na úrovni Evropské unie. Velmi stručně jsou zmíněny „konkurenční“ alternativy k instituci Evropského ombudsmana, tak jak fungovaly ještě před zavedením této instituce, a jejich limity; krátce je pojednán i právní status Evropského ombudsmana, tedy jeho pravomoci a z něj vyplývající omezení, pro něž někdy bývá označován jako „paralyzovaná instituce“³. Na diskusi limitů a možností ombudsmana úzce navazuje Galliganovo⁴ pojetí odpovědnosti administrativy v moderním státě, podle něž je odpovědnost možné chápat jako „povinnost

¹ v českém překladu viz <http://www.euro-ombudsman.eu.int/basis/cs/statute.htm>

² Další fázi tohoto boje jsme měli možnost sledovat při prosazování projektu Ústavy pro Evropu.

³ Ruibal, P. (2001): *El Defensor del Pueblo Europeo – Realidad y Utopía*. Madrid: USC

⁴ Galligan, D. in: Van Puymbroeck, R. (2000), překlad L.K.

organizace nebo jejího představitele vysvětlit a objasnit své jednání jiné organizaci nebo autoritě, a to na základě určitých kritérií (...) Pokud tato kritéria nejsou naplněna, může být přijato nápravné opatření“. Jde však ještě dál, když tvrdí, že „*míra, do jaké jsou vláda a administrativa vystaveny odpovědnosti, je sama měřítkem legitimacy*⁵“.

Druhá část práce je zaměřena na samotné fungování instituce Evropského ombudsmana během deseti let jeho existence. Nejprve se věnujeme pojetí tzv. „řádne administrativy“, tak jak ji vymezuje samotná instituce, podíváme se, jaká kritéria k rozhodování používá. Dále analyzujeme proces, jímž stížnost podaná k Evropskému ombudsmanovi prochází. Statistiky rozdělení stížností například nastiňují další pomyslnou dualitu instituce: z celkového počtu obdržných stížností jsou až tři čtvrtiny úřadem ombudsmana vyhodnoceny jako nespádající do jeho pravomoci. Jakási vysoká důvěra občanů v tuto instituci tak poněkud kontrastuje s konečným počtem vydaných rozhodnutí k jednotlivým případům, který představuje přibližně deset procent. Hlavní část této kapitoly je však věnována game-analysis instituce Evropského ombudsmana v kontextu ostatních evropských institucí, balancování jeho vratké pozice v systému a vyvažování očekávání, která jsou k němu směřována z různých stran.

Jedním z nejčastějších témat, která se v apelech na Evropského ombudsmana vyskytují, jsou stížnosti, které on sám (jako instituce) zahrnuje pod označení *diskriminace*. Tyto stížnosti tvoří standardně asi čtvrtinu všech obdržných. Přitom jedním ze základních principů, na nichž je Evropská unie jako instituce stavěna, je právě princip nediskriminace; také v připravované a nakonec bojkotované Evropské ústavě jí bylo věnováno mnoho prostoru.

Princip rovnosti, který je často deklarován právními řády, ve své podstatě říká, že stejné situace by měly být posuzovány stejně. Sociologické teorie byrokracie ukazují, že v praxi je princip nediskriminace – rovnosti - vnímán jako meta dosahovaná pomocí *formálních a neosobních pravidel* (M.Weber), resp. *formalizace a ritualizace* (R.K.Merton). M. Crozier přináší do diskuse o vládnutí v rámci organizací aspekt neformální moci. Ukazuje, že k tomu, aby manažeři (potažmo vyšší úředníci v našem případě) získali moc nad podřízenými, musí být vybaveni jednak formální mocí působit jako poslední instance

⁵ tamtéž, str. 32

rozhodování, jednak neformální mocí vyjednávat s ostatními, aby jejich rozhodnutí přijali. Tyto dvě komplementární formy vládnutí jsou, podle Croziera neustále balancovány v rámci tzv. „mocenských her“. Aplikace těchto teorií na konkrétní případy stížností na diskriminaci, které obdržel ombudsman během jednoho roku, je předmětem poslední kapitoly. V ní je vykresleno zmíněné balancování ombudsmana mezi formalitou dodržování pravidel a výše pojednanou equity jako „přirozenou spravedlností“.

1. Veřejný ochránce jako zdroj institucionalizovaných příležitostí stěžovat si na veřejnou správu

1.1. Historie instituce ombudsmana

Dějiny státu (a demokratickými především) se táhne snaha nějakým způsobem kontrolovat „správné“ fungování jeho institucí, zabezpečit řádné vykonávání práce jeho úředníky, a to jak ze strany samotných občanů (poddaných), tak i ze strany vládců, panovníků i samotných úředníků. V ní se promítá především snaha o zachování legitimacy státních institucí v očích daňových poplatníků.

Hledáme-li paralely k instituci ombudsmana v minulosti, můžeme říci, že podobnou funkci plnil například římský tribun lidu nebo některé kontrolní orgány působící ve starověké Číně. Často však jako podobný „ochránce“ působil i sám panovník – přijímal stížnosti na vrchnost, uděloval milosti, ztělesňoval jakousi nejvyšší spravedlnost ve státě. Tato role zůstala i některým dnešním prezidentům. Jejich kanceláře, tak jak je tomu například i v ČR, přijímají stížnosti občanů týkající se veřejné správy.

Není proto náhodou, že první moderní instituci ombudsmana, která již nesla tento název („umbup“ z isl. Moc, autorita), zřídil v roce 1713 švédský král Karel XII. Jako ombud resp. ombudsman byla označována osoba, která vystupovala jako zástupce resp. zmocněnec dalších osob. Později (roku 1809) byl ombudsman zakotven přímo ve švédské ústavě. K ustavení této instituce došlo proti vůli vlády. Parlament se tím s největší pravděpodobností snažil docílit alespoň omezené dělby moci a zmírnit tak po zkušenosti s despoticou vládou některých králů její moc.

Švédským „Královským nejvyšším ombudsmanem“, jak se funkce oficiálně jmenovala, se rychle inspiroval ruský car Petr Veliký a zřídil úřad tzv. „generálního prokurátora“. Po první světové válce ustavuje instituci ombudsmana do svého právního řádu Finsko. Sedmdesátá léta jsou pak některými historiky označovány jako „ombudsmánie“ – v Evropě, ale i mimo ni vyrůstají podobné instituce jako houby po dešti. Ještě roku 1972 při prvním rozšiřování Evropských společenství nebyl ombudsman zaveden v žádném z dosavadních členských států, z nově přistupujících států pak jen v Británii a Dánsku. V tomto kontextu proto nepřekvapí, že první rezoluce Evropského parlamentu o zavedení Evropského

ombudsmana byla roku 1979 zamítnuta. Následně ombudsmanské kanceláře vznikají nejen na celostátní úrovni, ale také jako ombudsmani federální nebo zaměřeni na konkrétní složku státu (ombudsman pro kontrolu armády, pro sociální otázky, dětský ombudsman). Roku 1973 přijala ombudsmana do svého právního řádu Francie. Ve francouzském modelu byl ombudsman institucí vykonávající kontrolu komplementárně se správními soudy, podobně jako v dnešní ČR. V 80. letech pak začíná být koncept ombudsmana úzce spojován s ochranou lidských práv.

Na různých úrovních státní správy dnes ombudsman funguje ve více než devadesáti zemích světa. Tento trend pokračuje i v Evropě 90. let 20. stol., kde se setkáváme s ombudsmany v soukromé sféře; dnes takovou službu svým klientům poskytují banky, pojišťovny nebo nemocnice. Vedle nich fungují také ombudsmani státní, ale s pravomocí rozšířenou i na soudy. Někde dokonce ombudsman vydává právně závazná rozhodnutí, jak je tomu například ve Švédsku a Finsku.

Původně ombudsman (tak jak byl vytvořen např. ve Švédsku, Finsku či poválečném SRN) vykonával především činnost inspekční. Fungoval jako určitý „dohlížitel“ nad státní správou nebo jejími jednotlivými složkami. Vykonával především kontrolu, a to i vůči soudům a státním zastupitelstvím, což je v jeho dnešním pojetí neobvyklé, stejně jako jeho dávná pravomoc přímo podávat žaloby. Ombudsman v dnešním pojetí nebývá oprávněn zasahovat do soudních sporů nebo měnit rozhodnutí soudce, nefunguje ani jako žalobce. Sleduje především řádnost procesu; kontrolovaným subjektem je veřejná správa.

1.2 Sociální konstrukce speciální ochrany občanů – poválečná Evropa

Druhá světová válka, holocaust a následný norimberský proces silně proměnil pohled na byrokracii jako racionální systém efektivní správy. Konsternovaný svět byl vystaven výpovědím tisíců německých úředníků, z nichž nikdo „nenesl žádnou odpovědnost“ – všichni jen do detailu plnili příkazy shora; nikdo neporušoval předpisy, každý byl jen malým kolečkem v soustrojí, jehož bezchybný chod pohřbil miliony lidských životů. Tento propracovaný systém institucionalizované neodpovědnosti⁶ se ukázal jako děsivě neotřesitelný; člověk jako jednotlivec s individuálními zájmy a potřebami v něm ztratil své

místo. Náhle si nebylo na koho stěžovat. Státní byrokracie získala podobu obra, který jediným svým pohybem zmaří život mnoha trpaslíkům. V krajní variantě občan ztrácí půdu pod nohama – stává se bezejmenným Kafkovým hrdinou, který se probudí vtažen do nepochopitelného procesu.

Zkušenost ukázala, že byrokracie má, navzdory své praktické hodnotě, zároveň tendenci stávat se systémem *per se*, že její původní cíl – služba občanům – se mění a je nahrazen důsledným, avšak slepým naplňováním formálních postupů. Dodržování pravidel se stává cílem o sobě, nastává mertonovské „přemístění cílů“, v němž se „*instrumentální hodnota stává hodnotou konečnou*.“⁷ Merton nevidí možnost obrany, respektive kontroly úředního postupu přímo v rámci daného úřadu. Každá formální sekundární organizace si totiž vytváří jakýsi *esprit de corps*, společného ducha, který „*úředníky spojuje ve víceméně solidární skupinu*“⁸. Tím je prvek nějaké silnější vnitřní kontroly předem limitován; Mertonovskému pojetí je tedy bližší instituce nezávislého vnějšího kontrolora. S rostoucí úlohou státu a lidských činností, které reguluje, roste také státní aparát, tzn. počet úřadů resp. úředníků na jednoho občana. Aby stát vyvážil vznikající mocenskou nerovnováhu (byrokracie versus občan), vzniká instituce ombudsmana jako ochránce práv „slabých“ občanů. Je příznačné, že se jedná o instituci vytvářenou státem, navíc ve většině případů parlamentem, jehož úkolem je mimo jiné vykonávat kontrolní funkci vůči exekutivě (jedná se tak o jisté delegování pravomoci). Stát tak vlastně instituci ombudsmana směřuje „do vlastních řad“. Paralelně vznikají alternativní organizace s cílem podobným ombudsmanovu, avšak na poli občanské společnosti formou různých sdružení, výborů, nadací poskytujících právní poradenství, zasazujících se o dodržování lidských práv nebo monitoring jejich dodržování státním aparátem. Odlišují se zásadně v tom, že nedisponují státní autoritou jako státem zřízená instituce ombudsmana. Jejich existence nemá přímou oporu v zákoně, jejich fungování není kodifikováno, jsou to většinou organizace *dobrovolného* charakteru, tj. mohou ale nemusí být zřizovány. Ačkoli se jejich činnost často vztahuje ke kontrole dodržování zákonů, není jim primárně určeno, jakým způsobem má tato kontrola probíhat. Není například stanoveno, zda se taková organizace musí zabývat všemi stížnostmi občanů, které obdrží, apod. Naopak ombudsman je v mnohých státech zakotven i v ústavě; jeho fungování je většinou podrobně zákonně upraveno. V důsledku výše uvedených omezení

⁶ termín vypůjčený z Kabele, J. (2005): *Z kapitalismu do socialismu a zpět*. Praha: Karolinum

⁷ Merton, R. (2000): *Studie ze sociologické teorie*. Praha: SLON, str. 184

⁸ tamtéž, str. 191

také nedisponují stejnými prostředky – nemají tak rozsáhlé právo nahlížet do dokumentace daných úřadů, vyžadovat si oficiální stanovisko k jednotlivým případům apod. Podstatné je také to, že ombudsmanské kanceláře jsou placeny z rozpočtu; součástí života instituce tak není neustálý boj o prostředky, který je naopak pro nevládní organizace charakteristický. Zatímco nevládní organizace není nikdo povinen zakládat a potažmo ani udržovat v chodu, úřad ombudsmana nemůže jen tak zkrachovat a ukončit svou činnost. Může být zrušen často jen změnou ústavy, které předchází dlouhý legislativní proces. Pro svou činnost má garantovány jisté prostředky z veřejných rozpočtů, zákon mu zaručuje přístup k informacím, které nemusí být jednotlivému občanu nebo sdružení občanů k dispozici; jeho autorita je tudíž podpořena zákonem. Zatímco nevládní organizace disponují svobodou vznikat, zanikat, vytvářet si vlastní regule fungování a na druhé straně den ode dne bojovat o prostředky ombudsman na státní nebo nadstátní úrovni je v situaci opačné. Povinně vzniká a funguje, povinně naplňuje jistou funkci a naopak nemusí bojovat o prostředky pro svoji existenci⁹.

S rychlým poválečným růstem státní administrativy dochází k proměně vztahu občana a úřadu z hlediska kvantitativního (stále více záležitostí je potřeba řešit úřední cestou) i kvalitativního (s rozvojem koncepce právního demokratického státu, tak jak je pojednána v kapitole 4). Občan může ztrácet v rozsáhlém byrokratickém systému orientaci.

Nová dánská ústava z roku 1953 se novým požadavkům snažila vyjít vstříc; je v ní právně ukotven jak vznik ombudsmana, tak i správních soudů, které však, nutno dodat, v Dánsku dosud nevznikly. Jak říkali tvůrci dánské instituce, ombudsman měl být „obránce obyčejného člověka“ (*counsel for the defence of the common man*¹⁰, pozn. aut).

Podobně jako Dánsko se vyvíjely v zásadě všechny západoevropské země. V poválečném období dochází k dalšímu rozrůstání administrativního aparátu spolu se vznikem sociálního státu, který v důsledku vyšší redistribuce podobný aparát potřebuje. Není náhodou, že první pováleční ombudsmeni na státní úrovni vznikají právě ve Skandinávii, kde sílí sociální stát a roste důvěra v něj. Ludwig von Mises¹¹ v této době napsal:

⁹ Nepočítáme-li boj v procesu schvalování rozpočtu.

¹⁰ dtto, str. 27

¹¹ Mises, L. von (2002): *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, str. 147

„Je zoufalé pokoušet se zastavit trend postupující byrokratizace pouze tím, že vyjádříme rozhořčení a budeme nostalgicky oslavovat staré časy. Tyto staré časy ale nebyly tak dobré, jak by se mohlo zdát našim současníkům. To, co bylo dobré, byla důvěra v postupující pokrok zabudovaný v systému svobodné tržní ekonomiky. Lidé tehdy nevěřili v božskou povahu státu. V tom byla jejich sláva.“

Je však za vznik instituce Evropského ombudsmana odpovědný stejný vývoj jako v případě národních ombudsmanů? Je také „výsledkem sociálně vytvořené potřeby mít možnost si stěžovat a kontrolovat“¹²?

1.3 Instituce ombudsmana jako průnik anglosaského práva do kontinentální Evropy

Vznik první instituce ombudsmana je úzce spojen s rozvojem teorie právního státu (angl. *rule of law*, doslova "vláda práva/zákona", něm. *Rechtsstaat*, fr. *état de droit*), která má své kořeny zřejmě v průmyslové revoluci 18.-19. stol. Ústavní teoretik Albert V. Dicey formuloval tři principy právního státu:

1. Nikdo nesmí být trestán ani omezován, pokud neporušil zákon.
2. Každý je subjektem práva.
3. Vláda veřejnosti (občanů, lidu) musí být založena na vládě zákona¹³.

Obvykle bývá za právní označován takový stát, v němž je výkon státní (veřejné) moci omezen zákonem. Jedná se o tzv. *princip omezenosti a legality výkonu veřejné moci* – na jeho základě smějí orgány veřejné moci činit jen to, co jim zákon výslovně dovoluje; stát je pak svému vlastnímu právnímu systému podřízen. Naopak občan smí činit vše, co zákon výslovně nezakazuje; nikdo nesmí být trestán a omezován, pokud neporušil zákon. Pojem *právního státu*, tak jak byl popsán, je typický pro západní pojetí státu, práva a politiky moderní doby, počínaje osvícenstvím. Stát by tak měl být definován prostřednictvím práva. Vztah mezi jedincem (občanem) a státem je pak založen na zdánlivě jednoduchém principu: **Občanovi je dovoleno vše, co není zakázáno právem, zatímco státním institucím je zakázáno vše, co jim právem není výslovně dovoleno nebo co jim není výslovně přikázáno.** Jinými slovy: aktivity všech státních institucí musí mít právní základ. Každý vztah mezi jedincem a státní institucí tak musí být právním vztahem.

¹² dtto, str. 28

¹³ Cit dle Encyklopedie Wikipedia, <http://cs.wikipedia.org>

U formulace „právem zakázáno/ právem dovoleno“ se nyní zastavme, zdá se totiž, že poskytuje podhoubí pro vznik ombudsmanských institucí v kontinentální Evropě. V historii euroamerické civilizace nacházíme dva hlavní směry vývoje práva – tzv. kontinentální a anglosaský. První z nich je postaven na dvou pilířích se striktně oddělenými funkcemi. Existuje zde nějaký zákonodárný orgán, většinou parlament, který má pravomoc vydávat zákony. Druhým pilířem jsou soudy; ty vykládají zákony a rozhodují na základě vydaných zákonů o jejich porušení či neporušení v konkrétních případech. Ačkoli jednotlivý soudce rozhoduje na základě vlastního uvážení, je nucen především ctít psaný zákon.

Anglie jako vlastně jediná evropská země nikdy neprošla fází klasické absolutistické monarchie – její právní systém tedy přímo navázal na roztroušené středověké uplatňování práva, které se zde lišilo hrabství od hrabství. Panovník nikdy nezískal sílu systém sjednotit tak, aby lépe podporoval jeho vládu, respektive aby byl uplatňován jednotně v celé zemi. Tento systém roztroušeného práva vytvářeného „za pochodu“ se pak rozšířil na Nový kontinent. Opět zde existují dva pilíře, samotné soudy však disponují daleko větší pravomocí než v kontinentální Evropě. Jsou zdrojem nových právních norem či zvyklostí, tzv. precedentů, mezi nimiž pak existuje hierarchie: nejsilnější a přímo z Ústavy závazné jsou judikáty Ústavního soudu, po nich následuje judikatura obecných soudů a relativně nejslabší právní sílu mají precedenční rozhodnutí správních úřadů.

Podstatné je, že soudy jsou povinny rozhodovat i v případech, které nejsou upraveny žádným zákonem; rozsudek je v takovém případě závazný pro všechny soudy nižší a stejné úrovně¹⁴. Vznikl tak systém, který je obecně méně přehledný než systémy kontinentální¹⁵, skrývá však v sobě jednu velkou výhodu – jakousi odolnost vůči „formalismu“. Zatímco kontinentální právo je postaveno na co nejpreciznější formulaci zákonů, která je pak alfou i omegou soudních sporů, můžeme říci, že anglosaské soudnictví tyto precizní formulace obchází a soustřeďuje se pouze na obsah precedentních rozhodnutí. Tím de facto vylučuje v Evropě dobře známé hledání „kliček“ v zákonech. Ty vznikají buď nepřesnou formulací (připustíme-li, že vůbec může existovat nějaká obecně platná přesná formulace), opomenutím zákonodárců a nebo, a to zřejmě nejčastěji, nemožností postihnout předem

¹⁴ Rozhodnutí může být zvráceno pouze soudem vyššího stupně. Ten pak zrušený rozsudek nahradí i jako zdroj práva pro další spory.

¹⁵ Slovo „obecně“ je zde opravdu na místě, podíváme-li se například na současný stav legislativy v České republice, kdy parlament chrlí ročně stovky zákonů, které jsou často novelizovány ještě dříve než nabudou právní účinnosti – jako příklad za všechny uveďme daňové zákonodárství.

všechny aspekty oblasti, k níž se daná právní norma vztahuje. Zjednodušeně řečeno, kontinentální právo se tak trochu snaží předstihnout realitu¹⁶. Je jeho neustálou snahou (respektive neustálou snahou zákonodárců) postihnout co nejpřesněji sociální skutečnost, vnést do ní prvek spravedlnosti a dát jí kodifikovanou podobu. Co není zakázáno, je dovoleno a zakázáno je jen to, co je napsáno. Takový způsob tvorby práva je však velmi náročný na čas a vyžaduje složitý legislativní proces, jehož nedílnou součástí je hledání podpory v parlamentu. Do hry se tak dostává i politický prvek; zákony jsou odrazem momentálního politického uspořádání.

Slabiny tohoto systému se ukazují především v dynamicky se rozvíjejících společnostech druhé poloviny 20. století. Proces tvorby zákonů se najednou zdá pomalý a zákony nedokonalé. Principy, které nejsou kodifikovány, tzn. nemají přesnou písemnou formulaci v zákonech nejsou před soudem vymahatelné. Navíc správní soudnictví je v poválečné Evropě ještě dítětem v plenkách, a tak je tato oblast většinou odkázána na formální mechanismy stěžování; stížnosti na jednání určité instituce vyřizuje sama tato instituce.

V tomto kontextu je myslím možné ombudsmana vnímat jako reprezentanta flexibilnějšího systému anglosaského práva, a to především z hlediska jeho rozhodování. V něm není veden ani tak konkrétními ustanoveními zákonů jako spíše obecně definovanými principy¹⁷. Z pohledu kontinentálního práva se tak pohybuje de facto v oblasti právního vakua. Pokrývá oblast zákonem neupravenou nebo upravenou jen volně. Součástí jeho činnosti je mimo jiné přispívat ke zlepšování fungování administrativy (ať už státní nebo evropské), a to navrhováním změn pravidel, jimiž se administrativa řídí. Je zde patrná blízkost anglosaského systému. V souladu s ním se zabývá i případy, které nejsou upraveny zákonem; můžeme dokonce říci, že to je jeho hlavní pole působnosti. V systému, který vychází z kodifikovaného práva, měl fungovat jako jedna z pojistek proti jeho přirozeným nedokonalostem.

¹⁶ V nedávné české minulosti bylo možné tento spor pozorovat například v případě kuponové privatizace v souvislosti s kauzou Viktora Koženého. Právníci dnes tvrdí, že kuponová privatizace byla špatně legislativně upravena a tunelování fondů vlastně nahrávala. Tvůrci tohoto způsobu privatizace v čele se současným prezidentem se hájí tím, že tehdy nebylo možné předvídat všechny možné způsoby jejího zneužití, tzn. že právo dohání realitu, nikoli naopak.

¹⁷ O nich bude podrobněji pojednáno dále.

1. 4 Právo versus „equity“

Jak jsem již zmínila, jedním ze vzdálených předchůdců ombudsmana v dnešním pojetí byl sám panovník. Přijímal stížnosti svých poddaných a vyřizoval je takřkajíc podle „svého vědomí a svědomí“, případně je delegoval na svého kancléře. Vznikala tak první kancléřství¹⁸. Kancléři se původně stávali uznávaní duchovní, kteří patřili k nepočetné skupině gramotných obyvatel. Z dnešního pohledu se jeví jako důležité, že tito lidé v naprosté většině nedisponovali žádným právním vzděláním. Jejich rozhodování se tak mezi sebou velmi lišilo. Právnick John Selden v 17. století řekl, že: „*equity (spravedlnost) se liší podle délky kancléřova chodidla*“¹⁹. Situace se změnila až s růstem vzdělanosti na začátku 18. století, kdy na místa kancléřů začínají být dosazováni právníci.

Angličtina má pro český pojem *spravedlnost* hned tři výrazy, jejichž význam se do jisté míry liší: *justice*, *fairness* a právě *equity*. První termín označuje spravedlnost ve smyslu právním, soudním – spravedlivé je to, co odpovídá zákonu; nejvyšší instancí tohoto typu spravedlnosti jsou soudy. Termín *fairness* vyjadřuje spíše *čestnost*, *poctivost*, v češtině se pro něj zabydlelo pojmenování *férovost*. Pro poslední termín, *equity*, je těžké nalézt český výraz. Encyklopedie²⁰ vysvětluje anglický termín následovně: jedná se o „systém právních principů v zemích držících se anglické tradice common law, který doplňuje striktní právní normy tam, kde by jejich aplikace působila příliš tvrdě, s cílem dosáhnout „přirozené spravedlnosti“. Jedná se tedy o jakousi nadzákonnou spravedlnost. Hlavním rozdílem mezi právně pojatou spravedlností a „*equity*“ je v pramenech, z nichž vychází. Zatímco právně definovaná spravedlnost opírá svá rozhodnutí o kodifikované právní normy, *equity* klade důraz na flexibilitu a férovost – odkazuje „pouze“ k obecným principům, mravním normám. To byl také častý důvod ke kritice „*equity*“ v historii – jak již bylo zmíněno, neexistence jednotného systému rozhodování vedla k tomu, že se závěry jednotlivých kancléřů velmi lišily. V průběhu času byl princip „*equity*“ postupně konsolidován do systému precedentů a dnes je součástí anglosaského práva. V některých státech USA tak vedle sebe existují běžné soudy a soudy zaměřené na „*equity*“.

¹⁸ V jedenáctém století zavedl Vilém Dobyvatel v Anglii tzv. „common law“ – soubor norem, který měl být uplatňován jednotně po celé zemi. Jednalo se o velmi rigidní systém statického psaného práva, jehož uplatňování vyvolávalo mnohé stížnosti, odtud vznik kancléřství.

¹⁹ cit dle Edgcomb, A. (2006): *Equity in a Nutshell.*, Sydney: Lawbook Co., str. 143

Prosazování instituce ombudsmana do právních řádů můžeme v tomto světle chápat také jako návrat k dávnému systému equity – prosazování „přirozené spravedlnosti“. Ombudsman je tak spíše než jako jedna z autorit státní moci vnímán jako důvěrník občanů, jako jejich ochránce. Ačkoli je *de iure* nástrojem státu k vyřizování stížností občanů, je stavěn spíše do role jejich ochránce. O tom vypovídá například i název této instituce v různých státech – ve španělštině je to „obránce lidu“ (el defensor del pueblo), v italštině „evropský prostředník“ (il mediatore europeo), podobně ve francouzštině (le Médiateur européen) v němčině „občanský zmocněnec“ (der Europäische Bürgerbeauftragte), v češtině „evropský ochránce práv“. K narativnímu motivu mocného ochránce slabých občanů se ještě vrátíme.

2. Evropský ombudsman jako „nechtěný“ produkt politické integrace Evropy

2.1 Cesta ombudsmana do legislativy Společenství

S návrhem na vytvoření instituce Evropského ombudsmana poprvé přišli dánští poslanci Evropského parlamentu již roku 1974, kteří si spolu se svými britskými protějšky vyžádali stanoviska Evropské komise a Evropské rady. Ty se k návrhu stavěly odpočátku zamítavě, instituci viděly jako nadbytečnou. Komise namítala, že občané mají možnost stěžovat si na jednání Komise přímo u ní nebo u jejich zastoupení v členských státech. Navíc může každý občan vznést stížnost prostřednictvím poslance Evropského parlamentu, jemuž předá svou petici²¹. Rada tento návrh projednala na svém zasedání v Paříži v dubnu 1974, avšak s nulovými závěry; jako ještě mnohokrát poté byl zameten pod stůl.

O pět let později se myšlenka na zavedení instituce evropského ombudsmana znovu dostává na pořad dne, když na půdě Parlamentu vzniká zpráva „O jmenování komunitárního ombudsmana Evropským parlamentem“²², která jeho zavedení obhajovala. Věc však opět skončila bez výsledku. Po dalších pěti letech byl Petiční výbor opět požádán, aby se k myšlence zavedení této instituce vyjádřil. Tentokrát Výbor doporučil ideu zamítnout a namísto toho posílit právě Petiční výbor Parlamentu²³. Možnost zavedení

²⁰ <http://en.wikipedia.org>

²¹ viz Response to question from lord O'Hagan, No 562/74 and 663/74, cit dle European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution (viz seznam literatury)

²² On the Appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament

²³ doporučení Petičního výboru z 11. června 1985

ombudsmana v té podobě, v jaké již fungoval v severských státech, se tak na nějakou dobu vzdálila. Přesto přichází již po roce dánská vláda s vlastním návrhem – tentokrát přímo smlouvy o zavedení této instituce v budoucnu, jakési „smlouvy o smlouvě budoucí“. Dánský návrh neobsahoval téměř žádné konkrétní návrhy o ombudsmanově možné působnosti či pravomocích. Očividně se tak snažila vyhnout citlivým otázkám; v tuto chvíli bylo důležité, aby vznikl určitý závazek, že možnost zavedení ombudsmana nebude opět smetena ze stolu.

Dánsko se ocitá v těžké situaci. Připomeňme si, že v době, kdy přichází se svým návrhem, bylo jediným skandinávským státem, který byl součástí Společenství. Nemohlo se tak opírat o podporu ani dlouhé zkušenosti právě těchto zemí s národními ombudsmany. Další státy se silnou ombudsmanskou tradicí, Španělsko a Portugalsko, přistupují k ES až v roce 1986. Navíc zpočátku jejich pozice a vliv v rámci rozhodovací procedury jistě nebyl takový, aby mohly prosazovat podobné institucionální změny. Dalším možným vysvětlením, proč dánský návrh nenašel podporu, je, že se ve stejné době chystalo zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu. Ten si proto potřeboval udržet pozornost občanů Společenství; zavedení ombudsmana by tuto pozornost mohlo rozmělnit.

Žádný velký zvrat se nekonal až do roku 1991, kdy vrcholí jednání o budoucí Evropské unii a posiluje se politická integrace stávajících států. Zároveň se na přistoupení chystají dva další skandinávské státy – Švédsko a Finsko²⁴, navíc se v této době ještě věřilo i v přistoupení Norska. Španělsko, které mezitím posílilo svou pozici v rámci Společenství, se osmělilo přijít s vlastním návrhem. Dalším faktorem je pak také rozrůstání evropské administrativy v souvislosti s rozšiřováním a prohlubující se politickou integrací. Jestliže při předchozích pokusech o zavedení evropského ombudsmana některé státy argumentovaly tím, že by pro něj de facto neexistovalo pole, které by mohl kontrolovat, pak se vznikem Evropské unie se jeho potenciální pole působnosti rozrostlo.

Co tedy Dánsko vlastně navrhovalo? Cílem bylo vytvoření orgánu, který by přijímal stížnosti na nedostatky v administrativě Evropské unie. Obracet by se na něj mohly fyzické i právnické osoby sídlící v některém z členských států. Ombudsman by pak vykonával šetření na základě obdržených stížností nebo i z vlastní iniciativy. Na základě výsledků těchto šetření by pak každoročně podával zprávu Evropskému parlamentu. Byl by

jmenován po každých volbách do Evropského parlamentu, a to na délku jeho volebního období. Důležitým prvkem dánského návrhu je deklarovaná nezávislost ombudsmana: „*Při výkonu své působnosti nesmí vyhledávat ani přijímat od nikoho žádné instrukce.*²⁵“ Takto definovaná nezávislost je ještě posílena tím, že by se ombudsman neměl angažovat v žádné další funkci, a to v ziskovém ani neziskovém sektoru.

Tento dánský návrh byl za lucemburského předsednictví beze změn začleněn přímo do Smlouvy o Evropské unii.

Španělský návrh²⁶ na vytvoření instituce Evropského ombudsmana přišel ve chvíli, kdy na půdě budoucí Evropské unie soupeří dva pohledy na její další směřování: federalistický reprezentovaný mj. Belgií, Řeckem a právě Španělskem a spíše „euro-skeptický“ zastávaný Dánskem.

Zasedání vlád v Madridu v červnu 1989 skončilo návrhem na vytvoření hospodářské a měnové unie členských států. Záhy se však ukázalo, že by bylo vhodné tento projekt ukotvit politicky, vytvořením „evropské veřejné scény“, která by do hry vtáhla veřejnost. A nejen to. Koncept evropského občanství byl prosazován především výše zmíněnými federalisty jako jeden z předpokladů dalšího prohlubování evropské integrace. Velkou roli podle některých analytiků hrála i vznikající evropská ústava, pro niž bylo nutné vymezit „evropského občana“, na nějž by se vztahovala. V neposlední řadě pak bylo nutné v souvislosti s budoucím rozšiřováním unie zvýšit důvěru v administrativu EU. V tomto smyslu můžeme navrhovanou instituci chápat jako svým způsobem legitimizaci postupující integrace.

Ve Španělsku, od něhož tento návrh přišel, zastávala instituce ombudsmana již silnou pozici. Je zde zakotvena v pofrancovské demokratické Ústavě z roku 1978; ombudsmani zde fungují kromě celostátní také na úrovni jednotlivých autonomií a dá se říci, že se jedná o instituci pevně zakotvenou nejen v právní řádu Španělska, ale také ve veřejném diskursu. Na druhou stranu však jeho vystoupení před španělskou parlamentní komisí ani jím

²⁴ přistoupily k EU 1. ledna 1995

²⁵ návrh nového článku 140 C Smlouvy o EU, cit. dle European ombudsman: *Origins, Establishment, Evolution* viz seznam použité literatury

²⁶ na Mezivládní konferenci o politické unii, 1989

vypracovávané pravidelné výroční zprávy nejsou předmětem hlasování, nejsou přijímány ani zamítány, komise není ani nucena vydávat nějaké vyjádření.

Španělská vládní delegace na zmíněné konferenci představila dva dokumenty: „Listinu o občanství“ (*Note on Citizenship*), v níž je instituce Evropského ombudsmana chápána jako jeden z mechanismů zaručujících nový koncept evropského občanství. Této listině se dostalo spíše vlažného přijetí. Ačkoli Evropská komise ani Parlament nevyslovily nedůvěru a Parlament dokonce požadoval začlenění tohoto dokumentu do Smlouvy²⁷, aniž by však žádal také specifické právní vymezení práv a svobod evropského občana. Vlastně jediná otevřená podpora návrhu přišla v této době v dánském „Memorandu o politické unii“ z 10. října 1990. V této chvíli se pak Evropa začíná otázkou evropského občanství a Evropského ombudsmana vážně zabývat – v prosinci byla myšlenka formulována na evropském zasedání v Římě.

Jakkoli nakloněn byl Evropský parlament myšlence evropského občanství, vůči konceptu instituce evropského ombudsmana se zpočátku poměrně ostře vymezil. Z dokumentace je zřejmé, že šlo především o strach z „konkurence“, kterou by ombudsman představoval pro parlamentní petiční výbor. V rezoluci Parlamentu z června roku 1991²⁸ se dočteme, že „Evropský ombudsman by redukoval moc Parlamentu a jeho komisí dohlížet nad prací Komise, vytvářejíc novou strukturu, jež by se překrývala s Petičním výborem Parlamentu“²⁹. V jiném bodě se pak uvádí, že tato instituce by pouze „*narušila fungování institucí* (myšleno orgánů EU, pozn. L.K.)“. V dalším odstavci pak zpráva zmiňuje stávající růst spolupráce petičního výboru s národními ombudsmany a petičními výbory a shrnuje, že „*tato kooperace představuje adekvátní strukturu pro obranu občanských práv ve vztahu k autoritám na národní, lokální i komunitární úrovni.*“ Evropský parlament tak nejen prozatím shazuje se stolu uvedený španělský návrh, ale zdiskreditována je také potřeba zavést instituci ombudsmana jako takovou.

Podobný postoj k návrhu zaujala také Evropská komise, která však vycházela spíše z obhajoby principu subsidiarity. Obhajovala snahu propojit ombudsmanské kanceláře, které fungují v jednotlivých státech, vytvoření Evropského ombudsmana však implicitně

²⁷ Přípravované Smlouvy o Evropské unii

²⁸ Resolution of 14 June 1991 on Report A3-0122/91, Official Journal of EC, 1991

²⁹ tamtéž, str. 448, bod 11

odmítla. Zvýšení efektivity uplatňování komunitárního práva se mělo dít především posilováním existujících národních ombudsmanů a jejich vztahu s občany na místní úrovni mělo mimo jiné napomoci i lepšímu „monitoringu“ komunitárního práva.

Situace začátkem jara roku 1991 je tedy následující. Existuje podrobný španělský návrh na zavedení instituce Evropského ombudsmana a jejím včlenění již do zakládající smlouvy o Evropské unii. Španělé se v návrhu inspirovali především vlastní dlouholetou zkušeností s fungováním této instituce (zakotvené ve španělské ústavě), a to jak na celonárodní úrovni, tak i na úrovních jednotlivých autonomních provincií³⁰. Vytvoření instituce ombudsmana pak mělo být především jednou z cest, jimiž by byl podpořen koncept evropského občanství. Možnost vznést stížnost k evropskému ombudsmanovi se měla stát jedním ze základních práv každého evropského občana³¹. Jednalo se o maximalistický koncept – možnost obracet se na evropského ombudsmana by měli všichni občané Unie ve všech záležitostech týkajících se „špatné administrativy“, tzn. jakékoli, včetně národních. Promyslíme-li si důsledky zavedení takové instituce, zjistíme, že by vyžadovala mnohem vyšší stupeň politické integrace než byl počátkem 90. let reálný (a není zřejmě reálný ani dnes). Španělská představa zkrátka promítla známou instituci národního ombudsmana na evropskou úroveň. V návrhu se dokonce hovořilo o možném budoucím začlenění této instituce do chystané Evropské ústavy.

Zdá se tedy, že se jednalo o maximalistický, ne však velmi pragmatický návrh. To je možná i důvod, proč byla nakonec dána přednost minimalističtějšímu dánskému návrhu, který ombudsmanovu pozornost nasměroval „pouze“ na fungování orgánů Evropských společenství, resp. nově vzniklé Evropské unie. Na druhé straně se však právě tímto až provokativním návrhem podařilo dostat téma vytvoření instituce ombudsmana do diskurzu Evropských společenství.

Jednou z dánských velkých snah ohledně Evropského ombudsmana bylo, aby se jím stávala osoba nepolitická, nejlépe se zkušeností s prací v národních ombudsmanských kancelářích. Zřejmě proto se v návrhu a později v samotné Smlouvě objevuje termín „jmenován“ (appointed) namísto „volen“ (elected). Tato snaha se naplno projevila při výběru prvního

³⁰ takzvaní „Defensores del Pueblo de las autonomías“

³¹ V tuto chvíli se tedy ještě nepočítalo s rozšířením tohoto práva i na osoby, které v Evropské unii pouze přebývají nebo zde žijí, aniž by zde měli trvalý pobyt.

Evropského ombudsmana. Navržený Němec Siegbert Alber z CDU nesplňoval právě tuto podmínku apolitičnosti. Nakonec byl jmenován bývalý finský ombudsman Jacob Söderman.

Ve Smlouvě nakonec nebyl upraven ani odpočátku problematický vztah Evropského ombudsmana s Petičním výborem Parlamentu, tato otázka byla ponechána na pozdější dobu a úpravu pomocí jiné normy.

Za zmínku stojí také vymezení ombudsmanova „pole zájmu“. Zdá se, že termíny „deficiencies“ (nedostatky) a „maladministration“ (v češtině je nejčastěji užíván pojem „špatná správa“) byly záměrně formulovány nejednoznačně a široce. Případní stěžovatelé tak nebyli již od počátku omezeni nějakou striktní ad hoc definicí. Vymezení toho, co se pod danými termíny vlastně skrývá, tak bylo do značné míry ponecháno v rukou občanů³².

Na jaře 1991 tak na stole ležely dva návrhy – dánský a o něco starší návrh španělský. Na jejich stranu se přidala i Velká Británie, která usilovala především o omezení moci Evropské komise, a to téměř všemi prostředky. Ve stejné době tak Británie například prosazovala individuální ekonomickou odpovědnost členů některých podvýborů Komise. Srovnáme-li oba paralelní návrhy, dá se říci, že španělský byl spíše maximalistický (pole působnosti budoucího evropského ombudsmana bylo mnohem rozsáhlejší než v návrhu dánském – vztahovalo se i na činnost národních institucí). Nepřekvapí proto, že nakonec zvítězil skromnější návrh dánský. Je však potřeba zmínit, že situace nikdy nebyla taková, že by se španělská a dánská strana postavily ostře proti sobě. V jednáních na mezivládní úrovni naopak obě země spolu se zmíněnou Británií vystupovaly jako spojenci – zdá se tedy, že prvořadým cílem pro tuto chvíli bylo prosadit vznik ombudsmanské instituce jako takové, její konkrétní podobu je možno specifikovat později.

Evropská komise se k dánskému návrhu nestavěla příliš pozitivně. Tvrdila, že zavedení instituce Evropského ombudsmana neúměrně zvýší její povinnosti a tím i náklady – bude vyžadovat nové síly, které budou vypracovávat odpovědi na ombudsmanovy otázky, připravovat materiály a poskytovat informace. Už tehdy Komise očekávala dlouhou řadu námitek týkajících se její práce; nutno zmínit, že se její obavy do značné míry vyplnily a Komise je zdaleka nejčastějším terčem stížností zasílaných ombudsmanovi. V této chvíli

tedy zvolila svým způsobem ambivalentní taktiku: zasadila se o prosazení posílené spolupráce mezi národními ombudsmany namísto vytvoření instituce Evropského ombudsmana. Bylo však evidentní, že taková snaha nepovede k posílení kontroly institucí Evropského společenství, a tak se vesměs nesetkala s velkou odezvou mezi členskými státy.

Zdaleka nejrázněji však vůči možnému zavedení Evropského ombudsmana vystoupil Evropský parlament. Obával se především omezení vlivu jeho vlastních vyšetřovacích komisí (tzv. Comitees of Inquiry) a Petičního výboru. Ombudsmana viděl jako zbytnou instituci, která by pouze dublovala jejich práci. Hrozilo, že i pokud bude vytvoření Evropského ombudsmana Parlamentem schváleno, bude to ve velmi okleštěné podobě a výsledná instituce bude na Parlamentu spíše závislá než nezávislá³³. Uvažovalo se tedy i o použití jiné schvalovací procedury – ombudsman měl být potvrzen například Radou nebo samotnými členskými státy³⁴. V obraně před nelibostí Evropského parlamentu padlo také několik návrhů, aby stížnosti, jimiž se bude Evropský ombudsman zabývat, byly podávány prostřednictvím poslanců Evropského parlamentu. To navrhovala především Velká Británie, kde již takový model fungoval na národní bázi – ombudsman se zabýval pouze stížnostmi podanými k poslanci. Nabízí se zde však jedna podstatná otázka: bude-li Evropský parlament potenciálním terčem stížností občanů, je legitimní, že by měl přijímat stížnosti sám na sebe? Proti této možnosti ostře vystoupilo Dánsko, které tvrdilo, že možnost podat stížnost přímo k ombudsmanovi je jedním ze stěžejních pilířů celého konceptu. Ke vztahu mezi Ombudsmanem a Petičním výborem Parlamentu se uvádí následující³⁵

„Vytvoření této instituce, která byla poprvé zavedena ve skandinávských zemích, má dát lidem prostředky, aby se mohli bránit vůči zneužití moci ze strany administrativy, aniž by museli podstupovat nákladné soudní spory, nebo v případech, kdy není soudní řízení možné. Petiční právo (vůči Petičnímu výboru Evr. parlamentu, pozn. L.K.) má částečně

³² O tom, že se samotný úřad o přesnější vymezení později snažil, bude pojednáno dále.

³³ doslova „starve him into submission“ – cit. dle European Ombudsman: Origins, Establishment and Evolution viz seznam použité lit.

³⁴ To se projednávalo v roce 1991 za lucemburského a nizozemského předsednictví. Obě tyto země se však přikláněly spíše ke schválení prostřednictvím Evropského parlamentu.

³⁵ Úvod ke zprávě Komise Evr. parlamentu pro institucionální otázky ze 14.10.1992, report by Ms Bindi, Doc. PE200.788/fin. - A3-298/92), viz: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

stejnou funkci, slouží však především k podpoře zjevnějších politických zájmů občanů³⁶. Kombinace těchto dvou institucí by proto měla občanům poskytnout zevrubnější systém ochrany jejich práv mimosoudní cestou za předpokladu, že je vztah mezi Ombudsmanem a petičním právem jasně vymezen a tyto instituce fungují konzistentně jedna s druhou.“

Zmínila jsem zde hlavní třecí plochy, které se v jednáních o ustavení instituce Evropského ombudsmana objevily. Je ale namístě zmínit i některé momenty, které se v jednáních, ač bychom je mohli očekávat, neobjevily.

Jedním z nich je vztah budoucího Evropského ombudsmana a Evropského soudního dvora, resp. Evropského soudu první instance v Lucemburku. Ačkoli se jedná o dva de facto konkurenční mechanismy zabezpečování práv, resp. mechanismy odpovědnosti (jak bude pojednáno dále), s výjimkou krátké, možno říci nekonfrontační, diskuse se tato otázka vůbec neobjevila. Tím jediným, co bylo v této souvislosti při vyjednáváních zmíněno, byla případná pravomoc ombudsmana podávat prostřednictvím stížností, které obdrží, soudní žaloby v konkrétních případech. Tato myšlenka však zřejmě šla daleko za hranice toho, jak si navrhovatelé postavení Evropského ombudsmana představovali. Úkolem ombudsmana, jak vyplývá z dánského návrhu, bylo reprezentovat občany „omezenými prostředky“³⁷. Neměl být oprávněn vstupovat do soudních procesů nebo sám zahajovat soudní řízení; to je model, který převládá ve většině evropských zemí, které zavedly ombudsmana na národní úrovni (Česká republika není v tomto směru výjimkou).

Dalším tématem, jehož se návrhy a následná jednání nedotkly, resp. jen zprostředkovaně, byla možnost, že se zavedením Evropského ombudsmana by mohla být omezena pravomoc Evropského parlamentu vytvářet vlastní vyšetřovací komise k jednotlivým případům. Zavedení instituce ombudsmana bylo vtěleno přímo do zakládající smlouvy o Evropské unii. Teoreticky tedy stačilo, aby stejná smlouva dále nepotvrdila uvedené právo, které měl do té doby Parlament. Nutno říci, že s takovým návrhem nikdo veřejně nepřišel³⁸. Obecně byly tyto instituce (ombudsman a parlamentní komise) chápány jako dvě oddělené formy kontroly.

³⁶ v originále „the more clear political interests“

³⁷ „limited means“, cit dle EC doc. nr. 1777/91

³⁸ Občas bývá takto interpretována snaha Dánska – prosazováním založení instituce Evropského ombudsmana se mělo snažit především o omezení vlivu Evropského parlamentu, v němž v té době samo mělo jen velmi

Jak bylo nastíněno, vyjednávání o vzniku instituce ombudsmana na evropské úrovni bylo součástí širších jednání o podobě budoucí Smlouvy o Evropské unii. Je však potřeba zmínit i vzdálenější motivy. Dánsko jako předkladatel vítězného návrhu „hrálo o víc“. Jako tradiční odpůrce posilování pozice Evropského parlamentu, respektive prohlubování politické integrace EU jako takové, de facto podmiňovalo přijetím tohoto návrhu, že bude akceptovat jiné články Maastrichtské smlouvy, především pak spolurozhodování pravomoc, která měla být Parlamentu přidělena. Dánský návrh na zavedení instituce ombudsmana byl jen jedním ze 33 návrhů, s nimiž v té době ve vztahu k Maastrichtské smlouvě Dánsko přišlo. Dostáváme se tak k zajímavému momentu. Španělsko jako jeden z velkých příznivců prohlubování politické integrace Evropy³⁹ přichází s projektem Evropského ombudsmana jako významným příspěvkem ke konceptu evropského občanství, tzn. krokem k politické unii. Naopak Dánsko jako jeden z tzv. euroskeptiků (resp. skeptiků vůči evropskému federalismu) navrhuje založení stejné instituce s cílem dlc. opačným – posílit tak práva evropských občanů vůči evropské administrativě, především pak ale omezit moc Evropského parlamentu. Nakonec byl prosazen dánský návrh, a to paradoxně za ústupky v jiných bodech Smlouvy, v nichž je politická integrace prohlubována! Svou velkou roli zde sehrála také vnitřní dánská politická situace. Přistoupení k Maastrichtské smlouvě totiž muselo být v Dánsku schváleno referendem. Zmíněný dánský „euroskepticismus“ v otázce politické unie tak zřejmě musel být nějak vykoupen. Evropský ombudsman pak představoval přínos k jakési „user friendly“ Evropské unii, alespoň v očích dánského občana.

Shrneme-li proces schvalování, jsou zde patrné dvě ruku v ruce jdoucí tendence. První z nich směřuje k vyvážení postupující ekonomické integrace Evropy, která je ještě urychlována silící globalizací. Vzniká tak určité vakuum, kdy uvolňovanému trhu, který si žádá rušení hranic a harmonizaci hospodářských politik členských států, nejde vstříc integrace politická. Téměř deset let po podpisu Maastrichtské smlouvy můžeme citovat z projevu tehdejšího francouzského premiéra⁴⁰: „*Dosud bylo úsilí Unie směřováno k vytvoření měnové a ekonomické unie... Dnes však potřebujeme širší perspektivu, nemá-li*

slabou pozici. Oficiálně však tyto spekulace dánští představitelé odmítali a s návrhem na zrušení parlamentní výsady vytvářet vlastní vyšetřovací komise nikdo z nich nevystoupil.

³⁹ To jsme mohli sledovat například i v loňském referendu o Evropské ústavě, k níž se Španělsko jako jedna z prvních zemí vyjádřilo jasně kladně.

⁴⁰ ze dne 28. května 2001, cit. dle Habermas (2002), vlastní překlad

se Evropa stát pouhým tržištěm ponořeným v globalizaci. Evropa je mnohem více než trh. Je to historií prověřovaný model společnosti...“ S urychlováním hospodářské integrace dochází (jak koneckonců upozorňují mnozí sociologové, politologové i historici) k omezování pravomocí národních vlád a administrativ, které část své svrchovanosti přesunují na instituce komunitární. Snahu o zavedení instituce Evropského ombudsmana můžeme v tomto kontextu vidět jako jednu z forem obrany proti tomuto trendu. Životy občanů členských států Společenství, resp. pozdější Unie, jsou stále více ovlivňovány evropskou administrativou – instituce Evropského ombudsmana měla sloužit jako jedna z možností kontroly těchto institucí, a to přímo ze strany občanské společnosti, tzn. nezprostředkovaně⁴¹.

První snahy o integraci Evropy po 2. světové válce byly motivovány především ekonomicky – Evropské společenství uhlí a oceli vzniklo s cílem vytvořit společný dohled nad zásobami, těžbou, výrobou a obchodem uhlí a oceli. Že byla ekonomická integrace primárním cílem, je zřejmé z tzv. Messinské deklarace⁴², která předcházela Římské smlouvě:

„Vlády Spolkové republiky Německa, Belgie, Francie, Itálie, Lucemburska a Nizozemska jsou přesvědčeny, že nastal čas učinit další krok na cestě budování Evropy. Domnívají se, že tohoto cíle je třeba dosáhnout především v ekonomické sféře. Jsou přesvědčeny, že musí spojenou Evropu vytvářet budováním společných institucí, postupným propojováním národních ekonomik, vytvářením společného trhu a postupnou harmonizací sociální politiky.“

Utváření společného trhu a jeho rozšiřování na stále více komodit (původně pouze ocel a uhlí, dnes již většina zboží a služeb) však s sebou nese tlak na harmonizaci národních politik, a to nejen hospodářské, ale také politiky sociální, přistěhovalecké apod. S uvolněním hranic pro pohyb zboží a kapitálu chce Evropa zároveň omezit národní dumping ve všech podobách – ať už se jedná o dotace „strategickým“ národním podnikům, o výši daní nebo o rozdílné kvalitativní nároky na zboží a služby. Tato harmonizace s sebou

⁴¹ Proto se zřejmě neujal britský návrh na podávání stížností pouze prostřednictvím poslanců Evropského parlamentu. Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties (report by Ms Bindi, Doc. PE200.788/fin. - A3-298/92)

⁴² Plný text Messinské deklarace v oficiálním českém překladu je dostupný na <http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=789#2>

nevyhnutelně nese větší či menší omezení svrchovanosti národních vlád – přinejmenším v tom, že podmínky pro jejich rozhodování jsou dány zvnějšku; vláda si laicky řečeno „nemůže schválit, co chce“. Administrativa Evropské unie určuje mantinely, v nichž se může pohybovat.

Rostoucí ekonomická integrace tak tlačí i na integraci politickou. Na „neomezený“ trh už nestačí „omezené“ národní vlády; aby volný trh nefungoval v jakémsi „vakuu“, kde se na něj již nevztahují národní normy, musí být tyto normy přeneseny na úroveň nadnárodní. Zmíněné omezování svrchovanosti národních vlád však vede k přirozenému odporu v národních státech; proces rozhodování se tak od nich vzdaluje, administrativa Unie se zdá neprůhledná, její kontrola je obtížnější než na úrovni národního státu (viz výše)...

Jen zdánlivě opačnou tendencí je snaha zavést instituci Evropského ombudsmana za účelem omezení vlivu institucí Unie. Tak bývá interpretována například snaha Dánů prostřednictvím ombudsmana redukovat moc Evropského parlamentu. Na jedné straně tak stojí snaha o prohloubení integrace, na druhé naopak snaha kontrolovat sílicí moc evropské administrativy nad evropským občanem. Prostředek však zůstává stejný – instituce ombudsmana. Vypadá to tedy, jako by odpůrci politické integrace v danou chvíli zvolili prostředky svých protivníků; evropským ombudsmanem tak vlastně bojují *integrací* proti *integraci*.

Evropská unie, potažmo její administrativa, přijímá rozhodnutí, která mají bezprostřední dopad na evropské občany; tato rozhodnutí jsou jim však často vzdálena. Nemám na mysli ani tak vzdálenost prostorovou – to, že se rozhodování uskutečňuje „daleko“ v Bruselu, Strassbourku apod. a ne na území stejného města, kraje nebo alespoň státu. Jde především o vzdálenost vytvářenou informačními resp. komunikačními bariérami. Zatímco národní úřady vytvářejí svá rozhodnutí většinou pod dohledem médií a občan tak má téměř bezprostředně šanci se s nimi seznámit, u rozhodování na úrovni EU tato kontrola tak přímá není: národní média o jednotlivých rozhodnutích evr. administrativy neinformují zdaleka tak často jako o rozhodnutích místních úřadů. Důvodem jsou kromě zmíněných teritoriálních bariér také bariéra jazyková (náklady spojené s překladem rozhodnutí), bariéra vytvořená neznalostí fungování jednotlivých evropských orgánů a především pak bariéra nadměrné kvantity rozhodnutí.

Důležitým faktorem je ale také to, že se národní vlády při přijímání nepopulárních opatření na normy vytvářené Unií rády odvolávají. Evropská byrokracie se tak stává občanům trnem v oku, aniž by zároveň bylo vidět pozadí jednotlivých rozhodnutí, jejich motivace či obhajoba. Národní vlády pak spoluvytvářením étosu „nepřátelské evropské byrokracie“ naopak bodují – stávají se patrony svých občanů, orodují za ně v Bruselu, snaží se získávat výjimky⁴³ ... Vzniká tak mechanismus podobný například strategii středního managementu v podniku. Střední manažeři usilují o to, být svými podřízenými vnímáni jako spojenci proti vyššímu managementu; je-li potřeba přijmout nepopulární opatření, pak je většinou interpretováno jako příkaz shora, který se nepodařilo zvrátit – „jo, na to já jsem malý pán“. Z národní vlády jako protivníka se tak v očích občanů stává spolubojovník. Jak je dobře patrné z procesu rozhodování o zavedení instituce euroombudsmana, tento návrh téměř nebyl oponován ze strany členských států. Pro národní vlády se jednalo o poměrně levný zdroj politických bodů: pozice občana vůči evropské administrativě bude posílena, dostane možnost stěžovat si, zatímco národní vládu to nic nestojí – na její konání se pravomoc evropského ombudsmana nevztahuje.

Rozvoj instituce ombudsmana po druhé světové válce zřejmě souvisí také s obecným rozvojem ochrany lidských práv. Tento argument se později při prosazování nové instituce Evropského ombudsmana ukáže jako velmi silný a v prostředí dnešní Evropy jako téměř neoponovatelný. Zároveň také ombudsman vstupuje (v roce 1995) do již velmi rozvinutého právního systému tzv. evropského práva⁴⁴, což se v době zamítnutí prvního návrhu v Evropském parlamentu (v roce 1979) ještě říci nedalo.

Stejně jako většina snah o prosazení změn ve fungování byrokratických institucí a zvláště pak snahy o zvýšení jejich vnější kontroly, ani návrhy na zřízení instituce ombudsmana jako souputníka občanů v boji proti špatné administrativě jejich záležitost se nesetkaly jen s kladnými reakcemi. Na první pohled může překvapit, že nejzřetelnější odpor projevil Petiční výbor Evropského parlamentu. Při bližším přezkoumání jejich funkcí, jak bude ukázáno dále, však zjistíme, že tento odpor byl vysvětlitelný tím, že se jedná o instituci

⁴³ Politická „hra o výjimky“ je patrná především v předvolebním období, kdy se politické strany jejím prostřednictvím snaží přiblížit voličům. Příkladem by mohly být „boje“ za tuzemský rum, nižší sazbu DPH na dětské pleny nebo daňové zvýhodnění novostaveb pro sociální účely. Evropská unie je v těchto případech Obrem, národní politická reprezentace Goliášem, který má sympatie širokých vrstev předem zajištěny.

⁴⁴ Jedná se o *terminus technicus*, evropský právní systém nespadá pod oblast práva mezinárodního ani národního, má vlastní úpravu.

konkurenční, jejíž pole působnosti se s polem působnosti Evropského ombudsmana do značné míry překrývá.

2.2 Stěžování v EU

Ochrana práv, která jsou připisována občanu Evropské unie, je zajišťována více kanály, z nichž některé je potřeba alespoň stručně zmínit pro představu, do jakého institucionálního prostředí byl evropský ombudsman včleněn. Kdo jsou tedy jeho potenciální „konkurenti“ nebo spolupracovníci – tzn. další aktéři instucionalizovaného „stěžování“ na půdě Unie.

Evropský soudní dvůr

V případě, že občan čelí domněle nelegálnímu právnímu aktu orgánů EU, může se obrátit v první řadě na soudce v Lucemburku⁴⁵. Pokud se však jedná o tzv. všeobecné akty, nařízení a směrnice, ty je možné napadnout pouze pod podmínkou, že je jimi stěžovatel poškozen „osobně a přímo“.

Národní soudnictví ve spolupráci s unijními soudy

Pokud by byla národní aplikace některé právní normy Společenství v rozporu s právem Společenství, občan může napadnout toto opatření před národním soudem členského státu. Národní soud by pak měl využít možnosti vznést takzvanou předběžnou otázku k Evropskému soudnímu dvoru.

Národní úřady

Úřady členských států by měly aplikovat právo společenství „jasně, přesně a bezpodmínečně“. Pokud se občan domnívá, že mu nejsou práva společenství v daném státě zajišťována, může se kromě národního soudu obrátit také na národního ombudsmana.

⁴⁵ To umožňuje článek 230 Amsterdamské smlouvy.

Evropská komise

Občan Evropské unie má také možnost bránit svá práva prostřednictvím stížnosti podané k Evropské komisi. Ta je povinna⁴⁶ prosazovat správné uplatňování právních aktů vydaných orgány Společenství. V současnosti představují takto podané žádosti vlastně nejfrekventovanější cestu, jakou se Komise dozvídá o nenaplňování práva Společenství ze strany členských států. „Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat připomínky. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.“⁴⁷

Petiční výbor Evropského parlamentu

Předposlední instancí, kterou zde zmíním a k níž může občan EU vznést svou námitku, je Petiční výbor Evropského parlamentu⁴⁸. Stížnosti jsou posuzovány některou ze stálých parlamentních komisí, které si v mnoha případech vyžádají prošetření Evropskou komisí. Uvádí se, že v případě neplnění ze strany členského státu, může mít občan zájem obrátit se raději na Parlament než přímo na Evropskou komisi; Evropský parlament pak totiž na Komisi může vyvíjet politický tlak, aby věc týkající se členského státu řešila⁴⁹, jde tedy o určité posílení pozice stěžovatele (jeho prostřednictvím podává stížnost Evropský parlament).

Evropský ombudsman

Možnost obrátit se na evropského ombudsmana pak představuje jedno ze základních práv, kterým disponuje každý „evropský občan“⁵⁰ a které se mimo jiné stalo jedním z hlavních atributů tzv. „evropského občanství“ v problematice Evropské ústavy⁵¹.

⁴⁶ Dle Čl. 211/ex-čl. 155 Smlouvy o založení Evropského společenství (1957): „K zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu Komise:

- zabezpečuje provádění této smlouvy, jakož i aktů, vydaných orgány Společenství na jejím základě;
- podává doporučení nebo stanoviska k otázkám, které jsou předmětem této smlouvy, pokud tak smlouva výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné“

⁴⁷ čl. 226/ex -čl. 169 Římské smlouvy

⁴⁸ čl. 8D a 138D Římské smlouvy

⁴⁹ Viz projev prvního ombudsmana J. Södermana ve Viktorii dne 9.12.1996: El papel del Defensor del Pueblo Europeo y "la Ciudadanía Europea", dle <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/es/vitoria1.htm>

⁵⁰ Toto označení zdaleka není tak neproblematické, jak by se mohlo zdát a dále v této práci mu bude věnována pozornost.

⁵¹ Článek II-103 znění, o němž bylo hlasováno v referendech národních států

2.4 Řádná evropská administrativa a odpovědnost

„*Veřejný ochránce práv* (v této práci se podržím v Evropě užívanějšího termínu ombudsman, pozn. aut.) *přispívá za podmínek a v mezích stanovených výše uvedenými Smlouvami* (Smlouvy o založení ES, EHS a EURATOM, pozn. aut.) *k odhalování nesprávného úředního postupu při činnosti orgánů a institucí Společenství s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudní pravomoci, a doporučuje nápravná opatření*“.⁵² Jak již vyplývá z postavení ombudsmana, nesmí zasahovat do soudních řízení ani zpochybňovat soudní rozhodnutí. Na evropského ombudsmana se může obrátit každý občan členského státu Evropské unie, ale také každá fyzická nebo právnická osoba s bydlištěm nebo sídlem na území Evropské unie. Může tak učinit buď přímo, nebo prostřednictvím člena Evropského parlamentu. Ombudsman musí dotyčnou instituci o této stížnosti neprodleně po jejím obdržení uvědomit. Existuje dvouletá lhůta pro podání stížnosti; ta se počítá od chvíle, kdy se občan doví o skutečnostech, jichž se stížnost týká. Důležitým pravidlem je také to, že podání stížnosti musí předcházet „vhodné administrativní kroky uplatněné u dotyčných orgánů a institucí“⁵³. Ombudsman je oprávněn stěžovateli poradit, aby se obrátil na jiný orgán.

Ombudsman provádí vlastní šetření na základě obdržené stížnosti nebo i z vlastního podnětu, jak bude pojednáno dále. O šetření uvědomí dotyčnou instituci, která pak má možnost podat mu vlastní komentář. Je zároveň povinna poskytnout mu požadované informace a umožnit přístup k potřebné dokumentaci. Odmítnout mohou jen na základě řádně odůvodněného utajení. Zaměstnanci orgánů a institucí (úředníci a další osoby) musí na požádání ombudsmana svědčit; vypovídají však „*jménem svého úřadu a v souladu s jeho pokyny a zůstávají vázání služebním tajemstvím*“⁵⁴. Veškeré potřebné informace musí ombudsmanovi poskytnout také orgány členských států, a to prostřednictvím svých stálých zastoupení u EU, pokud se na tyto informace nevztahuje utajení (mlčenlivost). Pokud je ombudsmanovi některou institucí odmítnuta spolupráce, kterou požadoval, informuje o tom Evropský parlament, který by měl podniknout náležité kroky.

⁵² dle Rozhodnutí Evropského Parlamentu o pravidlech a obecných podmínkách pro výkon funkce veřejného ochránce práv přijatého dne 9. března 1994 (Úř. věst. L 113, 4.5.1994, s. 15)

⁵³ tamtéž, čl. 2 odst. 4

⁵⁴ dtto, čl. 3 odst. 2

Následně „podle možností hledá veřejný ochránce práv společně s dotyčným orgánem či dotyčnou institucí řešení, jímž by se dal nesprávný úřední postup napravit a stížnost se uspokojivě vyřídila“⁵⁵

Šetření prováděné ombudsmanem bývá charakterizováno jako neformální a spíše shrnující než detailní. Tomu nahrává i fakt, že není nijak rigidně upraveno předpisy týkajícími se instituce Evropského ombudsmana.

V průběhu šetření má ombudsman možnost:

- vyžádat si od daného správního orgánu veškerou dokumentaci a informace týkající se šetřeného případu
- vyslechnout úředníky a další aktéry případu
- obrátit se na národní administrativu s žádostí o poskytnutí informací, které by mu mohly pomoci při šetření případu

V moderních státech jsou využívány různé mechanismy, jimiž je uplatňována odpovědnost. Cílem je zajistit, aby dané instituce plnily své funkce podle právních a dalších relevantních standardů, zkvalitňovat tyto standardy i samotné fungování administrativy, chránit práva občanů vůči administrativě a v neposlední řadě pak zvyšovat obecnou legitimitu institucí veřejné správy.. Podle Galligana⁵⁶ je odpovědnost možné chápat jako „povinnost organizace nebo jejího představitele vysvětlit a objasnit své jednání jiné organizaci nebo autoritě, a to na základě určitých kritérií (...) Pokud tato kritéria nejsou naplněna, může být přijato nápravné opatření“ Jde však ještě dál, když tvrdí, že „míra, do jaké jsou vláda a administrativa vystaveny odpovědnosti, je sama měřítkem legitimacy“⁵⁷! Čím více se tedy veřejná správa musí „zpovídat“, tím větší je její legitimita, resp. tím více je uznáváno její právo na výkon moci či uplatňování autority⁵⁸.

Viděno touto optikou, pak by samotné zavedení instituce ombudsmana mělo směřovat k růstu legitimacy orgánů, na něž je jeho působnost zaměřena, tzn. orgánů a institucí Evropské unie.

⁵⁵ dtto, čl. 3 odst 5

⁵⁶ Galligan, D. in: Van Puymbroeck, R. (2000), překlad L.K.

⁵⁷ tamtéž, str. 32

⁵⁸ viz heslo „legitimita“ in: Velký sociologický slovník (1998)

Jak jsem již uvedla v předchozím textu, termín „řádná správa“ ani jeho opositum „špatná správa“ nebyl definován ani ve Smlouvě o Evropské unii, která úřad Evropského ombudsmana zavádí do praxe, ani v později schváleném Statusu. Jeho klíčovou funkcí má být ochrana občanů proti „maladministration“⁵⁹; neexistuje však žádná jednotná a přesná definice toho, co se pod tímto označením skrývá. To mělo zřejmě několik důvodů.

Především, pohybujeme se zde na poli, které je nejasně vymezeno, a to záměrně. Jak uvádí ve svém článku první Evropský ombudsman, Jacob Söderman, ombudsman „*by se měl soustředit na administrativní problémy, pro něž neexistuje právní ošetření*“⁶⁰ To, oč se ve svém rozhodování ombudsman především opírá, jsou určité *principy*, resp. *očekávání* občanů, která fungují mimo řádky psaných norem, směrnic a vyhlášek. To mimo jiné dokládá i úřad ombudsmana ve své Výroční zprávě z roku 1997, kde jako „špatnou správu“ označuje „*stav, kdy orgán veřejné správy nejednal v souladu s pravidlem nebo principem, který jej zavazuje*“⁶¹ I to je samozřejmě vymezení velmi volné. Kdo tedy určuje, co je takovým porušením „řádné správy“?

V první instanci přichází se svou verzí občan. Předává ombudsmanovi vlastní stížnost, v níž je konkrétně popsáno, jakým způsobem se která instituce či její představitel (úředník) měl zpronevěřit (a) vůči jakému pravidlu či principu. Filtrem pro takovou stížnost je pak samotný úřad ombudsmana, který nejprve rozhoduje, zda daná stížnost vůbec patří do jeho kompetence. Je možná na místě předeslat, že v současnosti jsou až tři čtvrtiny stížností, které na adresu Evropského ombudsmana dorazí, vráceny s tím, že do jeho kompetence nespádají⁶²! Projde-li stížnost tímto filtrem, je zahájeno řízení, jehož součástí je vyjádření instituce, na niž je stížnost zaměřena, ke konkrétnímu případu. Instituce může již v tuto chvíli usoudit, že pravidlo nebo princip byly skutečně porušeny a přijmout kroky k nápravě. Vyhodnotí-li však instituce stížnost jako neoprávněnou, je další rozhodnutí na ombudsmanovi. Ten je tedy de facto poslední instancí, která o porušení principu či pravidla rozhoduje. To však předpokládá existenci nějakého rozhodovacího kritéria. Co jím je?

⁵⁹ v dalším textu se budu držet označení „špatná správa“, které podle mého názoru nejlépe odpovídá anglickému termínu.

⁶⁰ Söderman, J. (2005): *The Early Years of the European Ombudsman*. Brusel: Official Publication Offices

⁶¹ Annual Report 1997, viz <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

⁶² bude pojednáno později, viz kpt. 3

V první řadě je to samozřejmě Listina základních práv EU, která zaručuje občanům EU právo na řádnou správu orgány a institucemi EU. V článku 41 je uvedeno, že⁶³:

1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány a institucemi

Unie řešeny spravedlivě a v přiměřené lhůtě.

2 Toto právo zahrnuje:

– právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;

– právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;

– povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

3 Každý má právo na to, aby mu Společenství v souladu s obecnými zásadami společnými právním rádem členských států nahradilo škodu způsobenou jeho orgány nebo jeho zaměstnanci při výkonu jejich funkce.

4 Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Dále jsou to vnitřní směrnice či kodexy daných institucí. Nejedná se zde ale tolik o předpisy jako spíše o obecné principy pro jednání s občanem, standardy pro řešení určitých případů, které zahrnují například lhůty pro vyřízení (nejsou-li stanoveny směrnicí či nařízením), postup v nejednoznačných případech a především jakýsi „etický kodex“. Podobné kodexy však zdaleka neexistovaly ve všech institucích, jejichž kontrola je v pravomoci Evropského ombudsmana. Jeho úřad proto vypracoval seznam určitých obecných pravidel, jimiž by se ve svém fungování měly řídit nejen instituce Evropské unie, ale teoreticky veškerá veřejná správa ve všech členských státech Evropské unie. Kodex byl schválen Evropským parlamentem v roce 2001⁶⁴. Pro úřad Evropského ombudsmana pak slouží jako jedno z klíčových vodítek při rozhodování o tom, co je „špatná správa“. Pravidla jsou vymezena „pozitivně“, tzn. určují, jakými principy by se měl úředník ve své praxi řídit, nikoli co je zakázáno. Principy jsou následující:

- **legalita** – úředník by měl jednat ve shodě s platnými zákony společenství

⁶³ European Charter of fundamental rights, čl. 41

⁶⁴ přesněji dne 6. září 2001. Myšlenku kodexu navrhl v roce 1998 europoslanec Roy Perry, člen Petičního výboru Evropského parlamentu.

- **nediskriminace** – měl by respektovat princip rovnosti zacházení, konkrétně „*Se zástupci veřejnosti, kteří se nacházejí ve stejné situaci, by mělo být zacházeno podobným způsobem*“⁶⁵. Pokud se vyskytne nějaký rozdíl v zacházení, měl by být úředník schopen odůvodnit tento rozdíl objektivními charakteristikami konkrétního případu. Především by se pak měl vyvarovat jakékoli diskriminace na základě „*národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických charakteristik, jazyka, náboženství nebo víry, názorů politických nebo jakýchkoli jiných, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, postižení, věku a sexuální orientace*“⁶⁶
- **přiměřenost** – prostředky, které úředník zvolí, by měly odpovídat cíli, jehož má být dosaženo. Dále by pak úředník měl respektovat „*přesnou rovnováhu mezi zájmy jednotlivců a obecným veřejným zájmem*“⁶⁷
- **absence zneužití moci** – nezneužije své funkce pro účely, které nejsou podloženy právním předpisem nebo nejsou ve veřejném zájmu
- **nestrannost a nezávislost** – úředník se má vyvarovat jakéhokoli upřednostňování z jakýchkoli důvodů
- **objektivita** – má se při rozhodování držet relevantních faktorů, každému z nich připsat odpovídající váhu a odhlédnout od faktorů irelevantních
- **legitimní očekávání, konzistence a doporučení** – úředník jedná podle obvyklých postupů instituce; pokud zvolí v individuálním případě jiný postup, měl by to písemně odůvodnit
- **spravedlnost** – jedná nestranně, spravedlivě a rozumně
- **slušnost** – má zachovávat zdvořilost, korektnost, slušnost a na otázky veřejnosti odpovídat komplexně a co nejpřesněji
- **odpověď na dopisy v jazyce, kterým daný občan hovoří**
- **potvrzení o přijetí a identifikace úředníka za věc odpovědného** – občan by měl od instituce do dvou týdnů obdržet potvrzení o přijetí jeho žádosti se sdělením, kdo se jeho případem bude zabývat
- **povinnost postoupit záležitost kompetentnímu oddělení** – pokud je žádost adresována útvaru, kterému nepřísluší, postará se tento útvar, aby žádost dostal příslušný útvar

⁶⁵ kol. aut. (2001): *Código de buena conducta administrativa*. Bruxelles: Office for Official Publication of EC

⁶⁶ tamtéž, článek 5

⁶⁷ tamtéž, čl. 6

- **právo být vyslyšen a učinit prohlášení**
- **rozumné lhůty pro rozhodnutí** – rozhodnutí by mělo být přijato nejpozději do dvou měsíců od přijetí žádosti, pokud to pro složitost případu není možné dodržet, pak o tom příslušný úředník občana bez prodlení informuje
- **povinnost sdělit důvody rozhodnutí** – rozhodnutí, které může nepříznivě ovlivnit práva nebo zájmy občana, musí být řádně odůvodněno. Úředník označí fakty, z nichž vycházel, a právní základ rozhodnutí
- **uvedení možnosti odvolání**
- **oznámení o rozhodnutí** – mělo by být doručeno co nejdříve poté, co bylo rozhodnuto
- **ochrana dat** – úředník respektuje osobní život a integritu občana v souladu s Nařízením 45/2001 Evropského parlamentu a Rady⁶⁸. Především nesmí zpracovávat osobní údaje k nezákonným účelům nebo předávat takové údaje neoprávněným osobám
- **žádosti o informace** – úředník zodpovědný za danou záležitost poskytne občanům informace, o něž žádají
- **žádosti o veřejný přístup k dokumentům** – řídí se obecnými zásadami stanovenými v nařízení (ES) č. 1049/20013
- **vhodná archivace**
- **veřejný přístup ke Kodexu** – měl by být dostupný veřejnosti na každém úřadě a pokud je to možné, umístěn v elektronické podobě na internetových stránkách dané instituce
- **právo podat stížnost k Evropskému ombudsmanovi** - pro jakékoliv nedodržení některého z ustanovení tohoto Kodexu
- **revize** – instituce po dvou letech od zavedení kodexu do své praxe vyhodnotí jeho provádění v praxi a informuje o tom Evropského ombudsmana

Evropský kodex řádné správní praxe je tedy jedním z pokusů blíže definovat „řádnou administrativu“. Jako „špatnou správu“ (*maladministration*) pak teoreticky můžeme označit jakékoli porušení výše uvedených principů. Na jeho základě, jak je uvedeno přímo v Kodexu, má občan možnost podat stížnost k Evropskému ombudsmanovi.

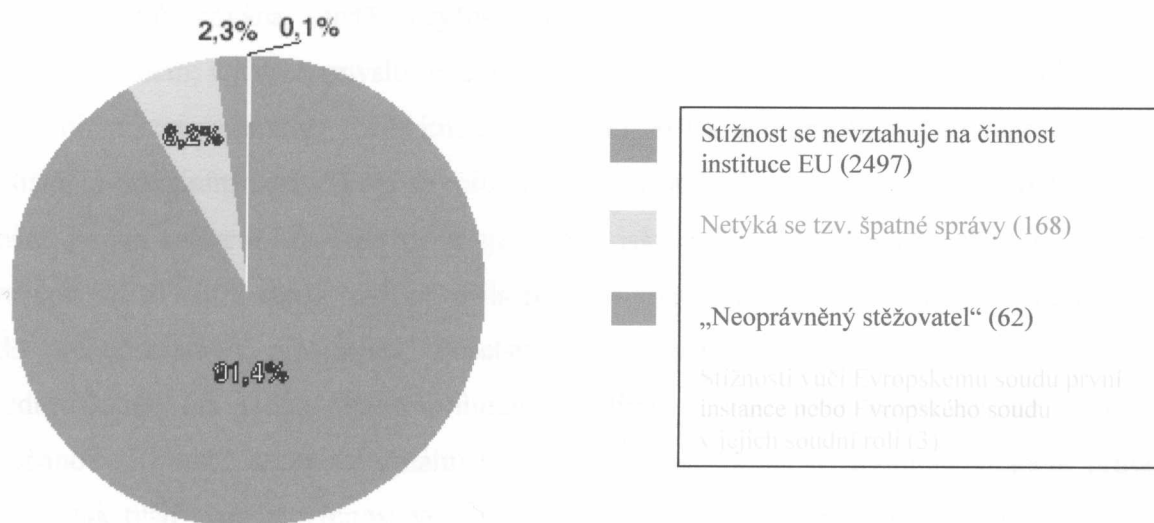
3. Podávání, vyšetřování a řešení stížností

⁶⁸ ze dne 18. prosince 2000

Podívejme se nyní blíže na proces, jímž procházejí stížnosti, které Evropský ombudsman obdrží. Jako numerické dokreslení vezmeme příklad roku 2004⁶⁹, tzn. poslední rok, za nějž jsou data k dispozici.

Mechanismus začíná posouzením, zda daná stížnost vůbec spadá do pravomoci evropského ombudsmana, tzn. jestli se nachází v rámci jeho mandátu. Zde dosud dochází k největšímu „filtrování“ – mimo ombudsmanův mandát spadá více než 70% všech obdržených stížností⁷⁰! Ve většině případů se tak stává proto, že se stížnost nevztahuje k činnosti instituce Společenství⁷¹ - asi v 90% případů; méně častým důvodem je, že se stížnost netýká tzv. špatné správy (asi v 6% případů).

graf č. 1 – Stížnosti mimo mandát ombudsmana, rok 2004



Zdroj: Annual Report of the European Ombudsman, 2005

Uvedme jeden příklad takové stížnosti, kterou úřad Evropského ombudsmana vyhodnotil jako nespadaající do jeho pravomoci. Jednalo se o skupinu stěžovatelů⁷², kteří vnímali jako diskriminaci, že Ústava pro Evropu neuznává katalánštinu jako úřední jazyk. Jako argument použila tato skupina úvahu o významu katalánštiny a statistiky vypovídající o relativně vysokém počtu osob, které tento jazyk v Evropě používají. Stížnost byla podána jako

⁶⁹ Struktura podávaných žádostí ani jejich řešení se během prvních deseti let fungování mezi jednotlivými roky příliš nelišila, jak je možné se přesvědčit z výročních zpráv úřadu.

⁷⁰ V roce 2004 bylo takto vyhodnoceno dokonce 74, 8% všech obdržených stížností.

⁷¹ Jejich výčet je taxativně stanoven.

⁷² případ č. 2881/2004/JMA

jako otevřený dopis adresovaný Evropskému ombudsmanovi, který byl otištěn v listu *El Triangle* vycházejícím v Barceloně.

Stížnost se vztahovala ke smlouvám Společenství, a tudíž došel ombudsman k závěru, že se netýká možného nesprávného úředního postupu, a proto nezapadá do jeho působnosti. Následně byla stížnost předána Evropskému parlamentu, aby se jí zabýval jako peticí.

Z našeho hlediska zaujmou na tomto případě hlavně dvě okolnosti. Především, demonstruje možnou neformální cestu podávání stížnosti – prostřednictvím otevřeného dopisu otištěného časopisem na místní úrovni, vůči čemuž ombudsman nevyjádřil výhrady. Aspekt medializace tedy, zdá se, není problémem, stejně jako forma podání stížnosti; tak či onak je stížnost ombudsmanem přinejmenším posouzena. Fakt, že byla stížnost již na samém počátku publikována, jistě zvyšuje nároky na „správné“ vyhodnocení stížnosti ombudsmanem; v jistém smyslu se jednalo o jakousi „zkoušku“, test, jehož výsledky mohly ovlivnit postoj veřejnosti (přinejmenším katalánské) k této instituci. Otevřenou stížností otištěnou lokálním periodikem se míč dostává na ombudsmanovu polovinu hřiště a je na něm, jakým směrem hru dále rozehraje. Směr, jaký zvolil, bychom ve fotbalové hantýrce nejspíš přirovnali k autu – stížnost byla předána Evropskému parlamentu jako nespádající do ombudsmanovy pravomoci. Poselství, které tento případ vysílá k veřejnosti, není jednoznačné. Na jedné straně přibližuje instituci Evropského ombudsmana běžnému občanovi – hlavně onou neformální podobou stížnosti, která byla ombudsmanem přijata. Dává tak tušit svou otevřenost vůči stěžovateli, jenž se na tuto instituci může obrátit *de facto* jakkoli⁷³. Na straně druhé však naznačuje, že není tak úplně jednoduché „strefit“ se do jeho pole působnosti. Jak bylo ukázáno, mimo mandát Evropského ombudsmana spadají téměř tři čtvrtiny jím obdržených stížností.

Poté, co bylo o stížnosti rozhodnuto, že spadá do ombudsmanovy pravomoci, tzn. proběhlo první formální vyhodnocení, následuje další vyhodnocování stížnosti, tentokrát již po stránce faktické. V této fázi ombudsman určuje, zda zahájí šetření či nikoli – stížnosti jsou rozděleny na tzv. přípustné a nepřípustné. Jako nepřípustná může být stížnost označena z více důvodů. Nejčastějším z nich je, že jí nepředcházela pokus kontaktovat instituci, na niž si osoba stěžuje a řešit danou stížnost přímo s ní – to je případ více než poloviny

⁷³ tzn. nemusí využívat žádného formuláře, není požadována žádná formální struktura, dokonce ani nemusí být podána písemnou formou.

„nepřípustných“ stížností. Je tedy nutnou podmínkou, aby stěžovatel před podáním stížnosti již vyvinul nějakou snahu o řešení daného problému takřkajíc „u zdroje“. Není blíže specifikováno, jakým způsobem má být tato snaha provedena; nabízí se tedy široká paleta více či méně formálních způsobů od například úředního dopisu adresovaného vedení dané instituce po ryze osobní „vyřizování účtů“ s daným úředníkem – to všechno bychom mohli chápat jako pokus o řešení situace. Podíváme-li se na věc z pohledu procesu rozhodování ombudsmana, je tato předběžná snaha o řešení ze strany stěžovatele jedním z argumentů posilujících postavení ombudsmana. Občan, který mu adresuje svou stížnost, již musí mít za sebou nějakou vlastní iniciativu řešení – vzhledem k tomu, že se ale nakonec obrátil na ombudsmana, musela být tato iniciativa neúspěšná; ombudsman se tak automaticky stává jakousi vyšší instancí. Do další fáze případu tak vstupuje posílen argumentem, že občan (v současnosti jeho klient) se již snažil věc napravit a nebylo mu vyhověno. Instituce, na jejíž činnost se stížnost vztahuje, je zároveň chudší o jeden potenciální argument – totiž, že se jednalo o omyl, opomenutí, že na daný problém nebyla upozorněna. Musí být zkrátka využity všechny interní postupy, jež by mohly vést k nápravě samotnou institucí, tzn. bez tlaku zvnějšku. Občan je tak nucen se na ombudsmana obracet až v situaci, kdy již vyčerpal všechny možné kroky k sebeobraně a došel k závěru, že „sám na to nestačí“. Ombudsman tak ve své roli mocného obránce posiluje. Zmiňme jen na okraj, že v této fázi cesty končí stížnosti také z dalších důvodů, kterými se zde není nutné hlouběji zabývat, jedná se totiž o důvody veskrze formální (např. nemožnost identifikovat autora stížnosti, překročení časového limitu pro podání stížnosti⁷⁴ nebo fakt, že je daný případ již řešen soudní cestou).

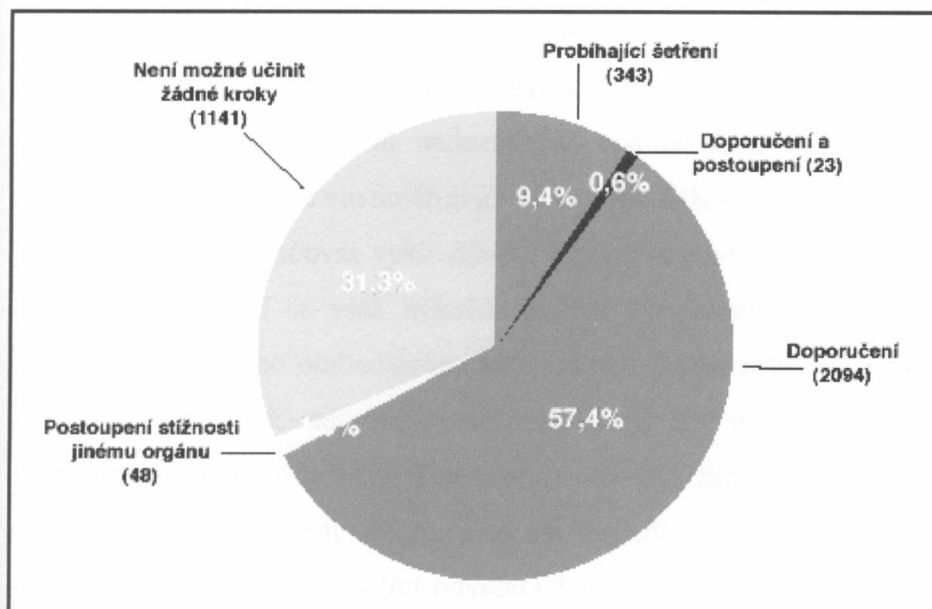
Ani pokud je daná stížnost vyhodnocena jako „přípustná“, nemusí to ještě znamenat, že bude zahájeno šetření. Přibližně ve 30% případů ombudsman usoudí, že neexistují dostatečné nebo žádné podklady pro zahájení šetření. Řečeno jinými slovy, stížnost není možné vyhodnotit jako oprávněnou nebo neoprávněnou, protože stěžovatel nepřinesl dostatečnou oporu pro svá tvrzení nebo se tato tvrzení nedají ověřit. Evropský ombudsman také nezahajuje šetření, pokud se již stížností zabýval Petiční výbor Evropského parlamentu. To obvykle vysvětluje tím, že pro šetření není důvod, pokud nejsou předloženy nové důkazy. Kdybychom hledali vlastní, skeptičtější, vysvětlení, mohli bychom odkazovat

⁷⁴ Tato lhůta je stanovena na 2 roky od chvíle, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech, na něž si stěžuje.

k úzkostlivé snaze o udržení smíru mezi těmito dvěma institucemi, které z pohledu nezávislého pozorovatele mohou působit jako do jisté míry konkurenční⁷⁵.

Celkový obraz o krocích učiněných Evropským ombudsmanem v průběhu jednoho roku potom ukazuje následující graf.

Graf č. 2: Stížnosti podle typu kroků učiněných ombudsmanem, rok 2004⁷⁶



Jak je tedy vidět, šetření je započato jen u necelé desetiny přijatých stížností. Naopak nejčastější krok, který Evropský ombudsman učiní, je doporučení v tom smyslu, že poskytne stěžovateli radu, kam jinde by se měl se svou stížností obrátit, případně stížnost přímo postoupí jinému orgánu. Všimněme si, že u téměř dvou třetin podaných stížností tak Evropský ombudsman funguje de facto jako poradce. Nenasleduje žádné šetření ani další vyhodnocování stížnosti. Občan se na ombudsmana obrátí a on jej ve spletné evropské byrokracii naviguje a přesměrovává. Pokud tedy bylo jedním z deklarovaných cílů zavedení této instituce přiblížit Evropskou unii jejím občanům, pak se tak paradoxně do značné míry děje. Více než informaci o správnosti či nesprávnosti konkrétního úředního postupu poskytuje stěžovatelům informaci o tom, kam se se svou stížností mají obrátit, popřípadě

⁷⁵ Občan, který je rozhodnut si stěžovat, totiž ve většině případů může mezi těmito dvěma institucemi volit, jak bylo ukázáno v kapitole o mechanismech stěžování na půdě EU.

⁷⁶ Annual Report 2004, str. 158

sám jejich stížnost předává oprávněnému orgánu. Nadneseně řečeno, ve většině případů vykonává funkci „vrátého“ pro Evropskou unii.

Posuňme se nyní k momentu, kdy ombudsman zahajuje šetření. Pozastavme se však nejprve u toho, kolik stížností, které jsou evropskému ombudsmanovi adresovány, tuto cestu vůbec nastoupí. Vezměme si jako příklad poslední rok, za nějž jsou dostupná data, tedy rok 2004. Ze 3694 stížností, které ombudsman obdržel, jich 2730 nespadlo do jeho mandátu. Ze zbylých 919 bylo dalších 428 stížností vyhodnoceno jako „nepřípustné“ a u dalších 147 nebylo zahájeno šetření pro nedostatek podkladů. Dostáváme se tak ke konečnému číslu 343, což je počet skutečně zahájených šetření. Prvním vyhodnocením tedy projde jen necelá desetina všech stížností, které ombudsman obdrží. O čem tento poměr vypovídá? Především je to nedostatečná znalost jeho mandátu ze strany stěžovatelů. Občané Evropské unie mu směřují až tři čtvrtiny stížností, kterými není povolán se zabývat. Může to také naznačovat vyšší důvěru občanů v jeho úřad, než jaká by odpovídala jeho pravomoci. Nabízí se však několik dalších vysvětlení. Předně, občané členských států vnímají Evropského ombudsmana jako určitou „vyšší instanci“ ombudsmanů národních – stížnosti, které tak neprojdou stěžovatelskou sítí na národní úrovni, směřují právě evropskému ombudsmanovi. Ten proto může být zkresleně chápán jako jistá alternativa k Evropskému soudnímu dvoru, a to asi následovně: je-li Evropský soud vyšší instancí národních soudů, k níž směřují odvolací žaloby, jež byly na národní úrovni zamítnuty, pak by Evropský ombudsman mohl být takovou vyšší instancí v případě ombudsmana. Můžeme se však zabývat i mnohem prostším vysvětlením faktu, že je tolik stížností vyřazeno již tzv. v prvním kole – lidé si zkrátka rádi stěžují a využívají k tomu rozmanitých prostředků. Na možnost podat stížnost k ombudsmanovi si v mnoha členských státech již zvykli. Tabulka ukazuje, že nejčetnější v absolutním vyjádření jsou stížnosti Španělů, Němců a Francouzů, tedy ze států, kde národní ombudsmanské kanceláře mají dlouhou poválečnou tradici. Věnujme se však druhému ukazateli, tj. „koeficientu stěžování“. Jedná se o přepočtený koeficient, který zohledňuje podíl obyvatel dané země na celkovém počtu obyvatel Evropské unie, a tedy její relativní míru stěžování. Zde je již patrný jiný faktor: relativně nejvíce si stěžují obyvatelé malých zemí, tzn. Malty, Lucemburska, Kypru a také Belgie. Mohli bychom spekulovat o současném rozdělení politických sil uvnitř některých rozhodovacích orgánů Unie, které může být jednou z příčin častých stížností občanů

malých států⁷⁷, míjeli bychom se však cílem této práce. Jako možné vysvětlení vysoké relativní četnosti stížností podaných z Belgie a Lucemburska můžeme vidět skutečnost, že na jejich území sídlí většina institucí a orgánů EU. Ty jsou tak jejich občanům blízké nejen prostorově; často s nimi přicházejí do styku například jako jejich zaměstnanci, v přidružených službách apod. Zároveň jsou zřejmě lépe seznámeni s jejich fungováním a činností.

Vzhledem k tomu, že neexistují podrobnější statistiky stížností podle jednotlivých členských států, shrňme tedy jen, že neexistuje jednoznačná vazba mezi dobou, po níž v dané zemi funguje ombudsman na národní úrovni a počtem stížností, které jsou z této země adresovány Evropskému ombudsmanovi. Zřejmě zde působí řada dalších faktorů jako například mechanismy stěžování na národní úrovni a důvěra občanů v ně, informovanost občanů o fungování instituce Evropského ombudsmana a vůbec „kultura stěžování“ v dané zemi jako taková. Vidíme tak, že například z Dánska, kde je instituce ombudsmana pevně zakotvena v ústavě a funguje již déle než půl století, směřovala k Evropskému ombudsmanovi jen polovina stížností než z velikostně srovnatelného Finska, kde je instituce podobně rozvinutá.

⁷⁷ Hovoří se o tom, že například systém voleb do Evropského parlamentu „nahrává“ spíše velkým zemím, které si v jakémsi začarovaném kruhu tento systém také odhlasovaly.

Tbl. č.1

Členský stát	Počet stížností	Koeficient ⁷⁸ stěžování
Španělsko	482	1,4
Německo	464	0,7
Francie	303	0,6
Polsko	285	0,9
Itálie	269	0,6
Belgie	268	3,2
Velká Británie	195	0,4
Řecko	129	1,4
Portugalsko	116	1,4
Česká republika	98	1,2
Nizozemí	88	0,7
Švédsko	84	1,2
Finsko	73	1,7
Rakousko	69	1,1
Kypr	59	10
Irsko	53	1,6
Maďarsko	53	0,6
Slovensko	52	1,2
Lucembursko	40	10,9
Malta	38	11,7
Slovinsko	38	2,3
Dánsko	32	0,7
Lotyšsko	18	0,6
Litva	9	0,5
Estonsko	7	0,6

Zdroj: Short Report of the European ombudsman, 2005, vlastní úpravy

Může zde působit i další jednoduchý faktor: stěžování si u evropského ombudsmana je zdarma; zvítězí tedy úvaha: „za pokus nic nedám“. Na rozdíl například od soudní žaloby nevyžaduje podání stížnosti k ombudsmanovi žádné vysoké transakční náklady; osoba nemusí shánět a platit právníka, formulovat žalobu, hradit soudní poplatky, jako žalobce

⁷⁸ Koeficient byl vypočten jako: podíl na všech stížnostech vyjádřený v procentech/podíl obyvatelstva na celkovém počtu obyvatel EU v procentech. Je-li koeficient vyšší než 1, znamená to, že země podává relativně více stížností než by bylo možné očekávat vzhledem k počtu jejích obyvatel.

shromažďovat důkazy a pak několik let čekat, dokud líčení nedospěje ke svému nejistému konci. Ve srovnání s tím je možné a velmi časté podat stížnost k ombudsmanovi elektronickou poštou⁷⁹, čímž se stěžovatel vyhne i poštovním poplatkům. Oproti soudnímu sporu je podání stížnosti k evropskému ombudsmanovi časově méně náročné. Jakmile je zahájeno šetření, existují zde striktní lhůty pro vyjádření jednotlivých stran. Instrukce, kterou ombudsman s přijatou stížností osloví, se k této stížnosti musí vyjádřit do tří měsíců. Vyjádření je následně zasláno stěžovateli, který má na své další komentáře jeden měsíc atd. Celé řízení tak od podání stížnosti ke konečnému vyjádření ombudsmana většinou netrvá déle než 1 rok, což je ve srovnání s průměrnou délkou procesu u Evropského soudu doba velmi krátká⁸⁰.

Zmiňme ještě další prvek ombudsmanské činnosti – funguje také jako svým způsobem poradce. Ke každé odmítnuté stížnosti přikládá doporučení, kam jinde se má stěžovatel obrátit. I z těchto dat je možné usuzovat na příčiny jejího odmítnutí. Víme-li například, že více než čtyřiceti procentům odmítnutých stěžovatelů je doporučeno podat stížnost k národnímu nebo regionálnímu ombudsmanovi a dalším dvaceti procentům obrátit se na Evropskou komisi, můžeme předpokládat, že stížnost byla odmítnuta z toho důvodu, že patří do kompetence národních orgánů, resp. že neproběhl pokus o řešení přímo s danou institucí apod.

Tato velmi nízká primární „úspěšnost“ občanů – stěžovatelů zmiňovaný motiv ombudsmana jako mocného ochránce lehce zamlžuje. Kdybychom se na jeho činnost dívali jen skrze statistiku a sledovali například počet stížností, ve kterých stěžovatel úspěšně prošel všemi sítmi ombudsmanovy procedury a nakonec „zvítězil“ nad institucí, na niž svou stížnost směřoval, dostali bychom se k relativně pesimistickým cca třem procentům.

Odhlédněme však nyní od čísel a posuňme se dále na cestě, kterou prochází stížnost nezachycená úvodním vyřazovacím sítem. Může nastat několik situací. Předně, instituce, vůči níž je stížnost směřována, může sama odhalit své pochybení a napravit jej dříve, než je šetření zahájeno. Samo podání stížnosti pak někdy vede k vyřešení situace, aniž by se jí ombudsman musel vůbec zabývat. To by naznačovalo existenci určitého respektu

⁷⁹ V loňském roce byla poprvé elektronicky podána více než polovina stížností.

⁸⁰ O dalších příčinách vysokého podílu ombudsmanem odmítnutých stížností na jejich celkové počtu můžeme dnes jen spekulovat. Tyto stížnosti totiž nejsou nikde evidovány a nedá se tedy zpětně analyzovat důvody jejich vrácení.

dotyčných institucí vůči Evropskému ombudsmanovi. Jak již bylo uvedeno, nejedná se zřejmě o strach z právních následků daného případu – viděli jsme, že sankční a donucovací možnosti ombudsmana jsou značně limitované. Významnější roli zde zřejmě sehrává jiný aspekt, a to nevyžádaná publicita. Jedním z hlavních rysů působení evropského ombudsmana je, že svou činnost provádí pod přísným dohledem veřejnosti. Utajení tak podléhá de facto jen případy, kdy si to stěžovatel sám vyžádá. Zveřejňována jsou také vyjádření institucí, na něž si občan stěžuje. Ale nejen to. Instituce jsou zavázány poskytnout ombudsmanovi veškeré materiály, které si vyžádá, s výjimkou těch, které jsou utajovány z vážných, přesně specifikovaných důvodů. Existuje zde tedy potenciální hrozba, že bude instituce vržena do špatného světla nebo že se na světlo dostanou interní záležitosti, jež bude obtížné objasňovat. Míra uveřejňování případů, na nichž ombudsman pracuje, je vysoká a zřejmě nesrovnatelná s ostatními institucemi Evropské unie. Při pohledu na webové stránky tohoto úřadu získává divák pocit, že ombudsman pracuje „on-line“⁸¹. Snaha o maximální otevřenost procesu rozhodování a zveřejňování všech podkladů a důvodových zpráv sehrává jistě nezanedbatelnou roli. Svou úlohu zde ale hrají i další faktory. Jedním z nich je jistě hrozba podání zprávy Evropskému Parlamentu, a to v případech nespolupráce dané instituce nebo neochoty shledané pochybení napravit. Jakákoli „nevstřícnost“ dotyčné instituce vůči Evropskému ombudsmanovi by ji tak mohla stát více, než je na první pohled zřejmé. Nehraje se zde „jen“ o výsledek konkrétního případu – do hry vstupuje řada dalších faktorů jako je mediální prestiž instituce, hrozba řešení na půdě Parlamentu a především: může být narušena i legitimita Evropské unie jako celku, který je evropskou administrativou reprezentován.

Ombudsman byl totiž vytvořen nejen jako „mocný ochránce“ evropských občanů; druhou stranou mince mělo být posílení legitimacy evropských institucí, resp. legitimacy Unie jako celku. Potenciálně tedy jakákoli zřejmá nespolupráce některé instituce s evropským ombudsmanem může vést k narušení důvěry občana v tuto instituci a potažmo i v celou Unii. Instituce jsou tak nuceny „brát ombudsmana vážně“, tzn. nějakým způsobem s ním spolupracovat.

Jak bylo uvedeno výše, ombudsman zahajuje šetření zasláním obdržené stížnosti dotyčné instituci, která má následně tři měsíce na to, aby se k ní vyjádřila a současně o zahájení

⁸¹ Téměř neuvěřitelný se pak zdá také fakt, že úřad ombudsmana je tvořen v současnosti pouze 32 zaměstnanci, jejich počet se má v dalších letech postupně rozrůst na konečných 50.

šetření informuje stěžovatele. Obvykle ještě poté vyzve podatele stížnosti, aby komentoval vyjádření instituce (během jednoho měsíce). V těchto fázích může docházet k tomu, že je část stížnosti stažena nebo šetření rozšířeno – to se však ve většině případů neděje. Následně ombudsman buď pokračuje v šetření, nebo případ uzavře vydáním rozhodnutí. Toto rozhodnutí říká, zda byla, podle úřadu ombudsmana, porušena řádná správa. Nakonec ombudsman podává tzv. kritickou poznámku nebo doporučení, uzná-li to za vhodné.

Činnost ombudsmana si tedy můžeme pomyslně rozdělit do dvou oblastí: v jedné funguje jako vyjednávač, ve druhé spíše jako rozhodčí. Zatímco v prvním případě dochází strany sporu k tzv. „přátelskému řešení“ (friendly solution), v ostatních případech⁸², tedy pokud není takové smírné řešení nalezeno, ombudsman funguje de facto jako rozhodčí – nakonec vydává rozhodnutí, zda pravidla byla, nebo nebyla porušena.

Deklarovaná snaha „dát prostor všem“ vyústila v následující zásadu spravedlivého postupu, jak byla formulována ombudsmanem. Vyžaduje, „(...) aby veřejný ochránce práv nebral při rozhodování o stížnosti v úvahu informace obsažené v dokumentech předložených stěžovatelem nebo orgánem či institucí Společenství, pokud druhá strana neměla příležitost se s dokumenty seznámit a vyjádřit svůj názor.“⁸³ Platí zde tedy jakási zobecněná presumpce nevin, kdy navíc „nikdo nebude odsouzen v nepřítomnosti“, tzn. aniž by se k danému případu vyjádřil. Tato zásada nahrává samozřejmě více dotyčné instituci – stěžovatel své vyjádření poskytl již podáním stížnosti. Nicméně v tomto ohledu je formální pravidlo důsledně dodržováno; poté, co se v tříměsíční lhůtě vysloví daná instituce, je její stanovisko ještě zasláno stěžovateli s výzvou, aby předložil své připomínky. Všimněme si důležitého detailu – přirozeným důsledkem tohoto postupu je, že stěžovatel získává „poslední slovo“, což s sebou může nést pozitivní psychologický efekt na stěžovatele. Podobně může působit i deklarovaná snaha o maximální zpřístupnění dokumentů institucí a orgánů EU. Ve své výroční zprávě za rok 2004 ombudsman uvádí, že jeho šetření „nemohou zohledňovat dokumenty předložené orgány nebo institucemi Společenství za účelem zpochybnění údajného nesprávného postupu, pokud stěžovatel nemá možnost tyto dokumenty vidět a tedy i komentovat.“⁸⁴ Otázkou v praxi samozřejmě zůstává, jaký faktický význam má takové „zohledňování“ dokumentu ombudsmanem. Skutečností ale

⁸² Pokud samozřejmě podatel stížnost nestáhne nebo není šetření zrušeno z jiných důvodů, např. zahájením soudního sporu.

⁸³ Annual Report 2004, kpt. 2.6.2

⁸⁴ Annual report 2004, str. 43

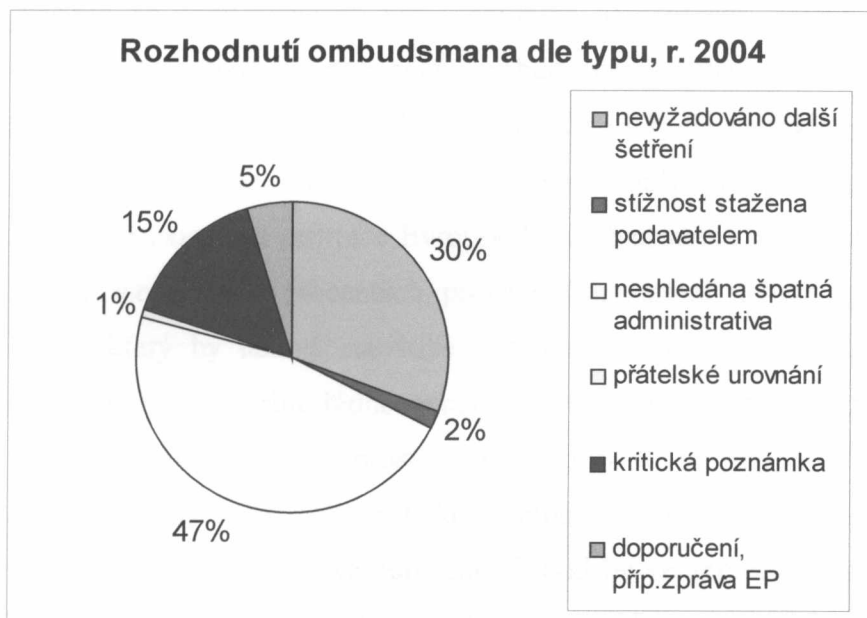
zůstává, že instituci se tímto zmenšuje manévrovací prostor; je obtížnější v potenciálně nepříjemných případech zkrátka říci, že jejich dokumentace je předmětem utajení. Přinejmenším je nucena hledat rafinovanější strategie než by byl prostý odkaz na „úřední tajemství“.

Heede⁸⁵ rozlišuje pět základních kategorií rozhodnutí Evropského ombudsmana:

- *nevyžadováno další šetření* – instituce, na niž stížnost směřuje, si již před začátkem šetření uvědomí a napraví své potenciální pochybení
- *neshledána špatná administrativa* – ombudsman během šetření nezjistil nedostatky
- *přátelské urovnání* – instituce se s občanem „domluví“
- *kritická poznámka* – ombudsman zašle dotyčné instituci upozornění, že shledal porušení tzv. řádné administrativy a žádá nápravu
- *doporučení* – je podána zpráva Evropskému parlamentu, který následně může uplatnit na instituci politický tlak

Rozdělení četností jednotlivých typů rozhodnutí v jednom roce je patrné z následujícího grafu.

Graf. č. 2



Zdroj: Annual Report of the European Ombudsman, 2005

Největší podíl tedy tvoří rozhodnutí ombudsmana, že v daném případě nebyly porušeny principy řádné správy, tzn. stížnosti není vyhověno. Tato data však můžeme číst ještě jinak. Podíváme-li se na ně z perspektivy stěžovatele, všechny ostatní části „koláče“ dopadly de facto v jeho prospěch. Vnímáme-li totiž podání stížnosti k ombudsmanovi a její další osud jako tzv. hru s nenulovým součtem, pak je ve všech případech kromě „neshledána špatná administrativa“ pomyslným vítězem stěžovatel. Plná třetina případů, jež měly být šetřeny, byla ještě před zahájením šetření vyřešena samotnou institucí, a to tak, že důvod ke stížnosti pominul. V 15% ombudsman vznesl vůči instituci tzv. kritickou poznámku – to znamená, že ombudsman shledal porušení některého principu řádné správy a vznesl k instituci požadavek na nápravu. Také v ostatních případech vyznělo šetření ve prospěch stěžovatele – buď bylo vzneseno doporučení k nápravě, nebo byla podána zpráva Evropskému parlamentu, případně byl případ vyřešen smírně (tzv. přátelským urovnáním). Je tedy možné říci, že nejméně polovina stížností je vyřešena ve prospěch jejich podatele. Tento aspekt jistě působí i zpětně – totiž na potenciálního stěžovatele. Dostanou-li se mu totiž tyto statistiky do ruky (nutno říci, že kancelář Evropského ombudsmana se s nimi nikterak netají), mohou působit jako motivace, aby podal stížnost alespoň zkusil, existuje-li poloviční šance na „úspěch“.

⁸⁵ Heede, K. (1997): „Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman, str. 596-7

Pojďme se však věnovat jiné, tentokrát hypotetické, situaci, totiž, že by statistiky „úspěšnosti“ stížností podaných ombudsmanovi vypadaly jinak – například kdyby pochybení instituce nebylo shledáno nikoli ve 47, ale například v 80 procentech případů. Jaký signál by pak směřoval k evropské veřejnosti? Respektive: byla by taková situace z hlediska existence instituce Evropského ombudsmana možná a udržitelná? Spekulujme. Kdyby v osmdesáti procentech provedených šetření nebylo zjištěno žádné pochybení, signál, který by taková statistika vysílala, by byl zřejmý: v institucích Evropské unie k žádnému porušování řádné správy až na malé výjimky nedochází. Instituce fungují správně, porucha je v naprosté většině případů na straně příjemce, občana. Logický důsledek? Instituce Evropského ombudsmana je nadbytečná a její existence neopodstatněná. Nebo také obráceně. Pokud by ve společnosti převládala vůči fungování evropských institucí obecně spíše skepse a lidé by nevěřili, že jsou jejich věci spravovány řádně a v jejich prospěch, pak by podobná čísla vycházející od ombudsmana zmíněnou skepsi jen prohloubila. Systém kontroly by v jejich očích selhal; ombudsman by se rázem ocitl na druhé straně hřiště. Můžeme se domnívat, že důvěra v něj vkládaná by pominula. Dobrý hlídač se nevyznačuje tím, že nic neodhalí, ale naopak – tím, že v poslední chvíli zabrání krádeži, že tak dlouho důsledně pátrá a prověřuje, až odhalí zločin. Ombudsmanova situace je podobná; nějaké to porušení pravidel by zkrátka měl občas nalézt a tím legitimizovat své postavení.

Jak by situace naopak vypadala, pokud by statistiky hovořily opačně – tedy výrazně v neprospěch evropské byrokracie? Kdyby naopak výrazná většina šetření prokazovala porušení principů řádné správy ze strany institucí? Nepochybně by poklesla důvěra občanů v evropskou agendu a zesílil by tlak na její transformaci, případně i rušení. Vážně ohrožena by byla i legitimita Evropské unie jako takové; situace by nahrávala tzv. euroskeptikům. Pak by ale utrpěla i instituce Evropského ombudsmana. Ta ke svému životu Evropskou unii nezbytně potřebuje – vznikla jako jeden z nástrojů její legitimizace v očích veřejnosti, jako zbraň proti výtkám k její netransparentnosti a vzdálenosti od občana. Tuto zbraň nemůže obrátit proti sobě. Připomeňme motiv známý z české politické scény. Zemanova sociálně demokratická strana šla do parlamentních voleb vyzbrojena heslem „Padni, komu padni“, jímž chtěla zdůraznit, že v boji proti korupci nezná bratra. Samozřejmě to ale neznamenal, že by tímto bojem zamýšlela páchat politickou sebevraždu – sice „padni, komu padni“, ale nejlépe soupeřovi a když už ve vlastních řadách, pak raději malým figurkám, na nichž

dostatečně demonstrujeme, že to myslíme upřímně. Výsledný obraz: padni, komu padni, ale někomu jen přes mou mrtvolu.

Postavení Evropského ombudsmana je v tomto smyslu snad ještě křehčí než postavení ombudsmanů národních. Tam je totiž rozložení sil jiné: na jedné straně občan, na straně druhé stát. Ve chvíli, kdy by národní ombudsman přicházel s „nadměrným“ množstvím případů porušení pravidel správné administrativy, pravděpodobně by byla zpochybněna legitimita určitých státních institucí, případně legitimita politického vedení země. S největší pravděpodobností by však nebyla zpochybněna existence státu jako takového, jako společenské instituce. Naproti tomu existence Evropské unie jako nadnárodního uskupení stále ještě zpochybňována je a její legitimita by v daném případě jistě utrpěla. Zatímco národní stát je na počátku 21. století již víceméně etablovanou institucí⁸⁶, legitimita Evropské unie musí být neustále živena a zdaleka takovým „nezpochybnitelným“ seskupením není. O to křehčí je pak postavení Evropského ombudsmana, jenž musí na lékárnických vahách vyvažovat, kolik kritiky ještě evropské instituce mohou unést.

Poznámka:

Podívejme se na statistiky prezentované každoročně Evropským ombudsmanem ve výročních zprávách ještě z jiného úhlu pohledu. Otevřeme-li si vedle sebe tyto ročenky za posledních 10 let jeho fungování, nemůžeme přehlédnout jeden fakt – statistiky se meziročně příliš nemění; tedy alespoň ne ty procentuální. Výkyvy jsou ze statistického hlediska zanedbatelné. Mění se celkový počet obdržných stížností, který rok od roku zvolna stoupá, nemění se však jejich celkové rozložení, a to ani v jednom ze sledovaných kritérií. Změny se pohybují v řádu maximálně 2-3%. Zásadně stejný zůstává poměr stížností, které spadají a nespádají pod ombudsmanův mandát – ve všech sledovaných letech byl podíl nespádajících 73-75%. Podobně je tomu i u přípustnosti/nepřípustnosti stížností, kdy se nepřípustné stížnosti pohybují vždy mezi 30-35%. „Standardně“ se také např. podíl stížností na jednání Evropské komise pohybuje mezi 70-80%, podíl

⁸⁶ Samozřejmě i na půdě současné Evropy můžeme pozorovat separatistické tendence některých národů, jimž se národní stát dosud nedařilo vytvořit. Tyto příklady však pouze dokreslují, že samotná existence státu je dnes zpochybňována jen izolovanými skupinami volnomyšlenkářů bez větší podpory lidových mas.

jednotlivých typů „prohřešků“ zůstává také podobný⁸⁷. O čem by tento fakt mohl vypovídat? Máme před sebou výsledky činnosti ombudsmana za prvních 10 let jeho fungování. Ve struktuře jím přijatých šetření nelze pozorovat žádné výraznější posuny nebo trendy. Jediným výraznějším pozorovatelným trendem je, že počet stížností podávaných Evropskému ombudsmanovi rok od roku roste. Zatímco roku 1996 ombudsman přijal okolo 1400 stížností, v roce 1999 jich bylo již přes 1800, v roce 2002 již 2400 a v posledním roce, za nějž jsou statistiky dostupné, tzn. 2004 již téměř 4000. Poslední nárůst je částečně možné přičítat poslednímu rozšíření Evropské unie o 10 nových států. Nárůst mezi roky 2003 a 2004 představuje 53%. Asi polovina navýšení pochází od občanů nových členských států. Zbytek představuje nárůst počtu stížností z dosavadních států. To by mohlo být důkazem sílícího povědomí veřejnosti o existenci Evropského ombudsmana a sílící důvěry v něj. Jakási neměnnost struktury statistik týkajících se činnosti ombudsmana by do jisté míry korespondovala s výše nastíněnou křehkou pozicí Evropského ombudsmana. Tím rozhodně nechci říci, že úřad ombudsmana zkresluje statistiky! Předpokládám, že nikoliv. Spíše se zdá, že jeho pozice mezi občanem a institucemi Evropské unie, respektive v rámci evropských institucí je výsledkem „vyvažování“ z více stran.

Evropský ombudsman je jednou z institucí Evropské unie; právo stěžovat si k němu je dokonce deklarováno jako jedno ze stěžejních občanských práv v rámci nového konceptu „evropského občanství“. Nepochybně vznikl, mimo jiné, v důsledku snahy posílit legitimitu projektu politické Unie, jak bylo nastíněno v předchozích kapitolách. Nese tudíž svůj díl odpovědnosti za důvěryhodnost evropských institucí v očích Evropanů. V tomto úhlu pohledu by se proto jevil jako kontraproduktivní, kdyby výsledky jeho činnosti ukazovaly evropské instituce jako veskrze nepřístupné byrokratické molochy, proti nimž slabý občan jaksi „nemá šanci“, a to ani za pomoci ombudsmana. Naopak. Evropský ombudsman je instituce vytvořená především pro přiblížení evropských institucí „prostému“⁸⁸ lidu a jeho cílem je dosahovat pokud možno smírných řešení konfliktů mezi Unií a občanem. Ideálem zde není nechybující byrokracie, ale byrokracie přístupná nápravě vlastních chyb. Na druhé straně se však chybování nemůže stát pravidlem, ani za předpokladu, že by každá chyba byla následně odstraněna – to by vyvolalo primární nedůvěru a ztrátu nezbytné autority.

⁸⁷ Nemění se ani pořadí jejich četností: nejčastější je standardně „neposkytnutí informací, netransparentnost“ (28-29% šetření), na druhém místě „nespravedlnost, zneužití pravomoci“ (15%), na dalším pak „diskriminace“ (cca 12% šetřených případů).

⁸⁸ Toto označení bylo v diskuzích o vytvoření instituce ombudsmana poměrně hojně využíváno, jak je patrné i z předchozích kapitol.

Zkrátka: role ombudsmana se tak trochu podobá známé pohádce o chytré horákyni, která musela ke králi přijet-nepřijet, oblečená-neoblečená a navíc s darem-nedarem. Ombudsman musí odhalit některá pochybení, ale nesmí jich být příliš mnoho, musí získat důvěru ze strany občanů, ale nikoli na úkor důvěry v instituce EU, musí být „objektivní“, ale zároveň na straně všech. Pro občana „mocný ochránce“, pro úřady „PR manažer“, který přibližuje veřejnosti jejich práci.

4. Případ stížností na diskriminaci

4.1 Diskriminace a princip rovnosti

Princip rovnosti, který je často deklarován právními řády, ve své podstatě říká, že stejné situace by měly být posuzovány stejně. V právním kontextu označení „stejný“, respektive rovný, odkazuje ke všem aspektům dané situace, které jsou „právně akceptovány jako zákonně relevantní pro dané rozhodnutí“⁸⁹.

Timmermans⁹⁰ tvrdí, že šetření potenciální diskriminace obsahuje tři základní elementy, jimiž je nevýhoda, srovnání a ospravedlnění. Proces šetření je potom možné shrnout následovně. Jedna skupina či osoba je znevýhodněna. Ten, kdo potenciální diskriminaci zkoumá, si pokládá otázku, zda tato skupina je či není srovnatelná s jinou a zda případné znevýhodnění může být ospravedlněno. Určení faktorů relevantních pro princip rovnosti potom *de facto* znamená určení toho, co je možné srovnávat. Koncept nediskriminace potom předpokládá buď rovné zacházení anebo *ospravedlnitelné* nerovné zacházení.

Pojem *diskriminace* ve své podstatě znamená výběr, projev pozitivní nebo negativní preference. Označení diskriminace má však tendenci nést s sebou spíše negativní konotace jako „nelegitimní výběr“. V právním smyslu je pojem diskriminace používán k označení takového výběru nebo volby, který je uskutečněn na základě nějakých nedovolených faktorů. Diskriminace a rovnost jsou tak chápány jako opozita – diskriminovat někoho znamená narušovat princip rovnosti. Znamená to, že bylo rozhodnuto na základě právně neakceptovatelných kritérií.

Důsledkem uplatňování principu rovnosti je, že situace, které nejsou stejné ve všech relevantních aspektech, by pak neměly být posuzovány stejně. Pokud existují nějaké relevantní rozdíly, pak také situace vyžaduje rozdílné zacházení. Pokud tak není učiněno, znamená to opomenutí nějakého významného aspektu daného případu, což může být také posuzováno jako diskriminace.

4.2 Diskriminace a stěžování očima teorií byrokracie

V rámci sociologického pojetí byrokracie je rovnost často nahlížena jako meta dosahovaná pomocí *formálních a neosobních pravidel*. S tímto pojetím bývá spojován nejprve Max

⁸⁹ Rore (2002): *Discrimination on Internal Market*. London: SAGE

Weber. Racionálně-byrokratickou organizaci podle něho můžeme charakterizovat následujícími prvky⁹¹:

1. fungováním na kontinuálním základě (bez ohledu na politické cykly)
2. striktním důrazem na následující pravidla jednání úředníka:
 - neosobní kritéria vyhodnocování jednotlivých případů (což má limitovat nahodilé a svévolné rozhodování úředníka)
 - každý úředník disponuje určitou autoritou nezbytnou k výkonu funkce
 - prostředky donucení, jimiž úředník disponuje, jsou striktně omezeny a jsou pevně stanoveny podmínky jejich používání
3. odpovědnost i autorita každého úředníka jsou součástí vertikální hierarchie s pevně danými pravidly dohledu a odvolávání
4. zdroje, které úředníci využívají k výkonu svých funkcí, nejsou jejich vlastnictvím, jsou za ně však odpovědní
5. „úřední“ a „soukromá“ činnost je striktně oddělována
6. úřední funkce se nedědí, neprodávají – nejsou úředníkům „vlastní“
7. činnost úředníka je písemně dokumentována

Jak tedy tvrdí, rovnosti je dosahováno stanovením pevných, univerzálních pravidel pro všechny případy určitého typu; úředník jako ideální typ tak vykonává své povinnosti v duchu formalistického odosobnění ovládan pouze pravidly, nikoli osobními pocity či soucitem.

Redukce moderního úřadu na „pouhé“ naplňování pravidel chápe Weber jako znak, který je zakotven v samé podstatě moderního úřadu. Moderní teorie veřejné správy rozlišují mezi pravomocí vyžadovat určité věci pomocí úředního nařízení a rozkazem udíleným v jednotlivém případě. První z uvedených je dána zákonem a v moderním systému veřejné správy zásadně neimplikuje druhý. Úřední nařízení slouží pouze jako *abstraktní* regulace.

⁹⁰ Timmermans in: Gormley, M.W. (1998): *Introduction to the law of European Communities*. London: Kluwer Law International, str. 431

⁹¹ Etzioni, A., Lehman, W. (1980): *A Sociological Reader on Complex Organizations*. NY: Holt, Rinehart and Winston

To je zásadní rozdíl oproti státním typům státní správy, v nichž dominovala regulace všech typů sociálních vztahů prostřednictvím udělování individuálních výsad a milostí (pokud tyto nebyly zaručeny tradicí).

Weber chápe byrokratickou koordinaci jednání jako typickou pro moderní svět. Tato forma koordinace velkého množství lidí se stala základní strukturální charakteristikou moderních forem organizace. Podle Webera se jedná o jedinou cestu, která umožňuje vysokou míru plánování typickou jak pro hospodářství, tak pro státní správu⁹². Pouze tímto způsobem může podle Webera stát mobilizovat a centralizovat zdroje politické moci, které byly např. ve feudálním uspořádání značně roztrženy. Technicky je tedy pro Webera byrokratický typ organizace nadřazen všem ostatním formám správy, podobně jako je strojírenství nadřazeno řemeslu.

Weber však registroval i dysfunkce byrokracie. Její největší pozitivum, předvídatelnost výsledků, se na úrovni individuálních případů mění ve slabinu – byrokracie se zde ukazuje jako těžkopádná a dusivá. Moderní racionalizovaný byrokratický systém práva není schopen reagovat na osobitosti, zvláštnosti jednotlivých případů, s nimiž si dřívější systém spravedlnosti hravě poradil. Weber o kontinentálním evropském právu píše, že moderní soudce „je jako automat, do nějž jsou vhazovány obžaloby spolu s poplatkem a který následně chrlí rozsudky spolu s odůvodněními mechanicky derivovanými z právních kodexů.“⁹³ Tvrdí, že byrokratizace moderního světa vedla k jeho depersonalizaci. Předvídatelnost rozhodování a jeho vhodnost pro kapitalistický systém uspořádání se ukazuje tím více, čím více se byrokracie „odosobňuje“, tedy čím úspěšnější je ve vyloučení lásky, nenávisti, sympatie, zálibení a dalších citů. Namísto rozhodčího, který je ve starém uspořádání veden právě zmíněnými pohnutkami, vyžaduje moderní společnost vnější aparát v podobě emocionálně nezaujatého „profesionála“. Postupující byrokracii a racionalizaci vnímal Weber jako jakýsi nezvratný osud.

V tomto Weberově, resp. Weberiánském, pojetí se místo pro instituci ombudsmanského typu přímo naskýtá – tato instituce měla odpočatou sloužit jako jakási „záklopka“ účinná tam, kde racionálně byrokratický systém naráží na svá omezení – tedy právě v oněch

⁹² Připomeňme, že Max Weber nebyl svědkem největšího rozmachu a krachu centrálně plánovaných ekonomik, které jeho dílo mohou stavět do jiného světla.

⁹³ Cit dle Coser, L. A. (1977): *Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

případech osobitých zvláštností, v případech, které tak úplně nezapadají do ideálně typických norem popsaných zákonem.

Formálnost a ritualismus ve snaze zajistit rovnost, respektive nediskriminaci ze strany úředníků, vedou podle R. K. Mertona⁹⁴ ve svém důsledném uplatňování až k přemístění cílů, k nahrazení cílů prostředky. Původní cíl, služba občanům, se mění a je nahrazen až absurdně přesným dodržováním formálních postupů. Někteří filosofové i jiní autoři pak vysílají varování o možných důsledcích takového přesunu cílů – s občanem je zacházeno jako s neosobním objektem (Hannah Arendt, A. Huxley, G. Orwell ad.)

V tomto kontextu se jeví jako důležitý ještě jeden aspekt, a to vnitřní hierarchie organizace, respektive interní mocenské vztahy. M. Crozier ukazuje, že k tomu, aby manažeři (potažmo vyšší úředníci v našem případě) získali moc nad podřízenými, musí být vybaveni jednak formální mocí působit jako poslední instance rozhodování, jednak neformální mocí vyjednávat s ostatními, aby jejich rozhodnutí přijali. K uplatňování této „dvoustranné“ moci jim slouží na jedné straně racionalizace a zmíněná dispozice utvářet pravidla, na straně druhé však také možnost udělovat výjimky nebo pravidla zcela ignorovat; tedy pravidla nejen utvářet, ale i nabourávat, transformovat a obcházet. Neustálé balancování těchto mocí nazývá Crozier „mocenskými hrami“⁹⁵. Příliš rychlé zavádění pravidel může omezovat vlastní moc manažerů, příliš mnoho výjimek rovněž. Formální a neformální vztahy zde fungují spíše jako komplementy, prolínají se a doplňují.

S touto teorií se tak v souvislosti s konceptem diskriminace do hry dostává další prvek – uplatňování principu rovnosti se setkává s uvedenými mocenskými hrami. Najednou jde tudíž nejen o dodržování rovného zacházení, ale také o schopnost „vládnout“ úředníkům, jež se mimo jiné dokazuje i prostřednictvím možnosti udělovat výjimky! Jednou z forem mertonovského „přemístění cílů“ potom může být jakási projekce vlády nadřízených do vlády klientům.

Věnujme se však ještě jinému motivu, který se jako červená nit táhne touto prací – a to stěžování, potažmo jeho institucionalizaci. Hirschman⁹⁶ vychází z ekonomické teorie firmy a jejich vzestupů a pádů, sám ji však dále aplikuje na politické a další sociální organizace. Dosavadní ekonomické teorie podle něj jaksí neproblematicky vycházejí z předpokladu čisté racionality jednání firem, resp. jejich představitelů. Dojde-li k úpadku firmy, ten je

⁹⁴ Merton, R. (2000): *Studie ze sociologické teorie*. Praha: SLON

⁹⁵ viz www.wikipedia.org nebo www.mcrozier.fr

pak povětšinou vysvětlován změnami v nabídce či poptávce na trhu. Jako hlavní nástroj k zotavení je pak optikou těchto teorií viděna „všespasitelná“ konkurence.

Hirschman se od těchto dodnes v ekonomickém myšlení převládajících teorií poněkud odchyluje. Tvrdí, že existují dvě základní reakce zákazníků na úpadek výrobků určité firmy (například kvalitativní zhoršení). První z nich je strategie *exit*⁹⁷ - to znamená, že zákazník zkrátka přejde ke konkurenční firmě. Druhou možnou reakcí, která převažuje v nedokonalé konkurenčním prostředí nebo v případě monopolu, je strategie *voice*, tzn. zákazník se snaží získat ztracenou kvalitu zpět pomocí stížností určených managementu, popř. institucím, jež mají nad jistou jakostí dohlížet. Situaci nedokonalé konkurence, resp. monopolu, se blíží i pole, v němž se pohybuje státní správa. Občan jako její „klient“ nemůže jen tak lehce v případě nespokojenosti odejít ke konkurenci – tato totiž buď neexistuje nebo by s sebou přesun nesl příliš vysoké transakční náklady. Volí tedy strategii *voice*, tedy „nechává se slyšet“. Na rozdíl od první strategie, *exit*, která de facto znamená zánik firmy a převzetí vzniklé díry na trhu jinou firmou, strategie *voice* s sebou nese tlak na vnitřní reorganizaci a změnu ve prospěch zákazníka.

Jak ale vůbec dochází k úpadku firmy, potažmo organizace? Hirschman vychází z toho, že firmy jsou permanentně a náhodně předmětem chátrání a upadání podobně jako je v přírodě staré nahrazováno novým, méně efektivní efektivnějším. Úpadek firmy chápe na rozdíl od zmíněných teorií jako přímý důsledek ztráty racionality, a tím i efektivity a energie maximalizovat produkci.

Tuto teorii Hirschman dále aplikuje na státní správu, když tvrdí, že demokratický politický systém vyžaduje ze strany občana jakousi ambivalenci, tedy „mísení zjevných protikladů“, když „na jedné straně musí občan vyjadřovat svůj názor, tak aby jej elity znaly a mohly plnit jeho požadavky, na straně druhé však tyto elity musí mít možnost rozhodovat.“⁹⁸ Občan tedy musí být zároveň vlivný i nesmělý.

Tato dualita institucionalizovaného stěžování bude dále předmětem našeho zkoumání.

⁹⁶ Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard university Press

⁹⁷ V tomto textu se z důvodu obtížné přeložitelnosti termínů podržím Hirschmanových anglických výrazů.

⁹⁸ Hirschman (1970), str. 17

4.2.1 Přímá a nepřímá diskriminace

Pro naše účely bude vhodné zmínit ještě rozdělení na tzv. přímou a nepřímou diskriminaci. K přímé diskriminaci dochází, když jsou pro srovnatelné dvě skupiny explicitně určeny různé podmínky, například že v restauraci za stejnou službu Čech zaplatí 80 Kč, cizinec 140 Kč. To by byl příklad diskriminace na základě národnosti. Nepřímá diskriminace pak znamená, že dané pravidlo explicitně nediskriminuje, ale má různý dopad na různé skupiny. Důsledky jsou podobné jako u přímé diskriminace. Příkladem na úrovni Evropské unie by mohlo být například, pokud je pro určitý typ práce vyžadován určitý specifický typ kvalifikace, která je však dostupná pouze v daném státě a nikoli v ostatních. Samotné pravidlo tak diskriminující není, jeho uplatňování však v důsledku ano.

4.2.2 Legitimní diskriminace

V mnoha případech zákon jistou formu diskriminace připouští či dokonce nařizuje (ačkoli tak většinou není označována). Často je například pro výkon určitých profesí (jmenujme lékařskou) vyžadována mimo jiné registrace v dané zemi. Smyslem je samozřejmě ochrana pacienta; důsledkem je však jisté znevýhodnění zahraničních lékařů, kteří by rádi v dané zemi nabízeli své služby. Řešením by mohlo být vzájemné uznávání dosažené kvalifikace bez ohledu na to, ve které zemi byla dosažena. Nastává však otázka, zda jsou kvalifikace dosažené v jednotlivých zemích srovnatelné. To je samozřejmě jen jeden příklad z mnoha; můžeme říci, že vlastně jakýkoli zásah státu do ekonomického prostředí a zprostředkovaně i do sociální sféry je v jistém smyslu diskriminací některé skupiny⁹⁹.

Pojmem často používaným ve vztahu ke komunitárnímu právu je tzv. skrytá diskriminace. Význam je de facto stejný jako nepřímá diskriminace, ale pojem skrytá diskriminace s sebou nese jistý psychologický aspekt – naznačuje, že zde existoval záměr a potřeba nějak ho zamaskovat. Alternativně lze pojem chápat jako diskriminaci, která není zjevná, respektive není formální.

⁹⁹ O tomto problému zajímavě pojednává například Rothbard (2001). Každý státní zásah, ať již formou zákona, vyhlášky nebo prostřednictvím veřejných financí apod. považuje za de facto diskriminující jednu skupinu vůči jiné. Uvádí mnoho příkladů od antiimigrační politiky přes státní regulaci jakosti po zákaz obchodu s lidskými orgány po daně. Nezamýšleným důsledkem každého takového státního zásahu do přirozené směny mezi jednotlivci je pak podle Rothbarda znevýhodnění jistého typu směn (popř. jejich úplný zákaz) a tím pádem i znevýhodnění určité skupiny osob. Důsledkem pro ekonomické tržní prostředí, tvrdí Rothbard, je pak především ztráta celkové efektivity.

4. 3 Evropský ombudsman v boji proti diskriminaci

„Princip nediskriminace a rovného zacházení je jedním ze základních principů práva Společenství. Vyžaduje, aby ve srovnatelných situacích bylo postupováno stejně a naopak v rozdílných situacích by nemělo být postupováno stejně, pokud takový postup není objektivně ospravedlnitelný.“¹⁰⁰

Tak se v jednom ze svých rozhodnutí vztahujícím se k potenciální diskriminaci vyjádřil Evropský ombudsman. Určil tak základní princip, podle něhož úřad při vyhodnocování stížnosti postupuje.

Princip nediskriminace je de facto zakódován v samotných kořenech Evropských společenství jako součást principu volného pohybu osob, zboží a kapitálu. Ten říká, že by nemělo být rozlišováno mezi zbožím, službami, ale i osobami (fyzickými či právníckými) podle jejich národní či státní příslušnosti v rámci členských států, resp. měly by být odstraňována diskriminační opatření bránící jejich volnému pohybu. Zákaz diskriminace na základě různých taxativně vymezených kritérií je součástí Charty základních práv Evropské unie, která byla schválena summitem v Nice, stejně jako navrhované podoby ústavy pro Evropu, jež byla v loňském roce zamítnuta referendy ve Francii a Holandsku.

Jako sociální diskriminaci označuje sociologická teorie „fakt a způsob omezování nebo poškozování určitých společenských skupin v jejich právech a nárocích“¹⁰¹.

Diskriminaci se věnuje také ombudsmanem vytvořený Evropský kodex řádné správní praxe, o němž bylo pojednáno v předchozích kapitolách. Ten se s principem nediskriminace vypořádává následovně:

„Při vyřizování žádostí veřejnosti a při přijímání rozhodnutí zajistí úředník dodržování zásady rovnosti zacházení. S příslušníky veřejnosti, kteří jsou ve stejné situaci, se jedná podobným způsobem. Uplatňuje-li se jakýkoli rozdíl v zacházení, zajistí úředník, aby tento rozdíl byl odůvodněn objektivními relevantními rysy daného případu. Úředník se zejména vyvaruje jakékoliv neodůvodněné diskriminace jednotlivých příslušníků veřejnosti na základě národnosti, pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického či sociálního původu, genetických

¹⁰⁰ rozhodnutí Evropského ombudsmana č. 1209/2005/IP, vlastní překlad

¹⁰¹ kol. aut (1996): *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum

*vlastností, jazyka, náboženství nebo víry, politického či jiného přesvědčení, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, postižení, věku či sexuální orientace.*¹⁰²

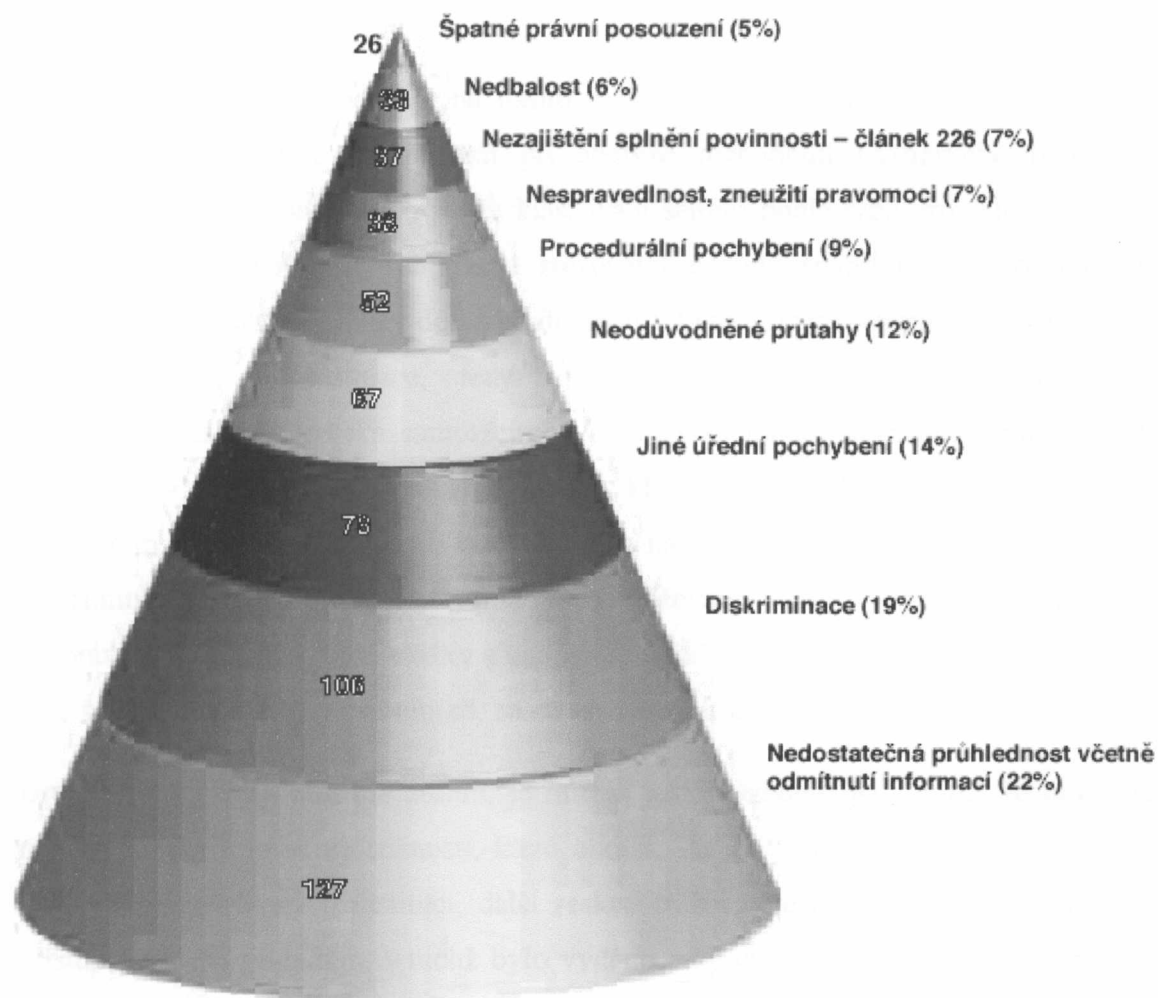
Jak je tedy zřejmé, diskriminace je zde pojímána jako neodůvodněně rozdílné zacházení se dvěma srovnatelnými aktéry. Problematičnost takové definice je nasnadě: není jasné, na základě jakých kritérií budeme určovat, zda je situace, v níž se dva občané nacházejí, stejná či srovnatelná, respektive jaká kritéria jsou pro posouzení stejnosti/rozdílnosti situace rozhodující. Dostáváme se tak k samému jádru problému. Pokud je uplatňováno rozdílné zacházení, pak je příslušný úředník podle citovaného kodexu povinen toto zdůvodnit, a to „objektivními relevantními rysy daného případu“. Jinými slovy, posuzování toho, zda došlo či nedošlo k diskriminaci, závisí především na tom, jakým způsobem je dotyčná odlišnost v zacházení zdůvodněna. To ve svém důsledku znamená, že pod princip nediskriminace nespadá jen rovné zacházení, ale také nerovné zacházení, pokud je dostatečně odůvodněno, tzn. pokud je vysvětleno, proč situace nemohly být nahlíženy jako stejné či srovnatelné. Příslušný článek Kodexu vlastně jen vyjmenovává, jaká kritéria nemohou být k vysvětlení odlišného zacházení použita (věk, národnost příslušnost, sexuální orientace apod.). Jak se s (ne)diskriminací Evropský ombudsman vypořádává v praxi si ukážeme nyní.

Od počátku svého působení vydal Evropský ombudsman více než 1500 rozhodnutí týkajících se diskriminace. Celkový počet jím přijatých stížností, jak bylo uvedeno na předchozích stránkách, je za 10 let něco přes 20 000. Připomeňme si, že standardně spadá mimo pravomoc Ombudsmana přibližně 70% obdržených stížností, šetření, jehož výsledkem je určité rozhodnutí, pak tedy proběhlo okolo 6000. Již z těchto údajů je patrné, že stížnosti na diskriminaci, tvoří značnou část agendy Ombudsmana. Podobně vypovídá i následující graf, kde je diskriminace druhým nejčastějším typem potenciálního porušení řádné správní praxe¹⁰³.

¹⁰² European Code of Good Administration Behavior, article 5

¹⁰³ Graf zachycuje pouze případy, v nichž ombudsman zahájil šetření, nevypovídá tedy o celkovém počtu všech obdržených stížností týkajících se diskriminace.

Graf č. 4 – Klasifikace dle potenciálního porušení řádné správy



Zdroj: Annual Report, 2004

Potenciální diskriminace se tedy týká necelá pětina šetření prováděných Evropským ombudsmanem. Vzhledem k velkému celkovému počtu rozhodnutí týkajících se diskriminace omezíme hlubší analýzu na rozhodnutí přijatá během jednoho roku – tentokrát zvolme rok 2003¹⁰⁴.

Během tohoto roku zahájil ombudsman šetření údajné diskriminace v 39 případech, v nichž dosud vydal rozhodnutí¹⁰⁵. Z celkového počtu vydaných rozhodnutí tedy ta, která se týkají

¹⁰⁴ Volbu roku jsem provedla na základě této úvahy: chtěla jsem analyzovat co nejaktuálnější data. Ta jsou dostupná zatím pouze za rok 2004, zveřejnění rozhodnutí za rok 2005 se v současnosti teprve chystá. Rok 2004 však můžeme v případě Evropského ombudsmana považovat za nestandardní. V jeho polovině byla Evropská unie rozšířena o 10 dalších států.

¹⁰⁵ O celkovém počtu zahájených šetření nejsou dostupná data

potenciální diskriminace, tvoří 19%, tedy přibližně stejný podíl jako v roce následujícím (22%) i předchozím (18%).

Z metodologického hlediska je na tomto místě potřeba zdůraznit především dva velmi důležité faktory, které budou hrát při analýze rozhodnutí Evropského ombudsmana podstatnou roli. Prvním z nich je, že klasifikaci šetření podle typu provádí samotný úřad Ombudsmana, nikoli tedy například stěžovatel osobně (například zaškrtnutím určité kolonky či odpovědí na přímý dotaz úřadu apod.). O tom, které šetření bude označeno jako šetření údajné diskriminace, tedy rozhoduje úřad ombudsmana sám. To má z metodologického hlediska samozřejmě vliv i na charakter stížností, jimiž se budeme zabývat. Za bernou minci totiž přijímáme klasifikaci učiněnou ombudsmanem; a to s vědomím, že některé stížnosti, které bychom například sami vnímali za stížnosti proti diskriminaci (nebo by je tak vnímal sám stěžovatel – ač v ombudsmanových očích nesprávně), spadnou do jiné složky a naopak se v naší složce objeví případy, které bychom jako šetření diskriminace nevnímali, ba co více, nevnímal by je tak ani stěžovatel.

Druhý faktor, který musíme zmínit, je možná ještě významnější – totiž, že ombudsman nezveřejňuje přímo verze stížností, které obdrží. To, co je k dispozici, jsou jisté přepisy stížností, reakce daných institucí, další reakce stěžovatelů atd. Jako analytik mám tedy přístup ke všem případům, v nichž bylo vydáno rozhodnutí, ovšem již „převyprávěným“ Ombudsmanem. To, co analyzuji, tedy nejsou primární data – z nich je ombudsmanem jen citováno. Na druhou stranu však získáváme poměrně podrobný a ucelený přehled o případu; zaznamenány jsou například i obsahy telefonických rozhovorů, zmíněny by měly být všechny dokumenty, jež se k případu vztahují.

Výše uvedené metodologické limity se do analýzy šetření údajné diskriminace promítají již po prvním prolistování některých stížností. V jisté chvíli si totiž uvědomíme, že ačkoli čteme o šetření údajné diskriminace, pojem diskriminace v mnohých z nich vůbec nefiguruje! Můžeme z toho vyvozovat několik závěrů. Předně, stěžovatel sám daný případ jako diskriminaci nevnímal a tudíž ani neoznačoval; domnělé porušení řádné správy zkrátka neměl potřebu nijak „škatulkovat“. Má pocit, že byl nějak znevýhodněn, že mu bylo ukřivděno nebo byla omezena jeho práva, ale nevnímá to jako možnou diskriminaci, naopak Evropský ombudsman ano. Dalším možným vysvětlením pak je, že stěžovatel daný případ jako diskriminaci vnímal, Ombudsman takto šetření i klasifikoval, ale ze zprávy o případu toto označení vypadlo. Třetí variantou může být, že sám stěžovatel případ jako

diskriminaci nevnímá, nevnímá ji tak v zásadě ani Ombudsman, ale případ byl do této složky vložen, protože se šetřením diskriminace svým charakterem nejvíce podobal.

Věnujme se teď na chvíli případům, v nichž se označení diskriminace opravdu objevuje. Ptáme-li se na situace, v nichž stěžovatelé diskriminaci nejčastěji pociťují, pak jsou to jednoznačně konkursy, veřejné soutěže, výběrová řízení, zkrátka situace, kdy byl dotčený v porovnání s ostatními neúspěšný. Z těchto ryze „soutěžních“ situací vychází až devadesát procent všech stížností na diskriminaci. Dotčený jedinec má pocit, že neuspěl nikoli vlastním přičiněním, ale z důvodu nějakých okolností či podmínek, které mohl jen stěží ovlivnit. Důležité však je, že v jeho očích jiní tyto okolnosti ovlivnit mohli; a to především nastavením podmínek konkursu. Stěžovatel si tudíž nestěžuje na fakt, že neuspěl, ale na to, že ani nemohl uspět.

Důvodem neúspěchu je například bariéra daná existencí věkových limitů, ať už explicitně daných¹⁰⁶ nebo vyplývajících de facto z nastavení podmínek výběrového řízení. Například ve stížnosti číslo 2240/2003/(AJ)TN stěžovatelka uvádí, že podmínkou účasti konkursu na oficiální tlumočníky pro Evropský parlamenty bylo získání diplomu po určitém konkrétním datu. Tento fakt vnímá jako diskriminující pro osoby, jež tento diplom získaly dříve, tedy osoby starší. Tím, že stěžovatelka svůj diplom obdržela dříve, byla z konkursu vyřazena.

Podobně častou je stížnost na diskriminaci na základě jazyka nebo národnosti. V konkurech na obsazení některých pozic Evropská unie, resp. její orgány, požadují, aby například uchazeč zdatně ovládal jeden ze tří jazyků, které jsou na její půdě nejčastěji používány, což někteří stěžovatelé vnímají jako diskriminující vůči potenciálním kandidátům, kteří hovoří jinými jazyky a odvolávají se na jazykovou pluralitu Evropské unie jako uskupení. Jiná stížnost je pak směřována proti tomu, že pro obsazení určitého postu v kandidátské zemi byla Uníí požadována osoba s národností v jednom z dosavadních členských států apod.

Ostatní oblasti, v nichž stěžovatelé pociťují diskriminaci nelze jednoduše shrnout pod jednu oblast. Můžeme však konstatovat, že naprostá většina těchto stížností se týká v očích stěžovatelů nevhodného nastavení podmínek určité soutěže. Kritéria pro výběr kandidátů vnímají jako arbitrární, nesouvisející s postem, o nějž by se rádi ucházeli a především: okruh osob, které mají zájem uspět v dané soutěži se pro ně rozděluje. Nyní zde existuje

jedna skupina, která dané kritérium splňuje a nepřináší jí problém a skupina druhá, která sice dané kritérium nesplňuje, ale dané kritérium považuje za irelevantní a nadbytečné. Stěžovatelé vyjadřují přesvědčení, že po vyloučení tohoto kritéria z výběrového řízení, by získali šanci uspět. To, co požadují, bychom tedy mohli souhrnně označit jako „zrovnoprávnění šancí“. Citujeme-li z výpovědi jednoho ze stěžovatelů¹⁰⁷ „jediným kritériem, které by mělo být Komisí pro podobný typ výběrových řízení používáno, by měla být kvalifikace, znalosti a schopnosti“.

Zajímavým momentem, který ve stížnostech zaznamenáváme, je, že stěžovatelé odkazují výhradně k nastavení podmínek konkursu a nikoli již na samotné výsledky konkursu. Neříkají například: „byla jsem diskriminována na základě pohlaví (věku, národnosti nebo jazyka), protože podívejte: uspěli samí muži (mladí, Francouzi nebo anglicky hovořící).“ Diskriminaci tedy zřejmě spatřují v podmínkách, nikoli ve výsledku. Nabízí se tak otázka: bylo by vnímáno jako diskriminace, kdyby ke konkursu byli připuštěni všichni zájemci, ale nakonec by uspěli jen ti mladí (s čerstvým diplomem, hovořící anglicky,...)? Můžeme se domnívat, že ano. Přesvědčením, které zřejmě stojí někde hluboko za těmito stížnostmi na diskriminaci, totiž je jistá představa o spravedlnosti. Taková, že přirozeným důsledkem spravedlivého postupu je pestrost. Zkrátka, že dostanou-li šanci všichni, uspějí zástupci všech zmíněných skupin, tzn. Mladí i staří, Britové i Estonci. Shrneme-li, diskriminace v pohledu stěžovatelů znamená: nedát šanci těm, kteří by jinak možná uspěli a tím zvýhodnit jiné, kterým se snížením konkurence uvolní místo.

Vraťme se však k našemu centrálnímu tématu, kterým je Evropský ombudsman jako instituce stěžování, a podívejme se, jak se ke stížnostem na diskriminaci staví.

Nejprve je třeba si připomenout, že úkolem instituce Evropského ombudsmana, tak jak byla definována v Maastrichtské smlouvě a později prováděcím nařízením¹⁰⁸ je přijímat stížnosti evropských občanů, „které se týkají případů nesprávného úředního postupu institucí nebo orgánů Společenství s výjimkou Soudního dvora a Soudu první instance při výkonu jejich soudních pravomocí.“ Ve vztahu k diskriminaci tak vidíme, že je jeho pravomoc zaměřena na zkoumání diskriminace v rámci úředního postupu či jednání. To

¹⁰⁶ Jako příklad uveďme stížnost na věkové omezení v rámci konkursu na stáž u Evropské komise, která byla určena pro „mladé absolventy universit“ a byl dán věkový limit pro žadatele 30 let – viz stížnost č. 337/2003/ELB.

¹⁰⁷ Tak, jak ji cituje ve svém rozhodnutí č.337/2003/ELB Evropský ombudsman

¹⁰⁸ Rozhodnutí Evropského parlamentu 94/262 ze dne 9. března 1994 o nařízeních a všeobecných podmínkách upravujících povinnosti veřejného ochránce práv, Úř. věst. 1994, L 113/15.

znamená, že, jak sám tvrdí, „není v jeho kompetenci rozhodovat, zda došlo například k porušení smlouvy jednou ze stran, pokud je toto předmětem stížnosti.“¹⁰⁹ Vezmeme-li však v úvahu problém konkursů, soutěží a výběrových řízení, jež jsou častým předmětem stížností na diskriminaci, vidíme ombudsmanovu pravomoc jako limitovanou ještě v jiném směru. Připomeňme, jak bylo uvedeno na začátku této kapitoly, že jako diskriminace je vnímán v zásadě pouze takový rozdíl v zacházení se dvěma osobami ve stejné či podobné situaci, který není „odůvodněn objektivními relevantními rysy daného případu“¹¹⁰. Úkolem Ombudsmana je tedy „pouze“ posoudit, zda odůvodnění, jež mu k případu poskytne dotyčný úředník nebo instituce, je možno nahlížet jako „objektivní relevantní rysy případu“. Vztáhneme-li toto pojetí diskriminace k otázce konkursů, pak můžeme říci, že diskriminace nenastává, pokud jsou kritéria rozhodování objektivně relevantně odůvodněna.

Dostáváme se ke klíčovému zjištění vyplývajícímu ze sledovaných rozhodnutí Evropského ombudsmana týkajících se diskriminace – totiž, že z téměř čtyř desítek provedených šetření Ombudsman konstatoval diskriminaci pouze u dvou. V prvním případě se jednalo o zmíněné věkové limity pro účast na stáži u Evropské komise; po intervenci Ombudsmana bylo toto omezení zrušeno. Ve druhém případě se jednalo o odmítnutí kandidatury osoby s dvojitou národností v konkursu na post, pro nějž byla požadována národnost některého ze států Evropské unie (stěžovatel byl národnosti francouzské a bulharské). V tomto případě Ombudsman konstatoval, že daná instituce nedostatečně ospravedlnila své odmítnutí a vznesl k ní kritickou poznámku a výzvu k odškodnění stěžovatele.

U žádného z ostatních případů nebyla diskriminace ani jiné porušení řádné správy shledáno. Znamená to, že buď nebyla žádná diskriminace nalezena, nebo byla dotyčnou institucí či jejími představiteli dostatečně ospravedlněna, tzn. instituce poskytla dostatečné odůvodnění, proč zvolila ten či onen postup. Uveďme si jeden příklad, na němž můžeme demonstrovat, jakým způsobem šetření probíhá.

*Příklad stížnosti*¹¹¹

Stěžovatel se hlásil do konkursu. Jednou z podmínek pro účast v něm bylo úplné vyplnění úvodního formuláře. Před zahájením prvního kola soutěže obdržel od dané instituce

¹⁰⁹ Cit. dle rozhodnutí č. 1379/2003/JMA

¹¹⁰ European Code of Good Administration Behavior, article 5

¹¹¹ Čsl.

oznámení, že byl z účasti v konkursu vyřazen, neboť jeho přihláška nebyla vyplněna *úplně*. V poli národnost na přiložené kopii formuláře se nacházelo prázdné místo. Stěžovatel okamžitě zaslal instituci omluvný dopis s fotokopii různých dokladů potvrzujících jeho národnost a žádost o opětovné zařazení do konkursu. Odpověď instituce pouze potvrdila vyřazení kandidáta z důvodu neúplného vyplnění přihlášky. Na dotaz ombudsmana, který po obdržení stížnosti zahájil šetření, instituce vypověděla, že určitá národnost byla jedním z požadavků na přípuštění ke konkursu. Vzhledem k tomu, že ji však na základě neúplně vyplněné žádosti kandidáta nemohla ověřit, byl kandidát vyřazen. Ombudsman toto vysvětlení přijal a konstatoval, že nedošlo k porušení řádné správy.

Uvedený příklad ukazuje, jakou podobu může mít takové dostatečné odůvodnění rozdílného zacházení. Vzhledem k tomu, že určitá národnost byla jedním z kritérií požadovaných na kandidátech konkursu a stěžovatel opomněl vyplnit příslušné políčko, byl z konkursu vyřazen bez nároku na vzetí zpět. Ombudsman v tomto případě posuzoval vysvětlení instituce, respektive existenci nějakých pravidel, jež by toto umožňovala. Po zjištění, že takové pravidlo opravdu existuje, dal za pravdu instituci.

Ve světle tohoto příkladu se zdá zřejmé, že to, co ombudsman posuzuje především, je postup, nikoli obsah. Existence obhajitelných pravidel je tím kritériem, na jehož základě rozhoduje. Relevantním faktorem tak může být i uvedené opomenutí uvést národnost. Neformálnost instituce ombudsmana, tak jak byla vyzdvihována zastánci, zde tudíž poněkud ustupuje do pozadí. V podobných případech totiž ombudsman nesehrává roli kritika odosobnělého byrokratického přístupu a do důsledku uplatňovaných pravidel; spíše se můžeme přiklonit k pohledu na Ombudsmana jako na kontrolora dodržování těchto pravidel.

Výsledky šetření stížností na diskriminaci, které byly Ombudsmanovi směřovány, tedy motivu ombudsmana jako mocného ochránce občanů proti silnému státu také příliš nenahrávají; diskriminaci jako porušení principů řádné správy konstatovala instituce Evropského ombudsmana jen v nepatrném množství případů. (Můžeme se domnívat, že pokud by byly takové statistiky zveřejňovány, naděje vkládané občanem do pozitivního vyřešení jeho stížnosti by jistě poklesly, možná by také poklesl počet stížností ombudsmanovi adresovaných.) Celkový obraz instituce, tak jej můžeme hodnotit na základě jím uveřejňovaných hromadných statistik je však jiný, k občanům jaksi příznivější, jak bylo ukázáno v předchozí kapitole. Může zde samozřejmě hrát svou roli i fakt, že

nařčení z diskriminace je v současném prostředí „politicky korektní“ Evropské unie zkrátka nepřijatelné, tzn. že si je daná instituce přísně ohlídá. Jakýkoli zárodek potenciálně úspěšné stížnosti na diskriminaci je tak řešen již v raných fázích případu, a tudíž na šetření Ombudsmana nakonec vůbec nedojde. To je jedna z variant. Jiným vysvětlením samozřejmě může být, že evropské instituce zkrátka nediskriminují, respektive že stěžovatelé si jejich jednání jako diskriminační pouze chybně vysvětlují.

Nabízí se však také vysvětlení načrtnuté v předchozí kapitole – tedy, že instituce ombudsmana je vklíněna mezi dva mlýnské kameny (občana a orgány EU), mezi nimiž musí své postavení pečlivě balancovat. Nařčení z diskriminace by pro současnou, nikterak pevnou¹¹², pozici Evropské unie jako svazku nebylo ničím příjemným. Současně však některá administrativní rozhodnutí nebo postupy vnímají občané jako nespravedlivé. Aby instituce ombudsmana obhájila nejen svoji existenci, ale možná především existenci evropské administrativy, musí však vykazovat nějakou činnost, respektive musí nějaké porušení řádné správy nacházet a také je nacházet; ovšem jinde než v oblasti diskriminace¹¹³. Je-li tedy celkový obraz výsledků šetření ombudsmana takový, že porušení řádné správy není shledáno v 47% případů, pak v případě šetření údajné diskriminace je tento poměr až 95%. Pokud bychom měli soudit pouze na základě těchto ukazatelů, pak diskriminaci nevnímáme jako bolavé místo evropské administrativy; porušení řádné správy ombudsman nachází v jiných, možná veřejně méně bolavých oblastech jako neposkytnutí informace apod.

Vraťme se nyní k sociologickým teoriím byrokracie, jež byly nastíněny v úvodu této kapitoly. Co nám v jejich světle ukazují uvedené případy, s nimiž jsme se setkali při analýze rozhodnutí Evropského ombudsmana? Z hlediska autority instituce ombudsmana v rámci ostatních orgánů Evropské unie se zdá, že již zmiňovaná dualita jeho instituce se projevuje i v této oblasti. Z Crozierovy teorie organizace plyne, že moc, respektive autorita nadřízených nad podřízenými, je zajišťována dvěma kanály – určováním a zajišťováním formálních pravidel a z druhé strany pak udělováním výjimek, resp. ignorováním těchto pravidel. Tuto teorii můžeme ze vztahu nadřízených a podřízených (tedy manažerů a dělníků v Crozierově analýze) transformovat i na instituci deklaratorně nezávislého Evropského ombudsmana. Přijměme jako axióm, že pokud má tato instituce fungovat, musí

¹¹² Koneckonců, instituce Evropského ombudsmana byla založena mimo jiné s cílem toto postavení Evropské unie v očích občanů upevnit, přiblížit jim její administrativu a dát jim do rukou nástroj na obranu proti jejím rozhodnutím, která by mohla být vnímána jako nespravedlivá.

¹¹³ Ačkoli ta je druhým nejčastějším důvodem pro šetření Evropského ombudsmana.

disponovat alespoň nějakou autoritou. Tu si může zajišťovat především dvěma cestami. Zaprvé, určováním a zajišťováním pravidel, což se v našem případě projevuje například vytvořením kodexu řádné správy a jeho prosazením v Evropském parlamentu, hlavně však samotným vydáváním rozhodnutí, v nichž určuje, zda daná pravidla byla či nebyla porušena. Za druhé, zmíněným udělováním výjimek, respektive vyhodnocováním samotných pravidel, tedy nikoli pouze hodnocením jejich dodržování. Například rozhodne-li ombudsman o tom, že existence věkových limitů pro účast v jistém konkursu je diskriminující, pak tím mimo jiné obchází pravidlo, které bylo v daném případě použito. Zde je patrné prosazování jakési „přirozené spravedlnosti“, resp. equity, tak jak byla popsána v předchozích kapitolách. Zatímco soudy (s jistou výjimkou ústavního soudu) de facto neposuzují samotná pravidla, ale „pouze“ jejich dodržování, pak systém equity můžeme vnímat jako průnik méně formálního anglosaského práva do formálnějšího kontinentálního.

Podíváme-li se touto optikou znovu na výše uvedený příklad, kdy byl žadatel pro ryze formální chybu vyřazen z konkurzu, pak zde vidíme další pole pro vyvažování – ombudsman pendluje mezi jakousi formalitou dodržování pravidel a zmíněnou equity, kterou v tomto smyslu můžeme vnímat jako odkaz k „přirozené spravedlnosti“.

5. Závěrem

Instituce Evropského ombudsmana vznikla s deklarovaným cílem dát evropským občanům nástroj k účinnější kontrole evropské administrativy a přiblížit tak celý projekt Evropské unie „běžnému občanovi“. Tyto dva cíle jsou teoreticky souřadné: tendence zavádět do státní správy mechanismy odpovědnosti, mezi něž je možno řadit i instituci ombudsmana, je také snahou posílit legitimitu celého projektu Evropské unie; získat pro něj občany. Je však sporné, zda legitimita, kterou poskytují kontrolní úřady, přibližuje EU občanovi anebo naopak přispívá k jeho pocitu bezmocnosti a občanské nesvéprávnosti.

Evropský ombudsman je zvláštní institucí-osobou. Duální existenci může nést, protože tatjako instituce na sebe váže relativně silný narativní motiv ombudsmana jako „mocného ochránce slabých vůči přesile v podobě evropské byrokracie“. V tomto kontextu byla instituce ombudsmana vnímána jako obranná – jejím cílem je především bojovat (spolu

s občany v nouzi) proti byrokracii, která projevuje tendenci odchylovat se od svého původního účelu - služby občanům a stávat se systémem *per se*, tedy fungujícím nezávisle na potřebách občanů (Merton). Důsledné uplatňování weberiánské racionality vede k celkové iracionalitě systému. K boji proti tomuto „přemístění cílů“ je však ombudsman vybaven prostředky povýtce omezenými. Zdrojem ambivalence této instituce může být již fakt, že je zřizována samotným státem, nad jehož fungováním má *de facto* vykonávat kontrolu. Tím se jeho pozice štěpí mezi snahu zachovat si v očích občanů nezávislost na organizacích, jež má kontrolovat, a na druhé straně naplňovat cíl přiblížit Evropskou unii jako uskupení vzdálenému občanovi. Prostředky, jež k tomu může využívat, nejsou ve srovnání s jinými kontrolními orgány nikterak silné – vlastně se omezují pouze na více či méně razantní doporučení směřované k dotyčné instituci, v případech „těžšího provinění“ může podat hlášení Evropskému parlamentu. Není tedy oprávněn nikterak sankcionovat. Prostředkem, který naopak hojně využívá, jsou mediální prezentace a důsledné uveřejňování jednotlivých případů. Spíše než sankcemi tedy působí jakousi morální autoritou, resp. hrozbou nechtěné medializace; tento prvek zřejmě vyvažuje zmíněnou slabost ostatních.

Instituce ombudsmana má své kořeny v kontinentální Evropě, respektive v systémech kontinentálního práva, což naznačuje další souvislosti. Na rozdíl od anglosaského práva je totiž kontinentální právo postaveno na co nejpreciznější formulaci psaných zákonů, která je pak alfou i omegou soudních sporů. Slabiny tohoto systému se ukazují především v dynamicky se rozvíjejících společnostech druhé poloviny 20. století. Proces tvorby zákonů se najednou zdá pomalý a zákony nedokonalé. Principy, které nejsou kodifikovány, tzn. nemají přesnou písemnou formulaci v zákonech, nejsou před soudem vymahatelné. V tomto smyslu můžeme instituci ombudsmana vnímat jako jistý průnik flexibilnějšího anglosaského systému do práva kontinentálního. V něm není veden ani tak konkrétními ustanoveními zákonů jako spíše obecně definovanými principy¹¹⁴. Z pohledu kontinentálního práva se tak pohybuje *de facto* v oblasti právního vakua. Pokrývá oblast zákonem neupravenou nebo upravenou jen volně. V souladu s anglosaským právem se zabývá i případy, které nejsou upraveny zákonem; můžeme dokonce říci, že to je jeho hlavní pole působnosti. V systému, který vychází z kodifikovaného práva, měl funovat jako jedna z pojistek proti jeho přirozeným nedokonalostem. Nacházíme zde ještě jeden aspekt. Hlavní rozdíl mezi právně pojatou spravedlností a tzv. *equity* je v pramenech, z nichž

vychází. Zatímco právně definovaná spravedlnost opírá svá rozhodnutí o kodifikované právní normy, tzv. *equity* klade důraz na flexibilitu a férovost – odkazuje „pouze“ k obecným principům, mravním normám. Ombudsman v tomto smyslu reprezentuje také návrat k dávnému systému *equity* – přirozené spravedlnosti.

Empirická část práce je analýzou fungování instituce Evropského ombudsmana v praxi. Ze statistik vyplývá, že vlastní šetření je ombudsmanem zahájeno jen u desetiny z přijatých stížností. Necelé tři čtvrtiny přijatých stížností jsou již v úvodu vyhodnoceny jako nespádající do pravomoci Evropského ombudsmana, ve zbylé čtvrtině není v mnohých případech zahájeno šetření z důvodu „nedostatečných podkladů pro jeho zahájení“. Tato velmi nízká primární „úspěšnost“ občanů – stěžovatelů zmiňovaný motiv ombudsmana jako mocného ochránce lehce zamlžuje. Instituce Evropského ombudsmana vznikla mimo jiné ve snaze posílit legitimitu Evropské unie. Nese tudíž svůj díl odpovědnosti za důvěryhodnost evropských institucí v očích Evropanů. V tomto úhlu pohledu by se proto jevilo jako kontraproduktivní, kdyby výsledky jeho činnosti ukazovaly evropské instituce jako veskrze nepřístupné byrokratické molochy, proti nimž slabý občan jaksi „nemá šanci“, a to ani za pomoci ombudsmana. Role Evropského ombudsmana se v tomto smyslu tak trochu podobá známé pohádce o chytré horáky, která musela ke králi přijet-nepřijet, oblečená-neoblečená a navíc s darem-nedarem. Ombudsman musí odhalit některá pochybení, ale nesmí jich být příliš mnoho, musí získat důvěru ze strany občanů, ale nikoli na úkor důvěry v instituce EU, musí být „objektivní“, ale zároveň na straně všech. Pro občana „mocný ochránce“, pro úřady „PR manažer“, který přibližuje veřejnosti jejich práci.

Zdá se tedy, že instituce Evropského ombudsmana je v jistém smyslu odsouzena k neustálému balancování. Pohybuje se mezi občanem a orgány Evropské unie, mezi oblastí kodifikovaného práva a jakousi „přirozenou spravedlností“. Má být ochráncem občanů proti formalizované byrokracii a zároveň posilovat legitimitu této byrokracie. Musí fungovat jako prostředník i soudce, jako obránce (slabého občana) i útočník (sám vyhledávat oblasti, v nichž vidí potenciální porušování řádné správy). Pendluje mezi formálností dodržování psaných pravidel a „*equity*“ jako jakousi vyšší spravedlností. Tato snaha „sedět na dvou židlích“ – můžeme-li věřit zprávám samotného ombudsmana - ovšem nemaří jeho příležitosti pomáhat v konkrétních kauzách oběma stranám. Nepochybně je to

¹¹⁴ O nich bylo blíže pojednáno v kapitole 2.7.

tím, že ombudsman nabízí jako „třetí“ nezávislá strana zprostředkování. Úspěch tohoto zprostředkování pak spočívá v ochotě evropských institucí vytvářet Goffmanův tým spolu s ombudsmanem a stěžovatelem v představení, které demonstruje vstřícnost EU institucí vůči občanům.

Literatura

- Conk, J. (1997): *Instituce ombudsmana*. Praha: UK
- Coser, L. A. (1977): *Masters of Sociological Thought: Ideas in Historical and Social Context*. New York: Harcourt Brace Jovanovich
- Edgecomb, A. (2006): *Equity in a Nutshell.*, Sydney: Lawbook Co.
- Gil-Robles, A.(1979): *El defensor del Pueblo*. Madrid: CIVITAS
- Gonzáles, F.O.(1997): *La integración y sus instituciones*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina
- Gove, S.K.(2003): „Bringing representation home: State legislators among their constituencies“ in: *Perspective on Political Science*. Washington, vol. 32
- Habermas (2002) in <http://www.leftwingreview.com>
- Heede, K. (1997): *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*. London: CUP
- Hrabcová, P.(2003): *Věcné problémy a praktické zkušenosti s institucí ombudsmana*. Brno: KVOP
- Kabele, J. (2005): *Z kapitalismu do socialismu a zpět*. Praha: Karolinum
- kol. aut. (2001): *Código Europeo de Buena Conducta Administrativa*. Luxembourg: Office for Publications of the Euroean Communities
- kol. aut.(2001): *European Ombudsman and National Ombudsmen or Similar Bodies: Comparative Tables*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities
- kol. aut (2005): *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*. Luxembourg: Office for Publications of the European Communities
- kol. aut.(2002): *What can the European Ombudsman do for you?* Luxembourg: Office for Publications of the European Communities
- kol. aut.(1998): *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum
- Mises, L. von (2002): *Byrokracie*. Praha: Liberální institut
- Merton, R. (2000): *Studie ze sociologické teorie*. Praha: SLON
- Muñoz, F.P., Parga, M.O. eds.(2000): *Los defensores del Pueblo en España de 2000*. Santiago de Compostela: Fundació Alfredo Brañas
- Ochrana, F.(2001): *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press

- Puymbroeck, R.V.(2000): *Comprehensive legal and judicial development*. Washington: The World Bank
- Rore (2002): *Discrimination on Internal Market*. London: SAGE
- Rothbard, M.N.(2001): *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut
- Ruibal, P. (2001): *El Defensor del Pueblo Europeo – Realidad y Utopía*. Madrid: USC
- Russel, J.(2004): „Advanced democracies and the new policy“ in: *Journal of Democracy*. Baltimore: Vol. 15
- Söderman, J. (2005): *The Early Years of the European Ombudsman*. Luxembourg: Office for Official Publications of EC
- Skulová, S. (2003): „Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy“ in: *Právník* 6/2003
- Sládeček, V.(2000): *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: C.H.Beck
- Stacey, F.(1978): *Ombudsmen compared*. Oxford: Clarendon
- Šilhánová, L. ed. (1993): *Proč ombudsman v České republice?* Praha: Český helsinský výbor
- Vera-Santos, J.M.(2002): *El defensor del Pueblo en la constitución y en los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales
- Winder, R.(2003): „Organizational dynamics and development“ in: *Futurics*, St. Paul: vol 27

Internetové zdroje:

<http://www.eu-ombudsman.eu.int/>

<http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=789#2>

<http://www.wikipedia.org>