

Dagmara Jaroszewska-Choraś

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0002-3345-7168

d.jaroszewska-choras@ukw.edu.pl

Zasady etyki zawodowej pracowników instytucji unijnych na przykładzie członków Komisji Europejskiej

Wstęp

Etyczne postępowanie pracowników zatrudnionych w sferze publicznej jest kluczowym ogniwem prawidłowego funkcjonowania administracji. Coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają kodeksy etyki zawodowej. Zasady etyki zawodowej mają zastosowanie wobec urzędników różnego szczebla, zarówno w administracji krajowej, jak i unijnej. Osoby decydujące się na podjęcie zatrudnienia w urzędach muszą być świadome tego, że ich praca jest jednocześnie służbą publiczną.

Celem niniejszego artykułu oraz jego głównym założeniem jest analiza przepisów dotyczących zasad etyki zawodowej osób zatrudnionych w sferze publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem członków Komisji Europejskiej. Za cel obrano również próbę odpowiedzi na pytanie, czy ewolucja rozwiązań i przepisów w zakresie etycznych postaw dotyczących członków Komisji Europejskiej przyniosła oczekiwany efekt? W pracy posłużono się przede wszystkim metodą prawną-dogmatyczną, polegającą na badaniu przepisów w celu ustalenia ich rzeczywistej treści. Analiza regulacji prawnych oraz innych dokumentów o charakterze *soft law* będzie dotyczyła prawa Unii Europejskiej.

W doktrynie wyodrębnione zostały różne definicje służby publicznej, która może mieć charakter podmiotowy oraz przedmiotowy. Jak wskazują Hubert Izdebski i Paweł Skuczyński, biorąc pod uwagę konstytucyjne pojęcie służby publicznej, „obejmuje ona ogół stanowisk w organach władzy publicznej (np. organy ustawodawcze i stanowiące samorządu terytorialnego, administracja rządowa i samorządowa, sądownictwo i prokuratura) oraz w in-

stytucjach wykonujących funkcje publiczne (np. wojsko, policja, służby specjalne)”¹.

Autorzy podkreślają, że służbę publiczną można także rozpatrywać w ujęciu przedmiotowym, traktując ją jako misję. Podstawowe znaczenie będą tutaj miały różnego rodzaju wartości, takie jak odpowiedzialność, lojalna postawa wobec państwa, zasada uczciwości i racjonalnego działania, bezstronność, sprawność działania oraz działanie zgodnie z prawem. Ponadto z przedmiotowym rozumieniem służby publicznej wiąże się także określony rodzaj działalności w społeczeństwie i realizacja interesu publicznego. Oprócz powyższego podziału, służbę publiczną można rozumieć jako zespół funkcjonariuszy publicznych, a więc osób, które zobowiązały się do pełnienia funkcji administracyjnych i kierowniczych w określonej instytucji². W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1023/2013 wskazano, że „od europejskiej służby publicznej oczekuje się, aby utrzymywała najwyższe standardy etyki zawodowej oraz aby pozostawała zawsze niezależna (...)”³.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w instytucjach unijnych zatrudnione są osoby na stanowiskach urzędniczych, nieurzędniczych oraz osoby będące członkami określonych instytucji unijnych. Wobec tych grup zastosowanie mają wspólne przepisy, które obowiązują wszystkie instytucje unijne. Jednak należy zauważyć, że każda z tych instytucji (podobnie jak wszystkie dyrekcje generalne Komisji Europejskiej, a także pracownicy i członkowie instytucji UE) wdrożyła odmienne etyczne rozwiązania prawne⁴.

Już w latach 90. XX w. zaczęły się pojawiać wśród różnych instytucji unijnych zasady etyki, reguły etycznego postępowania oraz kodeksy postępowania. Stopniowo wprowadzano również szkolenia na ten temat⁵. Funkcjonariusz publiczny – niezależnie od tego, czy został zatrudniony w administracji krajowej, czy unijnej – musi przestrzegać odpowiednich standardów postępowania. Takie standardy powinny być uregulowane np. w kodeksach etyki zawodowej. Zostało to podkreślone m.in. w rekomendacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczącej uczciwości w służbie publicznej⁶.

¹ H. Izdebski, P. Skuczyński, *Problem wyodrębnienia etyki urzędniczej i etyki służby publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 13, Warszawa 2016, s. 17.

² Ibidem.

³ Pkt 4 preambuły, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU, EURATOM) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L287 z 29 października 2013 r., s. 15–62).

⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Ramy etyczne skontrolowanych instytucji EU – obszar, który można udoskonalić*, sprawozdanie specjalne nr 13, Luxemburg 2019, s. 8.

⁵ M. Cini, *Good Governance and Institutional Change: Administrative Ethics Reform in the European Commission*, „Journal of Contemporary European Research” 2016, vol. 12, issue 1, s. 441.

⁶ OECD, Paryż, 26 stycznia 2017 r., C 2017 (5).

W punkcie 4 b tego dokumentu wskazano, że sygnatariusze powinni wyznaczyć wysokie standardy postępowania dla funkcjonariuszy publicznych, w szczególności poprzez włączenie standardów uczciwości do systemu prawnego i zasad organizacyjnych (np. kodeksy postępowania lub kodeksy etyki), aby jasno określić oczekiwania i stworzyć podstawę do prowadzenia, w razie potrzeby, dochodzeń i nakładania sankcji dyscyplinarnych, administracyjnych, cywilnych lub karnych.

Uwagi na temat prawa do dobrej administracji

W literaturze przedmiotu wskazuje się na normatywne oraz nienormatywne racje powołania i istnienia etyki urzędniczej. Racje nienormatywne mają charakter społeczny, psychologiczny czy prakseologiczny. Jedną z ważniejszych racji normatywnych jest tzw. prawo do dobrej administracji⁷. W piśmiennictwie występują różne terminy nawiązujące do tzw. dobrej administracji. Wskazuje się m.in. na standardy (postępowania, dobrej administracji), zasady dobrego administrowania, koncepcję dobrego rządzenia czy też prawo do dobrej administracji⁸.

Kwestia prawa do dobrej administracji została uregulowana w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako Karta lub KPP)⁹. Karta, wraz z wejściem traktatu z Lizbony ma taką samą moc prawną jak traktaty. W akapicie drugim preambuły KPP wskazano, że Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego¹⁰. Krystyna Kowalik-Bańczyk podkreśla, że prawo do dobrej administracji wynika z pewnej koncepcji, która polega na tym, iż Unia Europejska to wspólnota prawa, organizacja międzynarodowa, która w swoim funkcjonowaniu kieruje się właśnie zasadą państwa prawa¹¹. Idea stworzenia KPP pojawiła się podczas spotkania Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 r. Do opracowania tekstu dokumentu został powołany Konwent¹², w skład któ-

⁷ T. Barankiewicz, *Etyka urzędnicza – funkcje, zasady i postawy*, „Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2014, R. IV, nr 2, s. 124.

⁸ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 67.

⁹ Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 389–405.

¹⁰ E. Dynia, *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, 2018, Legalis.

¹¹ K. Kowalik-Bańczyk, *Artykuł 41*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, 2020, Legalis.

¹² W Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. obradowała Rada Europejska, która zdecydowała o powołaniu Konwentu – instytucji, której zadaniem było stworzenie europejskich praw podstawowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istnienie Konwentu pod względem instytucjonalnym było przełomowe i stanowiło innowację w kontekście międzynarodowego dialogu. Zob. M. Wróblewski, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, [w:]

rego wchodziły 62 osoby, w tym przedstawiciele Komisji Europejskiej, 16 członków Parlamentu Europejskiego, 30 przedstawiciele parlamentów państw członkowskich UE oraz przedstawiciele prezydentów państw i rządów państw członkowskich¹³. Tekst Karty został proklamowany przez przewodniczących Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej¹⁴. Prawo do dobrej administracji pojawia się tytule V Karty zatytułowanym „Prawa obywatelskie”. Jak wskazuje K. Kowalik-Bańczyk, ułatwione zostało realne korzystanie z zawartych w tym artykule postanowień, ponieważ przyporządkowano prawo do dobrej administracji jako „prawa”¹⁵.

Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 41 ust. 1 powyższego dokumentu, „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Istotnym elementem toczącego się postępowania jest wymóg zachowania bezstronności. Zostało to ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE¹⁶, który w jednym z wyroków zauważył, że „(...) wymóg bezstronności, który ciąży na instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych w wykonywaniu ich zadań, ma na celu zapewnienie równego traktowania leżącego u podstaw Unii. Wymóg ten w szczególności służy zapobieganiu sytuacjom potencjalnego konfliktu interesów po stronie urzędników i pracowników działających w imieniu instytucji, organów i jednostek organizacyjnych (...). Wymóg bezstronności dotyczy każdej sytuacji, którą urzędnik mający zająć stanowisko w sprawie powinien w rozsądny sposób postrzegać jako mogącą wywoływać u osób trzecich wrażenie, że może ona wpłynąć na jego niezależność w danej kwestii”¹⁷.

Przepis zawarty w art. 41 KPP wskazuje, że podmiotem uprawnionym jest „każdy”. W związku z tym prawo to przysługuje „każdemu” bez względu na to, czy ktoś posiada, czy też nie posiada obywatelstwa UE. Ponadto nie zawęża się do osób fizycznych, gdyż z uprawnień tych mogą skorzystać również pracownicy instytucji i innych organów UE, osoby prawne istniejące w po-

S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 1, 2020, Legalis, s. 735.

¹³ A. Banaszekiewicz, *Karta Praw Podstawowych, jako „uwieńczenie” unijnego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prawa Człowieka – idea, instytucje, krytyka*, „Studia Erasmiiana Wratislavensia” 2010, z. IV, s. 183.

¹⁴ M. Wróblewski, op. cit., s. 736.

¹⁵ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit.

¹⁶ Np. wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., C-521/15 *Hiszpania v. Rada*, pkt 94.

¹⁷ Wyrok Trybunału z dnia 27 marca 2019 r., w sprawie C-680/16P, *August Wolff GmbH & Co. KG Arzneimittel, Remedia d.o.o. przeciwko Komisji Europejskiej* (pkt 26). W niniejszym wyroku Trybunał wskazuje również, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne muszą kierować się tzw. bezstronnością subiektywną, która oznacza, że żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń. Z drugiej strony mamy do czynienia z tzw. bezstronnością obiektywną, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń (pkt 27).

szczególnych państwach członkowskich UE, inne jednostki organizacyjne uczestniczące w postępowaniach administracyjnych oraz państwa członkowskie, w przypadku gdy są uczestnikami postępowania¹⁸.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 prawo to obejmuje: „a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (...)”. Dalej przepis wskazuje, że w sytuacji, gdy przy wykonywaniu funkcji przez instytucje lub ich pracowników dojdzie do wyrządzenia szkody, wówczas każdy ma prawo domagania się od Unii jej naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich. Ponadto każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku¹⁹.

Jednym z ważniejszych dokumentów, który dotyczy zasad etyki zawodowej pracowników administracji publicznej, jest Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej (dalej jako EKDPA)²⁰. Prace nad tym dokumentem zostały zapoczątkowane już w 1998 r., kiedy Roy Perry – eurodeputowany do Parlamentu Europejskiego wystąpił z inicjatywą, aby przygotować dokument, w którym określone zostaną obowiązki urzędników oraz instytucji unijnych wobec obywateli. Kodeks został opracowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej Jacoba Södermana²¹. Pierwsza wersja dokumentu została uchwalona przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.²² Należy on do kategorii *soft law*, nie ma więc charakteru wiążącego. Zostało to potwierdzone w jednym z wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził: „Europejski Kodeks Dobrej Administracji nie jest aktem wiążącym w Polsce, może być jedynie traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji”²³. EKDPA zawiera istotne zalecenia, które w dużej mierze dotyczą etyki oraz etosu zawodowego urzędników państwowych.

¹⁸ K. Kowalik-Bańczyk, op. cit.; A. Szczerba, M. Pierzecka, *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9, s. 63–64.

¹⁹ Szerzej na ten temat: M. Szubska, *Geneza i znaczenie dla unijnego porządku prawnego Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2018, t. 9, s. 212–213; E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2010, z. 64, s. 17–19.

²⁰ Dokument dostępny pod adresem: <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/3510> (data dostępu: 4.12.2021).

²¹ J. Rzucidło, *Wpływ orzecznictwa polskich sądów administracyjnych na stosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 3171, s. 179.

²² Parlament Europejski przyjął wówczas rezolucję zatwierdzającą EKDPA.

²³ Wyrok NSA z 27 maja 2008 r., sygn. akt OSK 867/07.

Przepisy EKDDA odnoszą się do działań funkcjonariuszy, organów i instytucji Unii Europejskiej w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi, co zostało wyartykułowane w art. 2 ust. 1, zgodnie z którym „niniejszy Kodeks zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdujące zastosowanie w stosunku do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają szczególnym przepisom”. EKDDA skierowany jest do pracowników instytucji unijnych, ale nie obowiązuje członków Komisji Europejskiej²⁴.

Pojęcie jednostki odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych i to bez względu na to, czy zamieszkują lub mają one prawne siedziby w krajach członkowskich. Przepisy EKDDA nie mają jednak zastosowania do jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Natomiast pojęcie „instytucje” obejmuje organy oraz instytucje ówczesnych wspólnot. Owo sformułowanie odnosi się nie tylko do organów władzy, ale również do innych podmiotów, które nie dają się zaklasyfikować jako organy władzy, realizujące jednak funkcje administracji. „Wspólnota” jest rozumiana w znaczeniu traktatu z Maastricht, który wprowadził oficjalnie nazwę Wspólnota Europejska²⁵.

Kodeks wprowadził również rozróżnienie między instytucją a urzędnikiem. Zgodnie z art. 2 ust. 4: a) pojęcie „instytucji” obejmuje instytucje lub organy Wspólnoty; b) pojęcie urzędnika obejmuje urzędników lub pozostałych funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.

Kodeks składa się z 27 artykułów i można w nim wyodrębnić trzy grupy:

1) przepisy normujące zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania Kodeksu (art. 1–3),

2) przepisy regulujące postępowanie (art. 12–27),

3) przepisy wskazujące sposób rozstrzygania spraw co do treści (art. 4–10)²⁶.

Istotne postanowienia znalazły się w przepisie zawartym w art. 3 ust. 1 EKDDA. Wskazuje on, że „zasady dobrej praktyki administracyjnej znajdują zastosowanie w stosunku do całości kontaktów instytucji i ich administracji z jednostką, chyba że kontakty te podlegają szczególnym przepisom”.

Zdaniem Jerzego Świątkiewicza zasady te nie są ograniczone tylko do jednej z prawnych form działania administracji unijnej, czyli decyzji administracyjnej. Kodeks w dalszej części przepisów stanowi w dużej mierze o decyzjach, jednakże z użyciego sformułowania „całość kontaktów” wynika, że dokument

²⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Ramy etyczne...*, s. 9–10.

²⁵ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, wyd. szóste, Warszawa 2007, s. 11. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie traktat z Lizbony (traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306/2007). Na jego podstawie Wspólnota Europejska została połączona z Unią Europejską. W całym tekście traktatu słowo „Wspólnota” zostało zastąpione słowem „Unia”. Unia zastąpiła Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym.

²⁶ Ibidem, s. 16–17.

ten należy stosować nie tylko w sprawach ze stosunków administracyjnoprawnych, ale również w sferze innych stosunków prawnych, w które wchodzi organy administracji publicznej²⁷.

Podstawowe zasady dobrej administracji w powyższym dokumencie wskazują na następujące wartości etyczne: praworządność, niedyskryminację, równe traktowanie, proporcjonalność, niezawodność i stabilność, profesjonalizm i uczciwość²⁸. Ponadto w przepisach EKDDPA znalazły się również bardzo ważne zasady, które dotyczą bezstronności oraz niezależności. Zgodnie z nimi urzędnik ma działać w sposób bezstronny i niezależny. Osoba wykonująca taki zawód ma powstrzymać się od wszelkich arbitralnych działań, które mogą mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, oraz od wszelkich form ich faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na postępowanie urzędników nie będzie miał wpływu w żadnym czasie interes osobisty, rodzinny lub narodowy ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Nie będzie on uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy²⁹.

W pracy zawodowej pracownika unijnego ważne są również inne zasady etyczne, które zostały uregulowane w EKDDPA. Jedną z tych zasad, która skonkretyzowana została w art. 9, jest obiektywność. Zgodnie z treścią powyższego przepisu, w toku podejmowania decyzji, urzędnik uwzględni wszystkie istotne czynniki i przypisze każdemu z nich należne mu znaczenie; nie uwzględni się żadnych okoliczności nienależących do sprawy. Z kolei art.12 odnosi się do uprzejmego zachowania w kontaktach z jednostką.

Kodeks jest dokumentem, który może przyczynić się do lepszego działania organów administracji oraz stanowić gwarancję skuteczniejszej ochrony praw obywateli i innych podmiotów w relacjach z organami UE i państw członkowskich. Dokument jest zbiorem zasad, które mają zastosowanie do oceny funkcjonowania administracji w UE, ale również w poszczególnych państwach członkowskich³⁰.

Etyka zawodowa członków Komisji Europejskiej

W art. 17 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej³¹ wskazano, że Komisja Europejska (dalej jako Komisja) wspiera ogólny interes Unii, czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie.

²⁷ Ibidem, s. 18.

²⁸ A. Walenia, *Deontologiczne zasady dobrej administracji w dokumentach UE. Uwagi o ich wdrażaniu w Polsce*, „Annales Ethics in Economic Life” 2019, vol. 22, nr 2, s. 70–72.

²⁹ Art. 8 ust. 1 i 2 EKDDPA.

³⁰ A. Walenia, op. cit., s. 70–72.

³¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13–47).

Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Z kolei w odniesieniu do zasad regulujących postępowanie członków Komisji Europejskiej bardzo ważne postanowienia znalazły się w ust. 3 powyższego artykułu. Po pierwsze, członkowie Komisji są wybierani ze względu na swe ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana. Po drugie, Komisja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań. Ponadto bez uszczerbku dla art. 18 ust. 2 członkowie Komisji nie zwracają się o instrukcje, ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej³². Przepis wskazuje również, że członkowie powstrzymują się od podejmowania działań niezgodnych z charakterem ich funkcji lub wykonywaniem ich zadań.

Warto podkreślić, że członkowie Komisji Europejskiej mają status funkcjonariuszy międzynarodowych (europejskich), a więc są niezależni od rządów państw, których są obywatelami³³. Zdaniem Genowefy Grabowskiej „funkcjonariusze międzynarodowi wykonują powierzone im zadania na rzecz i w imieniu organizacji międzynarodowej, a nie w interesie poszczególnych państw. Ta zasada pozwala na ustalenie istotnego dla wykonywania międzynarodowej funkcji publicznej kryterium, że funkcjonariusz międzynarodowy jest w służbie organizacji i działa w jej interesie”³⁴.

Członkowie Komisji są wybierani spośród obywateli państw członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji między państwami członkowskimi. Liczba członków Komisji odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich³⁵. Jednakże Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie tej liczby. Taka decyzja zostaje podjęta w sposób jednomyślny³⁶. Z punktu widzenia zasad etycznego postępowania członków Komisji duże znaczenie ma

³² Art. 18 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej: „Wysoki przedstawiciel prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”.

³³ K.M. Witkowska-Chrzczonevicz, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008, s. 169.

³⁴ G. Grabowska, *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Katowice 1988, s. 20. Zob. również W. Kilarski, *Funkcjonariusze międzynarodowi – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2009, nr 2, s. 91–100.

³⁵ W skład tej liczby wchodzi również przewodniczący i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

³⁶ Art. 17 ust. 5 traktatu o UE.

art. 245 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE)³⁷ i – jak słusznie wskazuje Michał Rynkowski – znajduje on swoje uszczegółowienie w Kodeksie postępowania komisarzy³⁸. Przepis ten przewiduje także możliwość wszczęcia postępowania z art. 247 TFUE o zdymisjonowanie członka Komisji oraz pozbawienia takiej osoby prawa do emerytury, jak również innych podobnych korzyści³⁹.

Zgodnie z art. 247 jeśli członek Komisji nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia, Trybunał Sprawiedliwości może go zdymisjonować, na wniosek Rady stanowiącej zwykłą większością lub Komisji. W 2006 r. przed Trybunałem Sprawiedliwości zapadł wyrok, w którym sędziowie badali skargę wniesioną przez Komisję przeciwko byłej Komisarz Édith Cresson⁴⁰. Zdaniem Komisji naruszyła ona zobowiązania wynikające z funkcji członka Komisji, dopuszczając się nepotyzmu lub rażącego niedbalstwa⁴¹. W skardze postawiono zarzut, że É. Cresson doprowadziła do zatrudnienia swojego znajomego przez podległe jej służby. Dostał on pracę w charakterze zewnętrznego pracownika nauko-

³⁷ Zgodnie z art. 245, „członkowie Komisji powstrzymują się od wszelkich czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Państwa Członkowskie szanują ich niezależność i nie dążą do wywierania na nich wpływu przy wykonywaniu przez nich zadań. Członkowie Komisji nie mogą, podczas pełnienia swych funkcji, wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej. Obejmując swoje stanowiska, uroczą się zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i roztropności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji (...)” – traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 47–200. Zob. również: Ch. Demmke, T. Henökl, *Managing Conflicts of Interest – Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions* „EIPAScope” 2007, no. 3, s. 37. W artykule zwrócono uwagę m. in. na zasady obowiązujące członków Komisji Europejskiej po opuszczeniu stanowiska, w tym te dotyczące zachowania poufności.

³⁸ Szczegóły dotyczące kodeksów postępowania członków KE zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

³⁹ M. Rynkowski, *Komentarz do art. 245 TFUE*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, 2012, Lex.

⁴⁰ Wyrok Trybunału z 11 lipca 2006 r., w sprawie C-432/04, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Édith Cresson*. Kolejna sprawa, która trafiła do Trybunału, była związana również z kwestią zatrudnienia. Podobnie jak w przypadku wyroku w sprawie C-432/04, była ona szeroko komentowana. W niniejszej sprawie (C-290/99, skreślona z rejestru) członek Komisji M. Bangemann złożył wniosek o zakończenie pełnienia mandatu, gdyż chciał podjąć zatrudnienie w hiszpańskiej firmie telekomunikacyjnej. Jego wniosek został rozpatrzony w pozytywny sposób przez Komisję i Radę, jednakże Rada skierowała sprawę do Trybunału, aby ten zbadał, czy nie doszło do naruszenia prawa (ówczesnego art. 213 TWE). W tym okresie nie podjął on jeszcze pracy, a jedynie chciał zawiadomić o tym zamiarze obie instytucje. Bangemann poczuł się na tyle urażony postępowaniem Rady, że sam podjął kroki polegające na złożeniu swojej skargi do Trybunału. Argumentował, że Rada bezpodstawnie go piętnuje. W tym czasie doszło do uchwalenia Kodeksu postępowania komisarzy (w 1999 r.), którego przepisy skróciły okres karencji do roku. Komisarz oświadczył, że nie podejmie zatrudnienia przed lipcem 2000 r. Ostatecznie sprawa zakończyła się ugodą i sprawy usunięto z rejestru. Szczegółowo zob. *ibidem*.

⁴¹ Pkt 126 wyroku w Trybunału w sprawie C-432/04.

wego, w celu wykonywania obowiązków osobistego doradcy. W niniejszej sprawie doszło również do naruszenia zasad zatrudniania zewnętrznych pracowników naukowych⁴². Trybunał stwierdził, że É. Cresson dopuściła się „istotnej wagi naruszenia” oraz naruszyła zobowiązania wynikające z funkcji członka Komisji⁴³. Trybunał podkreślił, że naruszenie zobowiązań wynikających z funkcji członka Komisji wymaga co do zasady zastosowania sankcji, ale jednocześnie uznał, że samo stwierdzenie naruszenia zobowiązań stanowi odpowiednią karę. Trybunał zwolnił É. Cresson od sankcji w postaci pozbawienia prawa do emerytury lub innych podobnych korzyści⁴⁴.

Jak wskazuje Michelle Cini, zasady etycznego postępowania pracowników Komisji Europejskiej zaczęły pojawiać się w dwóch okresach. Pierwszy z nich obejmuje lata 1999–2004. Zdaniem autorki wprowadzenie takich zasad było niezbędne, z uwagi na zły sposób zarządzania oraz nieetyczne zachowania w Komisji Europejskiej⁴⁵. W 1999 r. został przyjęty pierwszy Kodeks postępowania komisarzy, który następnie w 2004 r. został zmodyfikowany⁴⁶.

Według Katarzyny Marii Witkowskiej-Chrzczonevicz kodeks z 2004 r. „stanowił swoiste dopełnienie nie do końca jasnych, bardzo ogólnych dotychczasowych przepisów”⁴⁷. Autorka podkreśla także, że stanowił on odpowiedź na różnego rodzaju sytuacje o charakterze praktycznym, które mają związek z zasadami etycznego zachowania komisarza w okresie pełnienia przez niego funkcji, ale również po zakończeniu jej sprawowania⁴⁸. Kolejny okres zmian nastąpił od 2005 r. do 2011 r.⁴⁹

Duże przyspieszenie w zakresie wdrażania „rozwiązań etycznych” w Komisji Europejskiej miało miejsce między rokiem 2009 a 2011. Wprowadzono wówczas m.in. witrynę internetową Komisji, która poświęcona była kwestiom etyki. Opracowane zostały praktyczne wytyczne na temat etyki, zaprezentowano również tzw. studia przypadków, przygotowano szkolenia z zakresu etyki. Dodatkowo rozpoczęto prace nad wyjaśnieniem zasad związanych z przysługami, gościnną oraz przyjmowaniem prezentów⁵⁰. W dalszej kolejności przyjęto Kodeks postępowania komisarzy z dnia 20 kwietnia 2011 r. dotyczący bezstronności, uczciwości, przejrzystości, staranności, prawości, odpowie-

⁴² Pkt 133, 135 wyroku Trybunału w sprawie C-432/04.

⁴³ Pkt 146, 147 wyroku Trybunału w sprawie C-432/04.

⁴⁴ Pkt 149–151 wyroku Trybunału w sprawie C-432/04.

⁴⁵ Jak chociażby przywołana powyżej sprawa M. Bangemanna z 1999 r.

⁴⁶ Dokument został przyjęty 20 sierpnia 2004 r.

⁴⁷ K.M. Witkowska-Chrzczonevicz, op. cit., s. 165.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ M. Cini, op. cit., s. 442. Wynikało to m.in. z faktu, że zaraz po zakończeniu kadencji Komisji pod przewodnictwem J. Barosso (trwała ona od 2004 r. do 2009 r.), komisarze podejmowali pracę w podmiotach, które powiązane były z ich dotychczasową działalnością w Komisji. Zob. M. Rynkowski, op. cit. Postępowanie takie mogło prowadzić do powstania konfliktu interesów.

⁵⁰ M. Cini, op. cit., s. 449.

działności i roztropności⁵¹. Była to udoskonalona wersja dokumentu z 2004 r. W kodeksie z 2011 r. wymogi dotyczące jawności rozszerzono na partnerów komisarzy, a deklaracja podlegała przeglądowi w razie zmiany sytuacji lub co najmniej raz do roku.

Ponadto dokument ten regulował aspekty etyczne nie tylko względem niezależności i godności, ale także pozwalał na utworzenie komisji etycznej *ad hoc*. Komisja taka mogła zostać poproszona przez przewodniczącego o opiniowanie wszelkich ogólnych kwestii etycznych dotyczących interpretacji kodeksu postępowania⁵².

W kolejnych latach, w szczególności w Parlamencie Europejskim, trwały dyskusje nad zaostreniem postanowień zawartych w dokumencie z 2011 r. Parlament wydał w tym okresie kilka rezolucji oraz decyzję⁵³, które nawiązują do niniejszej problematyki. Przykładowo, w 2015 r. uchwalono rezolucję w sprawie procedur i praktyk dotyczących przesłuchań kandydatów na komisarzy w 2014 r.⁵⁴ Odnosząc się do aspektów etycznych, Parlament Europejski wskazał w niej, że należy usprawnić kontrolę oświadczeń majątkowych kandydatów na komisarzy przez Komisję Prawną. W takich oświadczeniach majątkowych miały zostać również uwzględnione interesy rodzinne⁵⁵. Natomiast we wnioskach końcowych zauważono, że „(...) obecny zakres deklaracji o braku interesów finansowych komisarzy jest zbyt ograniczony i zwraca się do Komisji o jak najszybsze wprowadzenie zmian do przepisów”⁵⁶.

Z kolei w 2016 r. przyjęto rezolucję w sprawie deklaracji komisarzy o braku konfliktu interesów⁵⁷. Wskazano w niej, że konfliktem interesów jest każda sytuacja, w której dochodzi do nałożenia się interesu publicznego na interesy prywatne, która może wpływać lub wydaje się móc wpływać na niezależne, bezstronne i obiektywne sprawowanie pełnionej funkcji. W wielu miejscach krytycznie odnoszono się do niektórych postanowień zawartych w kodeksie postępowania z 2011 r. W rezolucji podkreślono, że należy rozszerzyć i ulepszyć przepisy dotyczące konfliktów interesów (pkt 20). Dodatkowo w pkt 28 wskazano, że Komisja powinna dokonać w trybie pilnym przeglądu

⁵¹ Kodeks postępowania komisarzy z 20 kwietnia 2011 r., C (2011), 2904 (final).

⁵² M. Frischhut, „EU”: *Short for „Ethical” Union? The Role of Ethics in European Union Law*, „Heidelberg Journal of International Law” 2015, vol. 75, s. 540.

⁵³ Decyzja z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie weryfikacji deklaracji o braku konfliktu interesów finansowych kandydatów na komisarzy (wykładnia pkt 1 lit. a załącznika XVI swojego Regulaminu) (Dz. Urz. UE C 346 z 21 września 2016 r., s. 110).

⁵⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie procedur i praktyk dotyczących przesłuchań kandydatów na komisarzy w 2014 r. – wnioski płynące z procedury za 2014 r. (2015/2040(INI)).

⁵⁵ Pkt 4 rezolucji.

⁵⁶ Pkt 13 rezolucji.

⁵⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 grudnia 2016 r., w sprawie deklaracji komisarzy o braku konfliktu interesów – wytyczne (2016/2080 (INI)), s. 7. Dokument dostępny pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0477_PL.pdf (data dostępu: 7.01.2022).

kodeksu z 2011 r. W precyzyjny sposób określono, jakie rozwiązania powinny zostać przyjęte przez Komisję w kontekście unikania sytuacji, które mogą prowadzić do konfliktu interesów. Parlament zalecił również, aby Komisja zwróciła uwagę na rozwój ogólnych norm etyki i przejrzystości, które zaczęły obowiązywać w innych instytucjach unijnych.

W jednym z komunikatów prasowych z 2016 r., ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker stwierdził, że „(...) w świetle ostatnich doświadczeń dotyczących członków poprzedniej Komisji uważam, że kodeks postępowania należy zaostrzyć, tak aby ustanowić najwyższe możliwe standardy etyczne w ewentualnych przypadkach konfliktu interesów. Chciałbym w szczególności wydłużyć w przyszłości do trzech lat okres karencji obowiązujący byłych przewodniczących. Surowsze zasady oczywiście nie wystarczą aby zagwarantować etycznie akceptowalne zachowania we wszystkich przypadkach. Stanowią one jednak niezbędny punkt wyjścia”⁵⁸.

Kolejne zmiany nastąpiły po roku 2018. Wówczas w formie decyzji przyjęto Kodeks postępowania członków Komisji Europejskiej⁵⁹. Przepisy decyzji mają zastosowanie przede wszystkim do członków Komisji, ale również tam, gdzie zostało to wyraźnie wskazane, także do byłych członków⁶⁰, osób zaproponowanych jako kandydaci na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz kandydatów na komisarzy. Obejmując stanowiska, członkowie Komisji uroczystie zobowiązują się szanować, w trakcie pełnienia funkcji i po ich zakończeniu, zobowiązania z nich wynikające, zwłaszcza obowiązki uczciwości i rozważności przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu pewnych korzyści po zakończeniu funkcji⁶¹.

⁵⁸ Komisja Europejska – Komunikat prasowy *Przewodniczący Juncker proponuje zaostrzenie kodeksu postępowania komisarzy europejskich*, Bruksela, 23.11.2016 r. Komunikat dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_3929 (data dostępu: 30.12.2021).

⁵⁹ Decyzja Komisji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej (Dz. Urz. UE C 65 z 21 lutego 2018 r., s. 7–20).

⁶⁰ Byli członkowie Komisji Europejskiej mogą podejmować działalność zawodową po zakończeniu swojej kadencji, jednakże obejmuje ich dwuletni okres kontrolny. W przypadku przewodniczącego Komisji ten termin wynosi trzy lata. Mechanizmy kontrolne mają za zadanie sprawdzić, czy osoby te przestrzegają określonych zasad, takich jak niezależność, uczciwość i roztropność. Komisarze zobowiązani są informować o działalności zawodowej, jaką zamierzają wykonywać w tym czasie. W sytuacji, gdy działalność taka ma związek z zakresem odpowiedzialności byłego komisarza, Komisja może ją zatwierdzić wyłącznie po konsultacji z Niezależnym Komitetem ds. Etyki. Następnie, po otrzymaniu opinii od Komitetu ds. Etyki, Komisja podejmuje w tym zakresie decyzję. Informacje dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_pl#dziaalno-po-zakoczeniu-kadencji (data dostępu: 12.05.2022). Z kolei wykaz podjętych decyzji znajduje się pod adresem: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/former-european-commissioners-authorized-occupations_en.

⁶¹ Pkt 4 preambuły do decyzji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej.

W art. 2 zostały określone zasady obowiązujące członków Komisji Europejskiej. Zgodnie z ustępem 2 tego artykułu „członkowie wykonują swoje obowiązki i postępują z zachowaniem pełnej niezależności, uczciwości, godności, lojalności i rozwagi, zgodnie z zasadami określonymi w traktatach i wymienionymi w niniejszym Kodeksie postępowania. Przestrzegają oni najwyższych standardów etycznych”. Ponadto mają szanować godność swojego urzędu. Członkowie Komisji nie działają ani nie wyrażają opinii za pośrednictwem jakiegokolwiek środka przekazu, w sposób który wpływa negatywnie na postrzeganie ich niezależności, uczciwości lub godności ich urzędu (ust. 5).

W decyzji wiele miejsca poświęcono kwestiom dotyczącym konfliktu interesów⁶². Wartości służby publicznej, takie jak bezstronność, uczciwość, otwartość, neutralność, przejrzystość mają na celu m.in. zapobieganie sytuacjom, gdy łączy się interesy publiczne z prywatnymi. W tym kontekście przepisy dotyczące konfliktu interesów mają olbrzymie znaczenie i będą miały zastosowanie do osób zatrudnionych w sektorze publicznym⁶³. To od nich, w tym oczywiście od członków Komisji, oczekuje się wysokich standardów moralnych w odniesieniu do podejmowanych na co dzień obowiązków służbowych. Takie standardy powinny być przestrzegane również poza godzinami pracy.

Przede wszystkim członkowie Komisji mają unikać sytuacji, które mogłyby prowadzić do powstania konfliktu interesów lub które mogłyby być zasadnie postrzegane jako takie. Konflikt interesów zachodzi, kiedy prywatne interesy mogą mieć wpływ na niezależne wykonywanie ich obowiązków. Niestety, coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją, że sektory prywatne i publiczne zaczynają się przenikać, co w konsekwencji może prowadzić do nieetycznych zachowań. W związku z tym art. 3 decyzji w całości został poświęcony tzw. deklaracji interesów. Członkowie deklarują wszelkie swoje finansowe lub inne interesy oraz aktywa, które mogłyby być źródłem konfliktu interesów przy wykonywaniu ich obowiązków lub są w inny sposób istotne dla wykonywania ich obowiązków. Deklaracje składane są 1 stycznia każdego

⁶² Zagadnienie dotyczące konfliktu interesów zostało uregulowane w wielu aktach prawa międzynarodowego publicznego, zarówno tych o charakterze wiążącym, jak i w *soft law*. Co do zasady regulacje dotyczące konfliktu interesów można zwykle odnaleźć w międzynarodowych aktach prawnych prawa antykorupcyjnego. Bardzo rzadko akty prawa międzynarodowego bezpośrednio dotyczą konfliktu interesów. Jako przykłady można wskazać m.in. rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 27 stycznia 1997 r. dotyczącą działań przeciwko korupcji, Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 r. (Dz.U z 2007 r., Nr 84, poz. 563), Prawnokarną konwencję o korupcji sporządzoną w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 29, poz. 249), rekomendację Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr 2010 (10) dla państw członkowskich na temat zasad postępowania funkcjonariuszy publicznych (wart. 8 rekomendacji określone zostały ogólne zasady dotyczące konfliktu interesów).

⁶³ Ch. Demmke, T. Moilanen, *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej; ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, badanie na 57. spotkanie Dyrektorów Generalnych Służb Publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, grudzień 2011, s. 69.

roku. Natomiast jeżeli w ciągu roku informacje zawarte w deklaracji ulegną zmianie, wówczas należy je jak najszybciej zweryfikować, nie później niż w terminie dwóch miesięcy od przedmiotowej zmiany. Deklaracje są podawane do publicznej wiadomości w formacie elektronicznym i umożliwiającym automatyczne przetwarzanie. Ponadto w art. 4 decyzji wskazane zostały również procedury, które mają zastosowanie w sytuacji, gdy wystąpi konflikt interesów.

W dokumencie uregulowane zostały również takie kwestie, jak lojalność, rozważa, przejrzystość, zasada uczciwości, kwestie działalności zewnętrznej⁶⁴ podczas kadencji oraz uczestnictwo w polityce krajowej oraz europejskiej podczas kadencji. W art. 6 omawianej decyzji w precyzyjny sposób uregulowana została zasada uczciwości. Przepisy wskazują, że członkowie mają zarządzać dobrami materialnymi w odpowiedzialny sposób. Określono również zasady odbywania podróży służbowych. Muszą być one zgodne z przepisami rozporządzenia finansowego, przepisami wewnętrznymi dotyczącymi wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz wytycznymi w zakresie podróży służbowych. Przyjęto również zasadę, że Komisja Europejska będzie co dwa miesiące publikować zestawienie kosztów podróży służbowych poszczególnych członków, obejmujące wszystkie odbyte podróże służbowe. Takie rozwiązanie ma zapewnić przejrzystość postępowania w tym obszarze. Jednakże gdyby publikacja powyższych informacji byłaby sprzeczna w kontekście ochrony interesu publicznego w zakresie bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, polityki finansowej, monetarnej, ekonomicznej Unii lub państwa członkowskiego, wówczas odstępuje się od tej praktyki.

Przepis uregulował również kwestię dotyczącą zasad przyjmowania prezentów oraz tzw. gościny. Członkowie Komisji nie mogą przyjmować prezentów o wartości przekraczającej 150 euro⁶⁵. Jeżeli zdarzy się, że zgodnie z przyjętymi zwyczajami dyplomatycznymi lub o charakterze kurtuazyjnym otrzymują

⁶⁴ Art. 4 ust. 1 decyzji wskazuje, że członkowie nie wykonują żadnej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej ani funkcji publicznych o jakimkolwiek charakterze, innych niż te wynikające z wykonywania ich obowiązków. Natomiast jeżeli członek Komisji Europejskiej będzie przestrzegał zasad ujętych w art. 2 i 5, to istnieje możliwość np. wygłaszania przemówień, uczestnictwa w konferencjach, pisanie artykułów, okazjonalne nieodpłatne udzielanie kursów w interesie integracji europejskiej, pisanie książek, pod warunkiem że tantiemy z utworów opublikowanych w związku z pełnieniem funkcji członka, są przekazywane na wybrane przez niego cele charytatywne. Jednakże aby członek Komisji Europejskiej mógł podejmować dodatkową działalność, to musi on co do zasady poinformować o tym fakcie przewodniczącego. Poza tym nie może się to wiązać z osiągnięciem korzyści majątkowych. W zasadzie jedynym wyjątkiem, że członek Komisji Europejskiej nie musi uzyskać zgody przewodniczącego na inną działalność to podejmowanie przez niego działalności naukowo-badawczej (art. 4 ust. 2 lit. c decyzji). Powyższe zasady w bardzo zbliżony sposób zostały uregulowane w Kodeksie postępowania komisarzy z 2004 r. Por. K.M. Witkowska-Chrzonowicz, op. cit., s. 174–175.

⁶⁵ Kodeksy z 2004 r. i z 2011 r. przewidywały taką samą kwotę.

prezenty o wartości przekraczającej tę kwotę, wówczas przekazują je departamentowi protokolarnemu Komisji. Wprowadzono również rozwiązanie na wypadek wątpliwości co do wartości prezentu. W takiej sytuacji przeprowadza się wycenę pod kierownictwem dyrektora Urzędu Infrastruktury i Logistyki w Brukseli. Decyzja podjęta przez dyrektora w tej sprawie jest ostateczna. Natomiast Departament Protokolarny Komisji Europejskiej prowadzi publiczny rejestr prezentów przekazanych, w którym wskazuje się darczyńcę⁶⁶.

W sytuacji gdy członek KE otrzyma nagrody, odznaczenia lub tytuły, wówczas informuje o tym przewodniczącego. Jeżeli nagroda obejmuje pewną sumę pieniędzy lub kosztowności, powinna zostać przekazana na wybrane przez członka cele charytatywne; przedmioty wartościowe mogą być również przekazywane do Departamentu Protokolarnego Komisji Europejskiej.

Na mocy decyzji z 2018 r. powołany został Niezależny Komitet ds. Etyki⁶⁷, który na wniosek przewodniczącego doradza Komisji we wszystkich kwestiach etycznych. Komitet składa się z trzech członków, którzy muszą być niezależni i mieć odpowiednie doświadczenie, kompetencje oraz kwalifikacje zawodowe⁶⁸. Jego członkowie powinni wykazać się nienagannym przebiegiem kariery zawodowej, a także doświadczeniem w pełnieniu ważnych funkcji w instytucjach europejskich, krajowych lub międzynarodowych. Członkowie są mianowani przez Komisję na wniosek przewodniczącego, a ich kadencja trwa trzy lata. Prace komitetu mają charakter poufny⁶⁹.

Przepisy decyzji wprowadzają sankcje dla członków Komisji za nieprzestrzeganie zasad Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 Komisja może, po uwzględnieniu opinii Niezależnego Komitetu ds. Etyki i na wniosek przewodniczącego Komisji, podjąć decyzję o udzieleniu nagany i w stosownych przypadkach podaniu tej informacji do wiadomości publicznej⁷⁰. Komisja publikuje co roku sprawozdanie na temat stosowania kodeksu postępowania oraz na temat prac Niezależnego Komitetu

⁶⁶ Z wykazem otrzymanych prezentów można zapoznać się na stronie internetowej pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/inventaire_public_mandat_von_der_leyen_2.pdf (data dostępu: 5.12.2021).

⁶⁷ Na uwagę zasługuje fakt, że już wiele lat wcześniej, bo w 2003 r., został powołany Komitet *ad hoc* ds. etyki – decyzja ustanawiająca komitet *ad hoc* ds. etyki z dnia 21 października 2003 r., C(2003) 3750 z 21 października 2003 r.

⁶⁸ Skład komitetu został podany na stronie internetowej Komisji Europejskiej. Dodatkowo zamieszczono na niej *curriculum vitae* członków Komitetu ds. Etyki. Informacje dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/independent-ethical-committee_en (data dostępu: 12.05.2022).

⁶⁹ Zob. art. 12 decyzji z dnia 31 stycznia 2018 r., w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej.

⁷⁰ Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy dochodzi do naruszenia kodeksu postępowania, które nie daje podstawy do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 245 lub 247 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

ds. Etyki. Sprawozdania są publikowane na stronie internetowej, na której zamieszczono także informacje na temat kodeksu postępowania⁷¹.

Zakończenie

Członkowie Komisji Europejskiej zobligowani są do przestrzegania etyki zawodowej i postępowania według określonych reguł. Istnienie odpowiednich ram etycznych jest niezbędne i pomaga eliminować niekorzystne zachowania zarówno wśród pracowników, jak i członków różnych instytucji unijnych, w tym w Komisji Europejskiej. Szczególnie niebezpieczne w kontekście ewentualnego nierespektowania norm etycznych jest ryzyko pojawienia się korupcji, konfliktu interesów oraz innych nadużyć.

Mimo regulacji dotyczących zasad etyki zawodowej członków Komisji, nadal istnieją obszary, które wymagają udoskonalenia. W 2019 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej wydał sprawozdanie specjalnie, w którym kontrolerzy ocenili, czy w Radzie Unii Europejskiej, Radzie Europejskiej, Parlamencie Europejskim oraz w Komisji Europejskiej ustanowione zostały odpowiednie ramy etyczne. Przeprowadzona kontrola objęła zarówno pracowników, jak i członków powyżej wskazanych instytucji. Stwierdzono w niej, że w instytucjach w dużym zakresie istnieją odpowiednie zasady postępowania zgodnie z etyką zawodową, ale istnieją także obszary, które należy poprawić. W przypadku Komisji Europejskiej zwrócono uwagę m.in. na wzmocnienie kontroli deklaracji członków przez wprowadzenie standardowej procedury pisemnej dotyczącej sprawdzenia poprawności informacji oraz zapewnienie zrozumiałej polityki dotyczącej przyjmowania prezentów oraz zaproszeń, a także poszerzenie jej zakresu⁷².

Choć Europejski Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej wskazał pewne obszary, które można jeszcze udoskonalic, to zdaniem autorki niniejszego artykułu ewolucja rozwiązań i przepisów z obszaru etycznego postępowania członków Komisji Europejskiej przyniosła oczekiwany efekt. Pierwszy kodeks przyjęty w 1999 r. miał charakter opisowy, a jego zawartość nie przypominała regulacji prawnej. W kolejnej wersji dokumentu z 2004 r. uzupełniono o nie do końca jasne i jednocześnie bardzo ogólne postanowienia. Kodeks z 2011 r. wprowadził uściślenie postanowień dokumentu z 2004 r., np. w zakresie działalności politycznej, zasad unikania konfliktu interesów, deklaracji interesów czy też podejmowania aktywności zawodowej po zakończeniu funkcji w Komii-

⁷¹ Z informacji dostępnych na stronie internetowej Komisji Europejskiej wynika, że do tej pory nie zostało przyjęte sprawozdanie roczne, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/independent-ethical-committee_pl (data dostępu: 20.01.2022).

⁷² Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Ramy etyczne...*, s. 40.

sji Europejskiej. Obecnie obowiązujący kodeks został przyjęty w formie decyzji i ponownie zreformował pewne obszary. Dla przykładu, według nowych przepisów w uzasadnionych przypadkach informacje zawarte w deklaracjach interesów mogą obejmować również współmałżonków, partnerów i ich małoletnie dzieci⁷³. Rozwinięto i udoskonalono także przepisy odnoszące się do konfliktu interesów.

Zasady i kodeksy postępowania członków Komisji Europejskiej kształtują się od kilkunastu lat. Wyznaczają one określone standardy postępowania dla członków Komisji, opisują procedury mające na celu wykrycie nieprawidłowych zachowań czy też możliwości zastosowania sankcji za postępowania nieetyczne. Analiza przepisów pokazała również, że w prawie pierwotnym Unii Europejskiej znajdują się przepisy, które można powiązać z etycznym zachowaniem członków Komisji Europejskiej. Zostało to ujęte chociażby w art. 245 TFUE, a uściślone i rozwinięte właśnie w kodeksach postępowania. Istnienie określonych przepisów w tym obszarze jest bardzo ważne, ale należy jeszcze zwrócić uwagę na wykorzystywanie różnego rodzaju rozwiązań zwiększających świadomość, takich jak podnoszenie poziomu wiedzy, promowanie kultury etycznej, szkolenia z zakresu etyki i zasad przeciwdziałania korupcji oraz konfliktowi interesów, które w konsekwencji mogą przyczynić do eliminowania nieetycznych zachowań w sferze publicznej.

Wykaz literatury

- Banaszkiewicz A., *Karta Praw Podstawowych, jako „uwieńczenie” unijnego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec, *Prawa Człowieka – idea, instytucje, krytyka*, „Studia Erasmiana Wratislavensia” 2010, z. IV.
- Barankiewicz T., *Etyka urzędnicza – funkcje, zasady i postawy*, „Studia z Zakresu Prawa Osobowego i Rejestracji Stanu Cywilnego” 2014, R. IV, nr 2.
- Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2010, z. 64.
- Cini M., *Good Governance and Institutional Change: Administrative Ethics Reform in the European Commission*, „Journal of Contemporary European Research” 2016, vol. 12, issue 1.
- Demmke Ch., Moilanen T., *Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej; ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego*, badanie na 57. spotkaniu Dyrektorów Generalnych Służb Publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Europejski Instytut Administracji Publicznej, grudzień 2011.
- Demmke Ch., Henökl T., *Managing Conflicts of Interest – Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions*, „EIPAScope” 2007, no. 3.
- Dynia E., *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes (red.), *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego*, 2018, Legalis.

⁷³ Art. 3 ust. 1 decyzji.

- Frischhut M., „EU”: Short for „Ethical” Union? *The Role of Ethics in European Union Law*, „Heidelberg Journal of International Law” 2015, vol. 75.
- Grabowska G., *Funkcjonariusze międzynarodowi*, Wyd. UŚ, Katowice 1988.
- Izdębski H., Skuczyński P., *Problem wyodrębnienia etyki urzędniczej i etyki służby publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 13, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Kilarski W., *Funkcjonariusze międzynarodowi – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach. Studia z Nauk Społecznych” 2009, nr 2.
- Kowalik-Bańczyk K., *Artykuł 41*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, 2020, Legalis.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2017.
- Rynkowski M., *Komentarz do art. 245*, [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, 2012, Lex.
- Rzucidło J., *Wpływ orzecznictwa polskich sądów administracyjnych na stosowanie Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 3171.
- Szczerba A., Pierzecka M., *Prawo do dobrej administracji w prawie Unii Europejskiej – między soft law a wiążącym standardem normatywnym*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa” 2020, nr 9.
- Szubska M., *Geneza i znaczenie dla unijnego porządku prawnego Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne-go” 2018, t. 9.
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, wyd. szóste, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2007.
- Walenia A., *Deontologiczne zasady dobrej administracji w dokumentach UE. Uwagi o ich wdrażaniu w Polsce*, „Annales Ethics in Economic Life” 2019, vol. 22, nr 1.
- Witkowska-Chrzczonec K.M., *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, TNOiK, Toruń 2008.
- Wróblewski M., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jako źródło prawa UE*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, seria: System prawa Unii Europejskiej, t. 1, 2020, Legalis.

Summary

Principles of professional ethics of employees of EU institutions on the example of the European Commission members

Keywords: European Union Law, Professional ethics, European Commission, good administration, conflict of interest.

The major goal and contribution of this paper are to provide an in-depth analysis of the current regulations concerning the ethics of public employees, with a particular emphasis on the members of the European Commission. The primary and secondary legislation was analyzed, together with soft law documents. Public administration employees, whether no matter if working in a domestic or European unit, must follow certain standards. Those standards should be regulated by e.g., codes of ethics which apply to employees of public or European administration. The development of legislation regarding codes of ethics for members of the European Commission lasts now for over a decade, while most changes and developments were made after 2018.

