



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie w sprawie skargi 297/2013/(RA)FOR przeciwko Komisji Europejskiej

Decyzja

Sprawa 297/2013/FOR - Otwarta 12/03/2013 - Decyzja z 19/12/2013 - Dane instytucje
Komisja Europejska (Uregulowane przez instytucję) | Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Skarga dotyczy ponownego powołania przewodniczącego komisji ad hoc ds. etyki Komisji. Komitet składa się z trzech osób, które obecnie nie są zatrudnione przez Komisję. Jego rolą jest doradzanie Komisji w kwestiach etycznych pojawiających się przy wdrażaniu kodeksu postępowania Komisji dla komisarzy. W szczególności Komitet doradza w kwestiach etycznych, gdy były komisarz chce podjąć pracę.

Rzecznik zauważył, że przewodniczący znajduje się w konflikcie interesów, ponieważ przed Komisją pracował również jako prawnik reprezentujący interesy klientów z sektora prywatnego. Stwierdziła, że ponowne mianowanie przewodniczącego przez Komisję stworzyło sytuację, w której przewodniczący będzie orzekał w sprawie przyszłych perspektyw zatrudnienia komisarzy, którzy na podstawie ich obecnego stanowiska mieli ogromny wpływ na sprawy o dużym znaczeniu dla prywatnych klientów przewodniczącego.

W związku z tym Rzecznik uznał, że prywatne interesy przewodniczącego mogą mieć negatywny wpływ na sposób pełnienia przez niego funkcji przewodniczącego Komitetu.

Nie było konieczne, aby Rzecznik przedstawiał Komisji jakiegokolwiek zalecenia, ponieważ Komisja zastąpiła przewodniczącego przed zakończeniem dochodzenia Rzecznika.



Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Komisja Europejska jest strażnikiem traktatów. Kto strzeże strażnika? Oczywiście, sądy UE i Rzecznik Praw Obywatelskich. Komisja ustanowiła również własne mechanizmy kontroli i równowagi. Jednym z takich mechanizmów jest Komitet Ad hoc ds. Etyki Komisji [1]. Komitet ad hoc ds. etyki, składający się z trzech osób, które obecnie nie pracują w Komisji, wydaje Komisji opinie na temat ogólnych kwestii etycznych pojawiających się w związku z interpretacją kodeksu postępowania Komisji dla komisarzy [2]. Komitet ad hoc ds. etyki ma również szczególne zadanie przedstawiania Komisji opinii na temat kwestii etycznych, które mogą pojawić się, gdy komisarz chce podjąć pracę po opuszczeniu Komisji. Komisja podejmuje decyzję, biorąc pod uwagę ustalenia swojego komitetu ad hoc ds. etyki, czy planowane zadanie może podważyć integralność Komisji [3].

2. W dniu 8 lutego 2013 r. skarżący, trzy organizacje pozarządowe znane jako LobbyControl, Corporate Europe Observatory i Corporate Accountability International, złożyli skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z ponownym powołaniem jednego z trzech członków komitetu ad hoc ds. etyki [4]. Wyjaśniły one Rzecznikowi, że w dniu 14 stycznia 2013 r. skontaktowały się z Komisją, aby wyrazić swoje obawy dotyczące ponownego powołania tego członka komitetu ad hoc ds. etyki (podczas gdy skarżący zidentyfikował tę osobę w swoich publicznych oświadczeniach w tej sprawie, Rzecznik po prostu odwołuje się do tej osoby jako członka A). Skarżący zwrócili uwagę Komisji, że art. 4 decyzji Komisji ustanawiającej Komitet Ad hoc ds. Etyki stanowi, że członkowie komitetu ad hoc ds. etyki muszą wykazać się „*niezależnością, nienagannym zapisem zachowania zawodowego, a także solidną znajomością istniejących ram prawnych i metod pracy Komisji*”. Skarżący zauważyli, że członek A, emerytowany wysoki rangą urzędnik Komisji, obecnie pracuje dla dużej kancelarii prawnej, która oferuje swoim klientom usługi lobbingowe w sprawach UE. Dodała, że kancelaria prawna nie zapisała się do rejestru służącego przejrzystości Komisji-Parlamentu. Skarżący zakwestionowali zatem niezależność i zachowanie zawodowe członka A i zwrócili się do Komisji o ponowne rozważenie decyzji o ponownym mianowaniu członka A na członka komitetu ad hoc ds. etyki. Gdy Komisja odmówiła, skarżący zwrócili się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

3. Skarżący twierdzą, że:

- Decyzja Komisji o ponownym powołaniu jednego z członków komitetu ad hoc ds. etyki narusza art. 4 decyzji Komisji ustanawiającej Komitet Ad hoc ds. Etyki z 2003 r.
- Działania komitetu ad hoc ds. etyki nie są wystarczająco przejrzyste.

4. Skarżący twierdzą, że:

- Komisja powinna odwołać wspomniane ponowne mianowanie i wyznaczyć zastępcę, który spełnia i wydaje się spełniać wymóg niezależności.
- Komisja powinna wprowadzić aktywną politykę przejrzystości polegającą na a) publikowaniu życiorysów i deklaracji o braku konfliktu interesów członków ad hoc Komitetu ds. Etyki w internecie, jak ma to miejsce w przypadku specjalnych doradców Komisji; poprawa



przejrzystości w internecie zarówno w odniesieniu do członków komitetu ad hoc ds. etyki, jak i jego decyzji.

- W celu zapewnienia, aby decyzje dotyczące etyki komisarzy były rzeczywiście niezależne, Komisja powinna w dłuższej perspektywie powołać niezależną komisję etyczną o szerszym i lepiej zdefiniowanym mandacie niż istniejący komitet, który zajmuje się przede wszystkim kwestiami po zatrudnieniu. Komitet ten powinien być w pełni niezależny i składać się z ekspertów w dziedzinie etyki administracji publicznej.

Dochodzenie

5. Skarżący złożyli skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 8 lutego 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Komisji o przedstawienie opinii w sprawie skargi do dnia 30 czerwca 2012 r. W piśmie otwierającym dochodzenie Rzecznik zwrócił się do Komisji o przedstawienie uwag w odniesieniu do następujących kwestii:

1) Czy członek A spełnia niezbędne kryteria określone w art. 4 decyzji Komisji z 2003 r. ustanawiającej Komitet Ad hoc ds. Etyki, który stanowi, że mianowanie członków wymaga „niezależności, nienagannego zapisu zachowania zawodowego, a także rzetelnej znajomości istniejących ram prawnych i metod pracy Komisji”. W szczególności Rzecznik zwrócił się do Komisji o rozważenie:

a) konieczność rozważenia ewentualnego pojawienia się konfliktu interesów w odniesieniu do tego członka komitetu ad hoc ds. etyki;

B) fakt, że firma prawna, dla której pracuje, nie zapisała się do rejestru służącego przejrzystości;

C) jego niezależność przy ocenie potencjalnych konfliktów interesów z udziałem byłych komisarzy;

D) braku informacji Komisji dotyczących tożsamości klientów wyżej wymienionej kancelarii prawnej.

2) Czy działalność komitetu ad hoc ds. etyki oraz interesy jego członków są wystarczająco przejrzyste.

3) Czy Komisja powinna powołać niezależną komisję etyczną o szerszym i lepiej zdefiniowanym mandacie niż istniejący komitet, który zajmuje się przede wszystkim kwestiami po zatrudnieniu.

6. W dniu 8 maja 2013 r. skarżący skontaktowali się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich w celu poruszenia dwóch dodatkowych kwestii związanych z dochodzeniem, a mianowicie:

1) rolę, jaką rzekomo pełnił członek A w dochodzeniu OLAF-u, które doprowadziło do rezygnacji komisarza Dalliego z Komisji;



2) Skarżący stwierdził również, że dowiedział się, że członek A udziela porad, jako prawnik, przemysłowi tytoniowemu. Skarżący twierdzą, że stanowi to naruszenie wytycznych wykonawczych zawartych w art. 5 ust. 3 Ramowej konwencji WHO o ograniczeniu użycia tytoniu.

7. Rzecznik zwrócił następnie uwagę Komisji na te dodatkowe kwestie i zwrócił się do niej o zajęcie się nimi w swojej opinii.

8. W dniu 23 lipca 2013 r. Komisja przedłożyła swoją opinię Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał opinię Komisji skarżącym. W dniu 15 września 2013 r. przedstawili Rzecznikowi uwagi na temat tej opinii.

9. W dniu 26 listopada 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do wiceprzewodniczącego Komisji Šefčoviča, w którym przedstawił uzasadnienie, które mogłoby poprzeć ewentualny przyszły projekt zalecenia do Komisji z prośbą o zastąpienie posła A.

10. W dniu 18 grudnia 2013 r. Komisja, w swoim popołudniowym briefingu prasowym, stwierdziła, że podjęła decyzję o zastąpieniu członka A na członka komitetu ad hoc ds. etyki.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzut i związane z nim roszczenia dotyczące ponownego powołania członka A do komisji ad hoc ds. etyki

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

11. Skarżący podnieśli w skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich, że decyzja Komisji o ponownym powołaniu członka A do komitetu ad hoc ds. etyki naruszyła art. 4 decyzji Komisji ustanawiającej Komitet Ad hoc ds. Etyki z 2003 r., który stanowi, że mianowanie członków wymaga „niezależności, nienagannego zapisu zachowania zawodowego, a także rzetelnej znajomości istniejących ram prawnych i metod pracy Komisji”. Skarżący argumentowali, że członek A nie posiada ani poziomu niezależności, ani nienagannego zachowania zawodowego niezbędnego do spełnienia tych kryteriów.

12. Skarżący zauważyli, że członek A jest obecnie prawnikiem korporacyjnym/lobbyistą w dużej wielonarodowej kancelarii prawnej. Dodali, że strona internetowa kancelarii, w której pracuje, informuje potencjalnych klientów, że Kancelaria oferuje „mieszankę wiedzy prawnej i politycznej” oraz że kancelaria może pomóc w „przystępowaniu do rządu lub instytucji UE... doradzających w procesie parlamentarnym i politycznym oraz przy opracowywaniu i składaniu poprawek do proponowanych przepisów”. Na stronie internetowej kancelarii opisano również Członka A jako specjalizującego się w polityce Komisji Europejskiej, prawie wspólnotowym i prawie konkurencji, handlu, bankowości, podatków, stosunków rządowych i polityki publicznej.



Skarżący argumentował, że terminy „stosunki rządowe i porządek publiczny” są synonimami usług lobbingowych.

13. Skarżący dodali, że gdy w 2007 r. poseł A opuścił stanowisko w Komisji w celu pracy w kancelarii prawnej, Komisja wyraziła zgodę na jego przeniesienie do kancelarii prawniczej, pod warunkiem że nie będzie lobbował za byłymi kolegami ani nie zajmował się sprawami dotyczącymi poprzedniego wydziału przez okres jednego roku. Skarżący zauważyli również, że kancelaria prawna, w której pracuje poseł A, nie zarejestrowała się w unijnym dobrowolnym rejestrze służącym przejrzystości, mimo że oferuje usługi lobbingowe. Oznacza to, według skarżących, że niemożliwe jest ustalenie, dla których klientów pracuje poseł A i jego współpracownicy. Skarżący doszli następnie do wniosku, że fakt, iż poseł A pracuje dla kancelarii prawniczej oferującej usługi lobbingowe, ale która nie zapisała się do rejestru służącego przejrzystości, budzi wątpliwości, czy poseł A posiada „nienaganne zapisy dotyczące zachowania zawodowego” w odniesieniu do etyki i lobbingu.

14. Skarżący podali przykłady spotkania posła A z urzędnikami w Służbie Prawnej Komisji we wrześniu 2011 r. i we wrześniu 2012 r. w celu reprezentowania interesów przedsiębiorstwa tytoniowego. Skarżący poinformowali Rzecznika, że Komisja skierowała do skarżących pismo, podkreślając, że kontakty posła A ze Służbą Prawną Komisji ograniczały się do kwestii prawnych związanych z „dyrektywą tytoniową”, w związku z czym kontakty te nie stanowiły „lobbyingu”. Skarżący zauważyli w związku z tym, że wiedza prawna jest wymagana i wykorzystywana w lobbingu przez cały czas, a używanie języka prawnego lub argumentowanie o interpretacji tekstu prawnego jest wspólną strategią lobbingową.

15. Skarżący argumentowali, że rola posła A w reprezentowaniu przedsiębiorstwa tytoniowego (i innych klientów korporacyjnych) budzi wątpliwości co do jego niezależności i zdolności do rygorystycznej oceny potencjalnych konfliktów interesów i oceny, czy były komisarze przechodzący na miejsca pracy w sektorze prywatnym są odpowiednie, czy nie, czy należy nałożyć warunki i ograniczenia, a jeśli tak, to jakie. Skarżący utrzymują, że jeśli chodzi o rolę w organie doradczym ds. etyki, którego integralność i przejrzystość mają zasadnicze znaczenie dla zaufania publicznego do Komisji Europejskiej, szczególnie ważne jest pojawienie się konfliktów interesów. Jest zdrowym rozsądkiem – stwierdził skarżący – uznać za „wysoce niezwykle”, że poseł A może zmienić rolę, od swojej roli w Komitecie ad hoc ds. etyki, na swoją rolę reprezentującą klientów prywatnych w sprawach UE. Z pewnością rodzi to pytania dotyczące niezależności posła A jako „najwyższego doradcy UE ds. etyki”.

16. Skarżący stwierdzili, że ponieważ nie można wykluczyć, że nie ma innej osoby dysponującej odpowiednią wiedzą fachową, ale bez takiej kwestionowanej niezależności i zachowań zawodowych, która mogłaby być członkiem komitetu ad hoc ds. etyki, nie można było ponownie powołać członka A na to stanowisko.

17. Skarżący stwierdzili następnie, że chociaż komitet ad hoc ds. etyki nie został jeszcze poproszony o ocenę kwestii etycznych innych niż kwestia zatrudnienia po terminie komisarzy, nie oznacza to, że nie ma do tego możliwości. Stwierdzili oni, że na przykład, gdyby kwestie, które doprowadziły do rezygnacji komisarza Dalliego, zostały przekazane Komitetowi Ad hoc ds.



Etyki, a nie OLAF, członek A, osoba reprezentująca przedsiębiorstwo tytoniowe, oceniałby sprawę, która skupia się wokół tego, co skarżący nazywa „sferą lobbingową w branży tytoniowej”. Stwierdziły one, że w każdym razie, jeśli Komisja zdecyduje się skorzystać z możliwości zwrócenia się do komitetu ad hoc ds. etyki o poradę w szerszych kwestiach etycznych (a mianowicie w sprawach, które dotyczą nie tylko konfliktów interesów po okresie zatrudnienia), wówczas niezależność członka A natychmiast stanie się kwestią, zwłaszcza jeśli pozostaje niejasne, kim są klienci posła A i kancelarii prawnej, dla której pracuje.

18. Skarżący nalegali następnie, aby Komisja dokonała oceny członka A pod kątem potencjalnych konfliktów interesów. Nie wiedząc, czyje interesy reprezentuje poseł A, jako prawnik lub lobbysta, nie jest jasne, w jaki sposób Komisja mogłaby to zrobić.

19. Skarżący zauważyli również, że Komisja odpowiedziała na ich obawy, stwierdzając, co następuje:

„Działalność członka A jako radcy prawnego, kancelarii prawnej świadczącej usługi m.in. w dziedzinie prawa europejskiego, nie wpływa na jego niezależność jako członka komitetu ad hoc ds. etyki. Fakt, że [wielkie przedsiębiorstwo tytoniowe] jest jednym z wielu klientów [nazwa kancelarii prawnej] i że [członek A] udzielił tej spółce porad prawnych, nie wpływa na niezależność komitetu ad hoc ds. etyki ani na niezależność [członka A] przy wykonywaniu jego mandatu jako członka tego komitetu. Świadcząc usługi doradztwa prawnego na rzecz spółek, [członek A] jest związany obowiązującymi przepisami mającymi zastosowanie do zawodu prawnika. Działając w charakterze członka Komitetu i uczestnicząc wraz z pozostałymi członkami w opiniach, które mają być przedstawiane Komisji, działa on w pełnej niezależności. Mandaty członków Komitetu przedłużono ze względu na ich dogłębną wiedzę na temat instytucji UE oraz wcześniejsze wykazanie niezależności w tej roli. Komisja jest przekonana, że jeżeli którykolwiek z członków Komitetu będzie miał do czynienia z ryzykiem konfliktu interesów naruszającego jego niezależność w wykonywaniu jego mandatu, członek ten niezwłocznie poinformuje o tym pozostałych członków Komitetu i Komisję w celu ochrony bezstronności i niezależności Komitetu”.

20. Skarżący argumentowali, że odpowiedź ta pokazuje, że Komisja opiera się w całości na „domniemanej uczciwości” członków komitetu ad hoc ds. etyki, co jest właśnie kwestionowane. Twierdzili oni, że w związku z tym nie uważają tej odpowiedzi za adekwatną.

21. Ponadto w odniesieniu do oświadczenia zawartego w odpowiedzi Komisji w odniesieniu do „poprzedniej demonstracji niezależności” przez członków komitetu ad hoc ds. etyki skarżący zwrócili uwagę, że Komitet Ad hoc ds. Etyki, pod przewodnictwem członka A, nie przyjął w ciągu ostatnich trzech lat ścisłego podejścia do regulowania przypadków efektu „drzwi obrotowych”, które uzasadniałoby takie samo roszczenie.

22. Ponadto w odniesieniu do oświadczenia zawartego w odpowiedzi Komisji, że członkowie komitetu ad hoc ds. etyki „niezwłocznie informują pozostałych członków Komitetu i Komisji, gdyby mieli do czynienia z ryzykiem konfliktu interesów”, skarżący stwierdzili, że nie jest jasne, czy jest to tylko optymistyczne założenie, czy też istnieją przepisy wewnętrzne, które określają,



kiedy i w jaki sposób członkowie muszą to robić. Skarżący stwierdzili, że nie jest jasne, czy miało to miejsce w ciągu dziewięciu lat od utworzenia komitetu ad hoc ds. etyki. Jeśli nie, to oświadczenie Komisji jest dalekie od uspokajania. Dodały, że opieranie się na dobrowolnej inicjatywie członków komitetu ad hoc ds. etyki jest z pewnością niewystarczające, aby uniknąć ryzyka konfliktu interesów i zapewnić niezależność członków komitetu ad hoc ds. etyki.

23. Skarżący zwrócili się również do Komisji z pytaniem dotyczącym tego, czy członek A, pełniący funkcję członka komitetu ad hoc ds. etyki, doradzał przy wszelkich decyzjach dotyczących byłych komisarzy, którzy przenieśli się do spółek będących klientami kancelarii prawnej, w której pracował członek A. Skarżący twierdził, że stanowi to wyraźny konflikt interesów dla posła A. Jednakże zauważyła, że Komisja stwierdziła, że „nie posiada informacji na temat tożsamości żadnej kancelarii prawniczej świadczącej usługi doradcze przedsiębiorstwom, które mogą zatrudniać byłych komisarzy”. Zauważyli również, że Komisja stwierdziła, że „fakt, że jeden z podmiotów prywatnych, dla których pracuje obecnie były komisarz, może być klientem jednej lub innej kancelarii prawnej, nie pociąga za sobą ryzyka konfliktu interesów lub niezgodności w odniesieniu do obowiązków wynikających z Traktatu lub kodeksu postępowania komisarzy”. Skarżący stwierdzili, że nie uważają, że jest to zadowalająca odpowiedź. Jest to dość oczywiste, że jeśli komisarz chce przenieść się do przedsiębiorstwa będącego prywatnym klientem firmy, dla której pracuje poseł A, istnieje ryzyko *prima facie* konfliktu interesów.

24. W dniu 8 maja 2013 r. skarżący skontaktowali się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, aby poruszyć dodatkowe kwestie związane z dochodzeniem Rzecznika. Rzecznik zwrócił następnie uwagę Komisji na te dodatkowe kwestie i zwrócił się do niej o zajęcie się nimi w swojej opinii. Podsumowując, skarżący poinformowali Rzecznika, że pojawiły się dalsze dowody, wynikające z wycieku sprawozdania OLAF-u na temat kwestii, które doprowadziły do rezygnacji byłego komisarza Dalliego, co dodało ich obawy, że członkostwo posła A w Komitecie ad hoc ds. etyki jest politycznie niemożliwe do utrzymania i moralnie niedopuszczalne. Stwierdziły one, że w sprawozdaniu OLAF-u ujawniono, że to przedsiębiorstwo tytoniowe złożyło skargę do Komisji Europejskiej, która wszczęła dochodzenie OLAF-u, a to przedsiębiorstwo tytoniowe było wspierane przez posła A (który nawiązał kontakt z bardzo wysokim rangą urzędnikiem Komisji w tym kontekście). Skarżący twierdzą zatem, że poseł A odegrał kluczową rolę w wydarzeniach, które doprowadziły do rezygnacji byłego komisarza Dalliego. Rola ta ilustruje – jak stwierdzili – niedopuszczalny konflikt interesów w następujący sposób.

25. Skarżący zauważyli, że przedsiębiorstwo tytoniowe skontaktowało się z członkiem A w celu uzyskania porady dotyczącej sposobu postępowania w tej sprawie, ponieważ był to klient posła A. W ich imieniu poseł A skontaktował się następnie z bardzo wysokim urzędnikiem, który z kolei przekazał skargę OLAF-owi. Przez cały ten czas członek A zasiadał w Komitecie ad hoc ds. etyki, którego zadaniem jest nie tylko doradzanie komisarzom podejmującym oferty pracy po opuszczeniu Komisji, ale może również zostać poproszony przez przewodniczącego Komisji o wydanie opinii w sprawie wszelkich ogólnych kwestii etycznych dotyczących interpretacji kodeksu postępowania komisarzy. W związku z tym możliwe jest, że skarżący argumentowali, że przewodniczący Komisji mógł skierować skargę przedsiębiorstwa tytoniowego do Komitetu ds. Etyki Ad hoc. To postawiłoby posła A w absurdalnym konflikcie interesów.



26. Skarżący argumentowali, że informacje na temat roli posła A w „aferze Dalliego”, ujawnionej w ujawnionym sprawozdaniu OLAF-u, podkreślają początkowe obawy skarżących, że jeśli chodzi o etyczny organ doradczy, którego integralność i przejrzystość mają zasadnicze znaczenie dla zaufania publicznego do Komisji, szczególnie ważne jest pojawienie się konfliktów interesów. Dodali, że jako członek A pracuje dla lobby/firmy prawniczej, z nieujawnionymi klientami korporacyjnymi, jego niezależność jest zasadniczo wątpliwa, podobnie jak jego zdolność do odpowiedniego doradzania Komisji w sprawie konfliktów interesów w sprawach dotyczących drzwi obrotowych oraz wszelkich ogólnych kwestii etycznych dotyczących interpretacji kodeksu postępowania komisarzy. W tym kontekście skarżący ponownie zażądali, aby Komisja odwołała ponowne powołanie członka A do komitetu ad hoc ds. etyki.

27. Kiedy skarżący przedstawili Komisji obawy wynikające z ujawnionego sprawozdania OLAF-u, Komisja odpowiedziała bezpośrednio skarżącym w dniu 19 czerwca 2013 r. Skarżący przekazali Rzecznikowi kopię pisma Komisji, który został dodany do akt sprawy Rzecznika. W piśmie tym Komisja stwierdziła, że członek A „nie odgrywał żadnej roli” w dochodzeniu OLAF-u dotyczącym byłego komisarza Dalliego. Komisja stwierdziła, że w maju 2012 r. poseł A skontaktował się z wysokim urzędnikiem Komisji, aby zapytać, w jaki sposób przedsiębiorstwo tytoniowe może oficjalnie poinformować Komisję o swoich obawach. Od tego momentu Komisja stwierdza, że poseł A nie był zaangażowany w tę sprawę. Komisja stwierdziła, że nie ma żadnego wpływu ani związku z jego rolą jako członka komitetu ad hoc ds. etyki i nie było powodu, by go ponownie mianować. Komisja stwierdziła następnie, że komisja ad hoc ds. etyki odgrywa szczególną rolę, polegającą na doradztwie w sprawie zatrudnienia podejmowanego przez komisarzy przez pewien okres po opuszczeniu Komisji oraz w sprawie ogólnych kwestii etycznych związanych z kodeksem postępowania komisarzy. Następnie wskazała, że gdy Komisja otrzymała skargę przedsiębiorstwa tytoniowego, została ona przesłana do OLAF-u, który był właściwym organem do rozpatrywania takich skarg. Kwestie takie, jak twierdzi Komisja, nigdy nie zostałyby przekazane komitetowi ad hoc ds. etyki. Kwestia ewentualnego konfliktu interesów nigdy nie pojawiła się. Komisja stwierdziła, że nie zamierza odwołać powołania członka A do komitetu ad hoc ds. etyki.

28. W swojej opinii skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja po raz pierwszy potwierdziła wszystkie uwagi sekretarza generalnego Komisji w odpowiedzi udzielonej jednemu ze skarżących w dniu 28 stycznia 2013 r. Następnie opracowała pewną liczbę punktów, zgodnie z wnioskiem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

29. Jeśli chodzi o stanowisko Komisji w sprawie konieczności unikania pojawienia się konfliktu interesów w odniesieniu do członka A, Komisja stwierdziła, że jest zobowiązana do wspierania etyki i przejrzystości. Dodała, że wprowadziła politykę skutecznego zarządzania kwestią konfliktów interesów i zapobiegania pojawianiu się konfliktów interesów. Komisja nie podziela jednak obaw skarżącego dotyczących ewentualnego pojawienia się konfliktu interesów z udziałem któregośkolwiek z trzech członków komitetu ad hoc ds. etyki.

30. Komisja zauważyła, że skarżący uważają, iż Komitet ds. Etyki ad hoc nie spełnia



wymaganych wymogów niezależności. Komisja podkreśliła jednak, że skarżący nie przedstawiają żadnego konkretnego faktu potwierdzającego ich ocenę/podejrzenie. Komisja podniosła, że w celu pojawienia się konfliktu interesów należy wskazać, w jakiej sytuacji i w jakim zakresie taki konflikt interesów istniałby. Skarżący nie przedstawił żadnych okoliczności faktycznych uzasadniających rzeczywisty lub pozorny konflikt interesów w odniesieniu do sytuacji ocenianych przez komitet ad hoc ds. etyki oraz jego opinii dotyczących działań byłych komisarzy po urzędzie.

31. Ponadto stwierdzono, że kariera i profil trzech osobowości wybranych jako członkowie Komitetu Etycznego ad hoc są ponad wszelkim podejrzeniem. Komisja stwierdziła, że nie może zaakceptować stanowiska skarżących, który ma na celu zakwestionowanie integralności członków komitetu ad hoc ds. etyki [5] i który powołuje się na pojawienie się konfliktu interesów, bez przedstawienia argumentu uzasadniającego. Komisja odrzuca zatem to, co nazywa zamieszaniem popełnionym przez skarżącego między uczciwością członka komitetu ad hoc ds. etyki a faktem, że może on udzielać porad prawnych niektórym klientom.

32. Jeśli chodzi o stanowisko Komisji dotyczące faktu, że kancelaria prawna, dla której pracuje poseł A, nie zapisała się do rejestru służącego przejrzystości, Komisja stwierdziła, że zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski zachęcają tych, którzy chcą uczestniczyć w europejskim procesie decyzyjnym, do dobrowolnego zarejestrowania się w rejestrze służącym przejrzystości. Rejestracja w rejestrze służącym przejrzystości nie jest jednak obowiązkowa. W związku z tym fakt, że nie zarejestrowała się kancelarii prawnej, nie może być sam w sobie uważany za budzący wątpliwości co do niezależności i uczciwości prawników pracujących dla tych kancelarii prawnych.

33. Jeśli chodzi o stanowisko Komisji dotyczące niezależności posła A przy ocenie potencjalnych konfliktów interesów z udziałem byłych komisarzy, Komisja stwierdziła, że komitet ad hoc ds. etyki jest trzyosobowym organem działającym w sposób kolegialny, którego zadaniem jest zasadniczo ocena zgodności z Traktatem i kodeksem postępowania komisarzy byłych komisarzy. Zdaniem Komisji (skarżący) nie przedstawili żadnych dowodów potwierdzających istnienie rzeczywistych lub pozornych konfliktów interesów w odniesieniu do sytuacji ocenianych przez komitet ad hoc ds. etyki oraz jego opinii dotyczących działań byłych komisarzy po urzędzie.

34. Komisja stwierdziła następnie, że członkowie komitetu ad hoc ds. etyki działają w sposób całkowicie niezależny i przyczyniają się do analizy i opinii komitetu ad hoc ds. etyki, mając jedynie na uwadze kompetencje komisji ad hoc ds. etyki oraz konieczność oceny zgodności działań byłych komisarzy po urzędach z traktatami i kodeksem postępowania komisarzy. Nie ma żadnego związku, ani ingerencji między postępowaniem komisji ad hoc ds. etyki a jakąkolwiek działalnością zawodową świadczącą doradztwo prawne, jako prawnik, klientom kancelarii prawnej.

35. W odniesieniu do argumentu skarżących, zgodnie z którym Komisja nie miała informacji na temat tożsamości klientów kancelarii prawnej, w której pracował członek A, Komisja stwierdziła, że nie widzi żadnych powodów do obaw związanych z faktem, że nie została poinformowana o



tożsamości klientów tej kancelarii prawnej. Wskazała ona, że – jak Komisja wyjaśniła skarżącemu – ryzyko konfliktu interesów, które należy wykluczyć w odniesieniu do działalności po urzędzie komisarzy, dotyczy wcześniejszych spraw komisarzy. Fakt, że jeden z podmiotów prywatnych, dla którego pracuje obecnie był komisarz, może być klientem jednej lub innej kancelarii prawnej, nie pociąga za sobą ryzyka konfliktu interesów lub niezgodności w odniesieniu do obowiązków wynikających z Traktatu lub kodeksu postępowania komisarzy. Ponadto skarżący uważają to twierdzenie za hipotetyczną możliwość, nie przedstawiając żadnego konkretnego elementu, który mógłby wskazywać na konkretny konflikt w odniesieniu do tego członka komitetu ad hoc ds. etyki.

36. W swoich uwagach dotyczących opinii Komisji skarżący po raz pierwszy powtórzyli, że ich skarga dotyczy przede wszystkim wymogu niezależności członków komitetu ad hoc ds. etyki i nienagannego zachowania zawodowego. Skarżący uważa, że ponowne mianowanie posła A naruszyło ten wymóg.

37. Skarżący wyjaśnił następnie, że jego skarga dotyczy tylko jednego członka komitetu, członka A, a nie całego Komitetu ds. Etyki Ad hoc [6] .

38. Skarżący wskazał następnie, że zgodnie z definicją OECD dotyczącą „konfliktu interesów” [7] należy zająć się ryzykiem konfliktu interesów. W tym kontekście wymaganie dowodu na istnienie jakiejś formy nadużycia nie jest istotne. Innymi słowy, właściwe jest ostrożne podejście do konfliktów interesów. W przypadku organu takiego jak komitet ad hoc ds. etyki Komisja powinna przyjąć szczególnie niskie ryzyko ostrożności w odniesieniu do konfliktów interesów.

39. Skarżący stwierdzili następnie, że rola zawodowa posła A jest niezgodna z jego rolą w komitecie ad hoc ds. etyki. Podkreślali, że nieodłączne ryzyko konfliktu interesów występuje, gdy członek A pełni obie te role. Członek A nie jest zatem odpowiednim kandydatem na członkostwo w komitecie ad hoc ds. etyki.

40. Skarżący stwierdzili, że nie próbowali przedstawić, ani też nie uważają za konieczne przedstawienia żadnego konkretnego faktu wskazującego na konkretny przypadek konfliktu interesów w odniesieniu do sytuacji, w których oceniał poseł A lub wydanych opinii, podczas gdy członek komitetu ad hoc ds. etyki. Chodzi o to, że skarżący podkreślają, że nieodłączne ryzyko konfliktu interesów powstaje, gdy członek A, który pracuje w kancelarii prawnej specjalizującej się w „stosunkach rządowych” i który reprezentuje interesy klientów korporacyjnych swoim byłym współpracownikom w Komisji, jest również zobowiązany do oceny ryzyka konfliktu interesów, gdy komisarze przechodzą na stanowiska branżowe lub lobbingsowe.

41. Ponadto skarżący stwierdzili, że Komisja przedstawia pogląd, że wobec braku wykazanych faktów świadczących o rzeczywistym konflikcie interesów, pojawienie się jednego z nich nie może istnieć. Skarżący podkreślają, że jest to nadmiernie restrykcyjny ciężar dowodu. Z punktu widzenia prasy publicznej i obywateli UE, którzy wyrazili swoje niedowierzanie przy ponownym powołaniu posła A, wydaje się, że istnieje dość oczywiste ryzyko konfliktu interesów, gdy prawnik korporacyjny/lobbista, o którym wiadomo, że spotyka się z byłymi kolegami z Komisji w imieniu klientów, zostaje powołany do komisji etycznej, której zadaniem jest ocenianie



etycznych konsekwencji spraw dotyczących drzwi obrotowych (i nie tylko).

42. Wydaje się również, że perspektywa prawna doprowadziłaby do tego wniosku, jak stwierdzili skarżący. W 2008 r. Komisja nałożyła, zgodnie z art. 16 regulaminu pracowniczego na zapobieganie konfliktom interesów po okresie zatrudnienia, pewne ograniczenia dotyczące przeniesienia pracy posła A do ważnej kancelarii prawnej, a mianowicie nie interweniować w żadnej sprawie lub dokumentacji, którymi zajmowała się służba posła A w Komisji, podczas gdy poseł A był odpowiedzialny za tę służbę, oraz aby przez okres jednego roku powstrzymać się od wszelkich kontaktów zawodowych z byłymi kolegami. Oczywiście według skarżących ograniczenia te zostały nałożone, ponieważ Komisja uznała, że istnieje ryzyko, że jego nowa praca w głównej kancelarii prawniczej spowoduje konflikt z uzasadnionymi interesami Komisji.

43. W odniesieniu do uwagi Komisji, że „... kariera i profil trzech osobowości wybranych jako członkowie ad hoc Komitetu Etycznego przewyższają wszelkie podejrzenia i Komisja nie może zaakceptować stanowiska skarżącego, by kwestionować ich uczciwość...”, skarżący stwierdzili, że uważają, że członkowie Komitetu Ad hoc ds. Etyki są w jakiś sposób „powyżej wszelkich podejrzeń”, co jest niezwykle zaskakujące i trudne do obrony. Gdyby Komisja mogła po prostu oprzeć się na moralnej nietykalności jednostki, to znaczy, że osoba może być „powyżej podejrzeń”, wówczas nie byłoby potrzeby stosowania żadnych zasad ani wytycznych dotyczących członkostwa w komisji etycznej. Skarżący nalegali następnie, aby ich skarga dotyczyła stosowności ponownego powołania pana posła A do komitetu ad hoc ds. etyki, a Komisja złamała w ten sposób zasady członkostwa ad hoc w Komitecie Etycznym.

44. W odniesieniu do stanowiska Komisji, zgodnie z którym członkowie komitetu ad hoc ds. etyki działają w sposób całkowicie niezależny i przyczyniają się do analizy i opinii komitetu ad hoc ds. etyki, mając jedynie na uwadze kompetencje komitetu ad hoc ds. etyki oraz konieczność oceny zgodności działań byłych komisarzy po urzędzie z traktatami i kodeksem postępowania komisarzy, oraz że nie ma związku ani ingerencji między postępowaniem ad hoc komisji etycznej a jakąkolwiek działalnością zawodową świadczącą doradztwo prawne, jako prawnik, klientom kancelarii prawnej, skarżący zauważyli, że poglądy te po raz kolejny wydają się być oparte na przekonaniu, że członek A jest moralnie nienaruszalny. Komisja twierdzi jedynie, że członek A działa w sposób całkowicie niezależny, nie mając na uwadze innych interesów. Skarżący zapytali, na jakiej podstawie Komisja może być tego pewna? Czy, jak zwrócili się skarżący, Komisja zbadała szczegółowo każdą z opinii Komitetu ds. Etyki ad hoc i odniosła się do nich z pełną listą klientów kancelarii adwokackiej posła A, aby stwierdzić, że nie nakładają się one na siebie?

45. Skarżący zauważyli również, że sama Komisja ujawniła, że poseł A dwukrotnie spotkał się ze Służbą Prawną, aby przedstawić opinie prawne na temat proponowanej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, a jednocześnie mieć firmę tytoniową jako klienta. Czyniąc to, poseł A był, jak stwierdził skarżący, przedstawiciel w treści tej konkretnej dyrektywy pogląd prawny na temat konkretnego projektu ustawy organowi kształtującemu politykę publiczną w imieniu klienta o głębokich interesach handlowych. Skarżący nalegali następnie, aby każdy prawnik lub osoba zaznajomiona z systemem prawnym lub światem kształtowania polityki wie, że zarówno traktat, jak i orzecznictwo są otwarte na różne i często sprzeczne interpretacje prawne. A częścią tego,



co robi kancelaria członkowska A, jest oferowanie i świadczenie tego rodzaju usług lobbingsowych klientom, nazywając te usługi „stosunkami rządowymi” i „polityką publiczną” (której specjalizuje się członek A). Usługi te obejmują oferowanie urzędnikom publicznym interpretacji prawnej istniejącego lub proponowanego prawa, co jest korzystne dla interesów klienta korporacyjnego. Firma prawnicza, o której mowa, reklamuje tego rodzaju usługi na stronie internetowej „strategii rzecznictwa politycznego”, która mówi potencjalnym klientom „możesz mieć do czynienia z perspektywą rozwoju regulacyjnego lub decyzji politycznej, która zagraża samej naturze Twojej firmy” oraz że dana kancelaria może pomóc w „kształtowaniu prawa i polityki w miarę jej rozwoju” poprzez „podchodzenie do rządu lub instytucji UE”.

46. Skarżący ustosunkowali się również do stanowiska Komisji, zgodnie z którym członek A nie odegrał żadnej roli w wszczęciu przez OLAF dochodzenia w sprawie byłego komisarza Dalliego. Skarżący zauważyli, że zgodnie ze sprawozdaniem OLAF-u przedsiębiorstwo tytoniowe, które poinformowało Komisję o swoich obawach dotyczących byłego komisarza Dalliego, zeznało, że „kontaktowało się z członkiem A w (nazwa kancelarii prawnej) w celu uzyskania porady. Na naszą prośbę skontaktował się z (wyższym urzędnikiem Komisji) i złożyliśmy pisemne sprawozdanie z tej sprawy. Wskaza to, że przedsiębiorstwo tytoniowe skontaktowało się z członkiem A jako prawnikiem/lobbyistą. Stwierdziły, że wnioskuje z tego powodu, że nie jest zwyczajem, aby duża korporacja otrzymywała bezpłatne porady od międzynarodowych kancelarii prawnych; zazwyczaj jako klient taka korporacja szuka i otrzymuje taką poradę.

47. Podsumowując swoje stanowisko, skarżący stwierdzili, że nie uważają, że opinia Komisji podważyła punkty i argumenty zawarte w skardze. Ich zdaniem ich skarga jest w całości. Podkreśliły one, że nie jest właściwe, aby były urzędnik Komisji, który obecnie reprezentuje interesy klientów korporacyjnych, doradzał w sprawie etycznych konsekwencji działalności komisarzy po urzędzie. Biorąc pod uwagę jego konkurencyjne role, upierali się, że członkostwo posła A w Komitecie ad hoc ds. etyki stwarza nieodłączne ryzyko konfliktu interesów.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

48. Rzecznik zauważa przede wszystkim, że skarżący nie kwestionuje osobistych poświadczeń etycznych posła A (zob. pkt 43 powyżej). Rzecznik podkreśla również, że jej dochodzenie nie dotyczy osobistych poświadczeń etycznych posła A. Rzeczywiście, jak wynika z poniższej analizy, osobiste poświadczenia etyczne posła A nie mają znaczenia dla analizy tej kwestii.

49. Artykuł 4 decyzji Komisji ustanawiającej Komitet ds. Etyki ad hoc stanowi, że mianowanie członków Komitetu ds. Etyki ad hoc wymaga ich „*niezależności, nienagannej ewidencji zachowań zawodowych, a także rzetelnej wiedzy na temat istniejących ram prawnych i metod pracy Komisji*”. [8] Na Komisji spoczywa obowiązek zapewnienia, aby wszyscy członkowie komitetu ad hoc ds. etyki spełniali te kryteria.

50. Pojęcie niezależności, stosowane w decyzji Komisji ustanawiającej komitet ad hoc ds. etyki, obejmuje potrzebę zapewnienia, aby wszyscy członkowie komitetu ad hoc ds. etyki nie znaleźli się w konflikcie interesów.



51. OECD zdefiniowała konflikt interesów jako *„konflikt między obowiązkami publicznymi a prywatnymi interesami urzędnika publicznego, w którym urzędnik publiczny ma prywatne interesy, które mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie jego obowiązków i obowiązków”*.

Rzecznik uważa, że definicja ta jest odpowiednia do celów niniejszego dochodzenia. Zwraca uwagę, że termin „oficjalny urzędnik” powinien być rozumiany jako mający zastosowanie do członków komitetu etycznego ad hoc, gdy pełnią oni swoją rolę członków komitetu ad hoc ds. etyki.

52. Rzecznik zauważa, że Komisja twierdziła (zob. pkt 30 powyżej), że aby utrzymać zarzut skarżącego, konieczne byłoby wskazanie w „w jakiej sytuacji” i „w jakim stopniu” taki konflikt interesów miałby miejsce. Następnie dodała, że skarżący nie przedstawił żadnych okoliczności faktycznych uzasadniających rzeczywisty lub widoczny konflikt interesów.

53. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla przede wszystkim, że konflikt interesów z udziałem członka komitetu ad hoc ds. etyki byłby problematyczny niezależnie od jego zakresu.

54. W odniesieniu do sytuacji, w których taki konflikt interesów miałby miejsce, Rzecznik zauważa, że skarżący twierdzi, że członek A, jako prawnik dużej kancelarii prawnej, działa jako „lobbysta”. Komisja kwestionuje ten opis pracy posła A. Rzecznik zauważa jednak, że niezależnie od tego, czy termin „lobbysta” może być użyty do opisu pracy posła A, bezsporne jest, że członek A reprezentuje prywatne interesy w kontaktach z Komisją. Rzecznik zauważa, że skarżący podali przykłady spotkania posła A z urzędnikami w Służbie Prawnej Komisji we wrześniu 2011 r. i we wrześniu 2012 r., reprezentujących interesy przedsiębiorstwa tytoniowego. Komisja nie kwestionuje tego twierdzenia faktycznego, ale po prostu podkreśla, że kontakty posła A ze Służbą Prawną Komisji ograniczały się do kwestii prawnych związanych z „dyrektywą tytoniową”, w związku z czym kontakty te nie stanowiły „lobbyingu”. Podsumowując, bezsporne jest, że poseł A skontaktował się ze służbami Komisji „reprezentującymi” interesy podmiotów prywatnych przed Komisją.

55. Nawet jeśli taka (prawna) praca przedstawiciela posła A nie jest nazywana lobbingiem, jest to problematyczne z następujących powodów.

56. Rzecznik ponownie zauważa, że rzeczywisty konflikt interesów występuje wówczas, gdy istnieje *„konflikt między obowiązkami publicznymi a prywatnymi interesami urzędnika publicznego, w którym urzędnik publiczny posiada prywatne interesy, które mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie jego obowiązków i obowiązków służbowych”* (podkreślenie dodane). To, czy urzędnik publiczny rzeczywiście zmienia swoje zachowanie w wyniku konfliktu interesów, nie ma znaczenia dla ustalenia, czy istnieje konflikt interesów między prywatnym interesem urzędnika a interesem publicznym, który *moğłby* niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie przez tę osobę obowiązków i obowiązków służbowych. Jest to perspektywa, a nawet prawdopodobieństwo, że na zachowanie urzędnika publicznego *mogą* wpływać interesy prywatne, co ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy istnieje konflikt interesów. Chociaż konkretny przykład konfliktu interesów rzeczywiście zmieniający zachowanie urzędnika państwowego byłby w istocie bardzo poważny, fakt, że taki przykład nie został



wykazany, nie ma znaczenia w odniesieniu do istnienia lub braku konfliktu interesów.

57. Jako takie nie ma znaczenia, aby Komisja sugerowała skarżącemu, że nie przedstawili oni żadnych okoliczności faktycznych uzasadniających rzeczywisty lub widoczny konflikt interesów w odniesieniu do sytuacji (już) ocenianych przez komitet ad hoc ds. etyki (zob. pkt 30 powyżej). Może tak być, zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, że wszystkie takie sytuacje zostały prawidłowo ocenione.

58. Należy raczej zapytać, czy charakter interesów prywatnych reprezentowanych przez posła A *może* mieć wpływ na decyzję podjętą w ramach jego roli w Komitecie ad hoc ds. etyki.

59. Jeśli chodzi o szczególny charakter roli posła A w sektorze prywatnym, Rzecznik rozumie reprezentatywną pracę prawną posła A, poczynsz od zwykłego gromadzenia informacji od urzędników Komisji w imieniu klienta po próbę przekonania urzędników Komisji o argumentacji prawnej w imieniu klienta. Aby z powodzeniem wykonywać swoją pracę reprezentującą interesy (prawne) klientów przed Komisją, Członek A w pierwszej kolejności potrzebuje dostępu do personelu Komisji. W rzeczywistości poseł A szukał i uzyskał taki dostęp w przeszłości i prawdopodobnie nadal będzie to robił. O ile z pewnością każdy członek społeczeństwa powinien mieć możliwość zwrócenia się do pracowników Komisji o spotkania, o tyle rozsądne jest uznanie, że na **poziom** dostępu, do którego dana osoba miała wpływ, *może* mieć wpływ fakt, że osoba ta ma znaczący wpływ na perspektywy zatrudnienia po okresie kadencji komisarzy. Podsumowując, fakt, że poseł A będzie uczestniczył w określaniu perspektyw zatrudnienia komisarzy po zakończeniu kadencji, stanowi znaczne obciążenie dla pracowników Komisji, którzy napotykają posła A jako prawnika reprezentującego klientów.

60. Podsumowując, można sobie wyobrazić, że niektórzy pracownicy nie będą skłonni odmówić spotkania z członkiem A, biorąc pod uwagę jego stałą rolę w Komitecie ad hoc ds. etyki.

61. Podobnie nie można wykluczyć, że w konkretnych kwestiach pracownicy mogą być mniej skłonni do oddalenia argumentów podniesionych przez posła A, gdy wykonuje on swoją pracę reprezentującą interesy (prawne) klientów przed Komisją.

62. Podobnie członkowie personelu mogą być mniej skłonni do nieudzielania, na wniosek posła A, przydatnych informacji i spostrzeżeń na temat prac Komisji.

63. Podsumowując, fakt, że poseł A będzie uczestniczył w określaniu perspektyw zatrudnienia komisarzy po zakończeniu kadencji, stanowi znaczne obciążenie dla pracowników Komisji, którzy napotykają posła A jako prawnika reprezentującego klientów.

64. Sam fakt istnienia takiego *ryzyka* jest problematyczny. Nie wystarczy stwierdzić, że powyższe potencjalne scenariusze nie wystąpiły (jeszcze). Wystarczy raczej zauważyć, że uzasadnione jest obawa, że *mogą* one wystąpić, biorąc pod uwagę charakter roli posła A reprezentującego interesy prywatne oraz charakter jego roli w Komitecie ad hoc ds. etyki.



65. Powyższe potencjalne scenariusze mają bezpośredni wpływ na ustalenie, czy sam poseł A znajduje się w konflikcie interesów. Mianując członka A do komitetu ad hoc ds. etyki, Komisja sama stawia członka A w sytuacji orzekania w sprawie perspektyw zatrudnienia po okresie zatrudnienia osób, które mogły mieć bezpośredni wpływ na sukces lub niepowodzenie członka A reprezentujące interesy prawne jego klientów przed Komisją. Niezależnie od osobistych poświadczeń etycznych jakiegokolwiek członka Komitetu Etycznego ad hoc, nie można zagwarantować, że taki członek nie może być przypadkowo skłonny do łagodności wobec tych, którzy faworyzowali jego prywatne interesy i odwrotnie.

66. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla w związku z tym, że pojęcie konfliktu interesów ma na celu zapewnienie, aby podczas pełnienia funkcji publicznej nie wystąpiła sytuacja, w której interesy prywatne *mogłyby* mieć wpływ na daną osobę. To właśnie możliwość wystąpienia takiego wpływu ma na celu rozwiązanie problemu konfliktu interesów. W związku z tym, jeżeli dana osoba pełni rolę reprezentującą interesy prywatne, która *mogłaby* wpłynąć na sposób pełnienia przez nią funkcji w Komitecie ds. Etyki ad hoc, nie powinna być powoływana do komitetu ad hoc ds. etyki.

67. W świetle powyższej analizy Rzecznik uważa, że członek A pełni rolę reprezentującą interesy prywatne, co może mieć negatywny wpływ na sposób pełnienia przez niego funkcji w Komitecie ad hoc ds. etyki.

68. Dochodząc do tego wniosku, Rzecznik starannie przeanalizował również wszystkie argumenty przedstawione przez skarżącego i Komisję w odniesieniu do faktu, że kancelaria prawna posła A nie znajduje się w rejestrze służącym przejrzystości. Rzecznik zauważa, że gdyby dana kancelaria podjęła decyzję o przystąpieniu do rejestru służącego przejrzystości, nie zmniejszyłoby to w żaden sposób problemów wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich powyżej. W związku z tym Rzecznik nie uważa, że fakt, że kancelaria prawna posła A nie figuruje w rejestrze służącym przejrzystości, ma w żaden sposób decydujące znaczenie dla ustalenia przedstawionego w poprzednim punkcie.

69. Jeśli chodzi o szczegółowe argumenty przedstawione przez skarżących i Komisję w odniesieniu do roli posła A w zgłaszaniu Komisji obaw dotyczących byłego komisarza Dalliego, Rzecznik uważa, że należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. Rzecznik zauważa, że według skarżących (zob. pkt 46 powyżej) przedsiębiorstwo tytoniowe zeznało, że skontaktowało się z członkiem A w swojej kancelarii prawnej „w celu uzyskania porady” (dotyczącej sposobu radzenia sobie ze swoimi obawami dotyczącymi domniemyanych działań byłego komisarza Dalliego). Przedsiębiorstwo tytoniowe stwierdziło następnie, że na jego wniosek członek A skontaktował się z wysokim urzędnikiem Komisji w związku z obawami przedsiębiorstwa tytoniowego. Wskazuje to, jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, że przedsiębiorstwo tytoniowe skontaktowało się z członkiem A w charakterze adwokata. Rzecznik uważa zatem stanowisko Komisji, że członek A skontaktował się z Komisją w charakterze byłego urzędnika, zarówno niewyobrażalnego, jak i naiwnego.

70. Jeśli chodzi o szczegółowe argumenty skarżących dotyczące niemożności zidentyfikowania klientów posła A i jego kancelarii prawnej, wystarczy zauważyć, że problematyczny byłby nawet



jeden przykład posła A, który skontaktował się z Komisją w ramach swojej roli reprezentującej interesy prywatne. Jak zauważyła w pkt 53 powyżej, zakres takiego konfliktu interesów jest bez znaczenia. Nie należy tolerować konfliktu interesów z udziałem członków Komitetu ds. Etyki ad hoc. W tym względzie nie ma sporu między Komisją a skarżącymi co do faktu, że poseł A dwukrotnie spotkał się ze Służbą Prawną Komisji, aby przedstawić opinie prawne na temat proponowanej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, a jednocześnie mieć przedsiębiorstwo tytoniowe jako klienta. W związku z tym Rzecznik nie uważa za decydujące, aby dojść do wniosku w sprawie niniejszego zarzutu, do dalszego zbadania tej kwestii.

71. W dniu 26 listopada 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do wiceprzewodniczącego Komisji Šefčoviča, w którym przedstawił powyższe rozumowanie i zauważył, że uzasadnienie to może poprzeć ewentualny przyszły projekt zalecenia dla Komisji, w którym zwraca się o odwołanie mianowania członka A do komitetu ad hoc ds. etyki.

72. W dniu 18 grudnia 2013 r. Komisja, w swoim popołudniowym briefingu prasowym, stwierdziła, że podjęła decyzję o zastąpieniu członka A na członka komitetu ad hoc ds. etyki. Dodała, że członek A poinformował niedawno Komisję, że chce złożyć rezygnację z funkcji członka komitetu ad hoc ds. etyki. Przewodniczący Komisji podziękował posłowi A za jego ważną rolę w zapewnianiu niezależnego i bezstronnego doradztwa przez okres czterech lat. Komisja potwierdziła również swoje uznanie dla prac dwóch pozostałych członków komitetu ad hoc ds. etyki, którzy zgodzili się nadal pełnić funkcję członków komitetu ad hoc ds. etyki.

73. Również w dniu 18 grudnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał komunikat prasowy z zadowoleniem przyjmując decyzję Komisji o mianowaniu nowego szefa komitetu ad hoc ds. etyki. Stwierdziła: „Zagrożona była wiarygodność Komisji ad hoc ds. etyki. Cieszę się, że Komisja zastosowała się do mojej rady, aby mianować nowego szefa. Trudno było twierdzić, że działania poprzedniego szefa związane z klientem nie stanowiły potencjalnego konfliktu interesów. Ważne jest, aby teraz można było rozwiązać podejrzenia obywateli europejskich”.

74. Również w dniu 18 grudnia 2013 r. skarżący wydali komunikat prasowy z zadowoleniem przyjmując decyzję Komisji o zastosowaniu się do zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez zastąpienie członka A na przewodniczącego komitetu ad hoc Komisji ds. etyki. Dodali, że w 2009 r. nigdy nie należało mianować posła A, nie mówiąc już o ponownym mianowaniu w 2012 r. Stwierdziły one, że szokujące jest to, że Komisja była tak nieświadoma ryzyka konfliktu interesów w tym przypadku, nawet jeśli skarżący wyrazili swoje obawy. Dodali, że ta „przepraszająca saga” powinna wywołać ogólny przegląd sposobu, w jaki Komisja zajmuje się kwestiami konfliktu interesów.

75. W świetle zdecydowanych działań Komisji mających na celu rozpatrzenie zarzutów skarżących dotyczących ponownego powołania członka A do komitetu ad hoc ds. etyki Rzecznik stwierdza, że Komisja rozstrzygnęła ten aspekt skargi.

B. Zarzut i związane z nim twierdzenie, że komitet ad hoc ds. etyki nie jest wystarczająco przejrzysty



76. Skarżący twierdził, że działania komitetu ad hoc ds. etyki nie są wystarczająco przejrzyste. Nalegali, aby Komisja przyjęła proaktywną politykę przejrzystości polegającą a) na publikowaniu w internecie życiorysów i deklaracji o braku konfliktu interesów członków komitetu ad hoc ds. etyki, jak ma to miejsce w przypadku specjalnych doradców Komisji; poprawa przejrzystości w internecie zarówno w odniesieniu do członków komitetu ad hoc ds. etyki, jak i jego decyzji.

77. W swojej opinii skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja wskazała, że na swojej stronie internetowej EUROPA poświęci specjalną stronę komitetowi ad hoc ds. etyki, na której opublikuje decyzję Komisji w sprawie utworzenia komitetu ad hoc ds. etyki oraz decyzje w sprawie mianowania członków komitetu ad hoc ds. etyki. Będą one również zawierać ich życiorysy, a także oświadczenie stwierdzające brak konfliktu interesów między pełnieniem funkcji członka komitetu ad hoc ds. etyki a innymi działaniami lub interesami. Komisja stwierdziła, że rozważa również opublikowanie wyciągu z formalnych opinii komitetu ad hoc ds. etyki (przy jednoczesnej ochronie danych osobowych).

78. W swoich uwagach dotyczących opinii Komisji skarżący z zadowoleniem przyjęli proponowane wysiłki na rzecz zwiększenia przejrzystości komitetu ad hoc ds. etyki. Zauważyły jednak, że publikowanie oświadczeń o braku konfliktu interesów na takiej stronie internetowej nie zastępuje zapewnienia, aby członkowie Komitetu ds. Etyki ad hoc nie byli w rzeczywistości narażeni na ryzyko konfliktu interesów. Ponadto stwierdzili oni, że ponieważ klienci członka komitetu etycznego ad hoc mają duże znaczenie przy określaniu potencjalnych konfliktów interesów, taka strona internetowa musiałaby zawierać pełne oświadczenie klientów członka. Skarżący zasugerowali, że utworzenie tej strony internetowej powinno być częścią procesu wyjaśniania, co stanowi ryzyko konfliktu interesów, oraz częścią szerszego zaangażowania na rzecz bardziej solidnego podejścia, które powinno obejmować określenie procesów, które Komisja będzie stosować w celu oceny takiego ryzyka i zapobiegania mu.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

79. Rzecznik odnotowuje zobowiązanie Komisji do poświęcenia specjalnej strony na swojej stronie internetowej EUROPA komitetowi ad hoc ds. etyki, publikując odpowiednie decyzje Komisji w sprawie utworzenia komitetu ad hoc ds. etyki i mianowania jego członków, ich życiorysów, a także oświadczenie stwierdzające brak konfliktu interesów między ich funkcją członka komitetu ad hoc ds. etyki a ich innymi działaniami lub interesami. Komisja stwierdziła, że rozważa również opublikowanie wyciągu z formalnych opinii komitetu ad hoc ds. etyki (przy jednoczesnej ochronie danych osobowych). Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że jeżeli zostanie ono wdrożone, zobowiązanie to może przyczynić się do znacznej poprawy przejrzystości zarówno w odniesieniu do członków komitetu ad hoc ds. etyki, jak i decyzji komitetu ad hoc ds. etyki. W związku z tym, chociaż Rzecznik uważa, że dalsze dochodzenia w odniesieniu do tego aspektu skargi nie są konieczne, Rzecznik uważa za właściwe wystosowanie dalszych uwag.



C. W przedmiocie twierdzenia, że Komisja powinna powołać niezależną komisję etyczną

80. Skarżący uważają, że w dłuższej perspektywie Komisja powinna powołać niezależną komisję etyczną o szerszym i lepiej zdefiniowanym mandacie niż istniejący komitet ad hoc ds. etyki, który zajmuje się przede wszystkim kwestiami po zatrudnieniu. Twierdzą, że komisja ta powinna być w pełni niezależna i składać się z ekspertów w dziedzinie etyki administracji publicznej.

81. W swojej opinii skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja wyjaśniła, że wcześniej zaproponowała utworzenie międzyinstytucjonalnej grupy doradczej ds. norm w życiu publicznym [9], której zadaniem jest udzielanie porad w zakresie ogólnych zasad etyki zawodowej mających zastosowanie do instytucji, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości monitorowania poszczególnych przypadków. [10] Projekt ten nie otrzymał wsparcia ze strony Rady i Parlamentu Europejskiego. W związku z tym w dniu 21 października 2003 r. Komisja podjęła decyzję o utworzeniu własnego komitetu ad hoc ds. etyki. Zakres kompetencji tej komisji został rozszerzony w 2011 r. wraz z przyjęciem przez Komisję jej nowego kodeksu postępowania komisarzy, który obecnie obejmuje kompetencje konsultacyjne w zakresie zgodności, w stosownych przypadkach, działań byłych komisarzy po urzędzie i okresu karencji, a także możliwość wydawania opinii na wniosek przewodniczącego w sprawie wszelkich ogólnych kwestii etycznych dotyczących interpretacji kodeksu postępowania komisarzy. W związku z tym Komisja uważa, że posiada silny kodeks oraz że jej obecne przepisy i procedury zapewniają stosowanie wysokich standardów etycznych.

82. W swoich uwagach dotyczących opinii Komisji skarżący zauważyli, że fakt, iż Rada i Parlament nie zgodziły się na międzyinstytucjonalny organ etyczny w latach 2000–2003, nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu przez Komisję właściwie niezależnego komitetu etycznego dla Komisji, zamiast istniejącego komitetu ad hoc ds. etyki.

83. Skarżący w komunikacie prasowym z dnia 18 grudnia 2013 r., w którym zareagowali na zastąpienie członka A, zażądali zastąpienia komitetu ad hoc ds. etyki Komisji w pełni niezależną komisją etyczną, w której członkowie pochodzą z krajowej administracji ds. etyki. Takie osoby nie powinny mieć – dodały – historii w Komisji.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

84. Rzecznik uważa za przedwczesne zajęcie stanowiska w związku z ostatnimi wydarzeniami dotyczącymi zastąpienia posła A. Zastanowi się ona, czy należy zbadać tę kwestię w świetle przyszłych wydarzeń związanych z funkcjonowaniem odtworzonego komitetu ad hoc ds. etyki. W związku z tym dalsze dochodzenia nie są obecnie uzasadnione w odniesieniu do trzeciego roszczenia.

D. Konkluzje



Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującym wnioskiem:

Zastępując członka A jako członka komitetu ad hoc ds. etyki, Komisja podjęła niezbędne kroki w celu rozstrzygnięcia pierwszego zarzutu dotyczącego ponownego powołania członka A do komitetu ad hoc ds. etyki.

Dalsze dochodzenie nie jest konieczne w odniesieniu do zarzutu drugiego oraz zarzutu drugiego i trzeciego.

Komisja i skarżący zostaną poinformowani o tej decyzji.

Dodatkowa uwaga

Komisja powinna wywiązać się ze swojego zobowiązania do stworzenia na swojej stronie internetowej EUROPA specjalnej strony poświęconej komitetowi ad hoc ds. etyki i jego prac.

Emily O'Reilly

Sporządzono w Strasburgu dnia 19 grudnia 2013 r.

[1] Komitet ad hoc ds. etyki został ustanowiony decyzją Komisji C(2003) 3750 z dnia 21 października 2003 r.

[2] Dostępne na stronie http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf [Link]

[3] Każda taka decyzja Komisji opierałaby się na art. 245 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) art. 245 TFUE, zgodnie z którym komisarze powstrzymują się od wszelkich działań niezgodnych z ich obowiązkami. Dodaje, że dołączając do Komisji, zobowiązują się uroczyście, że zarówno w trakcie kadencji, jak i po jej zakończeniu, będą przestrzegać wynikających z nich obowiązków, a w szczególności obowiązku zachowania się w sposób uczciwy i dyskrecyjny w odniesieniu do przyjmowania, po zaprzestaniu pełnienia funkcji, pewnych nominacji lub korzyści. W przypadku naruszenia tych obowiązków Trybunał Sprawiedliwości może zostać poproszony o orzeczenie, że dany komisarz jest, w zależności od okoliczności, albo obowiązkowo przechodzi w stan spoczynku zgodnie z art. 247, albo pozbawiony prawa do emerytury lub innych świadczeń.

[4] Trzech członków komisji ad hoc ds. etyki przedłużono w grudniu 2012 r. na drugą trzyletnią kadencję.

[5] W świetle brzmienia opinii Komisji, która odnosi się do wszystkich członków komitetu ad hoc ds. etyki, Rzecznik uważa za konieczne podkreślenie w tym miejscu, że choć skarżący zgłaszają obawy co do członkostwa członka A w Komitecie ad hoc ds. etyki, nie zgłaszają żadnych obaw co do pozostałych dwóch członków komitetu ad hoc ds. etyki.



[6] Zob. przypis 5 powyżej.

[7] Definicja „konfliktu interesów” OECD brzmi: „konflikt między obowiązkiem publicznym a prywatnym interesem urzędnika publicznego, w którym urzędnik publiczny ma prywatne interesy, które mogłyby niewłaściwie wpłynąć na wykonywanie jego obowiązków i obowiązków”.

[8] Decyzja Komisji C(2003) 3750 z dnia 21 października 2003 r.

[9] Komisja [COM(2000) 200 wersja ostateczna].

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