

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka Europskog ombudsmana o zatvaranju istrage o pritužbi 297/2013/(RA)FOR protiv Europske komisije

Odluka

Slučaj 297/2013/FOR - **Otvoren** 12/03/2013 - **Odluka donesena** 19/12/2013 - **Predmetne institucije** Europska komisija (Riješila Institucija) | Europska komisija (Nisu opravdani daljnji upiti) |

Pritužba se odnosi na ponovno imenovanje predsjednika ad hoc etičkog odbora Komisije. Odbor se sastoji od tri osobe koje trenutačno nisu zaposlene u Komisiji. Njegova je uloga savjetovati Komisiju o etičkim pitanjima koja proizlaze iz provedbe Kodeksa ponašanja povjerenika Komisije. Odbor posebno savjetuje o etičkim pitanjima kada bivši povjerenik želi zaposliti.

Ombudsmanica je napomenula da je predsjednik bio u sukobu interesa s obzirom na to da je radio i kao odvjetnik koji je zastupao interese klijenata iz privatnog sektora pred Komisijom. Utvrdila je da je ponovno imenovanje predsjednika Komisije stvorilo situaciju u kojoj predsjednik zapravo odlučuje o budućim izgledima za zapošljavanje povjerenika koji su, na temelju svojih trenutačnih položaja, imali golem utjecaj na pitanja koja imaju velike posljedice za privatne klijente predsjednika.

U skladu s tim, ombudsmanica je utvrdila da su privatni interesi predsjednika bili takvi da mogu negativno utjecati na način na koji je obnašao svoju funkciju predsjednika odbora.

Ombudsmanica nije trebala davati nikakve preporuke Komisiji jer je Komisija zamijenila predsjednika prije dovršetka istrage Europskog ombudsmana.

Kontekst pritužbe



1. Europska komisija čuvarica je Ugovora. Ali tko čuva čuvara? Naravno, to čine sudovi EU-a i pučki pravobranitelji. Komisija je uspostavila i vlastite mehanizme provjere i ravnoteže. Jedan od takvih mehanizama jest Komisijin ad hoc etički odbor [1]. Ad hoc etički odbor, koji se sastoji od tri osobe koje trenutačno ne rade u Komisiji, daje Komisiji mišljenja o općim etičkim pitanjima koja se pojavljuju u vezi s tumačenjem Komisijina Kodeksa ponašanja povjerenika [2]. Poseban zadatak ad hoc etičkog odbora je i davanje Komisiji mišljenja o etičkim pitanjima koja se mogu pojaviti kada povjerenik želi preuzeti posao nakon što napusti Komisiju. Komisija odlučuje, uzimajući u obzir nalaze svojeg ad hoc etičkog odbora, može li planirani posao ugroziti integritet Komisije. [3]

2. Podnositelji pritužbe, tri nevladine organizacije poznate kao LobbyControl, Corporate Europe Observatory i Corporate Accountability International, 8. veljače 2013. podnijeli su pritužbu Ombudsmanu na ponovno imenovanje jednog od triju članova Ad hoc etičkog odbora [4]. Objasnili su Ombudsmanu da su 14. siječnja 2013. stupili u kontakt s Komisijom kako bi izrazili zabrinutost zbog ponovnog imenovanja tog člana Ad hoc etičkog odbora (dok je podnositelj pritužbe tu osobu naveo u svojim javnim izjavama o tom pitanju, Ombudsman će tu osobu jednostavno nazvati članom A). Podnositelji pritužbe istaknuli su Komisiji da se u članku 4. Odluke Komisije o osnivanju ad hoc etičkog odbora navodi da članovi Ad hoc etičkog odbora moraju dokazati „*neovisnost, besprijekornu evidenciju profesionalnog ponašanja te dobro poznavanje postojećeg pravnog okvira i metoda rada Komisije*”. Podnositelji pritužbe napomenuli su da član A, umirovljeni visoki dužnosnik Komisije, trenutačno radi za veliko odvjetničko društvo koje svojim klijentima nudi usluge lobiranja o pitanjima povezanim s EU-om. Dodao je da odvjetničko društvo nije pristupilo registru transparentnosti između Komisije i Parlamenta. Podnositelji pritužbe stoga su doveli u pitanje neovisnost i profesionalno ponašanje člana A te su zatražili od Komisije da preispita svoju odluku o ponovnom imenovanju člana A kao člana ad hoc etičkog odbora. Kad je Komisija to odbila, podnositelji pritužbe obratili su se Ombudsmanu.

Predmet istrage

3. Podnositelji pritužbe tvrde da:

- Odlukom Komisije o ponovnom imenovanju jednog od članova njezina ad hoc etičkog odbora krši se članak 4. Odluke Komisije iz 2003. o osnivanju Ad hoc etičkog odbora.
- Aktivnosti ad hoc etičkog povjerenstva nisu dovoljno transparentne.

4. Podnositelji pritužbe tvrde da:

- Komisija bi trebala opozvati navedeno ponovno imenovanje i imenovati zamjenika koji ispunjava i čini se da ispunjava uvjet neovisnosti.
- Komisija bi trebala uvesti proaktivnu politiku transparentnosti za (a) objavljivanje životopisa i izjava o financijskim interesima članova ad hoc etičkog odbora na internetu, kao što je slučaj s posebnim savjetnicima Komisije; (b) poboljšanje internetske transparentnosti u pogledu članova Ad hoc etičkog odbora i njegovih odluka.
- Kako bi se osigurala istinska neovisnost odluka o etici povjerenika, Komisija bi dugoročno trebala osnovati neovisni etički odbor sa širim i bolje definiranim mandatom od postojećeg



Odbora, koji se prvenstveno bavi pitanjima nakon prestanka zaposlenja. Taj bi odbor trebao biti potpuno neovisan i sastavljen od stručnjaka za etiku javne uprave.

Istraga

5. Podnositelji pritužbe podnijeli su pritužbu Ombudsmanu 8. veljače 2013. Ombudsmanica je od Komisije zatražila da do 30. lipnja 2012. podnese mišljenje o pritužbi. U svojem dopisu o pokretanju istrage ombudsmanica je od Komisije zatražila da komentira sljedeća pitanja:

Ispunjava li članica A potrebne kriterije iz članka 4. Odluke Komisije iz 2003. o osnivanju Ad hoc etičkog odbora, u kojoj se navodi da imenovanje članova zahtijeva njihovu „neovisnost, besprijeorno profesionalno ponašanje, kao i dobro poznavanje postojećeg pravnog okvira i metoda rada Komisije”. Ombudsmanica je posebno zatražila od Komisije da razmotri sljedeće:

a) potrebu za razmatranjem mogućeg pojavljivanja sukoba interesa u vezi s tim članom Ad hoc etičkog odbora;

b) činjenicu da pravna tvrtka za koju radi nije upisana u registar transparentnosti;

c) svoju neovisnost pri procjeni mogućih sukoba interesa koji uključuju bivše povjerenike;

d) nedostatak informacija Komisije o identitetu klijenata prethodno navedenog odvjetničkog društva.

2) Jesu li aktivnosti Ad hoc etičkog povjerenstva i interesi njegovih članova dovoljno transparentni.

3) Treba li Komisija osnovati neovisni etički odbor sa širim i bolje definiranim mandatom od postojećeg odbora, koji se prvenstveno bavi pitanjima nakon prestanka zaposlenja.

6. Podnositelji pritužbe stupili su 8. svibnja 2013. u kontakt s Ombudsmanom kako bi postavili dva dodatna pitanja povezana s istragom, a to su:

1) ulogu koju je član A navodno imao u istrazi OLAF-a koja je dovela do ostavke povjerenika Dallija u Komisiji;

2) Podnositelj pritužbe naveo je i da je saznao da član A kao odvjetnik pruža savjete duhanskoj industriji. Podnositelji pritužbe navode da se time krše smjernice za provedbu članka 5. stavka

3. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom.

7. Ombudsmanica je zatim Komisiji skrenula pozornost na ta dodatna pitanja i zatražila od nje da ih razmotri u svojem mišljenju.

8. Komisija je 23. srpnja 2013. podnijela svoje mišljenje Europskom ombudsmanu.



Ombudsmanica je prosljedila mišljenje Komisije podnositeljima pritužbi. Primjedbe na to mišljenje podnijeli su Ombudsmanu 15. rujna 2013.

9. Ombudsmanica je 26. studenoga 2013. poslala pismo potpredsjedniku Komisije Šefčoviću u kojem navodi razloge koji bi mogli poduprijeti mogući budući nacrt preporuke Komisiji u kojem se traži zamjena člana A.

10. Komisija je 18. prosinca 2013. u podnevnu konferenciju za medije navela da je odlučila zamijeniti člana A kao člana Ad hoc etičkog odbora.

Analiza i zaključci Europskog ombudsmana

A. Navod i povezana tvrdnja o ponovnom imenovanju člana A u ad hoc etičko povjerenstvo

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

11. Podnositelji pritužbe u svojoj su pritužbi Ombudsmanu tvrdili da se odlukom Komisije o ponovnom imenovanju člana A Ad hoc etičkog odbora krši članak 4. Odluke Komisije o osnivanju ad hoc etičkog odbora iz 2003., u kojoj se navodi da se za imenovanje članova zahtijeva „neovisnost, besprijekorno profesionalno ponašanje, kao i dobro poznavanje postojećeg pravnog okvira i metoda rada Komisije”. Podnositelji pritužbe tvrdili su da članica A nema ni razinu neovisnosti ni besprijekorno profesionalno ponašanje potrebno za ispunjavanje tih kriterija.

12. Podnositelji pritužbe napomenuli su da je član A trenutačno korporativni odvjetnik/lobist u velikom multinacionalnom odvjetničkom društvu. Dodali su da web stranica odvjetničkog društva u kojem radi obavještava potencijalne klijente da odvjetničko društvo nudi „mješavina pravne i političke stručnosti” te da odvjetničko društvo može pomoći u „pristupanju vladi ili institucijama EU-a... savjetovanju o parlamentarnom i političkom procesu te izradi i podnošenju amandmana na prijedlog zakona”. Na web-mjestu odvjetničkog ureda član A je također opisan kao specijaliziran za politike Europske komisije, pravo Zajednice i pravo tržišnog natjecanja, trgovinu, bankarstvo, oporezivanje i odnose s vladom te javnu politiku. Podnositelj pritužbe tvrdio je da su pojmovi „odnosi vlade i javni poredak” sinonimi za usluge lobiranja.

13. Podnositelji pritužbe dodali su da je Komisija, kada je 2007. godine član A napustio svoje radno mjesto u Komisiji kako bi radila za odvjetničko društvo, odobrila njegovo preseljenje u odvjetničko društvo pod uvjetom da ne lobira bivše kolege ili ne rješava predmete koji su se odnosili na njegov prethodni odjel godinu dana. Podnositelji pritužbe napomenuli su i da odvjetničko društvo u kojem radi članica A nije upisano u dobrovoljni registar transparentnosti EU-a unatoč činjenici da nudi usluge lobiranja. To znači, prema navodima podnositelja pritužbe, da je nemoguće vidjeti za koje klijente član A i njegovi kolege rade. Podnositelji pritužbe zatim



su zaključili da činjenica da član A radi za odvjetničko društvo koje nudi usluge lobiranja, ali koje se nije prijavilo u registar transparentnosti, dovodi u pitanje ima li zastupnik A „neprihvatljivo profesionalno ponašanje” u pogledu etike i lobiranja.

14. Podnositelji pritužbe naveli su primjere sastanka člana A s dužnosnicima u Pravnoj službi Komisije u rujnu 2011. i rujnu 2012. kako bi zastupali interese duhanskog poduzeća. Podnositelji pritužbe obavijestili su Ombudsmana da je Komisija pisala podnositeljima pritužbi ustrajući u tome da su kontakti člana A s Pravnom službom Komisije ograničeni na pravna pitanja povezana s „Direktivom o duhanu” te da stoga ti kontakti ne predstavljaju „lobiranje”. Podnositelji pritužbe u tom su pogledu napomenuli da je potrebno pravno stručno znanje i da se cijelo vrijeme upotrebljava u lobiranju, a upotreba pravnog jezika ili raspravljanje o tumačenju pravnog teksta zajednička je strategija lobiranja.

15. Podnositelji pritužbe tvrdili su da uloga člana A u zastupanju duhanskog poduzeća (i drugih korporativnih klijenata) izaziva sumnju u njegovu neovisnost i njegovu sposobnost da strogo procijeni moguće sukobe interesa i prosudi jesu li bivši povjerenici koji se sele na lobistička radna mjesta u privatnom sektoru primjereni ili ne, trebaju li se nametnuti uvjeti i ograničenja te, ako jesu, koja. Podnositelji pritužbe tvrdili su da je, kad je riječ o ulozi u etičkom savjetodavnom tijelu, čiji su integritet i transparentnost od presudne važnosti za povjerenje javnosti u Europsku komisiju, posebno važna pojava sukoba interesa. Zdrav je razum, izjavio je podnositelj pritužbe, da smatra da je „vrlo izvanredno” da član A može promijeniti ulogu, s uloge u ad hoc etičkom odboru, na svoju ulogu u zastupanju privatnih klijenata u vezi s pitanjima EU-a. To svakako otvara pitanja, tvrde, o neovisnosti člana A kao „najboljeg etičkog savjetnika EU-a”.

16. Podnositelji pritužbe izjavili su da, s obzirom na to da nije moguće zamisliti da ne postoji drugi broj, s relevantnim stručnim znanjem, ali bez takve osporene neovisnosti i profesionalnog ponašanja, koji bi mogao biti u ad hoc etičkom odboru, nije moguće ponovno imenovati člana A na to mjesto.

17. Podnositelji pritužbe zatim su izjavili da, iako se od Ad hoc etičkog odbora možda još nije tražilo da ocijeni etička pitanja osim pitanja zapošljavanja povjerenika, to ne znači da to ne može učiniti. Naveli su da bi, na primjer, da su pitanja koja su dovela do ostavke povjerenika Dallija prenesena u ad hoc etički odbor, a ne u OLAF, član A, osoba koja zastupa duhansku tvrtku, procjenjivao slučaj koji se temelji na onome što podnositelj pritužbe naziva „aferom lobiranja duhanske industrije”. U svakom slučaju, ako Komisija odluči iskoristiti mogućnost da od Ad hoc etičkog odbora zatraži savjet o širim etičkim pitanjima (odnosno o slučajevima koji se ne odnose samo na sukobe interesa nakon prestanka zaposlenja), neovisnost člana A odmah bi postala problem, osobito ako nije jasno tko su klijenti člana A i odvjetničkog društva za koje radi.

18. Podnositelji pritužbe zatim su ustrajali na tome da je Komisija trebala ocijeniti članicu A u pogledu mogućih sukoba interesa. Ne znajući čije interese zastupnik A predstavlja, kao odvjetnik ili lobist, nije jasno kako je Komisija to mogla učiniti.

19. Podnositelji pritužbe napomenuli su i da je Komisija odgovorila na njihovu zabrinutost



navodeći sljedeće:

„Djelatnost člana A kao pravnog savjetnika s, odvjetničkim društvom koje pruža usluge, među ostalim u području europskog prava, ne utječe na njegovu neovisnost kao člana ad hoc etičkog odbora. Činjenica da je [veliko duhansko poduzeće] jedno od velikog broja klijenata [ime odvjetničkog društva] i da je [Member A] tom trgovačkom društvu pružio pravne savjete ne utječe na neovisnost ad hoc etičkog odbora ni na neovisnost [člana A] u izvršavanju mandata člana ovog Odbora. Pri pružanju pravnih savjeta poduzećima [Member A] obvezana je primjenjivim pravilima koja se primjenjuju na pravnu profesiju. Kada djeluje kao član Odbora i s drugim članovima doprinosi mišljenjima koja treba dostaviti Komisiji, on djeluje potpuno neovisno. Članovima Odbora produljeni su mandati zbog temeljitog poznavanja institucija EU-a i prethodnog dokazivanja neovisnosti u toj ulozi. Komisija je uvjerena da će, ako se bilo koji član Odbora suoči s rizikom od sukoba interesa koji bi ugrozio njegovu neovisnost u izvršavanju njegova mandata, taj član odmah obavijestiti ostale članove Odbora i Komisiju kako bi se zaštitila nepristranost i neovisnost Odbora.”

20. Podnositelji pritužbe tvrdili su da taj odgovor pokazuje da se Komisija u potpunosti oslanja na „pretpostavljeni integritet” članova ad hoc etičkog odbora, što je upravo predmet pitanja. Tvrdili su da stoga ne smatraju da je taj odgovor primjeren.

21. Osim toga, kad je riječ o izjavi iz odgovora Komisije u vezi s „prethodnim dokazivanjem neovisnosti” članova Ad hoc etičkog odbora, podnositelji pritužbe istaknuli su da Ad hoc etički odbor, pod predsjedanjem člana A, tijekom prethodne tri godine nije primijenio strog pristup reguliranju slučajeva „rotirajućih vrata” kojim bi se opravdala tvrdnja kao takva.

22. Osim toga, u vezi s izjavom iz odgovora Komisije, da bi članovi Ad hoc etičkog odbora „odmah obavijestili ostale članove Odbora i Komisije, ako bi bili suočeni s rizikom od sukoba interesa”, podnositelji pritužbe izjavili su da nije jasno je li to samo optimistična pretpostavka ili postoje interna pravila kojima se propisuje kada i kako članovi moraju to učiniti. Podnositelji pritužbe izjavili su da nije jasno je li se to ikada dogodilo u devet godina od osnivanja ad hoc etičkog odbora. Ako to nije slučaj, izjava Komisije nije uvjerljiva. Dodali su da oslanjanje na dobrovoljnu inicijativu članova Ad hoc etičkog odbora zasigurno nije dovoljno da bi se izbjegla opasnost od sukoba interesa i osigurala neovisnost članova Ad hoc etičkog odbora.

23. Podnositelji pritužbe također su uputili pitanje koje su postavili Komisiji o tome je li član A, u svojoj ulozi člana Ad hoc etičkog odbora, savjetovao o odlukama koje se odnose na bivše povjerenike koji su se preselili u društva koja su bila klijenti odvjetničkog društva u kojem je član A radio. To bi, tvrdi podnositelj pritužbe, predstavljalo jasan sukob interesa za članicu A. Međutim, napomenuli su, Komisija je izjavila da „nema informacije o identitetu bilo kojeg odvjetničkog društva koje savjetuje poduzeća koja mogu zapošljavati bivše povjerenike”. Napomenuli su i da „činjenica da jedan od privatnih subjekata za koje bivši povjerenik trenutačno radi može biti klijent jednog ili drugog odvjetničkog društva ne podrazumijeva nikakav rizik od sukoba interesa ili neusklađenosti s obzirom na obveze iz Ugovora ili Kodeksa ponašanja povjerenika.” Podnositelji pritužbe izjavili su da ne vjeruju da je to zadovoljavajući odgovor. Prilično je jasno, izjavili su, da ako se povjerenik želi preseliti u društvo koje je privatni



klijent društva za koje član A radi, postoji prima facie rizik od sukoba interesa.

24. Podnositelji pritužbi stupili su 8. svibnja 2013. u kontakt s Ombudsmanom kako bi pokrenuli dodatna pitanja u vezi s istragom Europskog ombudsmana. Ombudsmanica je zatim Komisiji skrenula pozornost na ta dodatna pitanja i zatražila od nje da ih razmotri u svojem mišljenju. Ukratko, podnositelji pritužbi obavijestili su Ombudsmana da su iz izvješća OLAF-a koje je procurilo u javnost procurili dodatni dokazi o pitanjima koja su dovela do ostavke bivšeg povjerenika Dallija, što je dodalo njihovu zabrinutost da je članstvo člana A u ad hoc etičkom odboru bilo politički neodrživo i moralno neprihvatljivo. Naveli su da OLAF-ovo izvješće otkriva da je duhansko poduzeće podnijelo pritužbu Europskoj komisiji koja je pokrenula OLAF-ovu istragu i da je tom duhanskom poduzeću pomoglo član A (koji je u tom kontekstu uspostavio kontakt s vrlo visokim dužnosnikom Komisije). Podnositelji pritužbe stoga tvrde da je član A imao ključnu ulogu u događajima koji su doveli do ostavke bivšeg povjerenika Dallija. Ta uloga pokazuje, kako su izjavili, neprihvatljivi sukob interesa na sljedeće načine.

25. Podnositelji pritužbe napomenuli su da se duhansko poduzeće obratilo zastupniku A radi savjeta o tome kako postupiti s tim pitanjem jer je bilo klijent člana A. Zastupnik A zatim se obratio visokom dužnosniku, koji je pritužbu proslijedio OLAF-u. Tijekom tog razdoblja član A sjedio je u ad hoc etičkom odboru, koji je zadužen ne samo da savjetuje povjerenike da prihvate ponude za posao kada napuste Komisiju, nego i predsjednik Komisije može zatražiti mišljenje o svim općim etičkim pitanjima u vezi s tumačenjem Kodeksa ponašanja povjerenika. Stoga je moguće, tvrdili su podnositelji pritužbe, da je predsjednik Komisije mogao uputiti pritužbu duhanskog društva ad hoc etičkom odboru. To bi dovelo člana A u apsurdni sukob interesa.

26. Podnositelji pritužbe tvrdili su da informacije o ulozi člana A u „aferi Dalli“, otkrivenoj u OLAF-ovu izvješću koje je procurilo, naglašavaju početnu zabrinutost podnositelja pritužbe da je, kad je riječ o etičkom savjetodavnom tijelu, čiji su integritet i transparentnost ključni za povjerenje javnosti u Komisiju, posebno važan pojava sukoba interesa. Dodali su da kao član A radi za lobiju/poduzeće s neobjavljenim korporativnim klijentima, njegova je neovisnost u osnovi upitna, kao i njegova sposobnost da na odgovarajući način savjetuje Komisiju o sukobima interesa u slučajevima „rotirajućih vrata“ i o svim općim etičkim pitanjima u vezi s tumačenjem Kodeksa ponašanja povjerenika. U tom su kontekstu podnositelji pritužbe ponovno zatražili da Komisija povuče ponovno imenovanje člana A u ad hoc etički odbor.

27. Kada su podnositelji pritužbe obavijestili Komisiju o zabrinutosti koje proizlaze iz izvješća OLAF-a koje je procurilo, Komisija je odgovorila podnositeljima pritužbe izravno 19. lipnja 2013. Podnositelji pritužbe dostavili su Ombudsmanu presliku dopisa Komisije, koji je dodan u spis predmeta Ombudsmana. U tom je dopisu Komisija navela da član A nije imao nikakvu ulogu u istrazi OLAF-a u vezi s bivšim povjerenikom Dallijem. Komisija je navela da se član A obratio visokom dužnosniku Komisije u svibnju 2012. kako bi pitao kako bi duhansko poduzeće moglo službeno obavijestiti Komisiju o svojim zabrinutostima. Od tada, države članice A nisu bile uključene u to pitanje. Komisija je navela da nije bilo utjecaja na njegovu ulogu člana Ad hoc etičkog odbora niti je s njom povezana niti je bilo razloga da ga se ponovno ne imenuje. Komisija je nadalje navela da ad hoc etički odbor ima posebnu ulogu, a to je savjetovanje o zapošljavanju koje su povjerenici preuzeli tijekom određenog razdoblja nakon što napuste



Komisiju te o općim etičkim pitanjima povezanim s Kodeksom ponašanja povjerenika. Zatim je naveo da je, kada je Komisija zaprimila pritužbu duhanskog poduzeća, ona poslana OLAF-u, koji je bio odgovarajuće tijelo za rješavanje takvih pritužbi. Takva se pitanja, tvrdi Komisija, nikada ne bi uputila ad hoc etičkom odboru. Stoga se pitanje mogućeg sukoba interesa nikada nije pojavilo. Komisija je zaključila da ne namjerava opozvati imenovanje člana A u ad hoc etički odbor.

28. U svojem mišljenju dostavljenom Ombudsmanu Komisija je prvo potvrdila sve točke koje je glavni tajnik Komisije iznio u svojem odgovoru jednom od podnositelja pritužbe od 28. siječnja 2013. Zatim je razvio određeni broj bodova, kako je zatražio Europski ombudsman.

29. Kad je riječ o stajalištu Komisije o potrebi da se izbjegne pojava sukoba interesa koji se odnose na članicu A, Komisija je izjavila da je predana poticanju etike i transparentnosti. Dodala je da je uspostavila politiku za učinkovito upravljanje pitanjem sukoba interesa i sprečavanje pojave sukoba interesa. Međutim, Komisija ne dijeli zabrinutost podnositelja pritužbe u pogledu moguće pojave sukoba interesa koji uključuju bilo koji od triju članova Ad hoc etičkog odbora.

30. Komisija je napomenula da podnositelji pritužbe smatraju da se čini da ad hoc etički odbor ne ispunjava potrebne zahtjeve u pogledu neovisnosti. Međutim, Komisija je ustrajala na tome da podnositelji pritužbe ne navode preciznu činjenicu u prilog svojoj procjeni/sumnji. Kako bi se opravdalo postojanje sukoba interesa, Komisija je tvrdila da bi bilo potrebno navesti u kojoj bi situaciji i u kojoj mjeri postojala takva pojava sukoba interesa. Podnositelj pritužbe nije dostavio, tvrdio je, nijedan činjenični element kojim bi se potkrijepio stvarni ili očit sukob interesa u pogledu situacija koje je procijenio ad hoc etički odbor i njegovih mišljenja o aktivnostima bivših povjerenika nakon ureda.

31. Osim toga, navodi se da su karijera i profil triju osoba izabranih za članove ad hoc etičkog odbora iznad svake sumnje. Komisija je izjavila da ne može prihvatiti stajalište podnositelja pritužbe, koje se odnosi na dovodenje u pitanje integriteta članova Ad hoc etičkog odbora [5] i koje se poziva na postojanje sukoba interesa, a da pritom ne iznese argument kojim se potkrepljuje. Komisija stoga odbacuje zabunu podnositelja pritužbe u pogledu integriteta člana ad hoc etičkog odbora i činjenice da on može pružati pravne savjete određenim klijentima.

32. Kad je riječ o stajalištu Komisije u pogledu činjenice da odvjetničko društvo za koje radi član A nije upisano u registar transparentnosti, Komisija je navela da i Komisija i Europski parlament potiču one koji žele biti uključeni u europski postupak donošenja odluka da se dobrovoljno registriraju u registar transparentnosti. Međutim, upis u registar transparentnosti nije obavezan. Stoga se ne može smatrati da činjenica da odvjetničko društvo nije registrirano samo po sebi dovodi u pitanje neovisnost i integritet odvjetnika koji rade u tim odvjetničkim društvima.

33. Kad je riječ o stajalištu Komisije u pogledu neovisnosti člana A pri procjeni mogućih sukoba interesa koji uključuju bivše povjerenike, Komisija je navela da je Ad hoc etički odbor tročlano tijelo koje djeluje kolegijalno i čija je zadaća u biti ocijeniti usklađenost predviđenih aktivnosti nakon isteka mandata s Ugovorom i Kodeksom ponašanja povjerenika za povjerenike. Komisija smatra da podnositelji pritužbe nisu dostavili nikakve elemente kojima bi potkrijepili postojanje



stvarnih ili očitih sukoba interesa u pogledu situacija koje je procijenio ad hoc etički odbor i njegovih mišljenja o aktivnostima bivših povjerenika nakon ureda.

34. Komisija je zatim izjavila da članovi Ad hoc etičkog odbora djeluju potpuno neovisno i doprinose analizi i mišljenjima ad hoc etičkog odbora uzimajući u obzir samo nadležnost ad hoc etičkog odbora i potrebu za procjenom usklađenosti aktivnosti bivših povjerenika nakon ureda s Ugovorima i Kodeksom ponašanja povjerenika. Nema nikakve veze ni miješanja između postupka ad hoc etičkog povjerenstva i bilo koje profesionalne djelatnosti koja pruža pravno savjetovanje, kao odvjetnik, strankama odvjetničkog društva.

35. Što se tiče argumenta podnositelja pritužbe da Komisija nije imala informacije o identitetu klijenata odvjetničkog društva u kojem je radila članica A, Komisija je navela da ne vidi nijedan razlog za zabrinutost povezan s činjenicom da nije obaviješten o identitetu klijenata navedenog odvjetničkog društva. Naveo je da se, kao što je Komisija već objasnila podnositelju pritužbe, rizici od sukoba interesa, koji se moraju isključiti u pogledu aktivnosti povjerenika nakon radnog odnosa, odnose na bivše portfelje povjerenika. Činjenica da jedan od privatnih subjekata za koje bivši povjerenik trenutačno radi može biti klijent jednog ili drugog odvjetničkog društva ne podrazumijeva nikakav rizik od sukoba interesa ili neusklađenosti s obzirom na obveze iz Ugovora ili Kodeksa ponašanja povjerenika. Nadalje, podnositelji pritužbe navode tu tvrdnju kao hipotetsku mogućnost, bez pružanja bilo kakvog konkretnog elementa koji bi mogao pokazati konkretan sukob u pogledu tog člana Ad hoc etičkog odbora.

36. U svojim očitovanjima na mišljenje Komisije podnositelji pritužbe prvo su ponovili da se njihova pritužba prvenstveno odnosi na zahtjev da članovi Ad hoc etičkog odbora budu neovisni da imaju besprijeorno profesionalno ponašanje. Podnositelj pritužbe smatra da je ponovnim imenovanjem člana A prekršio taj zahtjev.

37. Podnositelj pritužbe zatim je pojasnio da se njegova pritužba odnosi samo na jednog člana odbora, člana A, a ne na ad hoc etički odbor u cjelini [6] .

38. Podnositelj pritužbe zatim je istaknuo da bi, u skladu s OECD-ovom definicijom „sukoba interesa” [7] , trebalo riješiti rizik od sukoba interesa. U tom kontekstu, nije relevantno zahtijevati dokaz da je došlo do nekog oblika zlouporabe. Drugim riječima, primjeren je predostrožni pristup sukobu interesa. Za tijelo kao što je Ad hoc etički odbor Komisija bi trebala zauzeti posebno niskorizičan pristup predostrožnosti u pogledu sukoba interesa.

39. Podnositelji pritužbe zatim su izjavili da profesionalna uloga člana A nije u skladu s njegovom ulogom u ad hoc etičkom odboru. Ustrajali su na tome da se inherentni rizik od sukoba interesa javlja kada član A obnaša obje te uloge. Član A stoga nije prikladan kandidat za članstvo u ad hoc etičkom odboru.

40. Podnositelji pritužbe izjavili su da nisu pokušali pružiti, niti smatraju da je potrebno dostaviti bilo kakvu preciznu činjenicu kojom se dokazuje određeni slučaj sukoba interesa s obzirom na situacije koje je članica A procijenila ili dala mišljenja, dok su dio ad hoc etičkog odbora. Podnositelj pritužbe inzistirao je na tome da inherentni rizik od sukoba interesa nastaje kada



član A, koji radi u odvjetničkom društvu specijaliziranom za „državne odnose” i koji zastupa interese korporativnih klijenata svojim bivšim kolegama u Komisiji, također bude zadužen za procjenu rizika od sukoba interesa kada se povjerenici presele na radna mjesta u industriji ili lobiranju.

41. Nadalje, Komisija iznosi stajalište da, u nedostatku dokazanih činjenica koje bi upućivale na stvarni sukob interesa, njegov izgled ne može postojati. Podnositelji pritužbe inzistiraju na tome da je to nepotrebno ograničavajući teret dokazivanja. S gledišta javnog tiska i građana EU-a, koji su izrazili nevjericu pri ponovnom imenovanju člana A, čini se da postoji prilično očit rizik od sukoba interesa kada se korporativni odvjetnik/lobist, za kojeg se zna da se sastaje sa svojim bivšim kolegama Komisije u ime klijenata, imenuje u etičko povjerenstvo zaduženo za prosuđivanje etičkih posljedica slučajeva „rotirajućih vrata” (i šire).

42. Čini se da i pravna perspektiva vodi do tog zaključka, tvrde podnositelji pritužbe. Komisija je 2008., u skladu s člankom 16. Pravilnika o osoblju o sprečavanju sukoba interesa nakon prestanka zaposlenja, odredila određena ograničenja za preseljenje člana A u veći odvjetnički ured, odnosno da se ne miješa u bilo kakvu aferu ili dosje kojim se bavila služba člana A u Komisiji dok je član A bio zadužen za tu službu te da se suzdrži od bilo kakvog profesionalnog kontakta s bivšim kolegama tijekom razdoblja od jedne godine. Očito je da su ta ograničenja nametnuta jer je Komisija prepoznala da postoji rizik da će njegovo novo radno mjesto u glavnom odvjetničkom društvu dovesti do sukoba s legitimnim interesima Komisije.

43. U pogledu napomene Komisije da su „... karijera i profil triju osoba koje su odabrane kao članovi ad hoc etičkog odbora iznad svake sumnje i Komisija ne može prihvatiti stajalište podnositelja pritužbe da dovodi u pitanje njihov integritet...”, podnositelji pritužbe izjavili su da smatraju da su članovi ad hoc etičkog odbora na neki način „iznad svake sumnje”, iznimno iznenađujući i da ih je teško braniti. Ako bi se Komisija mogla jednostavno osloniti na moralnu nedostupnost pojedinca, to jest da osoba može biti „iznad svake sumnje”, tada ne bi bilo potrebe za bilo kakvim pravilima ili smjernicama za članstvo u etičkom povjerenstvu. Podnositelji pritužbe zatim su inzistirali na tome da se njihova pritužba odnosi na prikladnost ponovnog imenovanja g. člana A u ad hoc etički odbor, a Komisija time krši pravila o članstvu ad hoc etičkog odbora.” Njihova pritužba nije, inzistirali su, na temelju osobnih etičkih kvalifikacija člana A.

44. Kad je riječ o stajalištu Komisije da članovi ad hoc etičkog odbora djeluju potpuno neovisno i doprinose analizi i mišljenjima ad hoc etičkog odbora uzimajući u obzir samo nadležnost ad hoc etičkog odbora i potrebu za procjenom usklađenosti aktivnosti bivših povjerenika nakon obnašanja dužnosti s Ugovorima i Kodeksom ponašanja povjerenika, te da ne postoji veza, niti uplitanje između rada ad hoc etičkog odbora i bilo koje profesionalne aktivnosti koja pruža pravne savjete, kao odvjetnik, klijentima odvjetničkog društva, podnositelji pritužbe napomenuli su da se ta stajališta još jednom čine utemeljenima na uvjerenju da je svaka članica A moralno neupitna. Komisija samo tvrdi da član A djeluje potpuno neovisno, bez obzira na druge interese. Podnositelji pritužbe pitali su na temelju čega Komisija može biti sigurna u to? Je li Komisija, pitali podnositelje pritužbe, detaljno istražila svako od mišljenja ad hoc etičkog odbora i usporedila ih s cjelovitim popisom klijenata odvjetničkog društva člana A kako ne bi utvrdila



preklapanja?

45. Podnositelji pritužbe napomenuli su i da je sama Komisija otkrila da se članica A dvaput sastala s Pravnom službom kako bi predstavila pravna stajališta o predloženoj Direktivi o duhanskim proizvodima, uz istodobno posjedovanje duhanskog poduzeća kao klijenta. Na taj je način član A, navodi podnositelj pritužbe, iznio pravno stajalište o konkretnom prijedlogu zakona tijelu za donošenje javnih politika u ime stranke s dubokim komercijalnim interesima u pogledu sadržaja te direktive. Podnositelji pritužbe zatim su inzistirali na tome da svaki odvjetnik ili osoba upoznata s pravnim sustavom ili svijetom donošenja politika zna da su i ugovori i sudska praksa otvoreni za različita i često proturječna pravna tumačenja. A dio onoga što odvjetničko društvo zastupnika A čini jest ponuditi i pružati takve vrste usluga lobiranja klijentima, pri čemu se te usluge nazivaju „odnosi s vladom” i „javna politika” (za koje je zastupnik A specijaliziran). Te usluge uključuju ponudu zastupanja pravnog tumačenja postojećeg ili predloženog zakona javnim službenicima, što je povoljno za interese korporativnog klijenta. Predmetno odvjetničko društvo oglašava takvu vrstu usluge na stranici svoje internetske stranice „strategije političkog zastupanja”, na kojoj se potencijalnim klijentima govori da „možete biti suočeni s izgledima za regulatorni razvoj ili političku odluku koja ugrožava samu prirodu vašeg poslovanja” i da predmetno odvjetničko društvo može pomoći u „oblikovanju zakona i politika kako se razvijaju” „usklađivanjem vlade ili institucija EU-a”.

46. Podnositelji pritužbe komentirali su i stajalište Komisije da član A nije imao ulogu u pokretanju OLAF-ove istrage o bivšem povjereniku Dalliju. Podnositelji pritužbe napomenuli su da je, prema izvješću OLAF-a, duhansko poduzeće koje je obavijestilo Komisiju o svojoj zabrinutosti u vezi s bivšim povjerenikom Dallijem svjedočilo da su „zastupili u kontaktu sa članom A u (ime odvjetničkog društva) kako bi dobili savjet. Na naš zahtjev kontaktirao je (višeg dužnosnika Komisije) i podnijeli smo pisano izvješće o tom pitanju.” To znači da je duhanska tvrtka kontaktirala zastupnika A u svojstvu odvjetnika/lobista. Izjavili su da to donose na temelju toga da nije uobičajeno da velika korporacija dobiva besplatne savjete od multinacionalnih odvjetničkih društava; obično kao klijent takva korporacija traži i prima takve savjete.

47. Ukratko, podnositelji pritužbe izjavili su da ne vjeruju da je mišljenje Komisije ukorilo točke i argumente iz njihove pritužbe. Prema njihovu mišljenju, njihov prigovor je u cijelosti. Ustrajali su na tome da bivši dužnosnik Komisije koji sada zastupa interese korporativnih klijenata ne bi trebao davati savjete o etičkim posljedicama poštanskih aktivnosti povjerenika. S obzirom na njegove konkurentske uloge, ustrajali su na tome da članstvo člana A u ad hoc etičkom odboru predstavlja inherentan rizik od sukoba interesa.

Procjena Europskog ombudsmana

48. Ombudsman najprije napominje da podnositelj pritužbe ne dovodi u pitanje osobne etičke kvalifikacije zastupnika A (vidjeti prethodni odlomak 43.). Ombudsmanica također ustraje u tome da se njezina istraga ne odnosi na osobne etičke vjerodajnice članice A. Naime, kao što će biti vidljivo iz analize u nastavku, osobne etičke kvalifikacije člana A nisu relevantne za analizu tog pitanja.



49. U članku 4. Odluke Komisije o osnivanju Ad hoc etičkog odbora navodi se da imenovanje članova Ad hoc etičkog odbora zahtijeva njihovu „*neovisnost, besprijekorno profesionalno ponašanje, kao i dobro poznavanje postojećeg pravnog okvira i metoda rada Komisije*”. [8] Obveza je Komisije osigurati da svi članovi Ad hoc etičkog odbora ispunjavaju te kriterije.

50. Koncept neovisnosti, kako se koristi u odluci Komisije o osnivanju ad hoc etičkog odbora, obuhvaća potrebu da se osigura da se svi članovi Ad hoc etičkog odbora ne nalaze u sukobu interesa.

51. OECD je definirao sukob interesa kao „*sukob između javnih dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, u kojem javni službenik ima interese privatnog kapaciteta koji bi mogli neprimjereno utjecati na obavljanje njihovih službenih dužnosti i odgovornosti*.” Ombudsman smatra da je ta definicija primjerena za potrebe ove istrage. Napominje da bi pojam „javni dužnosnik” trebalo shvatiti kao da se odnosi na članove ad hoc etičkog odbora kada obavljaju svoju ulogu članova ad hoc etičkog odbora.

52. Ombudsmanica napominje da je Komisija tvrdila (vidjeti točku 30. ove presude) da bi, kako bi se tvrdnja podnositelja pritužbe mogla potkrijepiti, bilo potrebno navesti „u kojoj bi situaciji” i „u kojoj mjeri” postojao takav sukob interesa. Zatim je dodala da podnositelj pritužbe nije dostavio nijedan činjenični element kojim bi se potkrijepio stvarni ili očit sukob interesa.

53. Ombudsmanica prije svega naglašava da bi sukob interesa koji uključuje člana ad hoc etičkog odbora bio problematičan bez obzira na njegov opseg.

54. Kad je riječ o situacijama u kojima bi postojao takav sukob interesa, Ombudsman napominje da podnositelj pritužbe tvrdi da zastupnik A, u svojstvu odvjetnika velikog odvjetničkog društva, djeluje kao „lobist”. Komisija osporava taj opis rada člana A. Međutim, ombudsmanica napominje da, bez obzira na to može li se pojam „lobist” koristiti za opis rada člana A, nije sporno da član A zastupa privatne interese prilikom kontaktiranja s Komisijom. Ombudsmanica napominje da su podnositelji pritužbe naveli primjere sastanka člana A s dužnosnicima u Pravnoj službi Komisije u rujnu 2011. i rujnu 2012. koji su zastupali interese duhanskog poduzeća. Komisija ne osporava tu činjeničnu tvrdnju, već jednostavno ustraje u tome da su kontakti člana A s Pravnom službom Komisije bili ograničeni na pravna pitanja povezana s „Direktivom o duhanu” te da ti kontakti stoga nisu predstavljali „lobiranje”. Ukratko, nije sporno da se član A obratio službama Komisije koje „predstavljaju” interese privatnih strana pred Komisijom.

55. Čak i ako se takav (pravni) reprezentativni rad člana A ne naziva lobiranjem, to je problematično zbog sljedećih razloga.

56. Ombudsmanica ponovno napominje da stvarni sukob interesa postoji kada postoji „*sukob između javnih dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, u kojem javni službenik ima interese privatnog kapaciteta koji bi mogli neprimjereno utjecati na obavljanje njihovih službenih dužnosti i odgovornosti*” (naknadno istaknuto). Naime, pitanje mijenja li javni



dužnosnik stvarno svoje ponašanje zbog sukoba interesa nije relevantno za utvrđivanje postojanja sukoba interesa, između privatnih interesa javnog dužnosnika i javnih interesa, što *bi moglo* neprimjereno utjecati na izvršavanje njegovih službenih dužnosti i odgovornosti. Mogućnost, pa čak i vjerojatnost da bi na ponašanje javnog dužnosnika *mogli* utjecati privatni interesi, od ključne je važnosti za utvrđivanje postojanja sukoba interesa. Iako bi svaki konkretan primjer sukoba interesa kojim se stvarno mijenja ponašanje javnog dužnosnika doista bio vrlo ozbiljan, činjenica da takav primjer nije dokazan nije relevantna u pogledu postojanja ili nepostojanja situacije sukoba interesa.

57. Stoga nije važno da Komisija podnositeljima pritužbe predloži da nisu dostavili nijedan činjenični element kojim bi se potkrijepio stvarni ili očit sukob interesa u pogledu situacija koje je (već) ocijenio ad hoc etički odbor (vidjeti točku 30. ove presude). To bi mogao biti slučaj, napominje Ombudsman, da su sve takve situacije ispravno procijenjene.

58. Umjesto toga, važno je pitati *može* li priroda privatnih interesa koje zastupa član A utjecati na odluku donesenu u okviru njegove uloge u ad hoc etičkom odboru.

59. Kad je riječ o specifičnoj prirodi uloge člana A u privatnom sektoru, Ombudsman razumije reprezentativni pravni rad člana A u rasponu od jednostavnog prikupljanja informacija od dužnosnika Komisije u ime stranke do pokušaja uvjeravanja dužnosnika Komisije u pravni argument u ime stranke. Kako bi uspješno obavljao svoj posao zastupanja (pravnih) interesa klijenata pred Komisijom, članu A najprije je potreban pristup osoblju Komisije. Naime, zastupnik A u prošlosti je tražio i dobio takav pristup te je vjerojatno da će to i dalje činiti. Iako bi svakako svakom članu javnosti trebalo dopustiti da od osoblja Komisije zatraži sastanke, razumno je smatrati da bi na **razinu** pristupa koju je osoba imala *mogla* neprimjereno utjecati činjenica da ta osoba ima znatan utjecaj na izgleda povjerenika za zapošljavanje nakon isteka radnog vremena. Ukratko, činjenica da će član A sudjelovati u određivanju radnog vremena povjerenika znatno opterećuje osoblje Komisije koje se susreće s članom A u privatnom svojstvu odvjetnika koji zastupa klijente.

60. Ukratko, moguće je da određeni članovi osoblja ne žele odbiti sastanak s članom A s obzirom na njegovu trajnu ulogu u ad hoc etičkom odboru.

61. Isto tako, ne može se isključiti da bi, kad je riječ o konkretnim pitanjima, članovi osoblja mogli biti manje voljni odbaciti argumente koje je iznio član A kada obavlja svoj posao koji zastupa (pravne) interese klijenata pred Komisijom.

62. Isto tako, članovi osoblja mogu biti manje voljni ne pružiti, na zahtjev člana A, korisne informacije i uvide u rad Komisije.

63. Ukratko, činjenica da će član A sudjelovati u određivanju radnog vremena povjerenika znatno opterećuje osoblje Komisije koje se susreće s članom A u privatnom svojstvu odvjetnika koji zastupa klijente.

64. Sama činjenica da takvi *rizici* postoje problematična je. Nije dovoljno navesti da se



prethodno navedeni mogući scenariji (još) nisu dogodili. Umjesto toga, dovoljno je napomenuti da je razumno bojati se da bi se to *moglo* dogoditi s obzirom na prirodu uloge člana A koji zastupa privatne interese i prirodu njegove uloge u ad hoc etičkom odboru.

65. Navedeni potencijalni scenariji izravno utječu na utvrđivanje je li član A sam u sukobu interesa. Imenovanjem člana A u ad hoc etički odbor Komisija stavlja samog člana A u situaciju da odlučuje o izgledima za zapošljavanje nakon isteka radnog vremena osoba koje su mogle izravno utjecati na uspjeh ili propust člana A u zastupanju pravnih interesa njegovih klijenata pred Komisijom. Neovisno o osobnim etičkim kvalifikacijama bilo kojeg člana Ad hoc etičkog povjerenstva, ne može se jamčiti da nijedan takav član ne može nenamjerno utjecati na pokajanje prema onima koji su pogodovali njegovim privatnim interesima i obrnuto.

66. Ombudsmanica u tom pogledu naglašava da se konceptom sukoba interesa nastoji osigurati da ne dođe do situacije u kojoj bi na osobu *mogli* utjecati privatni interesi pri obavljanju javne funkcije. Pojam sukoba interesa nastoji riješiti samu mogućnost takvog utjecaja. Kao takva, ako osoba ima ulogu koja zastupa privatne interese i koja *bi mogla* utjecati na način na koji izvršava svoju ulogu u ad hoc etičkom odboru, tu osobu ne bi trebalo imenovati u ad hoc etički odbor.

67. Ombudsmanica smatra, s obzirom na prethodno navedenu analizu, da član A ima ulogu zastupanja privatnih interesa koja bi mogla negativno utjecati na način na koji izvršava svoju ulogu u ad hoc etičkom odboru.

68. Pri donošenju tog zaključka ombudsmanica je također pažljivo ispitala sve argumente koje su iznijeli podnositelj pritužbe i Komisija u pogledu činjenice da odvjetnički ured člana A nije u registru transparentnosti. Ombudsmanica napominje da, da je predmetno odvjetničko društvo odlučilo pristupiti registru transparentnosti, to ni na koji način ne bi umanjilo probleme koje je utvrdio Europski ombudsman. Ombudsman stoga ne smatra da je činjenica da odvjetničko društvo člana A nije upisano u registar transparentnosti ni na koji način odlučujuća za zaključak iz prethodne točke.

69. Kad je riječ o detaljnim argumentima koje su iznijeli podnositelji pritužbe i Komisija u vezi s ulogom člana A u iznošenju zabrinutosti u pogledu bivšeg povjerenika Dallija Komisiji, ombudsmanica smatra da je važno napomenuti samo sljedeće. Ombudsmanica napominje da je, prema navodima podnositelja pritužbe (vidjeti točku 46. ove presude), duhansko poduzeće svjedočilo da se obratilo zastupniku A u njegovu odvjetničkom uredu „kako bi dobilo savjet” (o tome kako riješiti svoje zabrinutosti u vezi s navodnim postupcima bivšeg povjerenika Dallija). Duhansko poduzeće zatim je navelo da se član A obratio višem dužnosniku Komisije u pogledu zabrinutosti duhanskog poduzeća. To upućuje na to da je duhanska tvrtka kontaktirala zastupnika A u svojstvu odvjetnika. Ombudsman stoga smatra da je Komisija smatrala da je član A zatim kontaktirao Komisiju u svojstvu bivšeg dužnosnika i nezamislivo i naivnog.

70. Kad je riječ o detaljnim argumentima koje su iznijeli podnositelji pritužbe u pogledu nemogućnosti identifikacije klijenata zastupnika A i njegova odvjetničkog ureda, dovoljno je istaknuti da bi čak i jedan primjer kontaktiranja člana A s Komisijom u njegovoj ulozi zastupanja



privatnih interesa bio problematičan. Kao što je to istaknula u točki 53., opseg takvog sukoba interesa nije relevantan. Ne smiju se tolerirati sukobi interesa koji uključuju članove Ad hoc etičkog povjerenstva. U tom pogledu ne postoji spor između Komisije i podnositelja pritužbe o činjenici da se članica A dvaput sastala s Pravnom službom Komisije kako bi predstavila pravna stajališta o predloženoj Direktivi o duhanskim proizvodima, uz istodobno posjedovanje duhanskog poduzeća kao klijenta. Ombudsman stoga ne smatra odlučujućim da bi se došlo do zaključka o ovoj tvrdnji, da bi se dodatno istražilo to pitanje.

71. Ombudsmanica je 26. studenoga 2013. poslala pismo potpredsjedniku Komisije Šefčoviču u kojem je iznijela gore navedeno obrazloženje i napomenula da bi to obrazloženje moglo poduprijeti mogući budući nacrt preporuke Komisiji kojim se traži opoziv imenovanja člana A u ad hoc etički odbor.

72. Komisija je 18. prosinca 2013. u podnevnu konferenciju za medije navela da je odlučila zamijeniti člana A kao člana Ad hoc etičkog odbora. Dodao je da je član A nedavno obavijestio Komisiju da želi podnijeti ostavku kao član Ad hoc etičkog odbora. Predsjednik Komisije zahvalio je članu A na njegovoj važnoj ulozi u pružanju neovisnih i nepristranih savjeta tijekom razdoblja od četiri godine. Komisija je također potvrdila da cijeni rad drugih dvaju članova Ad hoc etičkog odbora, koji su se, kako je navela, dogovorili da će nastaviti obnašati dužnost članova Ad hoc etičkog odbora.

73. Ombudsmanica je također 18. prosinca 2013. objavila priopćenje za medije u kojem pozdravlja odluku Komisije o imenovanju novog voditelja ad hoc etičkog odbora. Izjavila je: „Vjerodostojnost ad hoc etičkog odbora Komisije bila je u pitanju. Drago mi je što je Komisija slijedila moj savjet o imenovanju novog članka. Bilo je teško tvrditi da aktivnosti prethodnog voditelja povezane s klijentima ne predstavljaju mogući sukob interesa. Važno je da se sumnje europske javnosti sada mogu otkloniti.”

74. Podnositelji pritužbe, također 18. prosinca 2013., objavili su priopćenje za medije u kojem su pozdravili odluku Komisije da slijedi savjete Ombudsmana zamjenom člana A kao predsjednika ad hoc etičkog odbora Komisije. Dodali su da član A nikada nije trebao biti imenovan 2009., a kamoli ponovno imenovan 2012. Izjavili su da je šokantno da je Komisija bila toliko nesvjesna rizika od sukoba interesa u ovom predmetu, čak i kada su podnositelji pritužbe izrazili svoju zabrinutost. Dodali su da bi ta „oprostiva saga” trebala izazvati sveobuhvatno preispitivanje načina na koji Komisija rješava pitanja sukoba interesa.

75. S obzirom na odlučne mjere Komisije za rješavanje navoda podnositelja pritužbe o ponovnom imenovanju člana A u ad hoc etički odbor, ombudsmanica smatra da je Komisija riješila taj aspekt pritužbe.

B. Navod i povezana tvrdnja da ad hoc etički odbor nije dovoljno transparentan

76. Podnositelj pritužbe tvrdio je da aktivnosti ad hoc etičkog odbora nisu dovoljno



transparentne. Ustrajali su u tome da bi Komisija trebala donijeti proaktivnu politiku transparentnosti koja se sastoji od (a) objavljivanja životopisa i izjava o financijskim interesima članova Ad hoc etičkog odbora na internetu, kao što je slučaj s posebnim savjetnicima Komisije; (b) poboljšanje internetske transparentnosti u pogledu članova Ad hoc etičkog odbora i njegovih odluka.

77. U svojem mišljenju poslanom ombudsmanu Komisija je navela da će na svojoj internetskoj stranici EUROPA ad hoc etičkom odboru posvetiti posebnu stranicu na kojoj će objaviti odluku Komisije o osnivanju ad hoc etičkog odbora i odluke o imenovanju članova ad hoc etičkog odbora. Sadržavat će i njihove životopise, kao i časnu izjavu kojom se potvrđuje nepostojanje sukoba interesa između njihove funkcije člana Ad hoc etičkog odbora i njihovih drugih aktivnosti ili interesa. Komisija je navela da razmatra i objavljivanje izvadaka iz službenih mišljenja ad hoc etičkog odbora (uz istodobnu zaštitu osobnih podataka).

78. U svojim primjedbama na mišljenje Komisije podnositelji pritužbe pozdravili su predložene napore za povećanje transparentnosti ad hoc etičkog odbora. Međutim, napomenuli su da objavljivanje izjava u kojima se navodi da na takvoj internetskoj stranici ne postoje sukobi interesa nije zamjena za osiguravanje da članovi ad hoc etičkog odbora zapravo ne podliježu riziku od sukoba interesa. Nadalje, naveli su da bi, s obzirom na to da su klijenti člana ad hoc etičkog povjerenstva vrlo važni za utvrđivanje mogućih sukoba interesa, takva internetska stranica trebala sadržavati cjelovitu izjavu klijenata člana. Podnositelji pritužbe predložili su da bi izrada ove internetske stranice trebala biti dio postupka pojašnjenja što predstavlja rizik od sukoba interesa i dio šire predanosti čvršćem pristupu koji bi trebao uključivati utvrđivanje postupaka koje će Komisija slijediti kako bi procijenila i spriječila takav rizik.

Procjena Europskog ombudsmana

79. Ombudsmanica prima na znanje predanost Komisije da ad hoc etičkom odboru posveti posebnu stranicu na svojoj internetskoj stranici EUROPA, objavi relevantne odluke Komisije o osnivanju ad hoc etičkog odbora i imenuje njegove članove, njihove životopise, kao i izjavu o njihovoj časti kojom se potvrđuje nepostojanje sukoba interesa između njihove funkcije člana ad hoc etičkog odbora i njihovih drugih aktivnosti ili interesa. Komisija je navela da razmatra i objavljivanje izvadaka iz službenih mišljenja ad hoc etičkog odbora (uz istodobnu zaštitu osobnih podataka). Ombudsmanica smatra da bi ta obveza, ako se provede, mogla znatno poboljšati transparentnost u pogledu članova Ad hoc etičkog odbora i odluka ad hoc etičkog odbora. U tom pogledu, iako Ombudsman smatra da nisu potrebne daljnje istrage u vezi s tim aspektom pritužbe, Ombudsman smatra da je primjereno izdati dodatnu primjebu.

C. Zahtjev da Komisija treba osnovati neovisno etičko povjerenstvo

80. Podnositelji pritužbe smatraju da bi Komisija dugoročno trebala osnovati neovisni etički odbor sa širim i bolje definiranim mandatom od postojećeg ad hoc etičkog odbora, koji se



prvenstveno bavi pitanjima nakon prestanka zaposlenja. Navode da bi taj odbor trebao biti potpuno neovisan i sastavljen od stručnjaka za etiku javne uprave.

81. U svojem mišljenju poslanom ombudsmanu Komisija je objasnila da je prethodno predložila osnivanje međuinstitucionalne savjetodavne skupine za standarde u javnom životu [9] koja bi pružala savjete o općim načelima profesionalne etike koja se primjenjuju na instituciju, pri čemu je isključila mogućnost praćenja pojedinačnih slučajeva. [10] Ovaj projekt nije dobio potporu Vijeća i Europskog parlamenta. Stoga je Komisija 21. listopada 2003. umjesto toga odlučila osnovati vlastiti ad hoc etički odbor. Nadležnost tog odbora proširena je 2011. usvajanjem novog Kodeksa ponašanja povjerenika od strane Komisije, koji trenutačno obuhvaća savjetodavnu nadležnost u pogledu usklađenosti aktivnosti nakon isteka mandata bivših povjerenika i razdoblja mirovanja, prema potrebi, kao i mogućnost davanja mišljenja na zahtjev predsjednika o svim općim etičkim pitanjima u vezi s tumačenjem Kodeksa ponašanja povjerenika. Komisija stoga smatra da ima snažan kodeks i da se njezinim postojećim pravilima i postupcima osigurava primjena visokih etičkih standarda.

82. U svojim očitovanjima na mišljenje Komisije podnositelji pritužbe napomenuli su da činjenica da se Vijeće i Parlament nisu složili s međuinstitucijskim etičkim tijelom 2000. – 2003. ne sprečava Komisiju da umjesto postojećeg ad hoc etičkog odbora uspostavi odgovarajuće neovisno etičko povjerenstvo za Komisiju.

83. Podnositelji pritužbe u priopćenju za medije od 18. prosinca 2013. u kojem su reagirali na zamjenu člana A zatražili su da se ad hoc etički odbor Komisije zamijeni potpuno neovisnim etičkim odborom, u kojem se članovi biraju iz stručnjaka u nacionalnoj etičkoj upravi. Te osobe ne bi smjele, dodao je, imati povijest u Komisiji.

Procjena Europskog ombudsmana

84. Ombudsmanica smatra da je preuranjeno zauzeti stajalište o toj tvrdnji u svjetlu nedavnog razvoja događaja u vezi sa zamjenom člana A. Ona će razmotriti je li primjereno ispitati to pitanje s obzirom na budući razvoj događaja u vezi s funkcioniranjem rekonstituiranog ad hoc etičkog odbora. Stoga u ovom trenutku nisu opravdane daljnje istrage u vezi s trećim zahtjevom.

D. Zaključci

Na temelju svojih istraga u vezi s tom pritužbom Europski ombudsman zaključuje je sljedećim zaključkom:

Zamjenom člana A kao člana ad hoc etičkog odbora Komisija je poduzela potrebne korake kako bi riješila prvu tvrdnju o ponovnom imenovanju člana A ad hoc etičkog odbora.

U pogledu drugog navoda i drugog i trećeg zahtjeva nisu potrebne daljnje istrage.



Komisija i podnositelj pritužbe bit će obaviješteni o toj odluci.

Daljnja napomena

Komisija bi trebala poštovati svoju obvezu stvaranja posebne stranice na svojoj internetskoj stranici EUROPA koja se odnosi na ad hoc etički odbor i njegov rad.

Emily O'Reilly

Sastavljeno u Strasbourgu 19. prosinca 2013.

[1] Ad hoc etički odbor osnovan je Odlukom Komisije C(2003) 3750 od 21. listopada 2003.

[2] Dostupno na http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf
[Poveznica]

[3] Svaka takva odluka Komisije temeljila bi se na članku 245. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u članku 245. UFEU-a u kojem se navodi da se povjerenici suzdržavaju od svakog djelovanja koje nije u skladu s njihovim dužnostima. Dodaje da se pri pridruživanju Komisiji svečano obvezuju da će tijekom i nakon isteka mandata poštovati obveze koje iz njih proizlaze, a posebno svoju dužnost časnog i diskretnog ponašanja u pogledu prihvaćanja određenih imenovanja ili povlastica nakon prestanka obnašanja dužnosti. U slučaju bilo kakve povrede tih obveza, od Suda se može zatražiti da odluči da je dotični povjerenik, ovisno o okolnostima, obvezno umirovljen u skladu s člankom 247. ili mu se oduzme pravo na mirovinu ili druga davanja.

[4] Trima članovima Ad hoc etičkog odbora u prosincu 2012. obnovljeni su mandati za drugi trogodišnji mandat.

[5] S obzirom na tekst mišljenja Komisije, koje se odnosi na sve članove ad hoc etičkog odbora, ombudsmanica smatra da je ovdje potrebno naglasiti da, iako podnositelji pritužbi izražavaju zabrinutost zbog članstva člana A u Ad hoc etičkom odboru, oni ne izazivaju zabrinutost u pogledu drugih dvaju članova Ad hoc etičkog odbora.

[6] Vidjeti bilješku 5.

[7] OECD-ova definicija „sukoba interesa” glasi: „sukob između javne dužnosti i privatnih interesa javnog dužnosnika, u kojem javni službenik ima privatne interese koji bi mogli neprimjereno utjecati na izvršavanje njegovih službenih dužnosti i odgovornosti”.

[8] Odluka Komisije C(2003) 3750 od 21. listopada 2003.

[9] Komisija [COM(2000) 200 final].

[10] [COM(2000) 200 final i SEC(2000) 2077 final].