



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 8. kesäkuuta 2023
(OR. en)

10411/23

AG 48
INST 209
JAI 822

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. kesäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 311 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE, EUROOPAN KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Toimielinten välistä eettistä elintä koskeva ehdotus

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 311 final.

Liite: COM(2023) 311 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.6.2023
COM(2023) 311 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, UNIONIN TUOMIOISTUIMELLE, EUROOPAN
KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Toimielinten välistä eettistä elintä koskeva ehdotus

1. Johdanto

Euroopan unionin demokratia voi kukoistaa ainoastaan, jos kansalaisten ja heitä palvelevien toimielinten välillä vallitsee luottamus. Demokratia on yhtä vahva kuin sen legitimitetti. Tämä pätee aina, mutta on vieläkin tärkeämpää aikana, jolloin monet kriisit vaikuttavat ihmisiin kaikkialla EU:ssa ja heidän on voitava luottaa EU:n toimielimiin ja johtajiinsa. Vahvat etiikkaa ja avoimuutta koskevat puitteet ovat olennainen osa hyvää hallintotapaa ja auttavat ehkäisemään muita ilmiöitä, kuten korruptiota ja aiheetonta puuttumista demokraattiseen prosessiin.

EU:lla on jo nyt tiukat hallintoa ja etiikkaa koskevat normit. Jos puutteita tai rikkomuksia ilmenee, sillä on säännöt ja menettelyt niiden korjaamiseksi. Jotta kansalaisten luottamus EU:n toimielimiin ja johtajiinsa säilyisi ja vahvistuisi entisestään, tiukat lahjomattomuuden ja avoimuuden periaatteet ovat olennaisen tärkeitä, ja niitä on noudatettava aina. Nämä periaatteet ovat olennaisen tärkeitä myös toimielinten riippumattomuuden ja päätöksentekoprosessin eheyden sekä koko unionin legitimitetin suojelemiseksi. Jotta nämä säännöt ja menettelyt pysyisivät tarkoituksenmukaisina ja vastaisivat kansalaisten vaatimuksiin, niitä on jatkuvasti päivitettävä.

Tämä aloite on näin ollen johdonmukainen oikeusvaltioperiaatetta koskevien komission toimien, komission 3. toukokuuta esittelemän korruptiontorjuntapaketin¹, tulevan demokratian puolustuspaketin sekä parlamentin, neuvoston ja komission 20. toukokuuta 2021 tekemän pakollista avoimuusrekisteriä koskevan toimielinten välisen sopimuksen² kanssa.

EU:n toimielinten ja niiden palveluksessa olevien henkilöiden toiminnan kulmakivi on etiikka. Tämän vuoksi EU:n perussopimuksissa on vahvistettu useita periaatteita ja sääntöjä, joilla varmistetaan toimielinten jäsenten asianmukainen toiminta toimielinten riippumattomuuden ja lahjomattomuuden kannalta. Useimmat toimielimet ovat päättäneet panna nämä periaatteet ja säännöt täytäntöön yksityiskohtaisemmin joko työjärjestyksessään tai jäsentensä käytäntösäännöissä tai molemmissa.

EU:n toimielimillä on kuitenkin jäsenilleen erilaiset eettiset kehykset, jotka perustuvat perussopimusten eri määräyksiin. Vaikka joitakin eroja voidaan selittää kunkin toimielimen erilaisilla perussopimusten mukaisilla tehtävillä ja jäsenten tehtävien hoitamiseen liittyvillä erilaisilla riskeillä, on käynyt selväksi, että yhteisiä eettisiä perusnormeja ja toimielinten välistä yhteistyötä tarvitaan.

Viime vuoden lopulla esiin tulleet erittäin vakavien paljastusten ja syytösten myötä on käynyt selväksi, että väärinkäytökset vaikuttavat kaikkiin EU:n toimielimiin riippumatta siitä, missä ne tapahtuvat ja kuinka montaa henkilöä ne koskevat. Tämä on johtanut siihen, että on

¹ [Korruption torjunta: tiukemmat säännöt korruption torjumiseksi EU:ssa ja maailmanlaajuisesti](#).

² Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission toimielinten välinen sopimus, tehty 20 päivänä toukokuuta 2021, pakollisesta avoimuusrekisteristä (EUVL L 207, 11.6.2021, s. 1–17), [EUR-Lex – 32021Q0611\(01\) – FI – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

vaadittu paitsi tiukempia sääntöjä, myös sääntöjen ja niiden täytäntöönpanomekanismien yhdenmukaistamista, jotta voidaan hälventää huolia ja varmistaa, että sovellettavat säännöt ovat johdonmukaisia ja helppotajuisia sekä toimielinten jäsenille että kansalaisille.

Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 13/2019³, että Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat suurelta osin ottaneet käyttöön asianmukaiset eettiset toimintapuitteet (sekä jäsenille että henkilöstölle). Se myös havaitsi alueita, joilla kattavuutta, täsmällisyyttä ja selkeyttä sekä ohjeistusta voitaisiin parantaa ja yhdenmukaistaa. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että toimielinten välillä voitaisiin vaihtaa enemmän tietoja hyvistä käytännöistä eettisten kysymysten hoitamisessa.

Jäseniin ei kuitenkaan tällä hetkellä sovelleta yhteisiä eettisiä vähimmäisnormeja, toisin kuin henkilöstöön. Esimerkiksi ylemmän tason johtajilla on yksityiskohtaiset eettiset velvoitteet, jotka lainsäätäjä on vahvistanut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 336 artiklan perusteella annettujen EU:n henkilöstösääntöjen II osastossa⁴. Jäseniin ei myöskään sovelleta virallisia mekanismeja, joiden avulla toimielimet voisivat laatia ja koordinoida jäseniltään odotettuja eettisiä normeja tai vaihtaa niistä näkemyksiä. Tämä aukko ja jäsenten yhteisten eettisten vähimmäisnormien puuttuminen pyritään täyttämään tällä aloitteella, jossa ehdotetaan kaikkien EU:n toimielinten jäsenet kattavan eettisen elimen perustamista.

Komissio on hyväksynyt tämän ehdotuksen toimielinten ja kahden neuvoa-antavan elimen väliseksi sopimukseksi, joka kattaa kaikki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 13 artiklassa mainitut toimielimet ja elimet. Tämä ehdotus toimitetaan näin ollen Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan unionin tuomioistuimelle, Euroopan keskuspankille, tilintarkastustuomioistuimelle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Myös Euroopan investointipankki voi pyynnöstään liittyä tämän sopimuksen osapuoleksi sopimuksen tultua voimaan.

Ehdotetussa sopimuksessa määrätään myös järjestelyistä, joiden ansiosta muutkin unionin elimet, toimistot ja virastot kuin osallistuvat toimielimet voivat soveltaa vapaaehtoisesti kaikkia eettisen elimen laatimia olemassa olevia ja tulevia yhteisiä normeja sääntöihin, joita sovelletaan niiden henkilöstön ulkopuolisiin henkilöihin, jotka hoitavat samankaltaista tehtävää kuin tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt. Tässä tapauksessa asianomainen elin, toimisto tai virasto osallistuu eettisen elimen kanssa käytävään näkemystenvaihtoon sisäisistä säännöistään. Näkemyksiä vaihdetaan laadittaessa uusia normeja tai päivitetessä olemassa olevia.

³ [Erityiskertomus nro 13/2019: Tarkastettujen EU:n toimielinten eettiset toimintapuitteet: edelleen parantamisen varaa \(europa.eu\).](#)

⁴ Henkilöstön oikeudet ja velvollisuudet vahvistetaan 11–26 a artiklassa, toimielinten välinen henkilöstösääntökomitea perustetaan 10 artiklassa ja velvollisuudesta kuulla toimielinten välistä henkilöstösääntökomiteaa, kun toimielin antaa yleisiä täytäntöönpanosäännöksiä, säädetään 110 artiklassa. Lisäksi säädetään toimielinten velvollisuudesta kuulla toisiaan säännöllisesti henkilöstösääntöjen soveltamisesta ja perustetaan rekisteri kaikkien EU:n henkilöstösääntöjä soveltavien toimielinten säännöistä.

2. Toimielinten välinen lähestymistapa etiikkaan ja lahjomattomuuteen

Toimielimen institutionaalinen riippumattomuus on unionin oikeuden periaate, johon kuuluu, että toimielin voi itse hyväksyä jäseniinsä sovellettavat sisäiset säännöt. On kuitenkin kansalaisten ja kaikkien toimielinten edun mukaista, että kullakin toimielimellä on jäsenilleen vahva eettinen kehys. Koko EU:n maine riippuu kaikkien toimielinten maineesta ja kaikkien niiden jäsenten eettisestä toiminnasta.

Komission puheenjohtajan poliittisissa suuntaviivoissa ilmaistiin tuki tällaisen toimielinten välisen eettisen elimen perustamiselle, ja komissio on sittemmin työskennellyt tämän tavoitteen saavuttamiseksi yhdessä muiden EU:n toimielinten kanssa.

Euroopan parlamentti korosti 16. syyskuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa, että ”*yksi riippumaton EU:n eettinen elin voisi paremmin varmistaa eettisten normien johdonmukaisen ja täysimääräisen täytäntöönpanon kaikissa EU:n toimielimissä sen takaamiseksi, että julkisen vallan päätökset tehdään yhteinen etu ja kansalaisten luottamus EU:n toimielimiin huomioon ottaen*”.

Kuten edellä todetaan, yksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission eettisiä toimintapuitteita koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen⁵ suosituksista on nimenomaan se, että tarkastettujen toimielinten olisi annettava toisilleen enemmän tietoa hyvistä käytännöistä eettisten kysymysten hoitamisessa.

On tärkeää, että kukin EU:n toimielin asettaa selkeitä etiikkaa ja avoimuutta koskevia sääntöjä ja soveltaa niitä. Lisäksi on ratkaisevan tärkeää varmistaa, että

- o kaikki toimielimet soveltavat selkeitä, avoimia ja yhtä tiukkoja lahjomattomuutta ja riippumattomuutta koskevia vaatimuksia ja ottavat tarvittaessa asianmukaisesti huomioon erilaisuutensa ja
- o kaikilla toimielimillä on vastaavat tehokkaat valvonta- ja täytäntöönpanomekanismit.

Toimielinten välisen eettisen elimen perustamisella voidaan saavuttaa juuri tämä tavoite, kun otetaan täysin huomioon kunkin toimielimen riippumattomuus. Sen avulla osallistuvat toimielimet voivat hyödyntää keskinäisiä kokemuksiaan, oppia toisiltaan ja vahvistaa yhteiset eettiset vähimmäisnormit.

Merkittävä parannus saataisiin aikaan yhteisillä vähimmäisnormeilla, kaikkien toimielinten jäsenten yhteisellä toimintakulttuurilla, eettisen kehysten paremmalla ymmärtämisellä yleisön keskuudessa sekä suuremmalla selkeydellä siitä, mikä on hyväksyttävää kaikille toimielimissä ja niiden ulkopuolella oleville henkilöille, ja siitä, miten toimielimet varmistavat sääntöjen asianmukaisen soveltamisen.

⁵ [Erityiskertomus nro 13/2019: Tarkastettujen EU:n toimielinten eettiset toimintapuitteet: edelleen parantamisen varaa \(europa.eu\).](#)

Tämä toimielinten välinen aloite osoittaa, miten tärkeänä kaikki toimielimet pitävät tiukkoja eettisiä normeja ja niiden täytäntöönpanoa, ja vahvistaa siten osaltaan luottamusta toimielimiin ja niiden jäseniin.

Eettisen elimen perustaminen tarjoaa ensimmäistä kertaa virallisen mekanismin toimielinten väliselle koordinoinnille ja näkemysten vaihdolle sekä toimielinten jäsenten eettistä toimintaa koskevien yhteisten normien vahvistamiselle.

Muut aloitteet, joilla edistetään avoimia, läpinäkyviä ja eettisesti suuntautuneita toimielimiä, ovat jo osoittaneet toimielinten välisen lähestymistavan tärkeyden.

EU:n toimielinten henkilöstön osalta nykyiset rakenteet ja mekanismit ovat osoittautuneet menestyksekkäiksi yhteisen toimielinten välisen lähestymistavan luomisessa aina, kun asia sitä vaatii. Ensinnäkin kaikkien toimielinten henkilöstöön sovelletaan yhteisiä, yksityiskohtaisia velvoitteita, jotka on vahvistettu parlamentin ja neuvoston SEUT-sopimuksen 336 artiklan perusteella hyväksymien Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 11–24 artiklassa. Näin varmistetaan, että koko EU:n virkamieskunnassa sovelletaan samoja normeja ja sääntöjä. Kukin toimielin on hyväksynyt sisäiset säännöt näiden henkilöstösääntöjen soveltamiseksi, myös eettisten sääntöjen osalta. Avoimuuden varmistamiseksi ja henkilöstösääntöjen johdonmukaisen soveltamisen edistämiseksi henkilöstösääntöjen täytäntöönpanosäännöt kootaan Euroopan unionin tuomioistuimen ylläpitämään rekisteriin ja komissio antaa joka kolmas vuosi kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle (henkilöstösääntöjen 110 artikla) kunkin toimielimen henkilöstösääntöjen soveltamiseksi hyväksymistä säännöistä. Viimeisimmästä kertomuksesta⁶ käy ilmi, että toimielimet ovat raportointikauden aikana lähentyneet toisiaan useissa täytäntöönpanosääntöjä koskevissa asioissa, myös etiikassa ja lahjomattomuudessa.

Jotta näitä vakiintuneita henkilöstösääntöjen koordinointimekanismeja voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla, komissio kehottaa kaikkia henkilöstösääntöjen soveltamisalaan kuuluvia toimielimiä tarkastelemaan ensisijaisesti mahdollisuuksia hyvien toimintatapojen ja saatujen kokemusten jakamiseen sekä tarvittaessa aloja, joilla henkilöstösääntöjä voitaisiin yhdenmukaistaa edelleen. Tämä työ voidaan tehdä hallintojohtajien kokouksen tasolla. Henkilöstön jäsenet eivät kuulu tämän sopimuksen soveltamisalaan, sillä henkilöstön eettisiä kysymyksiä varten on jo olemassa toimielinten välisiä koordinointimekanismeja. Tämän sopimuksen osapuolten olisi henkilöstösääntöjen rajoissa ja hallintojohtajien kokouksen avulla sitouduttava tavoittelemaan pääjohtajien ja vastaavien osalta vastaavan tasoisia normeja kuin elin on hyväksynyt. Toimielinten välisessä vuoropuhelussa olisi myös tarkasteltava mahdollisuutta yhdenmukaistaa sääntöjä ja käytäntöjä julkaistaessa toimielinten ylemmän tason johtajien sellaisia tapaamisia organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kanssa, joissa käsitellään unionin päätöksentekoon ja politiikan täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä osana sidosryhmien

⁶ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöistä, jotka kunkin toimielimen nimittävä viranomainen on hyväksynyt henkilöstösääntöjen soveltamiseksi ([COM\(2021\) 258 final](#), 28.5.2021).

kanssa käytävää vuoropuhelua. Komissio on valmis jakamaan kokemuksiaan, jotka perustuvat lähes kymmenen vuotta kestäneeseen asiaa koskevan sisäisen päätöksen⁷ täytäntöönpanoon.

Vuonna 2014 tehdystä aiemmasta sopimuksesta saatujen myönteisten kokemusten pohjalta vuonna 2021 komission, parlamentin ja ensimmäistä kertaa myös neuvoston välillä tehty toimielinten välinen sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä osoittaa, että toimielinten välinen lähestymistapa on tässä suhteessa tarkoituksenmukainen. Tässä sopimuksessa vahvistetaan periaatteet ja säännöt koordinoidulle lähestymistavalle, joka koskee avointa, eettistä edunvalvontaa sekä avointa, eettistä vuorovaikutusta kolmen mainitun EU:n toimielimen ja edunvalvojien välillä EU:n tasolla.

Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista 25. toukokuuta 1999 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission toimielinten välinen sopimus on toinen esimerkki toimielinten välisen lähestymistavan merkityksestä etiikkaa ja lahjomattomuutta koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa.⁸ Sopimuksella varmistetaan, että tutkimukset toteutetaan samoin edellytyksin kaikissa unionin toimielimissä.

3. Toimielinten välinen eettinen elin

3.1. Kokoonpano

Elimen tehtävänä on kehittää yhteiset eettiset vähimmäisnormit SEU-sopimuksen 13 artiklassa lueteltujen toimielinten, neuvoa-antavien elinten ja, jos Euroopan investointipankki pyytää saada osallistua, sen jäsenten toimintaa varten.

Eettinen elin koostuu yhdestä jäsenestä kustakin osallistuvasta toimielimestä, joka on sopimuksessa nimetty sopimuksen osapuoleksi. Kukin osapuoli nimeää yhden varsinaisen jäsenen ja yhden varajäsenen, jotta voidaan varmistaa elimen moitteeton, jatkuva toiminta.

Osapuolen edustajan on periaatteessa oltava varapuheenjohtajan tasoinen. On kuitenkin tarpeen ottaa huomioon kunkin toimielimen tehtävään liittyvät erityispiirteet. Tämän vuoksi ehdotetussa sopimuksessa määrätään joustosta sen suhteen, että kukin osapuoli voi nimittää muun edustajan kuin varapuheenjohtajan, jos osapuolella ei ole tällaista tehtävää tai jos tällainen valinta ei ole tarkoituksenmukainen.

⁷ Komission päätös, annettu 25 päivänä marraskuuta 2014, komission pääjohtajien ja organisaatioiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien välisiä kokouksia koskevan tiedon julkaisemisesta ([EUVL L 343/19, 28.11.2014](#)).

⁸ Sopimuksessa muistutetaan, että (komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom mukaisesti) OLAF voi toteuttaa tutkimuksia, jotka koskevat sellaisia virkatoimintaan liittyviä vakavia tilanteita, jotka voivat merkitä unionin virkamiesten tai muun henkilöstön velvollisuuksien laiminlyöntiä, joka voi johtaa kurinpitomenettelyyn tai tarvittaessa rikosoikeudelliseen menettelyyn, tai henkilöstösääntöjen soveltamisalaan kuulumattomien jäsenten, johtajien tai henkilöstön jäsenien vastaavien velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Elimen puheenjohtajan tehtävä kiertää vuosittain SEU-sopimuksen 13 artiklassa määrätyn järjestyksen mukaisesti. Jos Euroopan investointipankista tulee täysivaltainen osapuoli, se toimii vuotuisena puheenjohtajana sen jälkeen, kun puheenjohtajuus on kiertänyt kierroksen SEU-sopimuksen 13 artiklan mukaisessa järjestyksessä.

Elimen työskentelyä tulee viisi riippumatonta asiantuntijaa, jotka toimivat tarkkailijoina ja jotka nimitetään komission vahvistaman menettelyn mukaisesti ja ottaen huomioon heidän pätevyytensä, kokemuksensa ylemmän johdon tehtävistä, riippumattomuutensa ja ammattitaitonsa. He osallistuvat kaikkiin elimen kokouksiin ja antavat neuvoja kaikissa elimen toimeksiantoon liittyvissä eettisissä kysymyksissä. Lisäksi he antavat lausunnon elimen osapuolten sisäisten sääntöjen yhdenmukaistamista normien kanssa koskevaa näkemystenvaihtoa varten.

Nimittäessään riippumattomia asiantuntijoita osapuolten on pyrittävä varmistamaan sukupuolten tasapuolinen edustus.

Elimen jäseniä tukee sihteeristö, joka on yhteinen virallisesti komission sisällä toimiva operatiivinen rakenne. Se muodostuu kunkin osallistuvan toimielimen jäsenten etiikasta vastaavista yksikönpäälliköistä tai vastaavista henkilöistä ja heidän tähän tarkoitukseen nimetystä henkilöstöstään. Tätä tehtävää komissiossa hoitava henkilö toimii sihteeristön koordinaattorina, jollei komissio nimeä muuta henkilöä yhteisymmärryksessä osapuolten kanssa.

3.2. Tehtävät

Elimellä on määrä olla kolme päätehtävää. Se

- laatii yhteisiä vähimmäisnormeja, joita sovelletaan kaikkiin osapuoliin ja niiden jäseniin, ja käynnistää tarvittaessa niiden uudelleentarkastelun
- vaihtaa näkemyksiä sellaisen arvioinnin perusteella, jonka osapuoli on tehnyt omien sisäisten sääntöjensä yhdenmukaistamisesta edellä mainittuihin normeihin
- edistää osapuolten välistä yhteistyötä niiden jäsenten toimintaan liittyvissä yhteistä etua koskevissa kysymyksissä ja yhteydenpitoa sellaisten muiden julkisten elinten tai kansainvälisten organisaatioiden kanssa, joiden toiminnalla on merkitystä etiikkaa ja lahjomattomuutta koskevien sääntöjen tai normien kannalta.

Eettisten sääntöjen ja menettelyjen hyväksyminen ja soveltaminen yksittäisiin tapauksiin jää kunkin toimielimen vastuulle, ja niiden autonomiaa ja riippumattomuutta kunnioitetaan täysin.

Muut unionin elimet, toimistot ja virastot kuin osallistuvat toimielimet voivat soveltaa vapaaehtoisesti kaikkia elimen laatimia olemassa olevia ja tulevia yhteisiä vähimmäisnormeja sääntöihin, joita sovelletaan niiden henkilöstön ulkopuolisiin henkilöihin, jotka hoitavat samankaltaista tehtävää kuin tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat

henkilöt. Tällöin eettisen elimen jäsenten kanssa keskustellaan niihin aloihin liittyvistä sisäisistä säännöistä, joita varten normeja on kehitetty. Ne nimeävät edustajan kyseistä näkemystenvaihtoa varten. Näkemyksiä vaihdetaan samalla tavoin myös silloin kun uusia normeja laaditaan tai olemassa olevia päivitetään.

3.3. Standardoitavat alat

Toimielin laatii tietyille aloille yhteiset vähimmäisnormit, joissa otetaan asianmukaisesti huomioon näiden alojen merkitys toimielinten ja niiden jäsenten riippumattomuudelle ja lahjomattomuudelle. Normeihin olisi myös sisällyttävä toimia, joilla edistetään (tiedotus) ja valvotaan sääntöjen noudattamista kussakin toimielimessä. Osapuolet voivat milloin tahansa ehdottaa elimelle, joka päättää asiasta yksimielisesti, yhteisten vähimmäisnormien laatimista muilla aloilla. Normien on oltava kaikille osapuolille yhteisiä, minkä vuoksi ne olisi suunniteltava siten, että niissä otetaan asianmukaisesti huomioon osapuolten erilaiset institutionaaliset puitteet tai tehtävät.

Normien olisi oltava kaikille osapuolille yhteisiä, ja niissä olisi käsiteltävä osapuolten ja niiden jäsenten kohtaamia riskejä. Elimen kehittämät normit eivät missään tapauksessa saa olla peruste heikentää normeja, joita osapuoli mahdollisesti jo soveltaa samaan asiaan.

Normit koskevat seuraavia aloja:

- **Ilmoitettavia sidonnaisuuksia ja omaisuutta koskevat normit:** Jäsenten tietyt sidonnaisuudet ja omaisuuserät voivat aiheuttaa eturistiriidan jäsenen tehtävien hoitamisessa tai olla muutoin merkityksellisiä tehtävien hoitamisen kannalta. Yhteiset normit auttaisivat kaikkia osapuolia pohtimaan niitä sidonnaisuuksien ja omaisuuserien luokkia, jotka voivat mahdollisesti vaarantaa jäsenten riippumattomuuden ja lahjomattomuuden. Yhteisissä normeissa olisi myös otettava huomioon asianmukaiset säännöt ja menettelyt, joita kaikissa toimielimissä olisi sovellettava näiden ilmoitusten tarkastamiseen.
- **Jäsenten oheistoimintaa tai ulkopuolista toimintaa koskevat normit:** On olennaisen tärkeää varmistaa, että tällaisen toiminnan harjoittaminen ei vaaranna jäsenten käytettävyyttä hoitaa institutionaalisia tehtäviään eikä ole ristiriidassa sen kanssa. Tällainen toiminta ei saisi vaarantaa jäsenten riippumattomuutta ja siten herättää yleisössä epäilyjä sen toimielimen riippumattomuudesta, johon jäsenet kuuluvat. Normeissa olisi puututtava riskeihin tilanteessa, jossa tietynlainen ulkoinen toiminta saattaa johtaa eturistiriitoihin tai, erityisesti jos toiminnasta maksetaan palkkio, ristiriitaa jäseneltä edellytettävän riippumattomuuden ja kyseisten tehtävien suorittamisen välillä.
- **Kolmansien osapuolten tarjoamien lahjojen, vieraanvaraisuuden ja matkojen vastaanottamista koskevat normit:** Jäsenillä ei ole julkista tehtävää tai julkista toimeksiantoa, jotta he saisivat henkilökohtaista hyötyä näistä tehtävistä. Kun lahjat tai vieraanvaraisuus ylittävät symbolisen kohteliaisuusarvon tai ne jätetään ilmoittamatta, niiden vastaanottaminen toimielimen ulkopuolisista lähteistä aiheuttaa eturistiriitojen riskin ja epäilyjä (mahdollisesta) päätöksentekoprosessiin vaikuttamisesta. Normit auttavat torjumaan näitä riskejä tehokkaasti.

- **Toimeksiannon aikana vastaanotettavien palkintojen, kunniamerkkien tai huomionosoitusten hyväksymistä koskevat normit:** Kuten lahjojen ja vieraanvaraisuuden osalta, myös palkintojen, kunniamerkkien tai huomionosoitusten vastaanottaminen toimielimen ulkopuolisista lähteistä voi lähteeseen luotavan läheisyyden vuoksi johtaa eturistiriitoja ja riippumattomuuden puutetta koskeviin riskeihin. Normit auttavat yhdenmukaistamaan huomionosoituksen tai kunniamerkin myöntämisen syyn arviointia ja mahdollisia seurauksia jäsenen riippumattomuudelle.
- **Ehdollisuutta koskevia toimenpiteitä ja avoimuustoimenpiteitä koskevat normit erityisesti edunvalvojien kanssa pidettävien kokousten ja niiden julkaisemisen osalta:** Jatkuva vuoropuhelu sidosryhmien ja edunvalvojien kanssa on osa EU:n demokraattista järjestelmää, ja se voi antaa arvokasta tietoa, jotta voidaan panna alulle ja täytäntöön lainsäädäntöä tai politiikkoja, joissa otetaan täysimittaisesti huomioon asiaankuuluvan alan erityispiirteet. Tällaisen vuoropuhelun avoin rajaaminen on kuitenkin olennaisen tärkeää, jotta vältetään toimielimelle tai sen jäsenille aiheutuva riski siitä, että vuoropuhelua käytettäisiin – jopa tahattomasti – tietyn eturyhmän hyväksi, millä voisi olla haitallisia vaikutuksia yleisön luottamukseen ja EU:n yleiseen etuun. Avoimuusrekisteriä koskevan parlamentin, neuvoston ja komission toimielinten välisen sopimuksen seurauksena olemassa on tiettyjä yhteisiä normeja, jotka koskevat tapaamisia edunvalvojien kanssa ja niitä koskevien tietojen julkaisemista. Näiden kolmen toimielimen sisäiset säännöt ja käytännöt vaihtelevat, joten myös yhteisten normien laatiminen vaikuttaa tarpeelliselta. Ehdollisuutta koskevia toimenpiteitä ja avoimuustoimenpiteitä sovelletaan muihinkin aloihin kuin kokouksiin ja niihin liittyvien tietojen julkaisemiseen, kuten pääsyyn toimielinten tiloihin, jos se katsotaan tarpeelliseksi avoimen ja eettisesti moitteettoman edunvalvonnan varmistamiseksi. Yhteisiä vähimmäisnormeja olisi kehitettävä myös näiden muiden alojen osalta.
- **Normit entisten jäsenten toimikauden jälkeisten toimien ja niiden avoimuuden käsittelemiseksi:** Toimikauden jälkeiseen toimintaan liittyy riski siitä, että jäsenet käyttävät arkaluonteisia tietoja uuden työnantajansa, asiakkaansa tai ammattinsa hyväksi, käyttävät perusteettomasti aikaisemmassa tehtävässä luotuja yhteyksiä tai suhteita vaikuttaakseen toimielinten tuleviin päätöksiin tai kyseenalaistavat päätöksiä, joita viranhaltijat ovat tehneet virassa ollessaan. Yhteisissä normeissa voitaisiin käsitellä tällaisten toimien hyväksymisen edellytyksiä, avoimuutta ja tiettyjä niihin liittyviä rajoituksia.
- **Yhteisen kehyksen täytäntöönpanoa koskevat normit, mukaan lukien vaatimusten noudattamisen valvonta ja jatkotoimien varmistaminen rikkomistapauksissa:** Jäsenten toimintaa koskevat normit ovat välttämättömiä mutta eivät yksinään riittäviä: niitä on täydennettävä konkreettisilla, tehokkailla täytäntöönpano- ja seurantamekanismeilla sekä mekanismeilla, joilla vahvistetaan yhteistä etiikan ja lahjomattomuuden kulttuuria erityisesti tiedotuksen ja tietoisuuden lisäämisen avulla. Yhteiset normit voivat liittyä sisäisiin neuvoa-antaviin tehtäviin, jotka auttavat toimivaltaisia viranomaisia tietyn asian arvioinnissa tai jäseniä suoraan, erityisesti sisäisten eettisten elinten kokoonpanoon ja tehtäviin. Ne koskevat myös menettelyjä, joilla valvotaan vaatimusten noudattamista ja varmistetaan jatkotoimet rikkomistapauksissa. Normit voivat liittyä myös mekanismeihin, joiden avulla jäsen voi

ilmoittaa OLAFille ja asianomaiselle toimielimelle epäilystään sisäisten sääntöjen rikkomisesta normien soveltamisalaan kuuluvalla alalla, mukaan luettuina ilmoituksen perusteella toteutettavat jatkotoimet ja ilmoittavien henkilöiden suojele vastatoimilta.

- **Edellisten kohtien mukaisesti kerättyjen tietojen julkisuutta koskevat normit:** Avoimuus on keskeinen osa demokraattista unionia, jolla on kansalaisten luottamus ja tuki. Elemen olisi kehitettävä avoimuutta koskevia normeja edellä mainituilla aloilla noudattaen täysin EU:n tietosuojasääntöjä⁹, esimerkiksi yksilöllisten etunäkökohtien ilmoittamisen osalta erityisten ilmoitusten avulla, jotta vältetään epäilykset toimielinten ja niiden jäsenten riippumattomuudesta. Avoimuuteen kuuluu myös se, että kaikki elimen laatimat normit ja kaikki kussakin toimielimessä sovellettavat säännöt kaikilla normien kattamilla aloilla julkistetaan erityisesti elimen verkkosivuston kautta.

3.4. Elin toimielinten välisessä rakenteessa

Komission poliittisissa suuntaviivoissa tuetaan kaikille toimielimille yhteisen riippumattoman eettisen elimen perustamista, sillä kaikki toimielimet ovat tärkeässä asemassa luottamuksen edistämisessä EU:ssa. Tämän vuoksi komissio katsoo, että kaikkien toimielinten välinen sopimus, joka perustuu niiden institutionaaliseen riippumattomuuteen, on asianmukainen hallinnollinen lähestymistapa sen vuoksi, että se mahdollistaa kaikkien EU:n toimielinten osallistumisen.

Elimen perustamisessa otetaan huomioon kunkin toimielimen autonomia ja riippumattomuus sekä toimielinten välinen tasapaino ja eri toimielinten jäseniä koskevat perussopimusten erilaiset määräykset. Perussopimuksissa ja erityisesti SEU-sopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa määrätään EU:n tason keskinäisestä valvonnasta, jota ei voida kumota tai muuttaa EU:n toimielinten välisellä sopimuksella.

Elimen toimivalta ei vaikuta kunkin toimielimen oikeuteen hyväksyä sisäisiä sääntöjä ja tehdä päätöksiä jäsentensä osalta. Sisäisten sääntöjen soveltaminen on ensisijaisesti kunkin toimielimen vastuulla, ja sitä harjoitetaan perussopimuksissa vahvistetun toimielinten välisen tasapainon järjestelmän ja sen keskinäisen valvonnan puitteissa.

Elimen kehittämät normit muodostavat kuitenkin yhteisen vähimmäisnormin, jonka avulla kaikkien osallistuvien toimielinten jäseniin sovellettavia eettisiä kehyksiä voidaan yhdenmukaistaa edelleen. Silti ne eivät edellytä kaikille yhteisten eettisten sääntöjen käyttöönottoa.

Elin ei osallistu tutkintatehtäviin eikä rajoita niitä millään tavoin, joten sen valtuudet eivät ole päällekkäisiä seuraavien viranomaisten toimivallan kanssa:

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39–98).

- Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), jolla on merkittävät valtuudet ja asiantuntemus jäsenten ammatillisten velvollisuuksien vakavien rikkomisten tutkimisessa. Kaikkien toimielinten, toimistojen ja virastojen olisi tunnustettava OLAFin toimivalta ja tuettava sitä täysin.
- Euroopan syyttäjänvirasto, joka voi tutkia unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia, myös toimielinten jäsenten tekemiä rikoksia, ja käyttää neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1939 säädettyjä valtuuksia ja toimenpiteitä.
- Kansalliset poliisi- ja syyttäjäviranomaiset voivat tutkia mitä tahansa jäsenen tekemää rikosta ja käyttää kansallisten rikosoikeudellisten menettelyjen mukaisia valtuuksia ja toimenpiteitä. Tähän sisältyy syytteenpano rikoksista, kuten petoksista ja korruptiosta, joita varten komissio esitteli 3. toukokuuta korruptiontorjuntapaketin, kuten puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti unionin tilaa koskevassa vuoden 2022 puheessaan. Pakettiin sisältyy ehdotus korruptionrikosten määritelmiä ja seuraamuksia koskevien EU:n sääntöjen päivittämisestä ja yhdenmukaistamisesta, jotta varmistetaan korkeat standardit korruption torjunnassa. Sitä sovelletaan täysimittaisesti kaikkien EU:n toimielinten jäseniin ja EU:n henkilöstöön.
- Euroopan oikeusasiamies voi käynnistää tutkimuksia toimielinten epäillyistä hallinnollisista epäkohdista ja vaatia pääsyä toimielinten hallussa oleviin tietoihin ja asiakirjoihin.

Osallistuvat toimielimet tekevät perussopimusten mukaisesti vilpittömyyden yhteistyötä tämän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi.

4. Päätelmät

EU:n toimielinten on omissa tehtävissään luotettava jäsentensä moitteettomaan toimintaan. Toimielinten välisen eettisen elimen perustamisesta on keskusteltu myös aikaisemmin, mutta nyt on saatu uutta pontta ja vahva tahto toteuttaa se siten, että samalla säilytetään kaikkien EU:n eri toimielinten erityispiirteet ja riippumattomuus. Elimen perustaminen täydentää nykyistä eettistä kehystä ja auttaa lujittamaan ja vahvistamaan luottamusta EU:n toimielimiin ja niitä palveleviin henkilöihin. Tämän elimen perustaminen on merkittävä askel kohti sen varmistamista, että EU:n toimielimet täyttävät tiukimmat riippumattomuutta ja lahjomattomuutta koskevat normit ja soveltavat niitä.

Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että kaikki SEU-sopimuksen 13 artiklassa mainitut EU:n toimielimet ja neuvoa-antavat elimet tekevät tämän tiedonantoon liitetyn sopimuksen. Asianomaisten toimielinten olisi vilpittömän yhteistyön hengessä pyrittävä varmistamaan, että liitteenä olevasta tekstiluonnoksesta päästään sopimukseen mahdollisimman pian ja niin ajoissa, että toimielinten välinen eettinen elin voidaan perustaa ennen seuraavia Euroopan parlamentin vaaleja. Myös Euroopan investointipankki voi pyyntönsä perusteella tulla tämän sopimuksen täysivaltaiseksi osapuoleksi sopimuksen tultua voimaan. Muut unionin elimet, toimistot ja virastot, jotka eivät ole osapuolia, voivat soveltaa vapaaehtoisesti kaikkia eettisen

elimen laatimia olemassa olevia tai tulevia yhteisiä normeja sääntöihin, joita sovelletaan henkilöstön ulkopuolisiin henkilöihin, jotka hoitavat samankaltaista tehtävää kuin tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt. Tällöin ne osallistuvat näkemystenvaihtoon eettisen elimen jäsenten kanssa sisäisistä säännöistään, jotka liittyvät sellaisiin aloihin, joilla normeja on kehitetty. Näkemyksiä vaihdetaan samalla, kun uusia normeja laaditaan tai olemassa olevia päivitetään.

Tämä ehdotus on osa komission laajempaa toimintakokonaisuutta, jolla edistetään lahjomattomuutta ja puolustetaan unionin demokraattista järjestelmää.

Kuten vuonna 2022 pidetyssä unionin tilaa koskevassa puheessa ilmoitettiin, komissio esitteli korruptiontorjuntapaketin 3. toukokuuta. Pakettiin sisältyy direktiiviehdotus, joka sisältää uudet, tiukemmat säännöt korruptionrikosten kriminalisoinnista ja rangaistusten yhdenmukaistamisesta koko EU:ssa, sekä komission tukema unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä sovellettavan pakotejärjestelmän luomisesta, jotta vakaviin korruptiotapauksiin voidaan puuttua maailmanlaajuisesti. Näissä uusissa toimenpiteissä keskitytään vahvasti ennaltaehkäisyyn ja sellaisen lahjomattomuuden kulttuurin luomiseen, jossa korruptiota ei suvaita. Samalla ne vahvistavat nykyisiä täytäntöönpanovälineitä, kuten vuoden 2019 väärinkäytösten paljastajia koskevaa direktiiviä, ja toimivat synergiassa niiden kanssa.

Toinen asiaan liittyvä aloite, josta ilmoitettiin vuoden 2022 puheessa unionin tilasta, on demokratian puolustuspaketti.

Nämä aloitteet yhdessä tämän ehdotuksen kanssa vahvistavat entisestään unionin instituutionaalisia puitteita, varmistavat entistä suuremman avoimuuden ja lahjomattomuuden sekä siten vahvistavat EU:n kansalaisten luottamusta demokraattiseen järjestelmäänsä.