

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [Länk]. Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [Länk].

Rekommendation om hur Europeiska försvarsbyrån hanterade sin tidigare verkställande direktörs ansökningar om att tillträda ledande befattningar vid Airbus (OI/3/2021/KR)

Rekommendation

Ärende OI/3/2021/KR - **Undersökning inledd** den 22/02/2021 - **Rekommendation beträffande** 13/07/2021 - **Beslut** den 28/01/2022 - **Berörda institutioner** Europeiska försvarsbyrån (Förslag till rekommendation accepterat av institutionen) |

Ombudsmannen genomförde en undersökning på eget initiativ av Europeiska försvarsmyndighetens (EDA) beslut att göra det möjligt för dess tidigare verkställande direktör att tillträda två ledande befattningar hos Airbus, ett rymdföretag.

Ombudsmannens undersökning undersökte också hur Europeiska försvarsbyrån hanterade det faktum att den tidigare verkställande direktören tillträdde sina nya tjänster innan Europeiska försvarsbyrån hade gett honom tillstånd att göra detta, vilket är ett brott mot Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter.

Ombudsmannen konstaterade att de villkor som Europeiska försvarsbyrån ålade den tidigare verkställande direktören i sitt beslut om godkännande var otillräckliga när de mättes mot riskerna och inte kunde övervakas och verkställas. Det fanns också brister i hur Europeiska försvarsbyrån bedömde risken för intressekonflikter.

Europeiska försvarsbyrån borde i stället ha tillämpat strängare villkor och förbjudit den tidigare verkställande direktören att tillträda den tjänst som gav upphov till den största risken för konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intresse. Att inte göra detta utgjorde ett administrativt missförhållande från Europeiska försvarsbyråns sida.

På grundval av dessa slutsatser utfärdade ombudsmannen två rekommendationer:

i) I framtiden bör Europeiska försvarsbyrån förbjuda sin högre personal att tillträda tjänster efter



sin mandatperiod om det uppstår en tydlig intressekonflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen.

II) Europeiska försvarsbyrån bör fastställa kriterierna för att förbjuda sådana förflyttningar för att ge högre tjänstemän klarhet. Sökande till högre EDA-tjänster bör informeras om kriterierna när de ansöker.

Utfärdat i enlighet med artikel 3.6 i Europeiska ombudsmannens stadga [1]

Inledning

1. När offentliga tjänstemän, särskilt högre tjänstemän, lämnar den offentliga förvaltningen för att tillträda tjänster inom den privata sektorn, beskrivs de som att de går genom "svängdörren".

2. Svängdörrsärenden inom EU:s förvaltning kan ge upphov till följande: i) risker för en konflikt med EU:s legitima intressen. II) riskerar att information som inte är offentlig får lämnas ut eller missbrukas, eller iii) riskera att tidigare anställda kan försöka påverka före detta kollegor, som, när det gäller avgående högre tjänstemän, sannolikt kommer att ha varit deras underordnade, till förmån för sin nya arbetsgivare.

3. Ovanstående risker måste analyseras med beaktande av bland annat individens grundläggande rätt att arbeta. Alla begränsningar av tidigare EU-personals rätt att arbeta inom den privata sektorn måste vara nödvändiga för att uppnå ett legitimt allmänintresse och måste vara proportionerliga [2] .

4. EU:s institutioner, organ, byråer och byråer (nedan kallade institutionerna) måste alltid bedöma ärenden som rör svängdörrar ur ett allmänt intresses perspektiv. [3] Även om alla sådana fall måste bedömas utifrån deras individuella meriter, måste det göras en större granskning av de högre tjänstemännens förflyttningar, med tanke på de större potentiella riskerna för institutionens intressen. Anställningsavtalets karaktär (permanent eller tillfälligt) måste också beaktas.

5. Denna undersökning gäller hur Europeiska försvarsbyrån (EDA) hanterade flytten av dess tidigare verkställande direktör till Airbus Spain och Airbus Defence and Space. I undersökningen undersöktes också hur Europeiska försvarsbyrån hanterade det faktum att dess tidigare verkställande direktör inte väntade på Europeiska försvarsbyråns godkännande innan han inledde sina nya tjänster, vilket är ett brott mot Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter [4] (se bilaga 1 för beskrivningar av Europeiska försvarsbyrån och den verkställande direktörens roll).

Utredningen



6. Den 22 februari 2021 inledde ombudsmannen en undersökning på eget initiativ [5] avseende

1) Hur Europeiska försvarsbyrån hanterade sin tidigare verkställande direktörs "ansökan efter anställningen" för att tillträda ledande befattningar vid Airbus Spain och vid Airbus Defence and Space.

2) Hur Europeiska försvarsbyrån hanterade den tidigare verkställande direktörens överträdelse av kravet i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter att erhålla tillstånd innan ny verksamhet inleds.

7. Under undersökningens gång besvarade Europeiska försvarsbyrån ombudsmannens frågor. [6] ombudsmannens undersökningsgrupp granskade också Europeiska försvarsbyråns ärenden om i) Beslutet att godkänna den tidigare verkställande direktörens nya befattningar. II) den tidigare verkställande direktörens åsidosättande av kravet enligt Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter att erhålla tillstånd innan den nya anställningen påbörjas. och iii) alla beslut som fattats av Europeiska försvarsbyrån om godkännande av ansökningar efter avslutad anställning 2019 och 2020.

Tidslinje

8. Ombudsmannens undersökning fastställde följande tidsplan för de viktigaste händelserna.

Datum

Europeiska försvarsbyråns åtgärder

Åtgärder av den tidigare verkställande direktören

1 februari 2015

Den tidigare verkställande direktören utnämndes till verkställande direktör för Europeiska försvarsbyrån för en period på tre år. Hans utnämning förlängdes därefter med ytterligare två år, till och med den 1 februari 2020.

31 januari 2020

I slutet av sin mandatperiod informerade verkställande direktören Europeiska försvarsbyrån om att han skulle återgå till sin tidigare tjänst som statstjänsteman vid utrikesministeriet i en EU-medlemsstat.

28 juli 2020

Den tidigare verkställande direktören ansökte om tillstånd att ta två jobb, en på Airbus Spain och en på Airbus Defence and Space.



31 juli 2020

Europeiska försvarsbyrån informerade den tidigare verkställande direktören om att hans ansökan inte innehöll tillräcklig information om hur de nya arbetsgivarna skulle minska riskerna för intressekonflikter mellan tidigare och planerade framtida roller.

Europeiska försvarsbyrån informerade också den tidigare verkställande direktören om att den inte skulle kunna fatta något beslut före det föreslagna startdatumet för de nya arbetstillfällena.

17 augusti 2020

Den tidigare verkställande direktören undertecknade ett anställningsavtal med Airbus och började få lön där.

28 augusti 2020

Europeiska försvarsbyrån påminde den tidigare verkställande direktören om sin begäran om ytterligare uppgifter [7] och bad om en förklaring av hur han skulle se till att utövandet av de nya uppgifterna och ansvarsområdena inte skulle strida mot Europeiska försvarsbyråns legitima intressen eller uppfattas som det. Europeiska försvarsbyrån erinrade också om att ”*förhandsgodkännande från [...] chefen för byrån – krävs enligt Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter innan de inleder en yrkesverksamhet*” [8] .

Den tidigare verkställande direktören svarade att även om han hade vidarebefordrat EDA:s begäran om ytterligare information till sin nya arbetsgivare, hade den ännu inte lämnat denna information.

31 augusti 2020

Den tidigare verkställande direktören lämnade ytterligare uppgifter till ansökan om tillstånd.

1 september 2020

Den tidigare verkställande direktören började utföra uppgifter åt sin nya arbetsgivare.

3 september 2020

Europeiska försvarsbyrån samrådde med sin personalkommitté på den tidigare verkställande direktörens begäran. Personalkommittén uttryckte oro över ”*situationens inverkan både på Europeiska försvarsbyråns externa intressenter och personal*”.

Den tidigare verkställande direktören lade fram Airbus policy för etik och efterlevnad, som ett tillägg till den kompletterande information han lämnade den 31 augusti 2020.



7 september 2020

Vid granskningen av den tidigare verkställande direktörens begäran och kompletterande information fann Europeiska försvarsbyrån att den skapade en uppfattning om en konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen och att den kan ge upphov till en faktisk intressekonflikt som, om den inte mildras, allvarligt kan skada Europeiska försvarsbyråns anseende. Därför införde Europeiska försvarsbyrån vissa villkor i sitt beslut om att godkänna ansökan om tillträde till de två nya arbetstillfällena.

14 september 2020

Europeiska försvarsbyrån genomförde en utfrågning med den tidigare verkställande direktören inom ramen för ett "predisciplinärt förfarande" avseende åsidosättande av Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter.

Den tidigare verkställande direktören tog fullt ansvar för överträdelsen av Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter.

21 september 2020

Europeiska försvarsbyrån utfärdade en "varning" [9] om överträdelsen av tjänsteföreskrifterna.

Europeiska försvarsbyråns beslut om den tidigare verkställande direktörens ansökan

Argument från Europeiska försvarsbyrån

9. Europeiska försvarsbyråns beslut att med vissa villkor godkänna dess tidigare verkställande direktörs två nya jobb på Airbus grundar sig på artikel 18 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter. Enligt artikel 18 ska Europeiska försvarsbyrån bedöma om de arbeten som den tidigare verkställande direktören avsåg att tillträda är förenliga med Europeiska försvarsbyråns "legitima intressen". I artikel 18 föreskrivs att Europeiska försvarsbyrån får förbjuda en före detta anställd att tillträda en tjänst om den har anknytning till tjänstemannens arbete under de senaste tre tjänsteåren och "kan leda till en konflikt med byråns legitima intressen". (Se fotnot 4.)

10. Europeiska försvarsbyrån uppgav att den, efter att ha samlat in tillräckliga uppgifter för att göra en meningsfull bedömning av den tidigare verkställande direktörens ansökan, som gällde två jobb, drog slutsatsen att den inte kunde fastställa någon potentiell konflikt med Europeiska försvarsbyråns intressen som skulle motivera att han inte fick ta anställningen. Europeiska försvarsbyrån drog emellertid slutsatsen att *situationen "faktiskt har skapat en uppfattning om en konflikt med byråns legitima intressen och kan i framtiden ge upphov till en faktisk intressekonflikt som, om den inte mildras, skulle kunna orsaka allvarlig skada på byråns*



anseende”.

11. För att minska dessa risker inkluderade Europeiska försvarsbyrån villkor i sitt beslut. Den tidigare verkställande direktören bör framför allt

- avstå från att ta kontakt med Airbus Bryssels kontor i frågor som rör Europeiska försvarsbyrån till och med den 31 januari 2022,
- avstå från alla beslut eller uppgifter från Airbus som rör Europeiska försvarsbyråns verksamhet till och med den 31 januari 2022, för att undvika eventuella upplevda eller verkliga intressekonflikter,
- inte ha kontakt med Europeiska försvarsbyråns personal för lobbyverksamhet eller opinionsbildning i frågor som han var ansvarig för som verkställande direktör förrän den 31 januari 2021.

12. Som svar på en fråga från ombudsmannen sade Europeiska försvarsbyrån att även om Airbus Defence and Space SAS (en del av Airbus France) hade tilldelats kontrakt på grundval av förfaranden för offentlig upphandling som Europeiska försvarsbyrån genomförde 2019, [10] hade den tidigare verkställande direktören inte deltagit i besluten om tilldelning av kontrakt [11] .

Ombudsmannens bedömning som ledde till en rekommendation

13. Allmänheten måste kunna lita på att offentliga myndigheter tjänar allmänintresset och inte privata eller personliga intressen. Fallet med en högre tjänsteman som flyttar till den privata sektorn, strax efter att ha lämnat den offentliga tjänsten, kan orsaka oro för allmänheten, vilket skedde i detta fall.

14. Airbus är en av de största aktörerna inom den europeiska försvarsindustrin och har som sådan ett intresse för Europeiska försvarsbyråns verksamhet. Airbus lägger till exempel bud på kontrakt i offentliga upphandlingsförfaranden som anordnas av Europeiska försvarsbyrån och har ett intresse av rekommendationer om politiska eller offentliga investeringar i forskning och utveckling av försvars- och säkerhetsteknik.

15. Europeiska försvarsbyråns beslut gällde två jobb:

i) **Chef för offentliga angelägenheter Airbus Spain** , med uppgifter och ansvar som beskrivs som ” *endast med direkt anknytning till Spanien, inte till något annat land eller EU* ”.

ii) **Strategisk rådgivare för Airbus Defence and Space**, med uppgifter och ansvar som beskrivs som ”*att bidra med erfarenhet till analys och fastställande av riktlinjer för åtgärder för den strategi som kommer att godkännas av ledningen för den globala gruppen inom alla områden, över hela världen samt Nato, EU eller enskilda länder i eller utanför Europa*”. Detta innebär inte lobbyverksamhet gentemot EU:s institutioner och organ som är det enda ansvaret för Airbus Public Affairs Office i Bryssel.”



Det är denna andra uppgift som verkar ha direkt anknytning till Europeiska försvarsbyråns verksamhet, vilket innebär att bedömningen av intressekonflikter i samband med denna åtgärd förtjänar särskild granskning.

16. I tjänsteföreskrifterna för Europeiska försvarsbyrån anges följande:

"Medlemmar av tillfälligt anställda som har för avsikt att utöva en yrkesverksamhet, oavsett om de är avlönade eller inte, inom två år efter det att de lämnat tjänsten ska underrätta byrån om detta med hjälp av en särskild blankett. Om denna verksamhet har samband med den tillfälligt anställdes arbete under de senaste tre åren och kan leda till en konflikt med byråns legitima intressen, får den myndighet som är behörig att ingå avtal, med beaktande av tjänstens intresse, antingen förbjuda honom att göra det eller ge sitt godkännande på de villkor som den anser vara lämpliga. [...]"

När det gäller tidigare tillfälligt anställda i högre grad ska anställningsmyndigheten i princip förbjuda dem att under de tolv månaderna efter det att de lämnat tjänsten utöva lobbyverksamhet eller opinionsbildning gentemot byråns personal för sin verksamhet, kunder eller arbetsgivare i frågor som de varit ansvariga för under de senaste tre åren i tjänsten." (Emphasis tillagd.)

Bedömning av intressekonflikter

17. Den tidigare verkställande direktören var Europeiska försvarsbyråns högst uppsatta tjänsteman, och därför brukade all personal vid Europeiska försvarsbyrån som arbetade vid Europeiska försvarsbyrån under sin tjänstgöringstid vara hans underordnade. De frågor som den tidigare verkställande direktören behandlade under sina senaste tre år i tjänst kan antas omfatta hela Europeiska försvarsbyråns verksamhet, och hans kännedom om denna verksamhet kan rimligen antas vara betydande. [12]

18. Ombudsmannen noterar den tidigare verkställande direktörens tillfälliga ställning vid Europeiska försvarsbyrån. [13] Tillfälligt anställda vid Europeiska försvarsbyrån har inte rätt till övergångsersättningar, och det mest restriktiva alternativet för Europeiska försvarsbyrån bör endast göras om andra mindre restriktiva åtgärder inte är tillräckliga för att skydda Europeiska försvarsbyråns intressen. [14]

19. Under undersökningen bad ombudsmannen Europeiska försvarsbyrån att informera henne om i) när den tidigare verkställande direktören hade fått kännedom om möjligheterna till arbetstillfällen i Airbus, ii) när den tidigare verkställande direktören ansökte om jobben hos Airbus och iii) när Airbus erbjöd honom jobben. Ombudsmannen föreslog att om Europeiska försvarsbyrån inte hade tillgång till denna information i ärendet, kunde den be den tidigare verkställande direktören att lämna relevanta svar.

20. Europeiska försvarsbyrån svarade att den inte hade de begärda uppgifterna och inte heller hade någon anledning att begära sådan information när den mottog ansökan. Detta berodde på att den tidigare verkställande direktören först fick kännedom om de kommande jobben i Airbus efter att han återgått till sin tjänst vid utrikesministeriet i en medlemsstat. [15] Europeiska försvarsbyrån bad inte den tidigare verkställande direktören att lämna svar inom ramen för



ombudsmannens undersökning.

21. Det har därför inte fastställts med säkerhet när den tidigare verkställande direktören fick kännedom om arbetstillfällena på Airbus. I detta sammanhang finns det en allmän oro över att utsikterna att flytta till den privata sektorn kan påverka uppförandet av högre offentliga tjänstemän medan de fortfarande är anställda inom den offentliga förvaltningen.

22. Ombudsmannen anser att det är rimligt att förvänta sig att en offentlig myndighet ska kontrollera, när den undersöker ett känsligt svängdörrsärende med sin tidigare högst uppsatta anställd, när utsikterna till arbete först framkom. Såsom framgår av avsnittet nedan om åsidosättande av tjänsteföreskrifterna skulle denna information också ha varit relevant för bedömningen av hur allvarlig överträdelsen var. Det faktum att Europeiska försvarsbyrån inte försökte få denna information är en brist som tyder på att Europeiska försvarsbyrån inte undersökte ärendet med nödvändig grundlighet.

Villkor som gäller för Europeiska försvarsbyråns beslut

23. Ombudsmannens bedömning av de villkor som Europeiska försvarsbyrån införde syftar till att avgöra om de på ett tillräckligt och effektivt sätt mildrade de risker för intressekonflikter som Europeiska försvarsbyrån hade identifierat.

Nedlagda röster från kontakterna med Airbus Bryssels kontor i frågor som rör Europeiska försvarsbyrån

24. Enligt Europeiska försvarsbyråns beslut ska den tidigare verkställande direktören avstå från att kontakta Airbus Bryssels kontor i frågor som rör Europeiska försvarsbyrån till och med den 31 januari 2022. Ombudsmannen förstår att syftet med detta villkor är att minska risken för att den tidigare verkställande direktören försöker delta i indirekt lobbyverksamhet eller opinionsbildning via Airbus Bryssels kontor gentemot Europeiska försvarsbyrån. Ombudsmannen ifrågasätter om denna begränsning är tillräckligt effektiv.

25. För det första hindrar Europeiska försvarsbyråns beslut inte den tidigare verkställande direktören från att kontakta Airbus Bryssels kontor i frågor som rör andra EU-institutioner. Den information och de kontakter som den tidigare verkställande direktören hade tillgång till under sin tjänstgöring gällde även andra EU-institutioner (som är direkt involverade i Europeiska försvarsbyråns verksamhet). Ombudsmannen anser att det uttryckligen borde ha nämnts i Europeiska försvarsbyråns beslut att den tidigare verkställande direktören inte skulle kontakta Airbus Bryssels-kontoret i några frågor som han behandlade under de senaste tre åren i tjänst. [16]

26. För det andra, när den tidigare verkställande direktören uppmanades av Europeiska försvarsbyrån att klargöra sin ansökan, informerade han Europeiska försvarsbyrån om att lobbyverksamhet gentemot EU är ” *det enda ansvaret för Airbus Public Affairs Office i Bryssel* ”.



Som svar till ombudsmannen förtecknade Europeiska försvarsbyrån den tidigare verkställande direktörens kontakter med Airbus 2018 och 2019. Av den information och de handlingar som lämnats till ombudsmannen står det klart att dessa kontakter ägde rum med Airbus Bryssels kontor, men också med andra delar av Airbus, däribland Airbus Defence and Space, där en av de tidigare verkställande direktörens uppgifter är. [17] Airbus Bryssel-kontoret är således inte den enda del av Airbus som ansvarar för lobbyverksamhet eller förespråkande av Europeiska försvarsbyrån. [18] Europeiska försvarsbyrån borde ha beaktat detta när den bedömde den tidigare verkställande direktörens ansökan för att fastställa lämpliga begränsningar för att minska risken för intressekonflikter.

27. Av dessa skäl anser ombudsmannen att detta villkor inte var tillräckligt för att minska riskerna.

Tillbakadragande från Airbus beslut eller uppgifter som rör Europeiska försvarsbyråns verksamhet

28. Enligt Europeiska försvarsbyråns beslut ska den tidigare verkställande direktören avstå från att delta i alla Airbus-beslut eller uppgifter som rör Europeiska försvarsbyråns verksamhet till och med den 31 januari 2022. Detta villkor skulle utan tvekan vara ett effektivt sätt att undvika upplevda och faktiska intressekonflikter, eftersom det tar upp risken för att den tidigare verkställande direktören använder sina kunskaper om Europeiska försvarsbyråns verksamhet och kontakter för att ge sin nya arbetsgivare privilegierad tillgång till information om Europeiska försvarsbyråns verksamhet.

29. Som svar på ombudsmannens fråga om hur Europeiska försvarsbyrån övervakar och verkställer de begränsningar som den införde på den tidigare verkställande direktörens nya jobb, sade Europeiska försvarsbyrån att *den varken har resurser eller behörighet att utföra en systematisk övervakning av villkoren efter avslutad anställning, utöver att öka medvetenheten och säkerställa insyn i de fastställda villkoren.* Europeiska försvarsbyrån tycks därför själv vara av den uppfattningen att den inte på ett effektivt sätt kan övervaka och verkställa detta villkor.

30. Skillnaden mellan godkännande av en verksamhet efter avslutad anställning och vägran måste ligga i institutets förmåga att införa trovärdiga villkor som effektivt minskar risken för intressekonflikter. Bristen på effektiv övervakning och efterlevnad från Europeiska försvarsbyråns sida är särskilt problematisk när det gäller den tidigare verkställande direktörens nya uppdrag som strategisk rådgivare till Airbus Defence and Space. Denna roll innebär att bidra till företagets EU-strategi, som, med tanke på den nya arbetsgivarens intressen [19] och karaktären av rollen som strategisk rådgivare, även för EU, kan avse Europeiska försvarsbyråns verksamhet.

Förbud mot lobbyverksamhet

31. I Europeiska försvarsbyråns beslut ingick att den tidigare verkställande direktören inte bör



ha kontakter med Europeiska försvarsbyråns personal för lobbyverksamhet eller opinionsbildning i frågor som han var ansvarig för som verkställande direktör. Denna begränsning infördes för de första tolv månaderna efter det att den tidigare verkställande direktören lämnade sitt ämbete, vilket i praktiken innebar perioden från och med den 7 september 2020 till och med den 31 januari 2021. [20]

32. Detta villkor grundar sig på bestämmelsen i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter att före detta högre personal, under de tolv månaderna efter det att de lämnat tjänsten, bör förbjudas att utöva lobbyverksamhet eller opinionsbildning gentemot EDA:s personal för sin verksamhet, kunder eller arbetsgivare i frågor som de varit ansvariga för under de senaste tre åren i tjänsten. Denna bestämmelse är en minimistandard, och Europeiska försvarsbyrån kan, om den anser det nödvändigt för att skydda sitt berättigade intresse, sträcka sig längre än tolv månader.

33. I detta fall beslutade Europeiska försvarsbyrån att förbjuda den tidigare verkställande direktören att kontakta Airbus Bryssels kontor i frågor som rör Europeiska försvarsbyråns verksamhet under en period av 24 månader. Europeiska försvarsbyrån hade således fastställt att risken för att den tidigare verkställande direktören ägnar sig åt lobbyverksamhet eller opinionsbildning gentemot Europeiska försvarsbyråns personal kan pågå i upp till 24 månader efter det att den tidigare verkställande direktören lämnat sitt ämbete. Ombudsmannen anser därför att det skulle ha varit rimligt för Europeiska försvarsbyrån att också föreskriva att detta mer allmänna villkor för att minska risken för lobbyverksamhet eller opinionsbildning gentemot Europeiska försvarsbyråns personal också bör pågå till och med den 31 januari 2022. Underlåtenheten att göra detta innebär en brist på konsekvens.

34. Ombudsmannen anser vidare att omfattningen av detta villkor, som endast omfattade personal vid Europeiska försvarsbyrån, är tveksam. Detta beror på att den tidigare verkställande direktören hade behandlat frågor under sina senaste tre tjänsteår som rörde andra EU-institutioner (se punkt 25). Ombudsmannen anser att Europeiska försvarsbyrån borde ha fastställt att detta villkor även gällde personal vid andra institutioner som arbetar med frågor som den tidigare verkställande direktören hade behandlat.

35. Ombudsmannen konstaterar att de villkor som Europeiska försvarsbyrån införde antingen - inte tillräckligt minskade risken för att den tidigare verkställande direktören ägnar sig åt direkt eller indirekt lobbyverksamhet och opinionsbildning gentemot Europeiska försvarsbyråns personal och personal vid andra EU-institutioner i frågor som han hade behandlat under sina senaste tre tjänsteår, eller - kunde inte övervakas och verkställas.

Detta gällde särskilt rollen som strategisk rådgivare till Airbus Defence and Space. Ombudsmannen fastställer att tröskeln för att förbjuda detta arbete uppnåddes och att detta inte utgjorde administrativa missförhållanden.

36. Att inte införa tillräckligt effektiva begränsningar för att minska riskerna för faktiska och upplevda intressekonflikter, som Europeiska försvarsbyrån hade fastställt, utgör **administrativa**



missförhållanden . Att inte förbjuda uppdraget som strategisk rådgivare för Airbus Defence and Space, vilket medförde den största risken för konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen, utgör också **administrativa missförhållanden** . För att åtgärda detta lämnar ombudsmannen nedan två rekommendationer i enlighet med artikel 3.6 i Europeiska ombudsmannens stadga.

Hur Europeiska försvarsbyrån hanterade den tidigare verkställande direktörens överträdelse av tjänsteföreskrifterna

Argument från Europeiska försvarsbyrån

37. Tidigare anställda vid Europeiska försvarsbyrån som avser att påbörja en yrkesverksamhet, oavsett om de är avlönade eller inte, måste underrätta Europeiska försvarsbyrån om detta inom två år efter det att de lämnat tjänsten. Europeiska försvarsbyrån måste undersöka om yrkesverksamheten har samband med frågor som den tidigare personalen har hanterat och om den kan leda till en konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen. Europeiska försvarsbyrån ska meddela sitt beslut inom 30 arbetsdagar efter att ha informerats av den tidigare anställda (se fotnot 4). Om Europeiska försvarsbyrån inte underrättar den tidigare anställda om sitt beslut före utgången av den perioden ska detta anses vara ett underförstått godkännande av den avsedda yrkesverksamheten.

38. Den tidigare verkställande direktörens avsikt att ta anställning hos Airbus gällde frågor som den tidigare verkställande direktören hade ansvarat för under de senaste tre åren i tjänst. På grundval av sin bedömning ansåg Europeiska försvarsbyrån att arbetstillfällena skulle kunna skapa en uppfattning om en konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen, vilket, i avsaknad av åtgärder för att minska risken, skulle kunna ge upphov till en faktisk intressekonflikt som skulle kunna orsaka allvarlig skada för Europeiska försvarsbyråns anseende.

39. Europeiska försvarsbyrån konstaterade att den tidigare verkställande direktören inledde de nya jobben den 17 augusti 2020, innan Europeiska försvarsbyrån beviljades tillstånd och före utgången av perioden på 30 arbetsdagar . Den tidigare verkställande direktören lämnade den tidigare verkställande direktören den 31 augusti 2020 ytterligare information som behövdes för att kunna behandla hans begäran ordentligt, vilket Europeiska försvarsbyrån först hade begärt av honom den 31 juli 2020. Den 1 september 2020 inledde den tidigare verkställande direktören på ett effektivt sätt sin verksamhet i de nya jobben på Airbus.

40. Europeiska försvarsbyrån inledde ett så kallat predisciplinärt förfarande [21] mot den tidigare verkställande direktören för bristande efterlevnad av kravet på förhandstillstånd [22] .

41. Under den predisciplinära utfrågningen berättade Europeiska försvarsbyrån för den tidigare verkställande direktören att ” *eftersom fakta hade fastställts utan tvivel, såg byråns chef inget behov av att inleda en administrativ utredning och hade beslutat att gå direkt till ett*



predisciplinärt förfarande". Europeiska försvarsbyrån informerade vidare den tidigare verkställande direktören om att "[byråns chef] i detta skede inte anser att det är proportionerligt att inleda disciplinära förfaranden, utan avser att utfärda en varning".

Ombudsmannens bedömning

42. Efter sin bedömning av de potentiella intressekonflikterna fastställde Europeiska försvarsbyrån att de nya jobben för den tidigare verkställande direktören skulle kunna skapa en uppfattning om en konflikt med Europeiska försvarsbyråns legitima intressen, vilket, i avsaknad av åtgärder för att minska denna risk, skulle kunna ge upphov till en faktisk intressekonflikt som skulle kunna orsaka allvarlig skada för Europeiska försvarsbyråns anseende.

43. Ombudsmannen noterar att byråns chef inte såg något behov av att inleda en administrativ utredning och beslutade att gå direkt till ett disciplinärt förfarande. [23] I detta förfarande ingick en utfrågning med den tidigare verkställande direktören om överträdelsen av tjänsteföreskrifterna.

44. Den tidigare verkställande direktören tillträdde sina nya jobb den 17 augusti 2020, tre veckor innan Europeiska försvarsbyrån fastställde vilka begränsningar som skulle vara nödvändiga för att minska risken för intressekonflikter. Framöver kan Europeiska försvarsbyrån vilja upprepa till personalen, inklusive dess högsta personal, vikten av att meddela svängdörrsrörelser i god tid. Detta skulle inte bara göra det möjligt för byrån att göra en grundlig och snabb bedömning för att försöka ta itu med intressekonflikter, utan skulle också undvika att ge intryck av att förfarandet är en ren formalitet.

45. Ombudsmannen noterar att Europeiska försvarsbyrån inte hade tillräcklig information för att korrekt bedöma riskerna för intressekonflikter i samband med den tidigare verkställande direktörens begäran under större delen av den tid som den hade tillgång till enligt Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter. [24] Även om Europeiska försvarsbyrån förlitar sig på samarbete med tidigare personal för att lämna den information som den behöver för sin bedömning, föreslår ombudsmannen att Europeiska försvarsbyrån ser till att det särskilda formuläret för dem som ansöker om tillstånd för planerade tjänster utarbetas på ett sådant sätt att (tidigare) anställda lämnar relevant information från början. Ombudsmannen kommer att lägga fram ett förslag till förbättringar nedan.

Rekommendation

På grundval av undersökningen av detta klagomål lämnar ombudsmannen följande rekommendationer till Europeiska försvarsbyrån:

1. I framtiden bör Europeiska försvarsbyrån vid behov förbjuda sin högre personal att tillträda vissa tjänster efter sin mandatperiod. Ett sådant förbud bör t.ex. vara tidsbegränsat i två år.



2. För att tydliggöra sin högre personal bör Europeiska försvarsbyrån fastställa kriterier för när den kommer att förbjuda sådana förflyttningar. Sökande till högre EDA-tjänster bör informeras om kriterierna när de ansöker.

Europeiska försvarsbyrån kommer att informeras om denna rekommendation. I enlighet med artikel 3.6 i Europeiska ombudsmannens stadga ska Europeiska försvarsbyrån sända ett detaljerat yttrande senast den 15 oktober 2021.

Förslag till förbättring

Europeiska försvarsbyrån bör se till att det särskilda formuläret för dem som ansöker om tillstånd för avsedda arbeten utarbetas på ett sådant sätt att (tidigare) anställda tillhandahåller relevant information så att Europeiska försvarsbyrån redan från början kan göra en meningsfull bedömning.

Emily O'Reilly Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 13 juli 2021

Bilaga 1

Beskrivning av Europeiska försvarsbyrån

Europeiska försvarsbyrån (EDA) främjar och underlättar samarbetet mellan EU:s medlemsstater inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Europeiska försvarsbyrån lyder under Europeiska unionens råd, till vilken den rapporterar och från vilken den får riktlinjer.

EU:s höga representant är byråns chef, som leder Europeiska försvarsbyråns styrelse, dess beslutsfattande organ som består av försvarsministrar från varje EU-medlemsstat (utom Danmark) och en företrädare för Europeiska kommissionen, och som tillhandahåller länken till Europeiska unionens råd.

Europeiska försvarsbyråns verkställande direktör, biträdd av vice verkställande direktören,



ansvarar för tillsynen och samordningen av Europeiska försvarsbyråns arbete. De utses av styrelsen.

Europeiska försvarsbyråns verksamhet omfattar samordning av mellanstatliga program samt finansiering av projekt som inbegriper samarbete med säkerhets- och försvarsindustrin.

Europeiska försvarsbyråns verksamhet av mer mellanstatlig karaktär är följande:

- Övervaka kapacitetsprogrammen , som är program som syftar till att utveckla kapacitet inom fyra viktiga försvarstekniska områden [25] .
- Genomföra den *samordnade årliga försvarsöversikten, som har sex särskilda "fokusområden"* för försvarssystem [26] .
- Bistå vid förvaltningen av det *permanenta strukturerade samarbetet (Pesco)* , där 25 EU-medlemsstater deltar i samarbetet om försvarsverksamhet,
- *Utarbete av kapacitetsutvecklingsplanen* , som fungerar som utgångspunkt och referens för genomförandet av den gemensamma försvarsöversikten, Pesco och Europeiska försvarsfonden.

Andra uppgifter från Europeiska försvarsbyrån, som kan omfatta samverkan med aktörer inom försvarsindustrin, omfattar följande:

- *Identifiera viktiga strategiska verksamheter* som bör stödjas och främja en gemensam förståelse mellan medlemsstaterna, EU:s institutioner och aktörer inom försvarsindustrin om industri- och teknikområden samt kompetens och kompetens där beroendet av aktörer utanför EU skulle kunna äventyra EU:s handlingsfrihet på försvarsområdet.
- Identifiera prioriteringar och luckor *inom forskning och teknik* , bland annat genom att ta emot forum för experter från myndigheter, näringsliv, små och medelstora företag och den akademiska världen, som leds av Europeiska försvarsbyrån.

Europeiska försvarsbyrån arbetar också för att se till att försvarsgemenskapens intressen förmedlas till kommissionen och andra EU-organ för att maximera potentiella synergieffekter. [27]

Beskrivning av verkställande direktörens arbete

De uppgifter som Europeiska försvarsbyråns verkställande direktör ansvarar för är följande: *säkerställa genomförandet av byråns treåriga planeringsram. B) Förbereda styrelsens arbete. C) utarbeta det förslag till årlig allmän budget som ska läggas fram för styrelsen. D) förbereda den treåriga planeringsram som ska läggas fram för styrelsen. e) Att säkerställa ett nära samarbete med och information till rådets förberedande organ, särskilt Kusp och EUMC, f) Utarbeta de rapporter som avses i artikel 4.2. g) Utarbeta inkomst- och utgiftsberäkningen och genomföra byråns allmänna budget och budgetarna för tillfälliga projekt eller program som anförtratts byrån. H) Byråns dagliga administration, i) alla säkerhetsaspekter, j) Alla personalfrågor ."* [28]



[1] Europaparlamentets beslut av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (94/262/EKSG, EG, Euratom):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TEXT/?uri=CELEX:31994D0262> [Länk].

[2] Se artikel 15 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

[3] Ombudsmannen har nyligen inlett en omfattande undersökning av hur kommissionen hanterar svängdörrsärenden bland sin personal, som en uppföljning till en tidigare undersökning i frågan, se: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Länk].

Ombudsmannen undersöker också ett svängdörrsärende som rör en tidigare vice ordförande för Europeiska investeringsbanken (EIB), se:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/143494> [Länk]

[4] . I artikel 18 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter föreskrivs följande: *"Medlemmar av tillfälligt anställda som har för avsikt att utöva en yrkesverksamhet, oavsett om de är avlönade eller inte, inom två år efter det att de lämnat tjänsten ska underrätta byrån om detta med hjälp av en särskild blankett . Om denna verksamhet har samband med den tillfälligt anställdes arbete under de senaste tre åren och kan leda till en konflikt med byråns legitima intressen, får anställningsmyndigheten, med beaktande av tjänstens intresse, antingen förbjuda honom att göra det eller ge sitt godkännande på de villkor som den anser vara lämpliga. Anställningsmyndigheten ska, efter samråd med personalkommittén, meddela sitt beslut inom 30 arbetsdagar efter att ha underrättats om detta."* Se Rådets BESLUT (EU) 2016/1351 av den 4 augusti 2016 om tjänsteföreskrifterna för Europeiska försvarsbyrån och om upphävande av beslut 2004/676/EG (europa.eu) [Länk]

[5] Se <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/138504> [Länk].

[6] Se <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/141624> [Länk].

[7] Europeiska försvarsbyrån angav att det behövdes en beskrivning av

- De avsedda arbetsuppgifterna och ansvarsområdena, med angivande av var dessa uppgifter kan överlappa de uppgifter som han hade som verkställande direktör.
- Den nya arbetsgivarens direkta eller indirekta kommersiella, ekonomiska eller avtalsenliga förbindelser (inklusive bidrag) med kommissionen och Europeiska försvarsbyrån.
- Den tidigare verkställande direktörens direkta eller indirekta förbindelser med den nya arbetsgivaren,
- Hur de planerade nya arbetstillfällena inte skulle ha några direkta eller indirekta kopplingar till Europeiska försvarsbyrån.

[8] I enlighet med artikel 18 ska Europeiska försvarsbyrån meddela sitt beslut **inom 30 arbetsdagar** efter att ha informerats om detta. Om ingen sådan underrättelse har gjorts vid utgången av denna period ska detta anses utgöra underförstått godkännande. (Min kursivering tillagd.)



[9] I artikel 141 i tjänsteföreskrifterna för Europeiska försvarsbyrån (se fotnot 4 för en länk) fastställs de åtgärder som Europeiska försvarsbyrån kan vidta mot en anställd efter det att hans/hennes skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna har åsidosatts: "På grundval av utredningsrapporten får anställningsmyndigheten, efter att ha underrättat den berörda anställde om alla bevis i akterna och efter att ha hört den berörda tjänstemannen,

a) besluta att ingen talan kan väckas mot den anställde, i vilket fall han eller hon ska underrättas skriftligen om detta, eller

B) besluta, även om det föreligger eller verkar ha förekommit en underlåtenhet att uppfylla skyldigheterna, att inga disciplinära åtgärder ska vidtas och, i förekommande fall, rikta en varning till den anställde , eller

C) Vid underlåtenhet att uppfylla skyldigheter i den mening som avses i artikel 139:

i) besluta att inleda det disciplinära förfarande som föreskrivs i avsnitt D i denna avdelning, eller

II) besluta att inleda disciplinära förfaranden inför disciplinnämnden. " (Emphasis tillagd.)

[10] Ett kontrakt tilldelades Airbus Defence and Space SAS (en del av Airbus France) inom ramen för ett ramavtal för upphandling av EU:s satellitkommunikation (SatCom) och ett kontrakt om SatCom-utbildning finansierades genom Europeiska försvarsbyråns driftsbudget.

[11] Även om Europeiska försvarsbyråns verkställande direktör är byråns rättsliga företrädare, delegeras befogenheterna för "utanordnande tjänsteman", vilket innebär att den biträdande verkställande direktören undertecknade upphandlingskontrakten i fråga.

[12] För ett urval av frågor där den tidigare verkställande direktören arbetat under de senaste tre åren, se:

<https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2020/01/22/eda-bids-farewell-to-chief-executive-jorge-domecq>
[Länk].

[13] Den tidigare verkställande direktören återvände som statstjänsteman vid sitt hemlands utrikesministerium efter att ha lämnat Europeiska försvarsbyrån.

[14] Enligt EU:s rättspraxis har EU:s institutioner, organ och byråer ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549037343294&uri=CELEX:62013FJ0086>
[Länk].

[15] Den f.d. verkställande direktören hade undertecknat det så kallade formuläret för anmälan av personalutträde, där han erkände sin förståelse för sina skyldigheter enligt Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter när det gäller postanställning och angav att han skulle återvända till ett utrikesministerium i en EU-medlemsstat.



[16] Inklusive allt arbete som rör Europeiska unionens råd (se bilagan för en förteckning över sådana frågor) eller kommissionen, till exempel med anknytning till Europeiska försvarsfonden och det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet, se https://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/european-defence-fund_en [Länk].

[17] Se s. 6 i Europeiska försvarsbyråns svar: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/141624> [Länk]. Inbjudan till evenemanget den 5 februari 2018 kom från Airbus Spain, inbjudan till evenemanget i september kom från Airbus Defence and Space, inbjudningarna till evenemangen i juni och oktober 2019 kom från Airbus SE.

[18] ombudsmannen noterar också att de möten med kommissionen som Airbus förteckningar i öppenhetsregistret avser Airbus och inte enbart Airbus Bryssels kontor. Se <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=2732167674-76> [Länk].

[19] Ombudsmannen noterar att Airbus intressen också är bredare än EDA:s verksamhet, vilket framgår av företagets registrering i EU:s öppenhetsregister Se: [Öppenhetsregistret – Sök i registret \(europa.eu\)](#) [Länk]

[20] I artikel 18 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter föreskrivs ett ettårigt förbud mot lobbyverksamhet för högre tjänstemän som lämnar sin tjänst.

[21] Enligt artikel 141 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter, se fotnot 9. Inom ramen för detta förfarande gav Europeiska försvarsbyråns chef (EU:s höga representant) den 9 september 2020 Europeiska försvarsbyråns verkställande direktör i uppdrag att företräda honom vid inrättandet, anordnandet och inspelningen av utfrågningen av den tidigare verkställande direktören.

[22] I enlighet med artikel 18 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter, se fotnot 4.

[23] I enlighet med artikel 141 i Europeiska försvarsbyråns tjänsteföreskrifter, se fotnot 9.

[24] Se tidsplanen ovan. Den tidigare verkställande direktören lämnade in sin begäran den 27 juli 2020. Den 30 arbetsdagen började alltså denna dag. Europeiska försvarsbyrån informerade honom om att begäran saknade information om hur de nya arbetsgivarna skulle minska riskerna för intressekonflikter mellan sina tidigare och planerade framtida roller den 31 juli 2020. Den 31 augusti 2020, eller den 26:e arbetsdagen efter det att begäran lämnats in, lämnade den tidigare verkställande direktören den information som Europeiska försvarsbyrån hade begärt och lämnade fyra arbetsdagar för sin bedömning, vilket omfattade samråd med Europeiska försvarsbyråns personalkommitté.

[25] Namnligen Air-to-Air Refuelling, fjärrstyrda flygplanssystem, statlig satellitkommunikation och cyberförsvar.



[26] Namnligen huvudstridsvagnar, soldatsystem, patrullklass ytfartyg, mot obemannade flygsystem, försvarstillämpningar i rymden och militär rörlighet.

[27] För ytterligare upplysningar, se: Rådets beslut (Gusp) 2015/1835 om fastställande av Europeiska försvarsbyråns stadgar, säte och operativa regler

<https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-council-decision-2015-1835-dated-13-10-2015.pdf>
[Länk].

[28] Se:

<https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-council-decision-2015-1835-dated-13-10-2015.pdf>
[Länk].