



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. június 8.
(OR. en)

10411/23

AG 48
INST 209
JAI 822

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2023. június 8.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2023) 311 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁNCNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉKNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Javaslat – intézményközi etikai testület létrehozására

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2023) 311 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2023) 311 final

Brüsszel, 2023.6.8.
COM(2023) 311 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK, AZ
EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉKNEK, AZ
EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

Javaslat intézményközi etikai testület létrehozására

1. Bevezetés

Az Európai Unió demokráciája csak az emberek és az őket szolgáló intézmények közötti bizalom és megbízhatóság légkörében virágozhat. Egy demokrácia éppen olyan erős, mint az alapjául szolgáló legitimitás. Ez mindenkor igaz, és még fontosabbá válik olyan időkben, amikor a polgárokat az egész EU-ban többféle válság is komolyan sújtja, akiknek ugyanakkor bizalmat kell tudniuk szavazni az EU intézményeinek és azok vezetőinek. A szilárd etikai és átláthatósági keret a jó kormányzás alapvető elemét képezi, és hozzájárul más jelenségek, többek között a korrupció és a demokratikus folyamatba való indokolatlan beavatkozás megelőzéséhez.

Az Európai Unió már jelenleg is magas szintű irányítási és etikai normákkal bír. Hibák és mulasztások esetére rendelkezik az azok orvoslására szolgáló szabályokkal és eljárásokkal. A polgárok uniós intézményekbe és azok vezetőibe vetett bizalmának fenntartásához és folyamatos megerősítéséhez elengedhetetlenek a feddhetetlenség és az átláthatóság magas szintű elvei, amelyeket teljes mértékben tiszteletben kell tartani. Ezek az elvek az intézmények függetlenségének, valamint az egyes intézményekben folytatott döntéshozatali eljárások integritásának, továbbá az Unió egésze legitimitásának védelméhez is elengedhetetlenek. Ezeket a szabályokat és eljárásokat folyamatosan aktualizálni kell, ha szeretnénk elérni, hogy azok továbbra is megfeleljenek a célnak és a polgárok igényeinek.

Ez a kezdeményezés ezért összhangban van a Bizottság jogállamisággal kapcsolatos fellépésével, a Bizottság által május 3-án előterjesztett korrupcióellenes csomaggal¹, a küszöbön álló demokráciavédelmi csomaggal, valamint a Parlament, a Tanács és a Bizottság között 2021. május 20-án létrejött, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodással².

Az etika az uniós intézmények és az azoknál szolgálatot teljesítő személyek munkavégzési módszerének a sarokköve. Az európai szerződések ezért számos olyan elvet és szabályt állapítottak meg, amelyek biztosítják, hogy az intézmények tagjai megfelelően járjanak el, tekintettel azok függetlenségére és feddhetetlenségére. Az intézmények többsége úgy döntött, hogy ezeket az elveket és szabályokat részletesebben alkalmazza, akár eljárási szabályzatukban, akár a tagjaikra vonatkozó magatartási kódexekben, vagy mindkettőben megállapítva.

Az uniós intézményeknél ugyanakkor az érintett tagjaikra vonatkozóan különböző etikai keretrendszerek vannak érvényben a szerződésekben foglalt különböző rendelkezések alapján. Noha bizonyos eltérések magyarázhatók az egyes intézményeknek a szerződések szerinti más-más szerepével és a tagok feladatainak ellátásából eredő különböző kockázatokkal, egyértelművé vált, hogy közös alapvető etikai normákra és az intézmények közötti együttműködésre van szükség.

A tavaly végén napvilágra került igen súlyos tények és állítások bizonyították, hogy függetlenül attól, hogy hol következnek be és hány személyt érintenek, valamennyi uniós intézményre hatással vannak. Ez a szabályok szigorítása iránti felhívásokhoz, valamint a szabályok és a végrehajtási mechanizmusok további összehangolásához vezetett az aggályok eloszlátása,

¹ [Korrupcióellenes intézkedések: szigorúbb szabályok a korrupció elleni küzdelem terén](#)

² Intézményközi megállapodás (2021. május 20.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a kötelező átláthatósági nyilvántartásról (HL L 207., 2021.6.11., 1. o.) [EUR-Lex – 32021Q0611\(01\) – HU – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

valamint annak biztosítása érdekében, hogy az alkalmazandó szabályok koherensek és könnyen érthetőek legyenek mind a tagok, mind a polgárok számára.

A 13/2019. sz. különjelentésében³ a Számvevőszék megállapította, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság nagyrészt megfelelő etikai keretrendszereket vezetett be (mind a tagok, mind a személyzet számára). A Számvevőszék néhány olyan területet is azonosított, ahol javítani lehetne az alkalmazási körön, a célzottságon, az egyértelműsége és a nyújtott iránymutatás szintjén, illetve harmonizálni lehetne ezeket. A jelentésben a Számvevőszék azt is megállapította, hogy az intézmények között érdemes lenne megosztani az etikai kérdésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatokat.

Ugyanakkor az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 336. cikke alapján elfogadott uniós személyzeti szabályzat II. címében a jogalkotó által meghatározott részletes etikai kötelezettségek hatálya alá tartozó személyzet – köztük a felső vezetők – esetétől eltérően⁴ jelenleg nem léteznek a tagokra vonatkozó közös etikai minimumnormák, és nincsenek olyan hivatalos mechanizmusok, amelyek lehetővé tennék az intézmények közötti, a tagjaiktól elvárt etikai normákkal kapcsolatos véleményalkotást, -összehangolást és -cserét. Ez az a hiányosság, valamint a tagokra vonatkozó közös etikai minimumnormák hiánya, amelyet ez a kezdeményezés át kíván hidalni egy olyan etikai testület létrehozásának javaslatával, amely valamennyi uniós intézmény tagjaira kiterjed.

A Bizottság elfogadta a mostani javaslatot, amely az intézmények és a két tanácsadó szerv közötti, az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13. cikkében említett valamennyi intézményre és szervekre kiterjedő megállapodásra irányul. A Bizottság a javaslatot ennek megfelelően továbbítja az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Unió Bíróságának, az Európai Központi Banknak, az Európai Számvevőszéknek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A megállapodás hatálybalépését követően az Európai Beruházási Bank is e megállapodás szerződő felévé válhat, ha ezt kéri.

A javasolt megállapodás olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek lehetővé teszik a részt vevő intézményektől eltérő uniós szervek, hivatalok és ügynökségek számára, hogy önkéntesen alkalmazzák a testület által kidolgozott meglévő és jövőbeli közös normák teljes körét az e megállapodás hatálya alá tartozókhhoz hasonló feladatokat ellátó – a személyzetük tagjaitól eltérő – személyekre alkalmazandó szabályokra. Ebben az esetben az érintett szerv, hivatal vagy ügynökség a saját belső szabályairól folytatott véleménycserén vesz részt az etikai testülettel. A véleménycserére akkor kerül sor, amikor új normákat dolgoznak ki, vagy a meglévőket frissítik.

2. Az etika és a feddhetetlenség intézményközi megközelítése

³ [13/2019. sz. különjelentés: Az ellenőrzött uniós intézmények etikai keretrendszerei még tökéletesítésre szorulnak \(europa.eu\).](https://ec.europa.eu/economy_finance/13-2019-az-ellenorzott-uni-os-intezmenyek-etikai-keretrendszerei-meg-tokeletesitesre-szorulnak-europa-eu)

⁴ A személyzet jogait és kötelezettségeit a 11–26a. cikk határozza meg; a 10. cikk intézményközi személyzeti szabályzati bizottságot hoz létre, a 110. cikk pedig előírja az intézményközi személyzeti szabályzati bizottsággal folytatandó konzultáció kötelezettségét, amennyiben az intézmény általános végrehajtási rendelkezéseket fogad el; emellett előírja, hogy az intézmények rendszeresen konzultálnak egymással a személyzeti szabályzat alkalmazásáról, továbbá létrehozza az EU személyzeti szabályzatát végrehajtó valamennyi intézmény szabályainak nyilvántartását.

Az egyes intézmények intézményi autonómiájának részét képezi, és egyben az uniós jog egyik alapelve, hogy maga az intézmény fogadja el a tagjaira alkalmazandó belső szabályokat. A polgárok és valamennyi intézmény érdekét szolgálja azonban, hogy mindegyikük szilárd etikai kerettel rendelkezzen a tagjaira vonatkozóan. Az EU egészének hírneve az összes intézmény hírnevétől és valamennyi tagjuk etikus magatartásától függ.

A Bizottság elnökének politikai iránymutatása támogatását fejezte ki egy ilyen intézményközi etikai testület létrehozása iránt, a Bizottság pedig azóta más uniós intézményekkel együtt közösen dolgozik e cél megvalósításán.

Az Európai Parlament 2021. szeptember 16-i állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy *„egy egységes, független uniós etikai testület jobban biztosíthatná az etikai normák következetes és teljes körű végrehajtását az uniós intézményekben annak garantálása érdekében, hogy a nyilvános döntéseket a közjó szellemében hozzák meg, ezáltal erősítve a polgárok uniós intézményekbe vetett bizalmát”*.

A fent kifejtetteknek megfelelően az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság etikai keretrendszeréről szóló számvevőszéki különjelentés⁵ egyik ajánlása pontosan az, hogy az ellenőrzött intézményeknek további erőfeszítéseket kell tenniük az etikai kérdésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok még szélesebb körű megosztása céljából.

Nem csupán az a fontos, hogy minden európai intézmény egyértelmű etikai és átláthatósági szabályokat határozzon meg és alkalmazzon. Elengedhetetlen annak biztosítása is, hogy valamennyi intézmény:

- egyértelmű, átlátható és egyformán magas szintű feddhetetlenségi és függetlenségi normákat alkalmazzon, adott esetben kellően figyelembe véve az intézmények közötti különbségeket, valamint
- hasonló hatékony ellenőrzési és végrehajtási mechanizmusokkal rendelkezzen.

Az intézményközi etikai testület létrehozása pontosan ennek megvalósulását szolgálhatja, teljes mértékben figyelembe véve az egyes intézmények autonómiáját. Lehetővé teszi a részt vevő intézmények számára, hogy kiaknázzák kölcsönös tapasztalataikat, tanuljanak egymástól, és hogy közös etikai minimumnormákat állapítsanak meg.

Jelentős javulást eredményezne, ha megvalósulna a közös minimumnormák köre, a valamennyi intézmény tagjaira vonatkozó közös kultúra, az etikai keret nyilvánosság általi jobb megértése, valamint annak pontosabb meghatározása az intézményen belül és kívül mindenki számára, hogy mi elfogadható, és mi nem az, továbbá hogy az intézmények hogyan biztosítják a szabályok megfelelő alkalmazását.

Ez az intézményközi kezdeményezés szemlélteti, hogy valamennyi intézmény nagy jelentőséget tulajdonít a magas szintű etikai normáknak és azok végrehajtásának, és ezáltal hozzájárul az intézményekbe és azok tagjaiba vetett bizalom erősítéséhez.

Az etikai testület létrehozásával első alkalommal jön létre a vélemények intézmények közötti összehangolására és cseréjére, valamint a tagjaik etikai magatartására vonatkozó közös normák megállapítására szolgáló hivatalos mechanizmus.

⁵ [13/2019. sz. különjelentés: Az ellenőrzött uniós intézmények etikai keretrendszerei még tökéletesítésre szorulnak \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX%3A32019S0132).

A nyitott, átlátható és etikus intézmények létrehozásához hozzájáruló egyéb kezdeményezések már bizonyították az intézményközi megközelítés fontosságát.

Ami az uniós intézmények személyzetét illeti, a meglévő struktúrák és mechanizmusok sikeresnek bizonyultak a közös intézményközi megközelítés eléréséhez, minden olyan esetben, amikor azt a téma szükségessé teszi. Először is, valamennyi intézmény személyzetére vonatkoznak az Európai Parlament és a Tanács által az EUMSZ 336. cikke alapján elfogadott, az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek megállapításáról szóló rendelet 11–24. cikkében foglalt egységes és részletes kötelezettségek. Ez biztosítja, hogy az EU egész közszolgálatára azonos normák és szabályok vonatkozzanak. Minden intézmény belső szabályokat fogadott el e személyzeti szabályzat érvényre juttatása érdekében, többek között az etika területén is. Az átláthatóság biztosítása és a személyzeti szabályzat következetes alkalmazásának előmozdítása érdekében a személyzeti szabályzatot végrehajtó szabályokat az Európai Unió Bírósága által kezelt nyilvántartásban állítják össze, és a Bizottság háromévente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (a személyzeti szabályzat 110. cikke) az egyes intézmények által a személyzeti szabályzat érvényre juttatása céljából elfogadott szabályokról. A legutóbbi jelentés⁶ szerint a jelentéstételi időszak során az intézmények közötti konvergencia tovább erősödött a végrehajtási szabályokkal kapcsolatos számos területen, többek között az etika és integritás területén.

Annak érdekében, hogy a lehető legjobban ki lehessen használni a személyzeti szabályok összehangolásának e jól bevált mechanizmusait, a Bizottság felkéri a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó valamennyi intézményt, hogy prioritásként vizsgálják meg a bevált gyakorlatok és a levont tanulságok megosztásának lehetőségeit, valamint szükség esetén a személyzeti szabályok további összehangolásának területeit. Ez a munka az adminisztratív vezetők testületének szintjén is elvégezhető. A személyzet tagjai kívül esnek e megállapodás hatályán, mivel a személyzet tagjait érintő etikai kérdéseket illetően már léteznek intézményközi koordinációs mechanizmusok. A személyzeti szabályzat keretein belül és az adminisztratív vezetők testületén keresztül az e megállapodásban részes feleknek kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy a testület által a főigazgatók és az egyenértékű pozíciót betöltők tekintetében elfogadottakkal egyenértékű normákra törekednek. Az intézményközi párbeszéd során továbbá fel kell tární a felső vezetők szervezetekkel és önfoglalkoztató személyekkel – az Unión belüli döntéshozatallal és szakpolitika-végrehajtással kapcsolatos kérdésekről az érdekelt felekkel folytatott párbeszéd részeként – tartott találkozóinak közzétételével kapcsolatos szabályok és gyakorlatok lehetséges összehangolását is. A Bizottság készen áll tapasztalatainak megosztására, építve az ügyben hozott belső határozatának közel 10 éve történő alkalmazására⁷.

Egy korábbi, 2014-ben megkötött megállapodással kapcsolatos pozitív tapasztalatokra építve a Bizottság, a Parlament és – első alkalommal – a Tanács által 2021-ben kötött, a kötelező átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodás rámutat az intézményközi megközelítés e tekintetben jellemző fontosságára. Ez a megállapodás elveket és szabályokat

⁶ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2021. május 28.) az egyes intézmények kinevezésre jogosult hatóságai által a személyzeti szabályzat érvényre juttatása céljából elfogadott szabályokról, [COM\(2021\) 258 final](#).

⁷ A Bizottság határozata (2014. november 25.) a Bizottság főigazgatói, valamint a szervezetek vagy önfoglalkoztató személyek közötti megbeszélésekről szóló tájékoztatás közzétételéről ([HL L 343/19., 2014. november 28.](#)).

állapít meg az átlátható és etikus érdekképviselőt összehangolt megközelítésére, valamint az említett három uniós intézmény és az uniós szintű érdekképviselők közötti átlátható és etikus interakciókra vonatkozóan.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) belső vizsgálatairól szóló, a Parlament, a Tanács és a Bizottság között 1999. május 25-én létrejött intézményközi megállapodás egy másik példa az etikai és feddhetetlenségi szabályok végrehajtására vonatkozó intézményközi megközelítés relevanciájára⁸. A megállapodás biztosítja, hogy a vizsgálatokat valamennyi uniós intézményben azonos feltételek mellett folytassák le.

3. Intézményközi etikai testület

3.1. Összetétel

A testület feladata, hogy közös etikai minimumnormákat dolgozzon ki az EUSZ 13. cikkében felsorolt intézmények és tanácsadó szervek tagjainak, valamint – amennyiben kéri a részvételét – az Európai Beruházási Bank tagjainak a magatartására vonatkozóan.

Az etikai testület minden részt vevő intézmény egy-egy tagjából áll, amelyet a megállapodás „Félként” nevez meg. A testület zökkenőmentes és folyamatos működésének biztosítása érdekében minden egyes Fél egy teljes jogú tagot és egy helyettes tagot jelöl ki.

A Felek elvben alelnöki szinten képviseltetik magukat. Figyelembe kell azonban venni az egyes intézmények szerepéhez kapcsolódó sajátosságokat. A javasolt megállapodás ezért rendelkezik arról, hogy minden Félnak rugalmasságot biztosít ahhoz, hogy az alelnökön kívül más képviselőt nevezzen ki, amennyiben a Félnél nem létezik ilyen funkció, vagy az ilyen választás nem lenne helyénvaló.

A testület elnökének tisztsége az EUSZ 13. cikkében meghatározott sorrendnek megfelelően évente rotációban kerül betöltésre. Abban az esetben, ha az Európai Beruházási Bank teljes jogú Félle válik, az éves elnöki tisztelet az EUSZ 13. cikkében meghatározott sorrend után tölti be.

A testület munkáját öt független szakértő fogja segíteni, akik megfigyelőként járnak el, és akiket a Bizottság által meghatározandó eljárás alapján neveznek ki, figyelembe véve szakértelmüket, magas szintű feladatok ellátásában szerzett tapasztalatukat, függetlenségüket és szakmai képességeiket. Részt vesznek a testület minden ülésén, és tanácsot adnak a testület megbízatásával kapcsolatos etikai kérdésekben. Véleményt nyilvánítanak továbbá a testület által a Fél belső szabályainak a normákkal való összehangolásáról folytatott véleménycseréhez.

A független szakértők kijelölésekor a feleknek törekedniük kell a nemek közötti egyensúly biztosítására.

A testület tagjait titkárság segíti, amely formálisan a Bizottság keretein belül működő közös operatív struktúra lesz. A titkárság az egyes részt vevő intézmények tagjai tekintetében az etikáért felelős egységvezetőkől vagy hasonló szintű vezető beosztást betöltő személyekből,

⁸ A megállapodás emlékeztet arra, hogy (az 1999/352/EK bizottsági határozat értelmében) az OLAF vizsgálatokat folytathat a szakmai feladatok ellátásával kapcsolatos olyan súlyos helyzetekben, amelyek az Unió tisztviselőire vagy egyéb alkalmazottaira vonatkozó olyan kötelezettségek megszegésének minősülhetnek, melyek fegyelmi vagy adott esetben büntetőeljárást vonhatnak maguk után, vagy a személyzeti szabályzat hatálya alá nem tartozó tagok, vezetők vagy alkalmazottak hasonló kötelezettségeinek megszegésének.

valamint az irányításuk alatt álló, erre a célra kijelölt illetékes személyzetből áll. A titkárság koordinátoraként a Bizottságnál e tisztséget betöltő személy jár el, kivéve, ha a Bizottság a Felek egyetértésével egy másik személyt jelöl ki.

3.2.Feladatok

A testületnek három fő feladata lesz:

- valamennyi Félre és azok tagjaira alkalmazandó közös minimumnormákat dolgoz ki, és szükség szerint kezdeményezi azok felülvizsgálatát,
- véleménycserét folytat az adott Fél által a saját belső szabályainak a fent említett normákkal való összehangolásáról készített értékelés alapján,
- előmozdítja a Felek közötti együttműködést a tagjaik magatartásával kapcsolatos közös érdekű kérdésekben, valamint a bármely más olyan közjogi szervvel vagy nemzetközi szervezettel folytatott eszmecserét, amelynek tevékenysége releváns az etikai és feddhetetlenségi szabályok vagy normák szempontjából.

Az etikai szabályok és eljárások elfogadása és egyedi esetekre történő alkalmazásuk továbbra is az egyes intézmények hatáskörébe tartozik, teljes mértékben tiszteletben tartva autonómiájukat és függetlenségüket.

A részt vevő intézményektől eltérő uniós szervek, hivatalok és ügynökségek önkéntesen alkalmazhatják a testület által kidolgozott meglévő és jövőbeli közös minimumnormák teljes körét az e megállapodás hatálya alá tartozókhoz hasonló feladatokat ellátó – a személyzetük tagjaitól eltérő – személyekre alkalmazandó szabályokra. Ebben az esetben részt vesznek majd az etikai testület tagjaival az azon területekkel kapcsolatos belső szabályaikról folytatott véleménycserén, amely területeken normák kidolgozására került sor. E konkrét véleménycsere érdekében képviselőt jelölnek ki. Ugyanilyen véleménycserére kerül sor, amikor új normákat dolgoznak ki, vagy a meglévőket aktualizálják.

3.3. Azok a területek, ahol normák kidolgozására van szükség

A testület meghatározott számú területen közös minimumnormákat dolgoz ki, amelyek megfelelően figyelembe veszik e területek fontosságát a tagok és azon intézmények függetlensége és integritása szempontjából, amelyekhez a tagok tartoznak. A normáknak az egyes intézményekben a megfelelés előmozdítását (az azzal kapcsolatos tudatosságnövelést) és nyomon követését célzó tevékenységeket is magukban kell foglalniuk. Bármely fél bármikor javasolhatja a testületnek, amely konszenzussal határoz, hogy dolgozzon ki közös minimumnormákat más területeken. A normáknak valamennyi Félre nézve közösnek kell lenniük, ezért azokat úgy kell kialakítani, hogy kellően tiszteletben tartsák a Felek eltérő intézményi keretét vagy szerepét.

A normáknak valamennyi Félre nézve közösnek kell lenniük, és kezelniük kell azokat a kockázatokat, amelyekkel a Felek és tagjaik szembesülnek. A testület által kidolgozott normák semmilyen körülmények között sem indokolhatják a felek által az adott ügyben már esetlegesen alkalmazott normák enyhítését.

A normák a következő területekre fognak vonatkozni:

- **A bejelentendő érdekeltségekre és vagyoni eszközökre vonatkozó normák:** a tagok bizonyos érdekeltségei és vagyoni eszközei összeférhetetlenséget eredményezhetnek a feladataik ellátása során, vagy más módon is relevánsak lehetnek a feladatok ellátása szempontjából. A közös normák segítenék a Feleket abban, hogy átgondolják azokat az érdekeltségeket és vagyoni eszközöket, amelyek kockázatot jelenthetnek a tagok függetlenségére és feddhetetlenségére nézve. A közös normáknak azt is meg kell vizsgálniuk, hogy az összes intézményben milyen megfelelő szabályokat és eljárásokat kell alkalmazni e nyilatkozatok ellenőrzésére.
- **A tagok mellék- vagy külső tevékenységeire vonatkozó normák:** alapvető fontosságú biztosítani, hogy az ilyen tevékenységek ellátása, amennyiben azokat el kell látni, ne veszélyeztesse a tagok rendelkezésre állását intézményi feladataik ellátására, és ne is legyen összeegyeztethetetlen azok ellátásával. Ezek a tevékenységek nem veszélyeztethetik a tagok függetlenségét, mivel ha veszélyeztetik, kétségeket ébreszthetnek a nyilvánosság körében annak az intézménynek a függetlenségével kapcsolatban, amelyhez a tagok tartoznak. A normáknak ki kell terjedniük az egyes tevékenységek által előidézett kockázatokra, amelyek összeférhetetlenséget okozhatnak, vagy – különösen javadalmazásuk esetén – konfliktushoz vezethetnek a tagként szükséges függetlenség és az e külső tevékenységekkel kapcsolatos feladatok ellátása között.
- **A harmadik felek által kínált ajándékok, vendéglátás és utazás elfogadására vonatkozó normák:** a tagokat nem azért bízzák meg köztisztviselők betöltésével vagy közmegbízatással, hogy azok ellátásából személyes hasznot húzzanak. Ha az ajándékok meghaladják a szimbolikus udvariassági értéket, vagy be nem jelentettek maradnak, az intézményen kívüli forrásokból származó bármilyen formájú ajándékok vagy vendéglátás elfogadása az összeférhetetlenség és a döntéshozatali folyamat befolyásolása gyanújának kockázatával jár, vagy a döntéshozatali folyamat befolyásolásának látszatát kelti. A normák segíteni fognak e kockázatok tényleges kezelésében.
- **A díjak, kitüntetések, pénzdíjak vagy elismerések megbízatás alatti elfogadására vonatkozó normák:** ami az ajándékokat és a vendéglátást illeti, ha a tagok az intézményen kívüli forrásokból származó díjakat/kitüntetések/pénzdíjakat/elismeréseket fogadnak el, az a forrással kialakult közelség miatt az összeférhetetlenség kockázatához és a függetlenség hiányához vezethet. A normák segítenek majd összehangolni az elismerések vagy kitüntetések okának és a tagok függetlenségére gyakorolt esetleges következményeknek az értékelését.
- **A feltételeességi és átláthatósági intézkedésekre, különösen érdekképviselőkkel való találkozókra és azok közzétételére vonatkozó normák:** az érdekelt felekkel és az érdekképviselőkkel folytatott folyamatos párbeszéd az EU demokratikus rendszerének részét képezi, és értékes hozzájárulást nyújthat az érintett terület sajátosságait teljes mértékben figyelembe vevő jogszabályok vagy szakpolitikák kezdeményezéséhez és végrehajtásához. E párbeszéd átlátható kialakítása azonban elengedhetetlen az intézményt vagy tagjait érintő azon kockázatok elkerülése érdekében, hogy azt – akár akaratlanul is – esetleg egy konkrét érdekcsoport javára gyakorolják, ami káros hatással lehet a közbizalomra és az Európai Unió általános érdekére. A Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti, az átláthatósági nyilvántartásról szóló intézményközi megállapodást követően léteznek bizonyos közös normák az érdekképviselőkkel való találkozókkal és az azokra vonatkozó információk közzétételével kapcsolatban, jóllehet a három intézmény belső szabályai és gyakorlatai eltérőek, ezért közös normákra is szükség van. A feltételeességi és átláthatósági intézkedések az ülésektől és az azokra vonatkozó információk közzétételétől eltérő területekre – például az intézmények épületeibe való belépésre – vonatkoznak, amennyiben azokat szükségesnek

ítélik az átlátható és etikus érdekképviselőt biztosításához. Ezen egyéb területekre vonatkozóan is közös minimumnormákat kell kidolgozni.

- **A volt tagok megbízás utáni tevékenységeinek kezelésére és átláthatóságukra vonatkozó normák:** a megbízás utáni tevékenységek azzal a kockázattal járnak, hogy a tagok érzékeny információkat használnak fel egy új munkáltató, ügyfél vagy foglalkozás javára, jogtalanul felhasználják az intézmények jövőbeli döntéseinek befolyásolására a korábbi pozícióban létesített kapcsolatokat vagy összeköttetéseket, vagy kétségeket ébresztenek a közhivatalt ellátó személyek által a hivatali idejük alatt hozott döntésekkel kapcsolatban. A közös normák kiterjedhetnek az ilyen tevékenységek engedélyezésének feltételeire, azok átláthatóságára és bizonyos kapcsolódó korlátozásokra.
- **A közös keret végrehajtására vonatkozó normák, többek között a megfelelés ellenőrzésére és jogsértések esetén a nyomon követés biztosítására vonatkozóak is:** a tagok magatartására vonatkozó normák alapvető fontosságúak, de önmagukban nem elégségesek: ezeket konkrét és hatékony végrehajtási és nyomonkövetési mechanizmusokkal, valamint az etika és a feddhetetlenség közös kultúrájának különösen tájékoztatás és tudatosságnövelés révén történő megerősítésére szolgáló mechanizmusokkal kell kiegészíteni. A közös normák vonatkozhatnak azokra a belső tanácsadói funkciókra, amelyek segítik az illetékes hatóságokat egy adott ügy értékelésében, vagy közvetlenül a tagokra, nevezetesen a belső etikai szervek összetételére és feladataikra. A megfelelés ellenőrzésére és jogsértések esetén a nyomon követés biztosítására szolgáló eljárásokra is vonatkoznak. A normák vonatkozhatnak olyan mechanizmusokra is, amelyek révén a normák hatálya alá tartozó területen a belső szabályok tagok által elkövetett megsértésének gyanúját bejelenthetik az OLAF-nak és az érintett intézménynek, ideértve a bejelentés nyomon követését és a bejelentő személyek megtorlással szembeni védelmét is.
- **Az előző pontokban összegyűjtött információk nyilvánosságára vonatkozó normák.** Az átláthatóság a polgárok bizalmát és támogatását élvező demokratikus Unió központi eleme. A testületnek a fent említett területeken átláthatósági normákat kell kidolgoznia, teljes mértékben tiszteletben tartva az uniós adatvédelmi szabályokat⁹, például az egyéni érdekeltségek nyilvánosságra hozatala tekintetében, külön nyilatkozatok révén annak érdekében, hogy el lehessen kerülni a tagok és azon intézmények függetlenségével kapcsolatos kétségeket, amelyekhez tartoznak. Az átláthatóság továbbá azt is jelenti, hogy a testület által kidolgozott valamennyi normát és a normák hatálya alá tartozó valamennyi területen az egyes intézményekben alkalmazandó szabályokat nyilvánosságra hozzák, különösen a testület honlapján keresztül.

3.4. A testület helye az intézményközi struktúrában

A Bizottság politikai iránymutatása támogatja egy „valamennyi uniós intézményre kiterjedő, független etikai testület” létrehozását, mivel minden intézmény fontos szerepet játszik az EU-ba vetett bizalom megerősítésében. A Bizottság ezért úgy véli, hogy egy, az intézmények közötti, az intézményi autonómiájukon alapuló megállapodás a megfelelő igazgatási megközelítés, mivel lehetővé teszi valamennyi uniós intézmény részvételét.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1725 (2018. október 23.) rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi kezelése tekintetében való védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 45/2001/EK rendelet és az 1247/2002/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 295., 2018.11.21., 39. o.)

A testület létrehozása során tiszteletben kell tartani az egyes intézmények autonómiáját és függetlenségét, valamint az intézményközi egyensúlyt és a Szerződéseknek a különböző intézmények tagjaira vonatkozó eltérő rendelkezéseit. A Szerződések és különösen az EUSZ 13. cikkének (2) bekezdése létrehozta a fékek és ellensúlyok uniós szintű rendszerét: ezt az egyensúlyt nem lehet hatályon kívül helyezni vagy módosítani az uniós intézmények közötti megállapodással.

A testület hatásköre nem érinti az egyes intézmények azon előjogát, hogy saját tagjaikra vonatkozóan belső szabályokat fogadjanak el és döntéseket hozzanak. A belső szabályok alkalmazása az egyes intézmények elsődleges felelőssége, amelyet az intézményközi egyensúly a Szerződésekben megállapított fékekkel és ellensúlyokkal működő rendszerének keretei között gyakorolnak.

A testület által kidolgozott normák azonban közös minimumnormaként szolgálnak a valamennyi részt vevő intézmény tagjaira alkalmazandó etikai keretrendszerek további összehangolásához, anélkül azonban, hogy előírnák a mindenki számára közös egyetlen etikai szabályrendszer elfogadását.

A testület semmilyen módon nem avatkozik bele a vizsgálati funkciókba, és semmilyen módon nem korlátozza azokat (és ezért hatásköre nem lesz átfedésben) a következők hatásköreivel:

- az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amely jelentős hatáskörrel és szakértelemmel rendelkezik a tagok szakmai kötelezettségei súlyos megsértésének kivizsgálásában. Valamennyi intézménynek, szervnek, hivatalnak és ügynökségnek teljes mértékben el kell ismernie és támogatnia kell az OLAF megbízatását,
- az Európai Ügyészség, amely kivizsgálhatja az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket, ideértve az intézmények tagjai által elkövetett bűncselekményeket is, és amely támaszkodhat az (EU) 2017/1939 tanácsi rendeletben meghatározott hatáskörökre és intézkedésekre,
- nemzeti rendőri és bűnüldöző hatóságok, amelyek kivizsgálhatják a tagok által elkövetett bűncselekményeket, és amelyek támaszkodhatnak a nemzeti büntetőeljárási jog által biztosított hatáskörökre és intézkedésekre; ez magában foglalja a bűncselekmények – például a csalás és a korrupció – büntetőeljárás alá vonását, amelyre vonatkozóan a Bizottság május 3-án korrupcióellenes csomagot terjesztett elő, amint azt Ursula von der Leyen elnök az Unió helyzetéről szóló 2022. évi beszédében bejelentette. Ez a csomag javaslatot tartalmaz a korrupciós bűncselekmények fogalommeghatározásaira és szankcióira vonatkozó uniós szabályok naprakészisé tételére és harmonizálására, a korrupció elleni küzdelem magas színvonalának biztosítására, és teljes mértékben alkalmazandó valamennyi uniós intézmény tagjaira és az uniós személyzetre,
- az európai ombudsman, amely vizsgálatot indíthat az intézmények által elkövetett hivatali visszaosság gyanújával kapcsolatban, és hozzáférést kérhet az intézmények birtokában lévő információkhoz és dokumentumokhoz.

A Szerződésekkel összhangban e megállapodás végrehajtása érdekében a részt vevő intézmények kölcsönös lojális együttműködést folytatnak.

4. Következtetés

Az európai intézményeknek feladataik ellátása során tagjaik kifogástalan magatartására kell hagyatkozniuk. Bár az intézményközi etikai testület felállításáról szóló viták nem új keletűek, új lendület és határozott elszántság tapasztalható annak megvalósítása iránt, melynek során meg kell őrizni az összes különböző uniós intézmény sajátosságait és függetlenségét. A testület létrehozása kiegészíti a meglévő etikai keretet, és hozzájárul az uniós intézményekbe és az azoknál szolgálatot teljesítő személyekbe vetett bizalom megszilárdításához és megerősítéséhez. E testület létrehozása jelentős lépést jelent majd annak biztosítása felé, hogy az Európai Unió intézményei megfeleljenek a függetlenség és feddhetetlenség legmagasabb szintű normáinak, és azokat alkalmazzák.

A Bizottság ezért javaslatot tesz az e közleményhez csatolt, az EUSZ 13. cikkében említett valamennyi uniós intézmény és tanácsadó szerv közötti megállapodásra. A lojális együttműködés szellemében az érintett intézményeknek törekedniük kell annak biztosítására, hogy a mellékelt szövegtervezetről a lehető leghamarabb és kellő időben megállapodás szülessen, hogy az intézményközi etikai testület még a következő európai választások előtt létrejöhessen. A megállapodás hatálybalépését követően az Európai Beruházási Bank is e megállapodás teljes jogú szerződő felévé válhat, ha ezt kéri. A Felektől eltérő uniós szervek, hivatalok és ügynökségek dönthetnek úgy, hogy önkéntesen alkalmazzák az etikai testület által kidolgozott meglévő vagy jövőbeli közös normák teljes körét az e megállapodás hatálya alá tartozókhhoz hasonló feladatokat ellátó – a személyzetük tagjaitól eltérő – személyekre alkalmazandó szabályokra. Ebben az esetben részt vesznek az etikai testület tagjaival az azon területekkel kapcsolatos saját belső szabályaikról folytatott véleménycserén, amely területeken normák kidolgozására került sor. Ugyanígyen véleménycserére kerül sor, amikor új normákat dolgoznak ki, vagy a meglévőket aktualizálják.

Ez a javaslat a Bizottság szélesebb körű intézkedéseinek részét képezi, amelyek célja az integritás előmozdítása és az Unió demokratikus rendszerének védelme.

Az Unió helyzetéről szóló 2022. évi beszédben bejelentetteknek megfelelően a Bizottság május 3-án korrupcióellenes csomagot terjesztett elő. A csomag tartalmazza a korrupciós bűncselekmények bűncselekménnyé nyilvánítására és a büntetések EU-szerte történő harmonizálására vonatkozó új és megerősített szabályokat tartalmazó irányelvjavaslatot, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a Bizottság által támogatott azon javaslatát, hogy hozzanak létre egy célzott közös kül- és biztonságpolitikai (KKBP) szankciórendszert a világszerte elkövetett súlyos korrupciós cselekményekkel szemben. Ezek az új intézkedések nagy hangsúlyt fektetnek a megelőzésre és a feddhetetlenség kultúrájának megteremtésére, amelyben a korrupció nem tolerálható, ugyanakkor megerősítik a meglévő végrehajtási eszközöket, például a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló 2019. évi irányelvvel, és szinergiában működnek azokkal.

Az Unió helyzetéről szóló 2022. évi beszédben bejelentett másik kapcsolódó kezdeményezés a demokráciavédelmi csomag.

Ezek a kezdeményezések e javaslattal együtt tovább fogják erősíteni az Unió intézményi kereteit, még nagyobb fokú átláthatóságot és feddhetetlenséget biztosítva, és ezáltal erősítve az uniós polgárok demokratikus rendszerükbe vetett bizalmát.