Evropský veřejný ochránce práv

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. *Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtina (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší* politice týkající se jazyků a překladů [Odkaz].

Rozhodnutí o tom, jak Evropská komise řídí pohyby „otáčivých dveří“ svých zaměstnanců (OI/1/2021/KR)

Rozhodnutí
Případ OI/1/2021/KR - **Otevřeno dne** 03/02/2021 - **Rozhodnutí ze dne** 16/05/2022 - **Dotčený orgán** Evropská komise (Další šetření není důvodné) |

Vzhledem k tomu, že EU je stále více pověřena většími pravomocemi v oblasti obrany až po zdravotní péči, má zásadní význam důvěra veřejnosti ve správu. Jakékoli domněnky, že státní zaměstnanci sledují soukromé zájmy, které jsou v rozporu s jejich veřejnou prací, jsou proto velmi škodlivé. Evropský veřejný ochránce práv již dlouho označil fenomén „otáčivých dveří“ za fenomén, který může poškodit důvěru veřejnosti, pokud nebude náležitě řízen. Dokonce i malý počet vysoce profilových pohybů může způsobit značné znepokojení veřejnosti a způsobit poškození pověsti. Toto strategické šetření se zaměřilo na 100 dokumentů Evropské komise „otáčivých dveří“ s cílem určit oblasti, kde je třeba zlepšit, a vést zbytek správy EU pro budoucnost.

Šetření veřejné ochránkyně práv zjistilo skutečné zlepšení, neboť se touto otázkou naposledy zabývala, včetně pokynů, jak provádět přísnější přezkumy každého kroku.

V některých případech však Komise schválila žádosti bývalých vedoucích pracovníků o zahájení činnosti, a to navzdory výhradám ohledně toho, zda by podmínky uložené na stěhování zmírnily potenciální rizika (jako je střet zájmů a přístup ke znalostem nebo kontaktům v rámci správy). Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že takové přesuny by měly být povoleny pouze v případě, že činnost může podléhat omezením, která odpovídajícím způsobem zmírňují rizika a která mohou být věrohodně sledována a prosazována.

Pokud taková omezení a prosazování nejsou možné, měla by Komise dočasně zakázat bývalým zaměstnancům, aby se ujali zamýšlených pracovních míst. Pokud tak neučiní, hrozí podcenění žíravých účinků v průběhu času, kdy tito úředníci přinášejí své znalosti a sítě do souvisejících oblastí v soukromém sektoru, a související poškození dobré pověsti EU.

Při schvalování činnosti se zmírňujícími opatřeními by Komise měla prozkoumat celou škálu dostupných opatření. Komise by například mohla podmínit schválení nového zaměstnání tím, že zaměstnanec obdrží od nového zaměstnavatele závazek, že omezení uložená Komisí budou zveřejněna na internetových stránkách nového zaměstnavatele. Komise by měla přinejmenším požadovat, aby (bývalý) zaměstnanec předložil důkazy o tom, že uložená omezení byla sdílena s novým zaměstnavatelem.

Obtíže, s nimiž se Komise setkala při kontrole dodržování předpisů, vedly veřejnou ochránkyni práv k tomu, aby zopakovala svůj návrh, aby Komise zveřejňovala včasnější informace o všech činnostech bývalých vedoucích pracovníků po skončení služby, které posuzuje. To by zlepšilo veřejnou kontrolu těchto rozhodnutí, což je nezbytné pro účely sledování.

Pozadí

1. Když veřejní činitelé opustí administrativu, aby zaujali pozice v soukromém sektoru, označují se jako procházející „otáčivými dveřmi“. Zatímco bývalí zaměstnanci mají základní právo pracovat poté, co opustí administrativu EU, musí to být vyváženo riziky, která mohou tyto kroky představovat pro zájmy orgánu EU a veřejný zájem. Je rovněž třeba vzít v úvahu vnímání těchto kroků veřejností, pokud jde o pověst správy EU.

2. Aby bylo možné řešit problém otáčivých dveří, má správa EU zvláštní pravidla, jimiž se tyto pohyby řídí. Ty jsou stanoveny ve služebním řádu EU [1] .

3. Pokud zaměstnanci hodlají zahájit činnost do dvou let od opuštění administrativy EU nebo na neplacené dovolené, musí k tomu požádat o povolení. Služební řád EU stanoví, že existuje-li riziko střetu zájmů, může Komise buď zakázat zamýšlená pracovní místa, nebo rozhodnout o stanovení podmínek nebo omezení činností bývalých zaměstnanců v novém zaměstnání [2] . Tato omezení musí být nezbytná pro dosažení legitimního veřejného zájmu a musí být přiměřená. [3] Pravidla rovněž zahrnují zvláštní zákaz po dobu jednoho roku, pokud jde o vyšší úředníky, kteří se podílejí na lobbování vůči svému bývalému orgánu EU v záležitostech, za něž byli během posledních tří let ve službě odpovědní. [4]

4. Jako největší orgán EU, jehož činnost má široký a stále citlivější dosah, by Evropská komise měla stanovit normy v této oblasti. V roce 2018 přijala Komise rozhodnutí [5] , v němž stanovila svá vnitřní pravidla, jimiž se řídí, jak se zabývá otáčivými dveřmi [6] .

Šetření

5. V předchozím šetření [7] týkajícím se řízení otáčivých dveří ze strany Komise veřejná ochránkyně práv uvedla, že se v budoucnu bude zabývat tím, jak bude tato záležitost řešena na konkrétních útvarech Komise.

6. V únoru 2021 zahájila veřejná ochránkyně práv [8] toto šetření, aby prozkoumala, jak Komise vyřizuje žádosti (současných i bývalých) zaměstnanců o schválení: a) zahájit pracovní činnost po opuštění Komise a b) zahájit tyto činnosti během neplacené dovolené z osobních důvodů [9] .

7. V průběhu šetření provedl vyšetřovací tým veřejného ochránce práv inspekci vzorku 100 rozhodnutí přijatých Komisí v letech 2019, 2020 a 2021. S cílem určit, které spisy je třeba přezkoumat, veřejný ochránce práv nejprve požádal Komisi, **aby vyjmenovala počet žádostí o výkon pracovních činností, jimiž se zabývala v** posledních dvou letech, podle následujících ustanovení služebního řádu EU: Článek 16, který se týká „ *činnosti po odchodu z Komise“* , a článek 12b ve spojení s článkem 40 (nazývaným článek 12b40), který se týká „ *neplacené dovolené k výkonu vnější činnosti“* . Na základě tohoto výsledného statistického přehledu podala veřejná ochránkyně práv své žádosti o kontrolu. [10]

8. Vyšetřovací tým veřejné ochránkyně práv se rovněž dvakrát sešel se zástupci Komise, aby objasnil otázky, které vyvstaly při kontrole spisů týkajících se rozhodnutí [11] a o opatřeních Komise v návaznosti na předchozí šetření [12] .

Šetření se týkalo vzorku **100 rozhodnutí** přijatých Komisí.

a) Šetření se týkalo **80 spisů** (týkajících se 87 činností) týkajících se žádostí o povolení **vykonávat poslužnou pracovní činnost** bývalých zaměstnanců Komise.

Komise jednu z těchto žádostí zamítla.

Zbývající žádosti byly schváleny, často s omezeními. Třetina žádostí se týkala práce v soukromém sektoru.

Tyto činnosti lze kategorizovat takto: 30 soukromého sektoru (z toho pět pro advokátní kanceláře a 13 pro poradenské společnosti); 19 Vzdělávání/akademická obec; 15 neziskových/think-tanků/občanské společnosti; 13 vystoupení/účast na konferencích; 10 Veřejný sektor.

Převážná většina bývalých zaměstnanců byli stálí členové veřejné služby EU (dále jen „úředníci“). Součástí kontrolovaných spisů byli rovněž tři bývalí dočasní zaměstnanci a dva smluvní zaměstnanci, jejichž smlouvy jsou časově omezené.

B) Šetření se týkalo **20 rozhodnutí** přijatých o žádostech o povolení **pracovní činnosti pro zaměstnance na neplacené dovolené** . Některé spisy se týkaly žádostí o obnovení schválení probíhajících činností.

Rozhodnutí lze kategorizovat takto: šest rozhodnutí týkajících se žádostí o práci v soukromém sektoru a čtyři žádosti o obnovení schválení probíhajících činností v soukromém sektoru; pět rozhodnutí týkajících se žádostí o práci ve veřejném sektoru (včetně mezinárodních organizací) a čtyři žádosti o obnovení schválení probíhajících činností ve veřejném sektoru; jedno

rozhodnutí týkající se žádosti o absolvování vysokoškolského kurzu.

Těchto 20 rozhodnutí zahrnovalo jedno zamítnutí, které se týkalo žádosti o obnovení. Ostatní rozhodnutí byla příznivá a v některých případech byly stanoveny podmínky.

Praxe Komise poté, co veřejná ochránkyně práv uzavřela své předchozí šetření

Rozhodnutí Komise o pracovních činnostech po ukončení služby

9. Když zaměstnanci opustí Komisi, Komise je požádá, aby podepsali prohlášení potvrzující, že jsou si vědomi svých povinností vyplývajících ze služebního řádu, pokud jde o výkon činností po skončení služebního poměru, do dvou let od jejich odchodu a že je třeba oznámit Komisi 30 pracovních dnů před jakýmkoliv úmyslem v tomto ohledu [13] .

10. Komise vyřizuje žádosti o pracovní činnosti po ukončení služby do 30 pracovních dnů. Generální ředitelství Komise pro lidské zdroje tyto žádosti vyřizuje a konzultuje s dalšími útvary Komise (například generálním ředitelstvím, kde jednotlivec pracoval, a právní službou Komise) při sestavování posouzení žádostí.

11. Za účelem zjištění rizik střetu zájmů, které mohou vést k pracovním činnostem (bývalých) úředníků po skončení služebního poměru, bere Komise v úvahu přesné úkoly vykonávané (bývalým) úředníkem v Komisi, zamýšlenou činnost, souvislost mezi nimi a riziko jakéhokoli skutečného, potenciálního nebo domnělého střetu zájmů [14] .

12. V návaznosti na návrhy veřejné ochránkyně práv v souvislosti s jejím předchozím šetřením, jak Komise zvládá situace „otáčivých dveří“ [15] , poskytla Komise všem svým útvarům pokyny, které je třeba použít při posuzování možných střetů zájmů mezi žádostí bývalého zaměstnance o výkon činnosti po skončení služby a úkoly vykonávanými během posledních tří let služby. Na setkání s vyšetřovacím týmem veřejné ochránkyně práv Komise uvedla, že tato praxe přispěla k podloženému posouzení rizik střetu zájmů, k nimž mohou žádosti vést.

13. Komise uvedla, že v letech 2019 až 2021 zamítla deset žádostí bývalých zaměstnanců o práci po ukončení služby, včetně žádosti vyššího vedoucího pracovníka. [16] Podle Komise to odráží její činnost při zvyšování informovanosti zaměstnanců, včetně poskytování „předběžného poradenství“ před podáním žádostí.

14. Komise uvedla, že využívá možnosti zakázat činnost po poskytnutí služby, což je nejrozsáhlejší opatření, pouze jako krajní možnost, pokud zjištěné riziko nelze zmírnit jinými prostředky, jako jsou:
- Omezení rozsahu požadované činnosti a zákaz zaměstnanci zabývat se záležitostmi souvisejícími s prací vykonanou během posledních tří let služby (dále jen „oddělování“).

- Zabránit bývalému zaměstnanci v tom, aby měl (určité) profesní kontakty s bývalými kolegy nebo aby zastupoval protichůdné strany po stanovenou dobu (dále jen „doba rozmyšlené“).

Komise rovněž uvedla, že zákaz lobbování a obhajoby uplatňuje přísně [17] .

15. Bývalí zaměstnanci nesmějí svým novým zaměstnavatelům, kolegům nebo klientům poskytovat poradenství v záležitostech, v nichž by neměli pracovat (v rámci omezení účelových vazeb). To by představovalo porušení uložených omezení.

16. Komise dodala, že existuje několik způsobů, jak zajistit soudržnost svých rozhodnutí o (bývalých) činnostech zaměstnanců po skončení služby. Smíšený výbor [18] je konzultován, jakož i právní služba a generální sekretariát, aby bylo zaručeno, že každý návrh rozhodnutí je přesný a v souladu s podobnými případy. Kromě toho pro (bývalé) vedoucí pracovníky vydává stanovisko také kabinet odpovědného komisaře. A konečně, i když je každý případ posuzován sám o sobě, generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost (GŘ HR) rovněž zohledňuje dřívější omezení uložená v podobných případech.

Postup Komise pro vyřizování žádostí o schválení činností po ukončení služby od (bývalých) zaměstnanců na základě článku 16 služebního řádu EU



Sledování a prosazování souladu s rozhodnutími Komise

17. Komise je toho názoru, že její bývalí zaměstnanci dodržují nejvyšší etické normy a věří, že budou dodržovat podmínky a omezení, která jsou jim uložena, jakož i své obecné povinnosti vyplývající ze služebního řádu EU, které jsou jim připomenuty při odchodu z veřejné služby.

18. Zatímco Komise *žádá* bývalé zaměstnance, aby o omezeních informovali svého nového zaměstnavatele, *nevyžaduje* to. Komise se domnívá, že není schopna zasahovat do vztahu mezi bývalými zaměstnanci a jejich novým zaměstnavatelem. Nepožaduje proto důkazy o tom, že uložená omezení jsou sdílena s novým zaměstnavatelem.

19. Komise vysvětlila různé způsoby, jakými sleduje omezení:
- Rozhodnutí sdílí s příslušnými útvary Komise, pokud jsou k dispozici zaměstnancům, pro něž jsou rozhodnutí relevantní.
- Externí kontrola ze strany jiných institucí, veřejnosti a třetích stran, mimo jiné prostřednictvím monitorování mediálních zpráv. Pro ty, kteří chtějí provést takovou externí kontrolu, existují různé způsoby, jak získat přístup k nezbytným informacím. To lze nalézt prostřednictvím: i) konzultace s výročními zprávami Komise o pracovní činnosti vyšších úředníků po skončení služebního poměru [19] ; II) přístup veřejnosti k žádostem o dokumenty; a iii) otázky poslanců Evropského parlamentu.
- Odpovídající opatření ze strany Komise v případě každého údajného porušení předpisů. V této souvislosti má vyšetřovací a disciplinární úřad Komise (IDOC) pravomoc provádět vyšetřování. Na konci disciplinárního řízení může Komise uložit bývalému zaměstnanci sankce, jako je snížení nároků na důchod [20] .

Komise se domnívá, že tyto vnitřní a vnější prostředky kontroly spolu s odrazujícím účinkem disciplinárních opatření [21] jsou vhodné a přiměřené zjištěným rizikům.

20. Rizika střetu zájmů se však mohou projevit. Nejčastější rizika jsou spojena s možným zneužitím bývalých zaměstnanců profesních kontaktů vytvořených v aktivní službě s cílem získat privilegovaný přístup k Komisi. Komise se však domnívá, že tato rizika jsou účinně zmírňována dočasnými zákazy těchto profesních kontaktů v kombinaci se zvyšováním informovanosti zaměstnanců, pro něž je zákaz relevantní.

21. Komise dodala, že jakmile zjistí, že se objevilo riziko, okamžitě kontaktuje bývalého dotčeného zaměstnance. Komise uvedla, že je povinna prokázat, že k porušení povinností došlo.

22. Komise zveřejňuje výroční zprávu o pracovní činnosti vyšších úředníků po skončení služebního poměru. [22] Tato zpráva obsahuje podrobnosti o případech, kdy byl uplatněn roční zákaz lobbování a obhajoby (viz bod 14). Zprávy za roky 2019 a 2020 rovněž obsahují statistické informace o oblastech pracovních činností vykonávaných bývalými vyššími úředníky.

Rozhodnutí Komise o žádostech o vnější činnost zaměstnanců na dovolené z osobních důvodů

23. Zaměstnanci, kteří během dovolené z osobních důvodů [23] předpokládají výkon vnější činnosti, musí získat předchozí povolení Komise v souladu s článkem 12b služebního řádu EU (viz poznámka pod čarou 1) a pravidly stanovenými Komisí pro vnější činnosti a úkoly [24] . Tato schválení musí být každoročně obnovována a znovu posuzována s každou žádostí o obnovení. V souvislosti s žádostmi o obnovení mohou být uložena nová omezení, pokud se Komise dozví o rizicích, která je třeba zmírnit.

24. Pokud zaměstnanec předloží žádost, Komise uvedla, že provede komplexní posouzení rizik

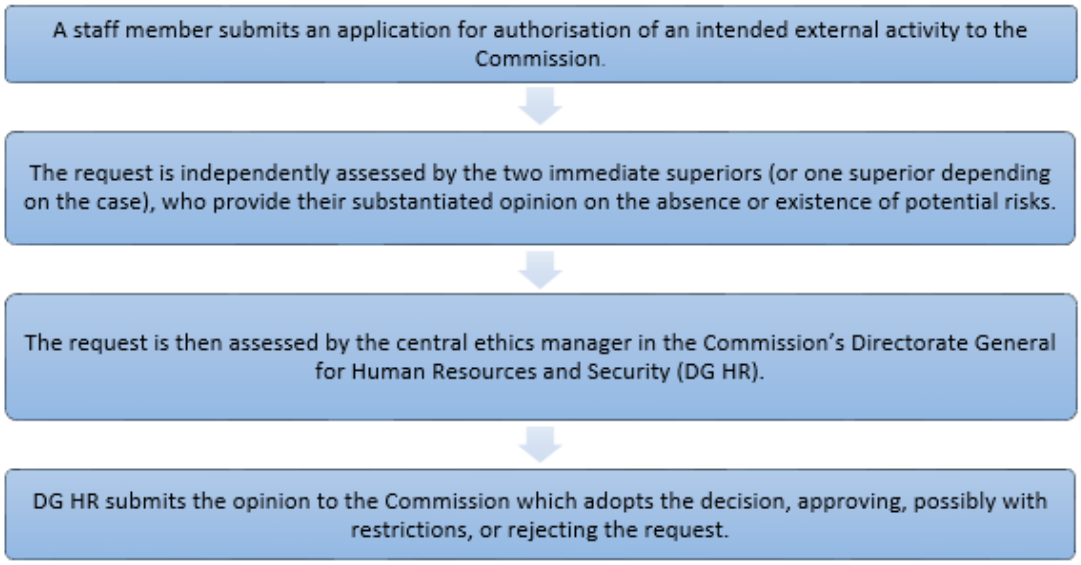
požadované činnosti. Toto posouzení by zahrnovalo konzultaci se zaměstnancem s cílem posoudit, zda existuje riziko střetu zájmů v souvislosti s požadovanou vnější činností. Komise navíc provádí vlastní šetření, včetně konzultací s veřejně dostupnými informacemi o potenciálním novém zaměstnavateli.

25. Komise uvedla, že obvykle požaduje další informace od zaměstnance, jeho nadřízeného nebo jiných stran, kdykoli je to nutné. V návaznosti na návrhy veřejné ochránkyně práv v rozhodnutí o ukončení předchozího strategického šetření jsou orgány dohledu nyní povinny poskytnout podrobnou analýzu možných střetů zájmů.

26. Komise vysvětlila, že uplatňuje přísná kritéria při rozhodování o žádostech o výkon externí činnosti v advokátních kancelářích, v poradnách pro veřejné záležitosti/vztahy a v odděleních pro veřejné záležitosti organizací ve stejné oblasti odborných znalostí, jako je ta, ve které zaměstnanec pracuje v Komisi. Tento přístup je rovněž uplatňován v žádostech týkajících se poradenských a veřejných oddělení organizací, v nichž Komise jedná jako ekvivalent regulačního subjektu v této oblasti, a zejména v případech, kdy zaměstnanci hodlají zastupovat svého nového zaměstnavatele před Komisí.

27. Komise zdůraznila, že žádosti o vnější činnosti nejsou povoleny, pokud činnosti zahrnují lobbování nebo obhajobu vůči Komisi a mohly by vést ke střetu zájmů.

28. Komise vysvětlila, že u žádostí týkajících se advokátních kanceláří závisí riziko střetu zájmů do značné míry na tom, zda se zaměstnanec připojí k advokátní kanceláři pracující ve stejné oblasti odborných znalostí. Pokud tak učiní, Komise požádá zaměstnance o další informace o pracovních oblastech a potenciálních klientech, aby posoudili, zda existují rizika. Komise se domnívá, že rizika jsou nižší v případech, kdy zaměstnanci žádají o práci v advokátních kancelářích v různých oblastech práva, než ve kterých pracovali v Komisi, nebo například v souvislosti s vnitrostátními právními předpisy. V této souvislosti Komise ve svém posouzení rovněž zohledňuje osobní situaci dotčeného zaměstnance (například pokud zaměstnanec musí z rodinných důvodů pracovat v jiné zemi). **Postup Komise pro vyřizování žádostí zaměstnanců na neplacené volno z osobních důvodů o schválení vnějších činností na základě článků 12b a 40 služebního řádu EU**



Sledování a prosazování dodržování omezení

29. Komise uvedla, že dodržování omezení je zajištěno stejným způsobem jako u pracovních činností po ukončení služby. Komise věří, že zaměstnanci, kteří jsou oprávněni vykonávat externí činnost během dovolené z osobních důvodů, budou informovat své nové zaměstnavatele o omezeních, která jim byla uložena, a že tato omezení budou dodržovat.

30. Komise systematicky sdílí s příslušnými útvary omezení, která ukládá pro vnější činnost zaměstnanců, například pokud omezení zahrnují zákaz profesních kontaktů.

31. Komise rovněž pozorně sleduje veřejně dostupné informace. V případech, kdy se Komise dozví o možném porušení, okamžitě kontaktuje bývalého dotčeného zaměstnance. Kromě toho má IDOC pravomoc provádět vyšetřování a v případě potřeby doporučit disciplinární opatření. Komise se domnívá, že tyto vnitřní a vnější prostředky kontroly spolu s odrazujícím účinkem disciplinárních řízení jsou vhodné a přiměřené zjištěným rizikům.

Hodnocení veřejného ochránce práv

Rozhodnutí o činnostech po ukončení služby

32. Bývalí zaměstnanci EU jsou i nadále vázáni povinností jednat diskrétně a bezúhonně, pokud jde o přijímání určitých jmenování nebo výhod po odchodu z veřejné služby. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že tato povinnost rovněž znamená, že při zvažování potenciálních pracovních činností po skončení služebního poměru by (bývalí) vedoucí

pracovníci měli vzít v úvahu, zda by to mohlo vést k poškození dobré pověsti správních orgánů EU, zejména pokud dotčené činnosti souvisejí s jejich prací v rámci správy EU a krátce po odchodu z EU následují.

33. Pokud (bývalí) zaměstnanci žádají o povolení k přijetí nového zaměstnání, měla by Komise provést posouzení rizik v souvislosti s tímto zamýšleným zaměstnáním, které zohlední úkoly a povinnosti zaměstnance ve službě Komise. To by mělo zahrnovat posouzení:

i. možné střety s oprávněnými zájmy Komise;

ii. možné zneužití nebo zveřejnění informací, které nejsou veřejné;

iii. potenciální zneužití odborných kontaktů vyvinutých v aktivní službě.

34. V případě vyšších úředníků je riziko střetu s oprávněnými zájmy orgánu pravděpodobně vyšší vzhledem k jejich odpovědnosti v aktivní službě a úrovni informací a kontaktů, ke kterým mají přístup. To se odráží zejména ve výše uvedeném ročním zákazu lobbování (viz bod 14).

35. Podle judikatury Evropské unie [25] platí, že pravomoc zaměstnávajícího orgánu zabránit (bývalému) úředníkovi vykonávat činnost po skončení služebního poměru do dvou let po odchodu podléhá dvěma podmínkám, a sice že zamýšlená činnost:

1. *jakýmkoli způsobem souvisí* s činností úředníka během jeho posledních tří let služby a

2. může vést ke střetu s oprávněnými zájmy orgánu.

36. Podle judikatury EU postačuje, aby zamýšlená činnost mohla *být vnímána* tak, že způsobuje (riziko) střetu zájmů [26] .

37. Veřejný ochránce práv uznává širokou posuzovací pravomoc, kterou mají orgány EU při rozhodování o těchto podmínkách.

38. Veřejná ochránkyně práv rovněž uznává, že každá žádost o povolení činnosti po skončení pracovního poměru by měla být posuzována na základě vlastních zásluh, přičemž je třeba mimo jiné zohlednit základní právo jednotlivce na výkon práce. Veškerá omezení práv bývalých zaměstnanců EU na práci v soukromém sektoru musí být nezbytná pro dosažení legitimního veřejného zájmu a musí být přiměřená. **Komise informovala veřejného ochránce práv, že bývalému zaměstnanci zakáže vykonávat činnost pouze tehdy, pokud zjistí, že riziko nelze zmírnit jinými prostředky. Jak vyplývá z tohoto šetření, Komise tak učinila pouze ve dvou ze 100 kontrolovaných případů.**

39. Vyšetřovací tým veřejného ochránce práv například určil jeden případ, kdy byl vedoucí pracovník oprávněn vykonávat činnost po ukončení služby navzdory přímé vazbě na práci vykonanou v posledních třech letech služby a navzdory tomu, že je obtížné ověřit, zda uložená omezení budou dodržena. Zamýšlené zaměstnání začalo teprve tři a půl měsíce poté, co bývalý

vyšší úředník opustil Komisi. Veřejná ochránkyně práv uznává širokou diskreční pravomoc, kterou má Komise, a vyzývá ji, aby v budoucnu zaujala robustnější přístup.

40. Cílem šetření veřejné ochránkyně práv je získat přehled o tom, jak se Komise vypořádává s pohyby otáčivých dveří svých (bývalých) zaměstnanců. Za tímto účelem veřejná ochránkyně práv přezkoumala 100 rozhodnutí Komise. Veřejný ochránce práv tak neučinil, aby zjistil nesprávný úřední postup v jednotlivých spisech, ale aby určil, zda jsou nezbytná **systémová zlepšení** .

41. Veřejná ochránkyně práv se domnívá, že pokud zamýšlené zaměstnání bývalého vedoucího zaměstnance souvisí s jeho prací během posledních tří let služby a mohlo by vést ke střetu s oprávněnými zájmy Komise, a pokud povolení takové činnosti nemůže podléhat omezením, která odpovídajícím způsobem zmírňují rizika a která lze věrohodně sledovat a prosazovat, měla by Komise využít svého širokého prostoru pro uvážení a (dočasně) zamýšleného zaměstnání ve veřejném zájmu zakázat. Neumožnit (dočasně) zamýšlené činnosti bývalých vyšších úředníků po skončení služebního poměru by mohlo vážně ohrozit pravidla stanovená ve služebním řádu. **Veřejná ochránkyně práv níže navrhne Komisi, aby podle toho jednala** .

42. Pro ilustraci, kdy je opodstatněnější přístup, poskytne veřejná ochránkyně práv hypotetické příklady. [27] Tyto příklady představují obecné pokyny ohledně toho, zda je (dočasně) zákaz činnosti po ukončení služby nezbytný k ochraně zájmů správních orgánů EU.
- Komise by měla zvážit (dočasný) zákaz, pokud bývalí vyšší úředníci chtějí zahájit činnosti po ukončení služby související s záležitostmi, na nichž se pracovalo před jejich odchodem do důchodu nebo před odchodem do důchodu.
- Ředitel GŘ FISMA s odpovědností v oblasti tvorby finanční politiky týkající se evropských trhů s deriváty chce přejít na pozici výkonného ředitele obchodního sdružení společností se zájmy ve finančních derivátech.
- Vysoký úředník GŘ COMP se chce přestěhovat do soukromé firmy, která se specializuje na výzvy Komisi v oblasti hospodářské soutěže.
- Vysoký úředník, který již mnoho let pracuje v obchodním oddělení Komise, které se zabývá antidumpingem, se chce přestěhovat do soukromé firmy, jejíž hlavní činností je antidumpingová záležitost.
- Bývalý ředitel GŘ DEFIS odchází do důchodu a chce se přestěhovat na místo v letecké, obranné a kosmické společnosti jako nevýkonný člen představenstva. Ve správní radě by její odpovědnost zahrnovala poskytování strategického poradenství ohledně mezinárodního a evropského vývoje v oblasti obrany a vesmíru.
- Komise by rovněž měla zvážit (dočasný) zákaz, pokud se bývalí vyšší úředníci na vysokých a horizontálních pozicích chtějí přestěhovat do soukromého sektoru, neboť to **může být rovněž v rozporu** s **oprávněným zájmem** Komise v důsledku možného střetu zájmů nebo jeho vnímáním, což by následně mohlo ohrozit pověst Komise.
- Vysoký úředník generálního sekretariátu, který má v Komisi mnoho různých rolí a má v rámci Komise širokou síť, se chce po odchodu do důchodu připojit k advokátní kanceláři se sídlem v Bruselu, která zastupuje klienty v záležitostech EU.
- Vysoký úředník GŘ COMM s rozšířenou sítí v Komisi a přístupem k neveřejným informacím si

přeje opustit Komisi, aby se ujal zaměstnání v bruselském poradenství, které se zabývá záležitostmi EU.
- A konečně, pokud byl úředník zapojen do zadání významné zakázky společnosti v posledním roce před odchodem z Komise, existuje vysoké riziko střetu zájmů [28] a poškození pověsti správy EU v oblasti nezávislosti. Komise by proto měla tento krok rovněž zakázat (dočasně).

43. Veřejná ochránkyně práv vybízí Komisi, aby v případě, že se rozhodne schválit činnost po poskytování služeb podléhající omezením, prozkoumala a případně využila celou škálu omezení a podmínek, které má k dispozici k ochraně svých oprávněných zájmů. Komise by například mohla podmínit schválení nového zaměstnání tím, že zaměstnanec obdrží od nového zaměstnavatele závazek, že omezení uložená Komisí (například limity toho, co může bývalý offical řešit) budou zveřejněna na internetových stránkách nového zaměstnavatele. Taková podmínka může být zvláště odůvodněná, pokud je známo nebo lze očekávat, že přesun bývalého vyššího úředníka bude prominentně uveden na internetových stránkách nového zaměstnavatele (což je hovorově známé jako „okno obchodu“). Je důležité, aby byla veškerá omezení jasně vidět na internetových stránkách nového zaměstnavatele, například vedle profilu bývalého zaměstnance. **Veřejná ochránkyně práv předloží níže uvedený návrh Komisi.**

44. Komise by měla přinejmenším požadovat, aby její bývalí zaměstnanci sdíleli veškerá rozhodnutí, která přijala v souvislosti s jejich pracovními činnostmi po skončení služebního poměru, se svými novými zaměstnavateli, a měla by požadovat, aby bývalí zaměstnanci předložili důkaz, že informovali své nové zaměstnavatele. Toto opatření není nepřiměřeným opatřením a představovalo by to důležitou záruku [29] **Veřejný ochránce práv se tímto bodem bude zabývat v níže uvedeném návrhu na zlepšení** .

45. Veřejná ochránkyně práv vydala „Praktická doporučení pro interakci úředníků veřejné správy se zástupci zájmových skupin“, která Komise schválila a používá pro účely odborné přípravy. [30] Jedním praktickým doporučením pro zaměstnance je *„[z]eportovat lobbistické praktiky považované za nepřijatelné, zejména s ohledem na kodex chování zástupců zájmových skupin v rejstříku transparentnosti EU* “. Kodex chování v rejstříku transparentnosti EU stanoví, že: „ *pokud zaměstnávají* [..] *zaměstnance orgánů Unie, berou požadavky na důvěrnost a pravidla vztahující se na tyto osoby po řádném odchodu z příslušného orgánu v úvahu, aby se zabránilo střetu zájmů.“* [31] Komise sdílí svá rozhodnutí o postslužebních činnostech bývalých zaměstnanců s příslušnými útvary Komise, pokud jsou k dispozici zaměstnancům, pro něž jsou rozhodnutí relevantní. Veřejná ochránkyně práv vyzývá Komisi, aby svým zaměstnancům připomněla, že je třeba hlásit jakékoli lobbování ze strany bývalých zaměstnanců, kteří měli omezení v souvislosti s lobbováním vůči nim. Komise by mohla svým zaměstnancům poskytnout určený formulář, který lze použít k ohlašování veškerých možných porušení, jakož i pokyny, pokud jde o to, komu se má hlásit.

46. Na základě inspekce veřejná ochránkyně práv konstatuje, že v řadě případů zaměstnanci informovali Komisi pozdě (méně než 30 pracovních dnů před odchodem ze služby) o činnosti po ukončení služby, kterou hodlají zahájit. To znamená, že rozhodnutí Komise je často přijato poté, co dotyčný zaměstnanec již opustil službu. Komise by mohla zvážit, zda lze učinit více pro zvýšení povědomí svých zaměstnanců o tom, že by žádosti o schválení činnosti po ukončení

služby měly být podány včas. Zároveň by se Komise měla pokusit tyto žádosti vyřídit co nejrychleji.

Rozhodnutí o vnějších činnostech během dovolené z osobních důvodů

47. Inspekce veřejné ochránkyně práv odhalila, že posouzení Komise týkající se žádostí o obnovení probíhajících schválení vnější činnosti nebyla tak přísná jako u původních žádostí. V řadě případů nebylo v rozhodnutích o schválení jasně uvedeno, že bylo provedeno úplné posouzení. I když je to politováníhodné, v průběhu šetření veřejného ochránce práv se ukázalo, že Komise je odhodlána uplatňovat přísnější přístup než dosud u původních žádostí o schválení externích činností zaměstnanců na neplacené dovolené z osobních důvodů (viz bod 26). To je vítáno. Pokud Komise **posuzuje žádosti o obnovení schválení vnější činnosti,** je důležité, aby byly řádně zváženy nové faktické prvky (například negativní mediální pokrytí původního kroku). Některé ze spisů nahlížených vyšetřovacím týmem veřejného ochránce práv naznačují, že Komise v tomto směru pracuje.

48. Při posuzování žádosti zaměstnance na volno z osobních důvodů o povolení vykonávat vnější činnost, která je neslučitelná se zájmy Komise, má Komise širokou posuzovací pravomoc, pokud jde o to, zda tuto činnost zakázat nebo uložit omezení. Veřejná ochránkyně práv je toho názoru, že pokud činnost vytváří rizika, která nelze účinně zmírnit omezeními nebo být věrohodně sledována a vymáhána, měla by Komise využít svého širokého uvážení a odmítnout schválení vnější činnosti. **Níže uvedený návrh se také zabývá tímto.**

V jednom z nahlížených spisů přijala Komise rozhodnutí neobnovit žádost o externí činnost v soukromém sektoru zaměstnance na dovolené z osobních důvodů. Mezi důvody, které toto rozhodnutí odůvodňovaly, Komise uvedla značnou negativní pozornost, kterou zaměstnanci přitahovali, včetně článků v tisku. To potvrzuje potřebu robustního přístupu.

Zveřejňování rozhodnutí

49. Při kontrole toho, zda bývalí zaměstnanci dodržují omezení, která jim byla uložena, se Komise částečně opírá o externí kontrolu ze strany veřejnosti.

50. Komise nadále zveřejňuje informace o otáčivých dveřích ve formě zprávy (viz bod 22), která se zveřejňuje pouze jednou ročně. Tato zpráva zahrnuje pouze případy, kdy byl uvalen roční zákaz lobbování a obhajoby, a nikoli u všech posuzovaných případů.

51. Komise, jak již dříve naléhala veřejná ochránkyně práv, nezveřejňuje informace o jednotlivých případech krátce po přijetí rozhodnutí.

52. Veřejná ochránkyně práv trvá na svém názoru, že existují významné nedostatky v tom, jak Komise zveřejňuje informace o svých posouzeních žádostí bývalých zaměstnanců o činnosti po

skončení služby. Komise například dne 21. prosince 2020 zveřejnila své výroční zprávy týkající se rozhodnutí přijatých v letech 2019 a 2020 dne 9. prosince 2021. Z 12 rozhodnutí, která byla shrnuta v těchto dvou zprávách, devět spadá do oblasti působnosti kontroly. Všech těchto devět rozhodnutí předcházelo veřejné zprávě o více než rok a některá o téměř dva roky. To výrazně snižuje užitečnost výročních zpráv jako nástroje pro veřejnou kontrolu (viz bod 19). Veřejná ochránkyně práv na tuto skutečnost již upozornila Komisi [32] .

53. Veřejná ochránkyně práv bere na vědomí argumenty Komise pro zveřejňování informací pouze jednou ročně, konkrétně to, že služební řád EU vyžaduje pouze každoroční zveřejňování [33] a že včasné zveřejňování svých rozhodnutí by mohlo být v rozporu s pravidly ochrany údajů [34] .

54. Ačkoli služební řád EU výslovně vyžaduje zveřejnění výroční zprávy, měl by být tento požadavek vykládán s přihlédnutím k účelu právní povinnosti. Účelem zveřejňování informací o postslužebních činnostech je zajistit transparentnost, aby si podniky, organizace občanské společnosti a veřejnost byli vědomi jakýchkoli omezení a mohli sledovat, zda jsou dodržována. [35] Informace, které jsou veřejné, mohou rovněž posloužit k odrazování bývalých vyšších úředníků od účasti na těchto zakázaných činnostech. Včasnější zveřejňování informací by tak bylo účinnější jako odrazující prostředek a jako prostředek sledování, pokud je rozhodnutí dodrženo.

55. Veřejný ochránce práv nechápe, jak by včasnější zveřejnění těchto informací změnilo účel, pro který byly původně zpracovávány osobní údaje bývalých vyšších úředníků. Při vypracovávání služebního řádu EU zákonodárci EU vyvážili zájem na ochraně osobních údajů za účelem zveřejnění a rozhodli, že osobní údaje související s žádostmi bývalých vyšších úředníků o profesní činnost by měly být zveřejněny.

56. S ohledem na výše uvedené **skutečnosti veřejná ochránkyně práv opakuje svůj návrh, aby Komise zveřejnila informace o všech posuzovaných případech** [36] **, a aby tak učinila po přijetí rozhodnutí, a nikoli aby zveřejnila výroční zprávu obsahující pouze informace o některých konkrétních případech** .

Smíšený výbor

57. Služební řád EU vyžaduje, aby orgán oprávněný ke jmenování konzultoval smíšený výbor před přijetím rozhodnutí o žádosti o výkon činnosti po skončení služebního poměru [37] . Smíšený výbor obvykle rozhoduje o žádostech o činnosti po ukončení služby „písemným postupem“, ale vede osobní diskuse o všech návrzích rozhodnutí o zákazu činnosti. Diskuse se budou konat i osobně, pokud o to požádají alespoň tři z jejích členů. Pokud však nebude dosaženo usnášeníschopnosti [38] na osobní schůzi, nebude přijato žádné stanovisko. Veřejná ochránkyně práv je toho názoru, že nepřijetí stanovisek v takových případech oslabuje účinnost konzultací smíšeného výboru, jak je stanoveno ve služebním řádu EU.

Závěr

Komise by měla uplatňovat pevnější přístup, pokud jde o přesuny otáčivých dveří ze svých vedoucích pracovníků na pracovní místa v soukromém sektoru krátce po odchodu nebo odchodu do důchodu, a to v souvislosti s záležitostmi, na nichž pracovali v Komisi.

Návrhy na zlepšení

Na základě zjištění v tomto strategickém šetření předkládá veřejná ochránkyně práv Komisi následující návrhy na zlepšení:

1. Pokud se Komise domnívá, že žádost o zahájení činnosti představuje rizika, která nemohou být odpovídajícím způsobem zmírněna omezeními, nebo pokud omezení nelze účinně monitorovat nebo vymáhat, měla by (dočasně) zakázat (bývalým) zaměstnancům přístup k těmto funkcím nebo činnostem po jejich odchodu nebo při dovolené z osobních důvodů.

2. Komise by měla při schvalování činnosti se zmírňujícími opatřeními prozkoumat celou škálu opatření, která má k dispozici. Komise by například mohla podmínit schválení nového pracovního místa tím, že (bývalý) zaměstnanec obdrží od nového zaměstnavatele závazek, že omezení uložená Komisí (například omezení toho, co (bývalý) zaměstnanec může řešit) jsou zveřejňována významným způsobem, například vedle (bývalého) zaměstnaneckého profilu, na internetových stránkách nového zaměstnavatele. Komise by měla přinejmenším požadovat, aby (bývalý) zaměstnanec předložil důkazy o tom, že uložená omezení byla sdílena s novým zaměstnavatelem.

3. Komise by měla zveřejnit informace o postslužebních pracovních činnostech bývalých vedoucích pracovníků krátce poté, co přijme rozhodnutí o povolení těchto činností .

Veřejná ochránkyně práv vyzývá Komisi, aby ji do šesti měsíců ode dne přijetí tohoto rozhodnutí informovala o veškerých opatřeních, která v souvislosti s výše uvedenými návrhy přijala nebo hodlá přijmout.

Emily O'Reillyová evropská veřejná ochránkyně práv

Štrasburk, 16. května 2022

[1] Nařízení č. 31 (EHS), kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „služební řád“). K dispozici na adrese:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501 [Odkaz]

[2] Uvedené v čl. 16 odst. 1 a 2 služebního řádu.

[3] Viz článek 15 Listiny základních práv Evropské unie.

[4] Uvedené v čl. 16 odst. 3 služebního řádu.

[5] Rozhodnutí Komise ze dne 29. června 2018 o mimopracovních činnostech a úkolech a o pracovních činnostech po odchodu ze služby, C(2018) 4048 final, které je k dispozici zde: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-4048-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF [Odkaz]

[6] Podrobný přehled příslušných pravidel a způsobu, jakým Komise tato pravidla uplatňuje, lze nalézt v rozhodnutí o šetření veřejného ochránce práv OI/3/2017/NF: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608 [Odkaz]

[7] Věc OI/3/2017/NF. Rozhodnutí je k dispozici na adrese: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608 [Odkaz].

[8] Úvodní dopis je k dispozici na adrese: https://europa.eu/!rnYJbC [Odkaz].

[9] V souladu s čl. 12 písm. b) ve spojení s článkem 40 služebního řádu.

[10] Viz: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141660 [Odkaz]a [Odkaz].

[11] Zpráva o zasedání je k dispozici na adrese: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861 [Odkaz].

[12] Odpověď Evropské komise na provádění návrhů evropského veřejného ochránce práv vyplývajících z šetření z vlastního podnětu týkajícího se fenoménu otáčivých dveří OI/3/2017/NF je k dispozici na adrese https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/152862 [Odkaz]. Vzhledem k tomu, že výměna názorů na tomto zasedání je z velké části zahrnuta do prezentace Komise, neexistuje žádná samostatná zpráva o zasedání.

[13] Viz čl. 21 odst. 1 rozhodnutí Komise o mimopracovních činnostech a úkolech a o pracovních činnostech po odchodu ze služby, které lze posoudit zde: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048 &lang=cs

[14] Viz zpráva veřejného ochránce práv o setkání s Komisí, k dispozici na adrese: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861 [Odkaz].

[15] Viz: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608 [Odkaz].

[16] Tři případy v roce 2019, tři v roce 2020 a čtyři v roce 2021. Za tímto účelem přijala Komise v roce 2019 363 příznivých rozhodnutí, pokud jde o oznámení týkající se činností zaměstnanců po skončení pracovního poměru. Proto procento nepříznivých rozhodnutí v roce 2019 bylo méně než jedno procento. Viz: https://www.asktheeu.org/de/request/8376/response/28244/attach/10/03%20FINAL%20REPLY%20GESTDEM%20 [Odkaz]

[17] V souladu s čl. 16 odst. 3 služebního řádu.

[18] Smíšený výbor je vnitřní orgán, který je složen v souladu s článkem 2 přílohy II služebního řádu. Komise každoročně jmenuje předsedu výboru. Členové a náhradníci výboru jsou jmenováni současně, přičemž Komise vybere sedm členů a výbor zaměstnanců vybere sedm členů. Konzultace se smíšeným výborem je podle článku 16 služebního řádu povinná.

[19] Zveřejnění těchto zpráv je stanoveno v čl. 16 odst. 4 služebního řádu. Výroční zprávy Komise o pracovní činnosti bývalých vyšších úředníků jsou k dispozici zde: https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report_en [Odkaz].

[20] Článek 9 přílohy IX služebního řádu.

[21] Podle článku 86 služebního řádu.

[22] Viz: https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report_en [Odkaz].

[23] Článek 40 odst. 1 služebního řádu stanoví, že dovolená z osobních důvodů je přiznána pouze „ *za výjimečných okolností* “. Žádosti o dovolenou z osobních důvodů se schvalují na dobu jednoho roku a lze ji prodloužit až na 12 let. Žádosti o dovolenou z osobních důvodů (které jsou odlišné od žádosti o výkon vnější činnosti) vyřizuje jiný orgán oprávněný ke jmenování: komisař pro HR v případě žádostí podaných vedoucími pracovníky; u ostatních zaměstnanců je příslušným generálním ředitelem orgán oprávněný ke jmenování. Vedoucí kabinetu jsou orgánem oprávněným ke jmenování pro zaměstnance pracující v kabinetu.

[24] Viz: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048 &lang=cs [Odkaz].

[25] Viz rozsudek Soudu pro veřejnou službu EU ze dne 15. října 2014 ve věci F 86/13, *Van de Water v. Parlament* , body 46, 48 a 51. K dispozici na adrese: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158611&pageIndex=0&doclang=EN&m [Odkaz]

[26] Viz rozsudek Soudu pro veřejnou službu EU ze dne 28. listopadu 2019 ve věci T-667/18, *Pinto Teixeira v. ESVČ* , bod 51: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=6C1D5AEBC52907DAE330A0EFB649D561?text=& [Odkaz].

[27] Tyto příklady nesouvisejí s nahlédnutím do dokumentů, které veřejný ochránce práv provedl v rámci šetření a které Komise považuje za důvěrné. Budoucí případy musí být samozřejmě posuzovány individuálně.

[28] Viz 104. bod odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie. Viz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN [Odkaz]

[29] Komise zahrnula toto zmírňující opatření do rozhodnutí o činnostech bývalého komisaře po skončení mandátu, který byl povinen „*formálně písemně sdílet kopii" rozhodnutí Komise,* které se na něj vztahovalo individuálně s potenciálními zaměstnavateli, a tuto skutečnost Komisi potvrdit.

Viz: Komise-rozhodnutí-arias-canete_cs.pdf

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-decision-arias-canete_en.pdf [Odkaz]

[30] Viz: https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/79435 [Odkaz].

[31] Viz: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501 [Odkaz]. Viz: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF [Odkaz].

[32] Viz bod 52 rozhodnutí veřejného ochránce práv ve věci OI/3/2017/NF (poznámka pod čarou č. 7).

[33] Článek 16 služebního řádu.

[34] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů, k dispozici na adrese: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1725 [Odkaz]

[35] Tato zásada transparentnosti je zakotvena v čl. 15 odst. 1 SFEU, který stanoví, že orgány, *instituce a jiné subjekty Unie vykonávají svou práci co nejotevřeněji, aby podporovaly řádnou správu věcí veřejných a zajistily účast občanské společnosti.*

To znamená , že všechny případy oznámené (bývalým) vedoucím pracovníkem do 12 měsíců od ukončení jeho služebního poměru.

[37] Viz čl. 16 odst. 2 služebního řádu. Smíšený výbor usiluje o dosažení stanoviska na základě konsensu nebo většinového hlasování. Stanoviska se přijímají prostou většinou členů s přihlédnutím k tomu, že předseda smíšeného výboru nemá hlasovací právo. V případě rovnosti hlasů (7–7) se stanovisko smíšeného výboru považuje za rozdělené („ *avis partagé*“).

[38] Článek 3 přílohy II služebního řádu stanoví, že „ *jednání výboru je platné pouze tehdy, jsou-li přítomni všichni řádní členové nebo v jejich nepřítomnosti jejich náhradníci* “, což znamená sedm členů nebo jejich náhradníků zastupujících vedení a sedm zástupců zaměstnanců nebo jejich náhradníků.