

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].

Beslut om hur Europeiska kommissionen hanterar svängdörrsrörelser för sina anställda (OI/1/2021/KR)

Beslut

Ärende OI/1/2021/KR - **Undersökning inledd** den 03/02/2021 - **Beslut** den 16/05/2022 -

Berörda institutioner Europeiska kommissionen (Inga ytterligare undersökningar motiverade)

|

Eftersom EU i allt högre grad får större befogenheter på områden från försvar till hälso- och sjukvård är allmänhetens förtroende för förvaltningen avgörande. Uppfattningen att offentliganställda utövar privata intressen som strider mot deras offentliga arbete är därför mycket skadlig. Europeiska ombudsmannen har länge identifierat fenomenet "svängdörrar" som ett fenomen som kan skada allmänhetens förtroende om det inte hanteras på rätt sätt. Även ett litet antal högprofilerade rörelser kan generera betydande allmänhetens oro och orsaka anseendeskador. I denna strategiska undersökning undersöktes 100 ärenden från Europeiska kommissionens "svängdörrsärenden" för att identifiera områden som kan förbättras och för att vägleda resten av EU:s administration för framtiden.

Ombudsmannens undersökning fann verkliga förbättringar eftersom hon senast hade granskat frågan, bland annat vägledning om hur man ska genomföra mer rigorösa undersökningar av varje åtgärd.

Med detta sagt godkände kommissionen i vissa fall ansökningar från tidigare högre tjänstemän om att inleda verksamhet, trots reservationer om huruvida villkoren för flyttningarna skulle minska de potentiella riskerna (t.ex. intressekonflikter och tillgång till kunskap eller kontakter inom administrationen). Ombudsmannen anser att sådana åtgärder endast bör tillåtas om verksamheten kan bli föremål för begränsningar som på ett tillfredsställande sätt minskar riskerna och som på ett trovärdigt sätt kan övervakas och verkställas.

Om sådana begränsningar och verkställighet inte är möjliga bör kommissionen tillfälligt förbjuda tidigare anställda att tillträda de avsedda tjänsterna. Att inte göra detta riskerar att underskatta de frätande effekterna över tiden av att sådana tjänstemän för med sig sina kunskaper och



nätverk till närliggande områden inom den privata sektorn, och de därmed sammanhängande skadorna på EU:s anseende.

När kommissionen godkänner en verksamhet med riskreducerande åtgärder bör den undersöka alla tillgängliga åtgärder. Kommissionen kan till exempel ställa som villkor för sitt godkännande av ett nytt arbete att den anställda får ett åtagande från den nya arbetsgivaren att de begränsningar som kommissionen infört offentliggörs på den nya arbetsgivarens webbplats. Som ett minimum bör kommissionen kräva att den (tidigare) anställda lägger fram bevis för att de begränsningar som införts delades med den nya arbetsgivaren.

De svårigheter som kommissionen stött på när det gäller att övervaka efterlevnaden fick ombudsmannen att upprepa sitt förslag om att kommissionen i högre tid skulle offentliggöra information om alla tidigare anställdas verksamhet efter tjänsten som den bedömer. Detta skulle förbättra den offentliga kontrollen av dessa beslut, vilket är nödvändigt för övervakningsändamål.

Bakgrund

1. När offentliga tjänstemän lämnar förvaltningen för att tillträda tjänster inom den privata sektorn beskrivs de som att de går genom "svängdörren". Även om tidigare anställda har en grundläggande rätt att arbeta efter att de lämnat EU-förvaltningen måste detta vägas mot de risker som sådana åtgärder kan innebära för EU-institutionens intressen och allmänintresset. Det finns också ett behov av att ta hänsyn till allmänhetens uppfattning om sådana åtgärder för EU-förvaltningens anseende.
2. För att ta itu med utmaningen med svängdörrar har EU-förvaltningen särskilda regler för sådana förflyttningar. Dessa anges i EU:s tjänsteföreskrifter [1] .
3. Om de anställda har för avsikt att påbörja en verksamhet inom två år efter det att de lämnat EU-förvaltningen, eller under obetald ledighet, måste de begära tillstånd att göra det. I EU:s tjänsteföreskrifter anges att om det finns risk för en intressekonflikt kan kommissionen antingen förbjuda planerade arbeten eller besluta att införa villkor eller begränsningar för den tidigare personalens verksamhet i den nya tjänsten [2] . Sådana begränsningar måste vara nödvändiga för att uppnå ett legitimt allmänintresse och måste vara proportionerliga. [3] Reglerna innehåller också ett särskilt förbud under ett år för högre tjänstemän som ägnar sig åt lobbyverksamhet gentemot sin tidigare EU-institution i frågor som de varit ansvariga för under de senaste tre åren i tjänsten [4] .
4. Som den största EU-institutionen, vars arbete har en bred och alltmer känslig räckvidd, bör Europeiska kommissionen fastställa normerna på detta område. År 2018 antog kommissionen ett beslut [5] med interna regler för hur den hanterar svängdörrar [6] .



Utredningen

5. I en tidigare undersökning [7] av kommissionens förvaltning av svängdörrar uppgav ombudsmannen att hon i framtiden kommer att undersöka hur frågan behandlas vid särskilda kommissionsavdelningar.

6. I februari 2021 inledde ombudsmannen [8] denna undersökning för att undersöka hur kommissionen hanterade begäranden från (nuvarande och tidigare) anställda om godkännande: a) att påbörja yrkesverksamhet efter att ha lämnat kommissionen, och b) att påbörja sådan verksamhet under obetald ledighet av personliga skäl [9] .

7. Under undersökningens gång inspekterade ombudsmannens undersökningsgrupp ett urval av 100 beslut som kommissionen fattade 2019, 2020 och 2021. För att fastställa vilka ärenden som ska granskas bad ombudsmannen först kommissionen att ange **antalet ansökningar om att utöva yrkesverksamhet** som den har behandlat under de senaste två åren enligt följande bestämmelser i EU:s tjänsteföreskrifter: Artikel 16, som avser ” *verksamhet efter att ha lämnat kommissionen* ”, och artikel 12b jämförd med artikel 40 (nedan kallad artikel 12b40), som avser ” *oavlönad ledighet för att påbörja en extern verksamhet* ”. På grundval av denna statistiska översikt lämnade ombudsmannen in sina begäranden om inspektion. [10]

8. Ombudsmannens undersökningsgrupp sammanträdde också två gånger med företrädare för kommissionen för att klargöra de frågor som uppstod vid granskningen av ärendena om besluten [11] och om kommissionens uppföljning av den tidigare undersökningen [12] .

Undersökningen omfattade ett urval av **100 beslut** som kommissionen fattade.

a) Undersökningen omfattade **80 ärenden** (som omfattade 87 verksamheter) avseende ansökningar om tillstånd att utöva **yrkesverksamhet efter tjänsten** från tidigare kommissionsanställda.

Kommissionen avslog en av dessa ansökningar.

De återstående ansökningarna godkändes, ofta med begränsningar. En tredjedel av ansökningarna gällde arbete inom den privata sektorn.

Dessa verksamheter kan kategoriseras på följande sätt: 30 privata sektorn (inklusive fem för advokatbyråer och 13 för konsultföretag). 19 utbildning/akademi, 15 icke-vinstdrivande/tankesmedjor/civilsamhälle. 13 talande uppdrag/konferensdeltagande. 10 offentliga sektorn.

Den stora majoriteten av de berörda före detta anställda var fast anställda i EU:s offentliga förvaltning (nedan kallade tjänstemän). De granskade ärendena omfattade även tre tidigare tillfälligt anställda och två kontraktsanställda, vars kontrakt är tidsbegränsade.

B) Utredningen omfattade **20 beslut** som fattats på begäran om tillstånd till **yrkesverksamhet**



för anställda med obetald ledighet . Vissa ärenden gällde begäran om förnyat godkännande av pågående verksamhet.

Besluten kan kategoriseras på följande sätt: sex beslut som rör ansökningar om att få arbeta inom den privata sektorn och fyra ansökningar om förnyat godkännande av pågående verksamhet inom den privata sektorn. fem beslut som rör ansökningar om arbete inom den offentliga sektorn (inklusive internationella organisationer) och fyra ansökningar om förnyat godkännande av pågående verksamhet inom den offentliga sektorn. ett beslut som rör en begäran om att få gå en universitetskurs.

De 20 besluten innehöll ett avslag, som gällde en begäran om förnyelse. De andra besluten var positiva, med villkor i vissa fall.

Kommissionens praxis sedan ombudsmannen avslutade sin tidigare undersökning

Kommissionens beslut om yrkesverksamhet efter tjänsten

9. När de anställda lämnar kommissionen ber kommissionen dem underteckna en förklaring som bekräftar att de är medvetna om sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna när det gäller att utöva posttjänsteverksamhet inom två år efter avresan och att de måste underrätta kommissionen 30 arbetsdagar i förväg om eventuella avsikter i detta avseende. [13]

10. Kommissionen behandlar ansökningar om yrkesverksamhet efter tjänsten inom 30 arbetsdagar. Kommissionens generaldirektorat för personal handlägger dessa begäranden och samråder med andra avdelningar inom kommissionen (t.ex. det generaldirektorat där den enskilde arbetar och kommissionens rättstjänst) för att sammanställa sin bedömning av begäranden.

11. För att identifiera de risker för intressekonflikter som (tidigare) tjänstemän kan ge upphov till tar kommissionen hänsyn till de exakta uppgifter som den (tidigare) tjänstemannen vid kommissionen utför, den planerade verksamheten, kopplingen mellan de två och risken för verkliga, potentiella eller upplevda intressekonflikter. [14]

12. Till följd av ombudsmannens förslag i samband med hennes tidigare undersökning av hur kommissionen hanterar svängdörrssituationer [15] har kommissionen gett alla sina avdelningar riktlinjer att använda vid bedömningen av potentiella intressekonflikter mellan en tidigare anställds begäran om att utöva en posttjänsteverksamhet och de uppgifter som utförts under de senaste tre åren i tjänst. Vid mötet med ombudsmannens undersökningsgrupp sade kommissionen att denna praxis har bidragit till mer underbyggda bedömningar av de risker för intressekonflikter som begäran kan ge upphov till.

13. Kommissionen uppgav att den mellan 2019 och 2021 avslog tio ansökningar från tidigare



anställda om att inleda en posttjänsteverksamhet, inklusive en från en högre chef. [16] Detta återspeglar enligt kommissionen dess arbete med att öka medvetenheten bland personalen, bland annat genom att tillhandahålla "preliminär rådgivning" innan begäran lämnas in.

14. Kommissionen uppgav att den använder sig av möjligheten att förbjuda en verksamhet efter tjänsten, den mest långtgående åtgärden, endast som en sista utväg, om den identifierade risken inte kan minskas på annat sätt, t.ex.

- Begränsa omfattningen av den begärda verksamheten och förbjuda den anställde att hantera frågor som rör det arbete som utförts under de senaste tre tjänsteåren (nedan kallat "ringfencing").
- Hindra den tidigare anställde från att ha (vissa) yrkesmässiga kontakter med tidigare kollegor eller från att företräda motsatta parter under en viss period (kallad "avkylningsperiod").

Kommissionen sade också att den tillämpar förbudet mot lobbyverksamhet och opinionsbildning strikt. [17]

15. Tidigare anställda får inte ge råd till sina nya arbetsgivare, kollegor eller klienter i frågor som de inte ska arbeta med (med öronmärkningsbegränsningar). Att göra detta skulle utgöra ett brott mot de föreskrivna begränsningarna.

16. Kommissionen tillade att det finns flera sätt på vilka den säkerställer konsekvens i sina beslut om (tidigare) anställdas verksamhet efter tjänsten. Den gemensamma kommittén [18] rådfrågas, liksom rättstjänsten och generalsekretariatet, för att garantera att varje utkast till beslut är korrekt och förenligt med liknande fall. För (f.d.) högre tjänstemän avger dessutom den ansvariga kommissionsledamotens kansli också ett yttrande. Även om varje ärende bedöms utifrån sina egna meriter, tar generaldirektoratet för personal och säkerhet (GD HR) också hänsyn till tidigare begränsningar som införts i liknande fall.

Kommissionens förfarande för handläggning av ansökningar om godkännande av posttjänsteverksamhet från (tidigare) anställda på grundval av artikel 16 i EU:s tjänsteföreskrifter



Övervakning och kontroll av efterlevnaden av kommissionens beslut

17. Kommissionen anser att dess tidigare anställda följer de högsta etiska normerna och litar på att de kommer att respektera de villkor och begränsningar som åläggs dem, liksom de allmänna skyldigheter som följer av EU:s tjänsteföreskrifter, som de påminns om när de lämnar sin offentliga tjänst.

18. Kommissionen *uppmanar* tidigare anställda att informera sin nya arbetsgivare om begränsningarna, men *kräver* inte detta. Kommissionen anser att den inte kan ingripa i förhållandet mellan tidigare anställda och deras nya arbetsgivare. Den har därför inte begärt



bevis för att de begränsningar som införts delas med den nya arbetsgivaren.

19. Kommissionen förklarade de olika sätt på vilka den övervakar begränsningarna:

- Den delar besluten med de berörda avdelningarna inom kommissionen, där de görs tillgängliga för de anställda för vilka besluten är relevanta.
- Extern granskning av andra institutioner, allmänheten och tredje parter, bland annat genom övervakning av medierapporter. Det finns olika sätt för dem som vill utföra sådan extern granskning att få tillgång till nödvändig information. Detta kan hittas genom: i) samråd med kommissionens årsrapporter om högre tjänstemäns yrkesverksamhet efter avslutad tjänstgöring [19] . II) allmänhetens tillgång till begäranden om handlingar. och iii) frågor från Europaparlamentets ledamöter.
- Lämplig uppföljning från kommissionens sida av varje påstådd överträdelse av efterlevnaden. I detta sammanhang har kommissionens utrednings- och disciplinbyrå (IDOC) befogenhet att genomföra utredningar. När ett disciplinärt förfarande har avslutats får kommissionen ålägga en tidigare anställd sanktioner, t.ex. en minskning av pensionsrättigheterna. [20]

Kommissionen anser att dessa interna och externa kontrollmedel, i kombination med den avskräckande effekten av disciplinära åtgärder [21] , är lämpliga och står i proportion till de identifierade riskerna.

20. Men risken för intressekonflikter kan ändå uppstå. De vanligaste riskerna är kopplade till det potentiella missbruket av tidigare anställdas yrkesmässiga kontakter som utvecklats i aktiv tjänst i syfte att få privilegierad tillgång till kommissionen. Kommissionen anser emellertid att dessa risker effektivt minskas genom tillfälliga förbud mot dessa yrkeskontakter i kombination med att den personal för vilken förbudet är relevant ökar medvetenheten.

21. Kommissionen tillade att när den får kännedom om att en risk har uppstått kontaktar den omedelbart den tidigare berörda tjänstemannen. Kommissionen konstaterade att den är ansvarig för att bevisa att åsidosättandet av skyldigheterna har ägt rum.

22. Kommissionen offentliggör en årlig rapport om högre tjänstemäns yrkesverksamhet efter att ha lämnat tjänsten. [22] Denna rapport innehåller närmare uppgifter om fall där det ettåriga förbudet mot lobbyverksamhet och opinionsbildning tillämpats (se punkt 14). Rapporterna för 2019 och 2020 innehåller även statistiska uppgifter om tidigare högre tjänstemäns yrkesverksamhet.

Kommissionens beslut om ansökningar om extern verksamhet som utförs av ledighet av personliga skäl

23. Anställda som under ledighet av personliga skäl [23] avser att delta i en extern verksamhet måste erhålla förhandstillstånd från kommissionen i enlighet med artikel 12b i EU:s tjänsteföreskrifter (se fotnot 1) och kommissionens bestämmelser om extern verksamhet och uppdrag [24] . Sådana godkännanden måste förnyas årligen och bedömas på nytt vid varje begäran om förnyelse. Nya begränsningar kan införas i samband med ansökningar om



förnyelse om kommissionen får kännedom om risker som måste minskas.

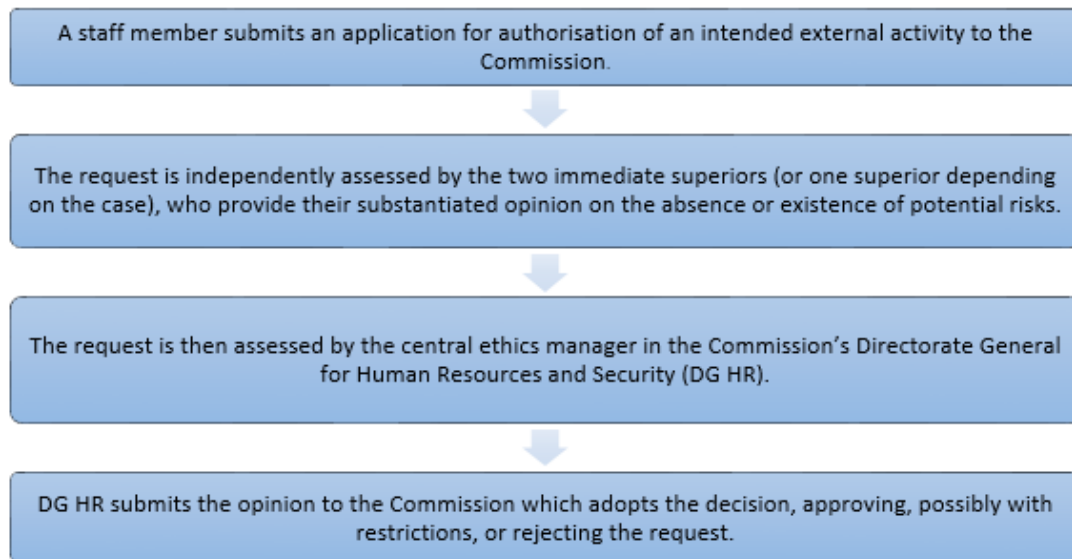
24. När en anställd lämnar in en begäran uppgav kommissionen att den utför en omfattande riskbedömning av den begärda verksamheten. Denna bedömning skulle omfatta samråd med den anställda för att bedöma om det finns några risker för intressekonflikter i samband med den begärda externa verksamheten. Dessutom genomför kommissionen sin egen undersökning, bland annat genom att konsultera offentligt tillgänglig information om den blivande nya arbetsgivaren.

25. Kommissionen uppgav att det vanligtvis begärs ytterligare information från den anställda, deras handledare eller andra parter när så är nödvändigt. Till följd av ombudsmannens förslag i beslutet att avsluta sin tidigare strategiska undersökning är tillsynsmyndigheterna nu skyldiga att tillhandahålla en detaljerad analys av potentiella intressekonflikter.

26. Kommissionen förklarade att den tillämpar strikta kriterier när den fattar beslut om att få bedriva extern verksamhet i advokatbyråer, offentliga angelägenheter/samråd och offentliga organ inom samma expertområde som den anställda arbetar vid kommissionen. Detta tillvägagångssätt följs också i förfrågningar som rör konsultföretag och offentliga organ inom organisationer där kommissionen agerar som likvärdig med ett regleringsorgan på området och i synnerhet när personalen avser att företräda sin nya arbetsgivare gentemot kommissionen.

27. Kommissionen betonade att ansökningar om extern verksamhet inte är tillåtna när verksamheten omfattar lobbyverksamhet eller opinionsbildning gentemot kommissionen och kan ge upphov till risker för intressekonflikter.

28. Kommissionen förklarade att risken för intressekonflikter i fråga om advokatbyråer i stor utsträckning beror på om den anställda kommer att ansluta sig till en advokatbyrå som arbetar inom samma expertområde. Om de gör det kommer kommissionen att be den anställda om ytterligare information om arbetsområden och potentiella kunder för att bedöma om det finns risker. Kommissionen anser att riskerna är lägre i fall där personalen begär att få arbeta i advokatbyråer inom olika rättsområden än de där de arbetade vid kommissionen eller, till exempel, arbetar med nationell lagstiftning. I detta sammanhang tar kommissionen också hänsyn till den berörda tjänstemannens personliga förhållanden i sin bedömning (t.ex. om en anställd måste arbeta i ett annat land av familjeskäl). **Kommissionens förfarande för handläggning av begäranden från anställda med obetald ledighet av personliga skäl om godkännande av extern verksamhet på grundval av artiklarna 12b och 40 i EU:s tjänsteföreskrifter**



Övervakning och kontroll av efterlevnaden av begränsningarna

29. Kommissionen sade att efterlevnaden av restriktionerna säkerställs på samma sätt som för yrkesverksamhet efter tjänsten. Kommissionen litar på att de anställda som har tillstånd att utföra en extern verksamhet under ledighet av personliga skäl kommer att informera sina nya arbetsgivare om de begränsningar som åläggs dem och att de kommer att följa begränsningarna.

30. Kommissionen delar systematiskt med de berörda avdelningarna de begränsningar som den medför för personalens externa verksamhet, till exempel när begränsningarna omfattar ett förbud mot yrkesmässiga kontakter.

31. Kommissionen övervakar också noga offentligt tillgänglig information. Om kommissionen får kännedom om en eventuell överträdelse kontakter den omedelbart den tidigare berörda tjänstemannen. Dessutom har IDOC befogenhet att genomföra utredningar och vid behov rekommendera disciplinära åtgärder. Kommissionen anser att dessa interna och externa kontrollmedel, i kombination med den avskräckande effekten av disciplinära förfaranden, är lämpliga och står i proportion till de identifierade riskerna.

Ombudsmannens bedömning

Beslut om verksamhet efter tjänstgöring

32. Tidigare EU-anställda är fortfarande skyldiga att agera med diskretion och integritet när det



gäller att acceptera vissa utnämningar eller förmåner efter att ha lämnat den offentliga tjänsten. Ombudsmannen anser att denna skyldighet även innebär att (tidigare) högre tjänstemän, när de överväger eventuell yrkesverksamhet efter tjänsten, bör ta hänsyn till om detta kan ge upphov till renomméskador för EU:s administration, särskilt när verksamheten i fråga har anknytning till deras arbete inom EU-förvaltningen och följer strax efter avresan.

33. När (f.d.) anställda begär att få tillträde till ett nytt arbete bör kommissionen göra en riskbedömning av det avsedda arbetet som tar hänsyn till den anställdes uppgifter och ansvar när den är i kommissionens tjänst. Detta bör omfatta en bedömning av följande:

eventuella konflikter med kommissionens legitima intressen,

eventuellt missbruk eller utlämnande av information som inte är offentlig,

iii. potentiellt missbruk av professionella kontakter som utvecklats i aktiv tjänst.

34. När det gäller högre tjänstemän är risken för en konflikt med institutionens legitima intressen förmodligen högre, med tanke på deras ansvar under aktiv tjänstgöring och nivån på information och kontakter som de har tillgång till. Detta återspeglas särskilt i det ettåriga förbudet mot lobbyverksamhet som nämns ovan (se punkt 14).

35. Enligt EU:s rättspraxis [25] gäller två villkor för att den institution som är anställd ska kunna hindra en (tidigare) tjänsteman från att utöva en posttjänsteverksamhet inom två år efter avslutad tjänstgöring, nämligen att den avsedda verksamheten

1. på något sätt har samband med tjänstemannens verksamhet under deras senaste tre tjänsteår, och

2. kan leda till en konflikt med institutionens legitima intressen.

36. Enligt EU:s rättspraxis är det tillräckligt att den planerade verksamheten kan *uppfattas* som en (risk för) intressekonflikter. [26]

37. Ombudsmannen erkänner det stora utrymme för skönsmässig bedömning som EU-institutionerna har när det gäller att besluta om dessa villkor.

38. Ombudsmannen erkänner också att varje begäran om tillstånd för verksamhet efter avslutad anställning bör bedömas utifrån sina egna meriter, bland annat med beaktande av 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. **Kommissionen informerade ombudsmannen om att den skulle förbjuda en före detta anställd att delta i en verksamhet endast om den fann att risken inte kunde minskas på annat sätt. Såsom framgår av denna undersökning har kommissionen endast gjort det i två av de 100 granskade ärendena.**



39. Ombudsmannens undersökningsgrupp identifierade t.ex. ett fall där en högre chef fick tillstånd att utöva en posttjänsteverksamhet trots att det fanns en direkt koppling till det arbete som utförts under de tre sista tjänstgöringsåren och trots att det var svårt att kontrollera att de föreskrivna begränsningarna skulle följas. Det planerade arbetet började bara tre och en halv månad efter det att den tidigare högre tjänstemannen hade lämnat kommissionen. Ombudsmannen erkänner kommissionens stora utrymme för skönsmässig bedömning, men uppmanar den att inta en mer robust strategi i framtiden.

40. Syftet med ombudsmannens undersökning är att få en översikt över hur kommissionen hanterar svängdörrsrörelser för sina (tidigare) anställda. För att göra detta granskade ombudsmannen 100 kommissionsbeslut. Ombudsmannen gjorde det inte för att konstatera administrativa missförhållanden i enskilda ärenden, utan för att avgöra **om systemförbättringar** är nödvändiga.

41. Ombudsmannen anser att när ett tilltänkt arbete för en tidigare högre tjänsteman har samband med deras arbete under de senaste tre tjänsteåren och kan leda till en konflikt med kommissionens legitima intressen, och när godkännandet av en sådan verksamhet inte kan underkastas begränsningar som på ett tillfredsställande sätt minskar riskerna och som på ett trovärdigt sätt kan övervakas och verkställas, bör kommissionen utnyttja sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning och förbjuda (tillfälligt) det avsedda arbetet i allmänhetens intresse. Att under sådana omständigheter inte välja att förbjuda (tillfälligt) avsedd posttjänsteverksamhet för tidigare högre tjänstemän riskerar att allvarligt undergräva bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna. **Ombudsmannen kommer nedan att lägga fram ett förslag till kommissionen om att den agerar i enlighet med detta.**

42. För att illustrera när en mer robust strategi är motiverad kommer ombudsmannen att tillhandahålla hypotetiska fall exempel. [27] Dessa exempel utgör allmän vägledning om huruvida (tillfälligt) förbud (tillfälligt) är nödvändigt att förbjuda en posttjänsteverksamhet för att skydda EU-förvaltningens intressen.

- Kommissionen bör överväga ett (tillfälligt) förbud när före detta högre tjänstemän vill påbörja posttjänsteverksamhet som rör de frågor som har behandlats innan de lämnar eller går i pension.

- En direktör vid GD FISMA med ansvar för finanspolitiskt beslutsfattande när det gäller de europeiska derivatmarknaderna vill övergå till en tjänst som verkställande direktör för en branschorganisation för företag med intressen i finansiella derivat.

- En högre tjänsteman vid GD Konkurrens vill flytta till ett privat företag som är specialiserat på att utmana kommissionen i konkurrensfrågor.

- En högre tjänsteman som har arbetat i många år på kommissionens handelsavdelning, som arbetar med antidumpning, vill flytta till ett privat företag vars kärnverksamhet är antidumpningsfrågor.

- En tidigare direktör vid GD DEFIS går i pension och vill flytta till ett jobb inom ett rymd-, försvars- och rymdföretag som icke verkställande styrelseledamot. I styrelsen ingår bland annat att ge strategisk rådgivning om den internationella och europeiska utvecklingen på försvars- och rymdområdet.

- Kommissionen bör också överväga ett (tillfälligt) förbud när tidigare högre tjänstemän på hög



nivå vill flytta till den privata sektorn, eftersom detta **också kan strida mot** kommissionens **berättigade intressen på grund** av potentiella intressekonflikter eller uppfattningen av dessa, vilket i sin tur riskerar att skada kommissionens anseende.

- En högre tjänsteman vid generalsekretariatet som har haft många olika roller inom kommissionen och har ett brett nätverk inom kommissionen, vill, när han går i pension, gå med i en Brysselbaserad advokatbyrå som företräder kunder i EU-frågor.
- En högre tjänsteman vid GD COMM med ett utökat nätverk inom kommissionen och tillgång till icke-offentlig information önskar lämna kommissionen för att börja arbeta i ett Brysselbaserat konsultföretag som arbetar med EU-frågor.
- Om en tjänsteman har deltagit i tilldelningen av ett större kontrakt till ett företag under det senaste året innan han lämnade kommissionen, finns det slutligen stora risker för intressekonflikter [28] och skada EU-förvaltningens anseende av oberoende. Kommissionen bör därför också förbjuda en sådan åtgärd (tillfälligt).

43. Ombudsmannen uppmuntrar kommissionen att, när den väljer att godkänna en verksamhet efter tjänsten som omfattas av restriktioner, undersöka och vid behov använda alla de begränsningar och villkor som står till dess förfogande för att skydda sina legitima intressen. Kommissionen skulle till exempel kunna ställa som villkor för sitt godkännande av ett nytt arbete att den anställde får ett åtagande från den nya arbetsgivaren att de begränsningar som kommissionen infört (t.ex. gränserna för vad den tidigare verksamheten kan hantera) offentliggörs på den nya arbetsgivarens webbplats. Ett sådant villkor kan vara särskilt motiverat om det är känt eller kan förväntas att flytten av en tidigare högre tjänsteman kommer att vara framträdande på den nya arbetsgivarens webbplats (det som vanligen kallas "butiksfönstret"). Det är viktigt att eventuella begränsningar syns tydligt på den nya arbetsgivarens webbplats, till exempel vid sidan av den tidigare anställdes profil. **Ombudsmannen kommer att lägga fram ett motsvarande förslag till kommissionen nedan.**

44. Kommissionen bör åtminstone kräva att dess tidigare anställda delar alla beslut som den har fattat i samband med sin yrkesverksamhet med sina nya arbetsgivare, och den bör kräva att tidigare anställda visar att de har informerat sina nya arbetsgivare. Detta är inte en överdriven åtgärd att vidta och skulle utgöra en viktig skyddsåtgärd. [29] **ombudsmannen kommer att ta upp denna punkt i ett förslag till förbättring nedan .**

45. Ombudsmannen utfärdade "Praktiska rekommendationer för offentliga tjänstemäns interaktion med företrädare för intressegrupper", som kommissionen godkände och använder för utbildningsändamål. [30] En praktisk rekommendation till personalen är att *"utföra lobbyverksamhet som anses oacceptabel, särskilt mot bakgrund av EU:s öppenhetsregisters uppförandekod för intresseföreträdare"*. I EU:s öppenhetsregisters uppförandekod föreskrivs följande: *"vid anställning av [...] personal vid unionens institutioner, beakta de sekretesskrav och regler som gäller för dessa personer efter att vederböranden ha lämnat respektive institution, i syfte att förebygga intressekonflikter."* [31] Kommissionen delar sina beslut om tidigare anställdas verksamhet efter tjänsten med de berörda avdelningarna vid kommissionen, om de görs tillgängliga för de anställda för vilka besluten är relevanta. Ombudsmannen uppmanar kommissionen att påminna sin personal om behovet av att rapportera all lobbyverksamhet från tidigare anställda som har haft begränsningar i samband med lobbyverksamhet på dem.



Kommissionen skulle kunna tillhandahålla sin personal ett särskilt formulär som kan användas för att rapportera eventuella överträdelser samt instruktioner om vem de ska rapportera till.

46. På grundval av inspektionen noterar ombudsmannen att personalen i ett antal fall informerade kommissionen sent (mindre än 30 arbetsdagar innan han eller hon lämnade tjänsten) om den verksamhet efter tjänsten som de hade för avsikt att påbörja. Detta innebär att kommissionens beslut ofta antas efter det att den anställde redan har lämnat tjänsten. Kommissionen skulle kunna överväga om mer kan göras för att öka medvetenheten bland personalen om att ansökningar om godkännande av verksamhet efter tjänsten bör göras i god tid. Samtidigt bör kommissionen försöka behandla sådana begäranden så snabbt som möjligt.

Beslut om extern verksamhet under ledighet av personliga skäl

47. Ombudsmannens inspektion visade att kommissionens bedömningar av begäranden om att förnya pågående godkännanden av en extern verksamhet inte var lika rigorösa som för de ursprungliga ansökningarna. I ett antal fall visade godkännandebesluten inte att en fullständig bedömning hade gjorts. Även om detta är beklagligt framkom det under ombudsmannens undersökning att kommissionen har åtagit sig att tillämpa ett striktare tillvägagångssätt än hittills på ursprungliga ansökningar om godkännande av extern verksamhet för anställda med obetald ledighet av personliga skäl (se punkt 26). Detta är välkommet. När kommissionen **bedömer ansökningar om förnyat godkännande för en extern verksamhet** är det viktigt att man vederbörligen beaktar nya fakta (t.ex. negativ mediebevakning av den ursprungliga åtgärden). Vissa av de ärenden som granskats av ombudsmannens undersökningsgrupp tyder på att kommissionen arbetar i denna riktning.

48. Vid bedömningen av en begäran från en anställd som är tjänstledig av personliga skäl om tillstånd att utöva en extern verksamhet som är oförenlig med kommissionens intressen, har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att förbjuda denna verksamhet eller införa begränsningar. Ombudsmannen anser att om en verksamhet skapar risker som inte effektivt kan mildras genom begränsningar eller på ett trovärdigt sätt övervakas och verkställs, bör kommissionen använda sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning och vägra att godkänna den externa verksamheten. **Förslaget nedan tar också upp detta.**

I ett av de granskade ärendena beslutade kommissionen att inte förnya en begäran om extern verksamhet inom den privata sektorn för en anställd av personliga skäl. Bland de skäl som låg till grund för detta beslut hänvisade kommissionen till den betydande negativa uppmärksamhet som den anställdes verksamhet hade väckt, inklusive artiklar i pressen. Detta bekräftar behovet av en robust strategi.

Offentliggörande av beslut

49. Vid kontrollen av tidigare anställdas efterlevnad av de begränsningar som ålagts dem förlitar sig kommissionen delvis på allmänhetens externa granskning.



50. Kommissionen fortsätter att offentliggöra information om svängdörrar i form av en rapport (se punkt 22) som endast offentliggörs en gång om året. Denna rapport omfattar endast fall där det ettåriga förbudet mot lobbyverksamhet och opinionsbildning infördes, och inte alla fall som bedömts.

51. Kommissionen offentliggör inte, vilket ombudsmannen tidigare har uppmanat, information om enskilda fall kort efter det att besluten har antagits.

52. Ombudsmannen vidhåller sin åsikt att det finns betydande brister i hur kommissionen offentliggör information om sina bedömningar av tidigare anställdas begäranden efter tjänstgöring. Till exempel offentliggjorde kommissionen den 21 december 2020 och den 9 december 2021 sina årsrapporter för beslut som fattats under 2019 respektive 2020. Av de tolv beslut som sammanfattades i dessa två rapporter omfattades nio av inspektionen. Alla dessa nio beslut föregick den offentliga rapporten med mer än ett år, och några med nära två år. Detta minskar avsevärt nyttan av årsrapporterna som ett verktyg för offentlig granskning (se punkt 19). Ombudsmannen har redan uppmärksammat kommissionen på detta [32] .

53. Ombudsmannen noterar kommissionens argument för att offentliggöra informationen endast årligen, nämligen att EU:s tjänsteföreskrifter endast kräver årligt offentliggörande [33] och att offentliggörandet av dess beslut i tid skulle kunna strida mot dataskyddsreglerna [34] .

54. Även om det i EU:s tjänsteföreskrifter uttryckligen krävs att en årsrapport offentliggörs, bör detta krav läsas med beaktande av syftet med den rättsliga skyldigheten. Syftet med att offentliggöra information om verksamhet efter tjänsten är att säkerställa öppenhet så att företag, organisationer i det civila samhället och allmänheten är medvetna om eventuella begränsningar och kan övervaka om de efterlevs. [35] Information som är offentlig kan också ha till syfte att avskräcka tidigare högre tjänstemän från att delta i sådan förbjuden verksamhet. Att göra informationen mer aktuell skulle således vara mer effektiv som avskräckande och som ett sätt att övervaka om beslutet följs.

55. Ombudsmannen kan inte se hur ett snabbare offentliggörande av denna information skulle ändra det syfte för vilket de tidigare högre tjänstemännens personuppgifter ursprungligen behandlades. Vid utarbetandet av EU:s tjänsteföreskrifter vägde EU-lagstiftarna intresset av att skydda personuppgifter med syftet att offentliggöra dem, och beslutade att de personuppgifter som rör begäranden om yrkesverksamhet från tidigare högre tjänstemän bör offentliggöras.

56. Mot bakgrund av ovanstående **upprepar ombudsmannen sitt förslag om att kommissionen bör offentliggöra information om alla ärenden som bedömts [36] och att den gör det när besluten antas, snarare än att offentliggöra en årsrapport som innehåller information om vissa specifika fall endast .**

Gemensamma kommittén



57. Enligt EU:s tjänsteföreskrifter ska tillsättningsmyndigheten samråda med den gemensamma kommittén innan den fattar beslut om en begäran om att få utföra en posttjänst [37]. Den gemensamma kommittén fattar vanligtvis sitt beslut om ansökningar om verksamhet efter tjänsten genom "skriftligt förfarande", men för personliga diskussioner om alla utkast till beslut för att förbjuda en verksamhet. Diskussioner kommer också att hållas personligen om minst tre av medlemmarna begär detta. Om beslutsförhet i närvaro [38] för det personliga sammanträdet inte är uppfyllt, kommer inget yttrande att antas. Ombudsmannen anser att underlåtenheten att anta yttranden i sådana fall undergräver effektiviteten i det samråd med den gemensamma kommittén som föreskrivs i EU:s tjänsteföreskrifter.

Slutsats

Kommissionen bör tillämpa en mer robust strategi när det gäller svängdörrsflyttningar av den högsta personalen till jobb inom den privata sektorn, kort efter avgång eller pensionering, som rör frågor som de arbetade med medan de arbetade inom kommissionen.

Förslag till förbättringar

På grundval av resultaten i denna strategiska undersökning lämnar ombudsmannen följande förslag till förbättringar till kommissionen:

- 1. Om kommissionen anser att en begäran om att få starta en verksamhet medför risker som inte på ett tillfredsställande sätt kan mildras genom begränsningar eller när begränsningar inte kan övervakas eller verkställas på ett effektivt sätt, bör den (tillfälligt) förbjuda (tidigare) anställda att tillträda sådana tjänster eller sådan verksamhet efter avresan eller när de är lediga av personliga skäl.**
- 2. Kommissionen bör undersöka alla de åtgärder som den har tillgång till när den godkänner en verksamhet med riskreducerande åtgärder. Kommissionen skulle till exempel kunna ställa som villkor för sitt godkännande av ett nytt arbete att den (tidigare) anställda får ett åtagande från den nya arbetsgivaren att de begränsningar som kommissionen infört (t.ex. gränserna för vad den (tidigare) anställda kan hantera) offentliggörs på ett framträdande sätt, t.ex. vid sidan av den (tidigare) anställdes profil, på den nya arbetsgivarens webbplats. Som ett minimum bör kommissionen kräva att den (tidigare) anställda lägger fram bevis för att de begränsningar som införts delades med den nya arbetsgivaren.**
- 3. Kommissionen bör offentliggöra information om tidigare högre tjänstemäns yrkesverksamhet efter tjänsten, kort efter det att den har antagit ett beslut om att godkänna sådan verksamhet.**

Ombudsmannen uppmanar kommissionen att inom sex månader från dagen för detta beslut



underrätta henne om alla åtgärder som den har vidtagit eller avser att vidta med avseende på ovanstående förslag.

Emily O'Reilly Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 16 maj 2022

[1] Förordning nr 31 (EEG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna). Finns på:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Länk]

[2] Som anges i artikel 16.1 och 16.2 i tjänsteföreskrifterna.

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

[4] Som anges i artikel 16.3 i tjänsteföreskrifterna.

[5] Kommissionens beslut av den 29 juni 2018 om extern verksamhet och uppdrag och om yrkesverksamhet efter att ha lämnat tjänsten, C(2018) 4048 final, som finns här:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-4048-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [Länk]

[6] En detaljerad översikt över de relevanta reglerna och hur kommissionen tillämpar dessa regler finns i beslutet i ombudsmannens undersökning OI/3/2017/NF:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Länk]

[7] Ärende OI/3/2017/NF. Beslutet finns tillgängligt på följande adress:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Länk].

[8] Öppningsbrevet finns på: <https://europa.eu/!mYJbC> [Länk].

[9] I enlighet med artikel 12 b jämförd med artikel 40 i tjänsteföreskrifterna.

[10] Se <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141660> [Länk] och [a](#) [Länk].

[11] Mötesrapporten finns på:
<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861> [Länk].

[12] Kommissionens svar på genomförandet av Europeiska ombudsmannens förslag från



undersökningen på eget initiativ om svängdörrsfenomenet OI/3/2017/NF finns på <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/152862> [Länk]. Eftersom utbytet vid detta möte till stor del täcks av kommissionens presentation finns det ingen separat mötesrapport.

[13] Se artikel 21.1 i kommissionens beslut om extern verksamhet och uppdrag och om yrkesverksamhet efter att ha lämnat tjänsten.
[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)4048 &lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048 &lang=en)

[14] Se ombudsmannens rapport om mötet med kommissionen, som finns på <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861> [Länk].

[15] Se: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Länk].

[16] Tre fall 2019, tre under 2020 och fyra under 2021. För att sätta detta i sitt sammanhang antog kommissionen under 2019 363 positiva beslut när det gäller anmälningar om personals verksamhet efter avslutad anställning. Andelen ogynnsamma beslut under 2019 var därför mindre än en procent. Se <https://www.asktheeu.org/de/request/8376/response/28244/attach/10/03%20FINAL%20REPLY%20GESTDEM%20> [Länk]

[17] I enlighet med artikel 16.3 i tjänsteföreskrifterna.

[18] Gemensamma kommittén är ett internt organ, sammansatt i enlighet med artikel 2 i bilaga II till tjänsteföreskrifterna. Kommissionen utser varje år en ordförande i kommittén. Kommitténs ledamöter och suppleanter utses samtidigt, och kommissionen väljer ut sju ledamöter och personalkommittén väljer ut sju ledamöter. Samråd med den gemensamma kommittén är obligatoriskt enligt artikel 16 i tjänsteföreskrifterna.

[19] offentliggörande av dessa rapporter föreskrivs i artikel 16.4 i tjänsteföreskrifterna. Kommissionens årsrapporter om tidigare högre tjänstemäns yrkesverksamhet finns här: https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report_en [Länk].

[20] Artikel 9 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

[21] I enlighet med artikel 86 i tjänsteföreskrifterna.

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

[23] I artikel 40.1 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs att ledighet av personliga skäl endast beviljas ”i undantagsfall”. Ansökningar om ledighet på personlig plats beviljas för ett år i taget, som kan förlängas upp till 12 år. Ansökningar om ledighet av personliga skäl (som skiljer sig från begäran



om att utöva en extern verksamhet) hanteras av en annan tillsättningsmyndighet: kommissionsledamoten med ansvar för den höga representanten för begäranden från högre tjänstemän, för övrig personal är tillsättningsmyndigheten den berörda generaldirektören. Kanslichefer är tillsättningsmyndigheten för personal som arbetar i ett kabinett.

[24] Se: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)4048&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048&lang=en) [Länk].

[25] Se personaldomstolens dom av den 15 oktober 2014 i mål F 86/13, *Van de Water mot parlamentet*, punkterna 46, 48 och 51. Finns på: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158611&pageIndex=0&doclang=EN&m> [Länk]

[26] Se personaldomstolens dom av den 28 november 2019 i mål T-667/18, *Pinto Teixeira/Europeiska utrikestjänsten*, punkt 51: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=6C1D5AEB52907DAE330A0EFB649D561?text=&> [Länk].

[27] Dessa exempel har inget samband med den inspektion av handlingar som ombudsmannen utförde i undersökningen och som kommissionen anser vara konfidentiella. Framtida ärenden måste naturligtvis bedömas individuellt.

[28] Se skäl 104 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget. Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN> [Länk]

[29] Kommissionen tog med denna förmildrande åtgärd i ett beslut om verksamhet efter mandatet för en före detta kommissionsledamot, som var skyldig att *formellt, skriftligen, dela med sig av en kopia* av kommissionens beslut som gällde honom individuellt med de potentiella arbetsgivarna och bekräfta detta för kommissionen.

Se kommissionens beslut-arias-canete_en.pdf

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

[30] Se: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/79435> [Länk].

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

[32] Se punkt 52 i ombudsmannens beslut i OI/3/2017/NF (fotnot 7).



[33] Artikel 16 i tjänsteföreskrifterna.

[34] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter, finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1725> [Länk]

[35] Denna öppenhetsprincip fastställs i artikel 15.1 i EUF-fördraget, enligt vilken "[i] syfte att främja goda styrelseformer och säkerställa det civila samhällets deltagande ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt. "

[36] Alla ärenden som anmälts av en (tidigare) högre tjänsteman inom tolv månader efter det att de lämnat sin tjänst.

[37] Se artikel 16.2 i tjänsteföreskrifterna. Den gemensamma kommittén strävar efter att nå fram till ett yttrande med konsensus eller majoritetsbeslut. Yttrandena antas med enkel majoritet av ledamöterna, med beaktande av att gemensamma kommitténs ordförande inte har rösträtt. Vid lika röstetal (7–7) betraktas gemensamma kommitténs yttrande som delat (*avis partagé*).

[38] I artikel 3 i bilaga II till tjänsteföreskrifterna föreskrivs att " *kommitténs arbete ska vara giltigt endast om alla ordinarie ledamöter eller, i deras frånvaro, deras suppleanter är närvarande* ", dvs. sju ledamöter eller deras suppleanter, som företräder ledningen plus sju företrädare för personalen eller deras suppleanter.