

Brussel, 8 juni 2023
(OR. en)

10411/23

AG 48
INST 209
JAI 822

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	8 juni 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 311 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT? DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE, DE EUROPESE CENTRALE BANK, DE EUROPESE REKENKAMER, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Voorstel voor een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 311 final.

Bijlage: COM(2023) 311 final



Brussel, 8.6.2023
COM(2023) 311 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE
UNIE, DE EUROPESE CENTRALE BANK, DE EUROPESE REKENKAMER, HET
EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE
REGIO'S**

Voorstel voor een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan

1. Inleiding

De democratie van de Europese Unie kan alleen gedijen in een klimaat van vertrouwen tussen de mensen en de instellingen die hen dienen. Een democratie is zo sterk als de legitimiteit waarop ze berust. Dit is te allen tijde van toepassing en is zelfs nog belangrijker in tijden van meervoudige crises die veel mensen in de hele EU raken. Zij moeten immers kunnen vertrouwen op haar instellingen en de mensen die deze instellingen besturen. Een robuust kader voor ethiek en transparantie is een essentieel onderdeel van goed bestuur en draagt bij aan het voorkomen van andere verschijnselen, zoals corruptie en ongewenste inmenging in het democratische proces.

De Europese Unie heeft al hoge normen voor bestuur en ethiek. Wanneer misstappen of tekortkomingen aan het licht komen, heeft zij regels en procedures om deze recht te zetten. Om het vertrouwen van de burgers in de EU-instellingen en hun bestuurders te behouden en voortdurend te versterken, zijn hoge integriteits- en transparantiebeginselen van essentieel belang, en deze moeten volledig worden nageleefd. Deze beginselen zijn ook uiterst belangrijk om de onafhankelijkheid van de instellingen en de integriteit van het besluitvormingsproces in elk van de instellingen en de legitimiteit van de Unie als geheel te beschermen. Om geschikt te blijven voor het doel en om aan de eisen van de burgers te voldoen, moeten deze regels en procedures voortdurend worden bijgewerkt.

Het huidige initiatief sluit daarom aan op de inspanningen van de Commissie met betrekking tot de rechtsstaat, waaronder het corruptiebestrijdingspakket¹ dat de Commissie op 3 mei heeft gepresenteerd, het komende pakket ter verdediging van de democratie en het interinstitutionele akkoord over een verplicht transparantieregister dat op 20 mei 2021 door het Parlement, de Raad en de Commissie is gesloten².

Ethiek is een hoeksteen van de werkwijze van de EU-instellingen en de mensen die ervoor werken. Daarom zijn in de Europese Verdragen een aantal beginselen en regels vastgelegd om ervoor te zorgen dat de leden van de instellingen zich naar behoren gedragen voor wat betreft hun onafhankelijkheid en integriteit. De meeste instellingen hebben ervoor gekozen om deze beginselen en regels in meer detail uit te voeren, ofwel in hun reglementen van orde, ofwel in gedragscodes voor hun leden, of in beide.

De EU-instellingen hanteren echter verschillende ethische kaders voor hun respectieve leden op basis van de verschillende bepalingen in de Verdragen. Hoewel sommige verschillen verklaard kunnen worden door de verschillende rollen die de Verdragen elk van de instellingen toebedelen en door de verschillende risico's die verbonden zijn aan het uitvoeren van de taken door hun leden, is gebleken dat er behoefte is aan een gemeenschappelijke reeks ethische basisnormen en samenwerking tussen de instellingen.

De zeer ernstige onthullingen en beschuldigingen die eind vorig jaar opdoken, hebben aangetoond dat, ongeacht waar ze plaatsvinden en het aantal personen dat erbij betrokken is, alle instellingen van de EU erdoor worden getroffen. Dit heeft geleid tot de roep om strengere regels, maar ook om een verdere afstemming van de regels en de mechanismen voor de

¹ [Corruptiebestrijding: strengere regels ter bestrijding van corruptie](#)

² Interinstitutioneel Akkoord van 20 mei 2021 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over een verplicht transparantieregister (PB L 207 van 11.6.2021, blz. 1), [EUR-Lex - 32021Q0611\(01\) - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

handhaving ervan, om de bezorgdheid weg te nemen en ervoor te zorgen dat de toepasselijke regels coherent zijn en gemakkelijk te begrijpen voor zowel leden als burgers.

In haar speciaal verslag nr. 13/2019³ concludeerde de Rekenkamer dat het Europees Parlement, de Raad en de Commissie grotendeels adequate ethische kaders hebben ingevoerd (voor zowel leden als personeel). Zij heeft ook bepaalde gebieden aangewezen waarop de dekking, specificiteit, duidelijkheid en mate van begeleiding zouden kunnen worden verbeterd en geharmoniseerd. In het verslag heeft de Rekenkamer ook aangegeven dat er ruimte is voor de uitwisseling van goede praktijken tussen instellingen op het gebied van ethische kwesties.

Anders dan voor personeelsleden, waaronder ook hogere leidinggevendenden, voor wie gedetailleerde ethische verplichtingen gelden die door de wetgever zijn vastgelegd in titel II van het Statuut van de ambtenaren van de EU dat is aangenomen op grond van artikel 336 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)⁴, bestaan er momenteel echter geen gemeenschappelijke ethische minimumnormen voor leden en geen formele mechanismen voor het vaststellen, coördineren of uitwisselen van standpunten tussen de instellingen over de ethische normen die van hun leden worden verwacht. Deze leemte en het gebrek aan gemeenschappelijke ethische minimumnormen voor leden moeten door dit initiatief worden opgevuld door de voorgestelde oprichting van een Ethisch Orgaan waaraan de leden van alle EU-instellingen zijn onderworpen.

De Commissie heeft haar goedkeuring gehecht aan dit voorstel voor een akkoord tussen de instellingen en de twee adviesorganen dat betrekking heeft op alle in artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) genoemde instellingen en organen. Dit voorstel zal dienovereenkomstig worden toegezonden aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank, de Europese Rekenkamer, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Investeringsbank kan op verzoek ook partij worden bij het akkoord, nadat het in werking is getreden.

Het voorgestelde akkoord voorziet ook in regelingen die andere organen, bureaus en agentschappen van de Unie dan de deelnemende instellingen de mogelijkheid bieden om vrijwillig alle huidige en toekomstige gemeenschappelijke normen die door het Ethisch Orgaan zijn of worden ontwikkeld, toe te passen op de regels die gelden voor de personen die een vergelijkbare functie vervullen met die welke onder dit akkoord vallen, maar die geen personeelsleden zijn. In dit geval zal het betrokken orgaan, bureau of agentschap deelnemen aan een gedachtewisseling met het Ethisch Orgaan over hun respectieve interne regels. De gedachtewisseling vindt plaats wanneer nieuwe normen worden ontwikkeld of wanneer bestaande normen worden herzien.

2. Een interinstitutionele benadering van ethiek en integriteit

³ [Speciaal verslag nr. 13/2019: De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eud-justice/eud-justice-portal/13-2019)

⁴ De rechten en plichten van het personeel worden uiteengezet in de artikelen 11 tot en met 26 bis; overeenkomstig artikel 10 is een interinstitutioneel comité voor het Statuut opgericht; artikel 110 voorziet in een verplichting om het interinstitutionele comité voor het Statuut te raadplegen wanneer een instelling algemene uitvoeringsbepalingen aanneemt; bovendien voorziet dit artikel in een verplichting voor de instellingen om elkaar regelmatig te raadplegen over de toepassing van het Statuut en in de oprichting van een register van de regels van alle instellingen die het Statuut toepassen.

Op grond van de institutionele autonomie van de instellingen, een beginsel van het EU-recht, dient elke instelling zelf de interne regels vast te stellen die op haar leden van toepassing zijn. Het is echter in het belang van de burgers en van alle instellingen dat elke instelling een sterk ethisch kader voor haar leden heeft. De reputatie van de EU als geheel hangt af van de reputatie van alle instellingen en het ethisch gedrag van al hun leden.

In de politieke beleidslijnen van de voorzitter van de Commissie werd steun uitgesproken voor de oprichting van een dergelijk Interinstitutioneel Ethisch Orgaan en sindsdien werkt de Commissie hieraan in samenwerking met andere EU-instellingen.

In zijn resolutie van 16 september 2021 onderstreepte het Europees Parlement dat “een onafhankelijk en gemeenschappelijk EU-orgaan voor ethiek de consistente en volledige toepassing van ethische normen binnen de EU-instellingen beter zou kunnen waarborgen om ervoor te zorgen dat openbare besluiten met oog voor het algemeen belang en het vertrouwen van de burgers in de EU-instellingen worden genomen”.

Zoals hierboven uitgelegd, is een van de aanbevelingen in het speciale verslag⁵ van de Rekenkamer over de ethische kaders van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie nu juist dat de gecontroleerde instellingen zich meer moeten inspannen om goede praktijken op het gebied van ethische kwesties te delen.

Het is inderdaad niet alleen van belang dat elke Europese instelling duidelijke regels voor ethiek en transparantie opstelt en toepast. Het is ook van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat alle instellingen:

- duidelijke, transparante en even strenge normen inzake integriteit en onafhankelijkheid hanteren, met inachtneming van de onderlinge verschillen, waar van toepassing; en
- vergelijkbare efficiënte controle- en handhavingsmechanismen hebben.

Dit doel kan worden bereikt door de oprichting van een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan, met volledige inachtneming van de autonomie van elke instelling. Het zal de deelnemende instellingen in staat stellen om van elkaars ervaringen te profiteren, van elkaar te leren en een gemeenschappelijke reeks ethische minimumnormen vast te stellen.

Een gemeenschappelijke reeks minimumnormen, een gemeenschappelijke cultuur voor de leden van alle instellingen, een beter begrip van het ethische kader bij het publiek, en meer duidelijkheid over wat acceptabel is en wat niet, voor iedereen binnen en buiten de instellingen, en over de manier waarop instellingen ervoor zorgen dat de regels correct worden toegepast, zouden een aanzienlijke verbetering betekenen.

Dit interinstitutionele initiatief zal aantonen dat alle instellingen belang hechten aan hoge ethische normen en de toepassing daarvan, en zal zo bijdragen aan de versterking van het vertrouwen in de instellingen en hun leden.

Met de oprichting van het Ethisch Orgaan zal er voor het eerst een formeel mechanisme zijn voor coördinatie en gedachtewisseling tussen instellingen en voor het vaststellen van gemeenschappelijke normen voor het ethisch gedrag van hun leden.

Andere initiatieven die bijdragen aan de oprichting van open, transparante en op ethiek gerichte instellingen hebben het belang van een interinstitutionele aanpak al aangetoond.

⁵ [Speciaal verslag nr. 13/2019: De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019R13)

Wat het personeel van de EU-instellingen betreft, zijn de bestaande structuren en mechanismen succesvol gebleken om tot een gemeenschappelijke interinstitutionele aanpak te komen wanneer het onderwerp daarom vraagt. Om te beginnen is het personeel van alle instellingen onderworpen aan de gemeenschappelijke en gedetailleerde verplichtingen die zijn vastgelegd in de artikelen 11 tot en met 24 van het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie, die door het Parlement en de Raad is aangenomen op grond van artikel 336, VWEU. Dit garandeert de toepassing van identieke normen en regels voor het gehele ambtenarenapparaat van de EU. Elke instelling heeft interne regels aangenomen om uitvoering te geven aan dit Statuut, ook op het gebied van ethiek. Om transparantie mogelijk te maken en een consistente toepassing van het Statuut te bevorderen, worden de regels ter uitvoering van het Statuut opgenomen in een register dat wordt bijgehouden door het Hof van Justitie van de Europese Unie en dient de Commissie om de drie jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in (artikel 110 van het Statuut) over die regels. Uit het laatste verslag⁶ blijkt dat er tijdens de verslagperiode verdere convergentie was tussen de instellingen over een aanzienlijk aantal onderwerpen van uitvoeringsregels, waaronder op het gebied van ethiek en integriteit.

Om deze gevestigde mechanismen voor de coördinatie van personeelsregels optimaal te benutten, nodigt de Commissie alle instellingen die aan het Statuut zijn onderworpen, uit om prioritair na te gaan of er ruimte is voor de uitwisseling van goede praktijken en nuttige ervaringen en, waar nodig, op welke gebieden de personeelsregels verder kunnen worden aangepast. Deze werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd op het niveau van het College van Hoofden van de Administratie. Personeelsleden vallen buiten het toepassingsgebied van dit akkoord, aangezien er al interinstitutionele coördinatiemechanismen voor ethische kwesties van personeelsleden bestaan. Binnen de grenzen van het Statuut en via het College van Hoofden van de Administratie moeten de partijen bij dit akkoord zich ertoe verbinden te streven naar een niveau van normen dat gelijkwaardig is aan de normen die het Ethisch Orgaan hanteert voor directeuren-generaal en dergelijken. In het kader van de interinstitutionele dialoog moet ook worden nagegaan of de regels en praktijken met betrekking tot de bekendmaking van informatie over bijeenkomsten van hun hogere leidinggevendenden met organisaties en zelfstandigen over kwesties in verband met de besluitvorming en de beleidsuitvoering in de Unie in het kader van de dialoog met betrokkenen op elkaar kunnen worden afgestemd. De Commissie is bereid haar ervaring te delen, voortbouwend op de tenuitvoerlegging van haar interne besluit op dit gebied⁷ gedurende bijna tien jaar.

Het Interinstitutioneel Akkoord over een verplicht transparantieregister, dat in 2021 werd gesloten tussen de Commissie, het Parlement en, voor het eerst, de Raad, bouwt voort op de positieve ervaring met een eerder akkoord uit 2014 en toont de relevantie van een interinstitutionele aanpak op dat gebied. In dit akkoord zijn beginselen en regels vastgelegd voor een gecoördineerde aanpak van zowel transparante als ethische belangenvertegenwoordiging, en voor transparante en ethische interacties tussen de drie genoemde EU-instellingen en belangenvertegenwoordigers op EU-niveau.

⁶ Verslag van 28 mei 2021 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de bepalingen die door het tot aanstelling bevoegde gezag van elke instelling werden vastgesteld om uitvoering te geven aan het Statuut ([COM\(2021\) 258 final](#)).

⁷ Besluit van de Commissie van 25 november 2014 betreffende het openbaar maken van informatie over bijeenkomsten van directeuren-generaal van de Commissie en organisaties of als zelfstandige werkzame personen ([PB L 343 van 28.11.2014, blz. 19](#)).

Het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 tussen het Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) is een ander voorbeeld van de relevantie van de interinstitutionele aanpak voor de tenuitvoerlegging van regels inzake ethiek en integriteit⁸. Het akkoord garandeert dat onderzoeken in alle instellingen van de Unie onder gelijkwaardige voorwaarden worden uitgevoerd.

3. Een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan

3.1. Samenstelling

De taak van het Ethisch Orgaan is het ontwikkelen van gemeenschappelijke ethische minimumnormen voor het gedrag van de leden van de in artikel 13, VEU genoemde instellingen en adviesorganen en van de Europese Investeringsbank, indien zij verzoekt deel te nemen.

Het Ethisch Orgaan zal bestaan uit één lid van elke deelnemende instelling, die in het akkoord wordt aangeduid als “partij”. Om een soepele en ononderbroken werking van het Ethisch Orgaan te waarborgen, wijst elke partij één vast lid en één plaatsvervanger aan.

De vertegenwoordiger van een partij heeft in beginsel het niveau van een vicevoorzitter. Er moet echter rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de rol van elke instelling. Daarom voorziet het voorgestelde akkoord in flexibiliteit voor elke partij om een andere vertegenwoordiger dan een vicevoorzitter aan te stellen, wanneer een dergelijke functie binnen de partij niet bestaat of een dergelijke keuze ongepast zou zijn.

De functie van voorzitter van het Ethisch Orgaan rouleert jaarlijks volgens de in artikel 13, VEU vermelde volgorde. Indien de Europese Investeringsbank een volwaardige partij wordt, zal zij het voorzitterschap bekleden na in artikel 13, VEU genoemde partijen.

Het Ethisch Orgaan wordt bij zijn werkzaamheden bijgestaan door vijf onafhankelijke deskundigen die als waarnemers optreden en die worden benoemd volgens een door de Commissie vast te stellen procedure en met inachtneming van hun bekwaamheid, ervaring met functies op hoog niveau, onafhankelijkheid en professionele kwaliteiten. Zij wonen elke vergadering van het Ethisch Orgaan bij en geven advies over ethische kwesties in verband met het mandaat van het Ethisch Orgaan. Zij brengen ook advies uit met het oog op een gedachtewisseling binnen het Ethisch Orgaan over de afstemming van de interne regels van de partijen op de normen.

Bij de benoeming van de onafhankelijke deskundigen streven de partijen naar genderevenwicht.

De leden van het Ethisch Orgaan worden ondersteund door een secretariaat, dat een gezamenlijke operationele structuur zal zijn die formeel bij de Commissie is ondergebracht. Het dient te bestaan uit de afdelingshoofden, of gelijkwaardige functiebekleders, die in elke deelnemende instelling verantwoordelijk zijn voor de ethiek van de leden en hun respectieve medewerkers en die voor dit doel zijn aangewezen. De persoon die deze functie bij de

⁸ In het akkoord wordt eraan herinnerd dat OLAF (overeenkomstig Besluit 1999/352/EG, EGKS, Euratom van de Commissie) onderzoeken kan instellen naar ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die kunnen worden aangemerkt als een niet-nakoming van de verplichtingen van ambtenaren of andere personeelsleden van de Unie die aanleiding tot tuchtrechtelijke en, eventueel, strafrechtelijke maatregelen kan geven, of als een niet-nakoming van vergelijkbare verplichtingen van leden, leidinggevenden of personeelsleden die niet aan het Statuut onderworpen zijn.

Commissie bekleedt, treedt op als coördinator voor het secretariaat, tenzij de Commissie in overleg met de partijen een andere persoon aanwijst.

3.2. Taken

Het Ethisch Orgaan heeft drie hoofdtaken, namelijk:

- gemeenschappelijke minimumnormen ontwikkelen die van toepassing zijn op alle partijen en hun leden, alsmede de aanzet geven tot de herziening ervan, indien nodig;
- van gedachten wisselen op basis van de beoordeling door een partij van de afstemming van haar eigen interne regels op bovengenoemde normen;
- samenwerking bevorderen tussen de partijen inzake kwesties van gemeenschappelijk belang met betrekking tot het gedrag van hun leden, alsmede uitwisselingen met andere openbare instanties of internationale organisaties waarvan de activiteiten relevant zijn voor de regels of normen inzake ethiek en integriteit.

De vaststelling van ethische regels en procedures en de toepassing ervan op afzonderlijke gevallen blijft een zaak van elke instelling, met volledige inachtneming van hun autonomie en onafhankelijkheid.

Andere organen, bureaus en agentschappen van de Unie dan de deelnemende instellingen mogen vrijwillig alle huidige en toekomstige gemeenschappelijke minimumnormen die door het Ethisch Orgaan zijn of worden ontwikkeld, toepassen op de regels die gelden voor de personen die een functie vervullen die vergelijkbaar is met die welke onder dit akkoord vallen, maar die geen personeelsleden zijn. In dit geval zullen zij deelnemen aan een gedachtewisseling met de leden van het Ethisch Orgaan over hun interne regels op gebieden waarvoor normen zijn ontwikkeld. Zij wijzen een vertegenwoordiger aan voor deze gedachtewisseling. Dezelfde gedachtewisseling vindt plaats wanneer nieuwe normen worden ontwikkeld of wanneer bestaande normen worden herzien.

3.3. Gebieden waarvoor normen worden ontwikkeld

Het Ethisch Orgaan zal gemeenschappelijke minimumnormen ontwikkelen op een bepaald aantal gebieden, die terdege rekening houden met het belang van deze gebieden voor de onafhankelijkheid en integriteit van de leden en de instellingen waartoe zij behoren. De normen moeten ook activiteiten omvatten om de naleving in elke instelling te bevorderen (bewustmaking) en te controleren. Elke partij kan te allen tijde aan het Ethisch Orgaan voorstellen om gemeenschappelijke minimumnormen op andere gebieden te ontwikkelen. Het Ethisch Orgaan zal hierover bij consensus beslissen. De normen moeten gemeenschappelijk zijn voor alle partijen en moeten daarom zodanig worden ontworpen dat de verschillende institutionele structuren of rollen in acht worden genomen.

De normen moeten gemeenschappelijk zijn voor alle partijen en betrekking hebben op de risico's waarmee zij – en hun leden – worden geconfronteerd. De door het Ethisch Orgaan ontwikkelde normen zullen in geen geval aanleiding geven tot een verlaging van de normen die mogelijk al door een partij voor hetzelfde thema worden toegepast.

De normen zullen betrekking hebben op de volgende gebieden:

- **Normen voor te declareren belangen en activa.** Bepaalde belangen en activa van leden kunnen leiden tot een belangenconflict bij de uitoefening van de taken van een lid of op een andere manier relevant zijn voor de uitoefening van taken. Gemeenschappelijke normen

zouden alle partijen helpen na te denken over de categorieën van belangen en activa die mogelijk een risico kunnen vormen voor de onafhankelijkheid en integriteit van de leden. Gemeenschappelijke normen moeten de partijen er ook toe bewegen na te denken over de juiste regels en procedures in elke instelling die moeten worden toegepast om deze verklaringen te onderzoeken.

- **Normen voor nevenactiviteiten/externe activiteiten van leden.** Het is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat het uitvoeren van dergelijke activiteiten, waar van toepassing, de beschikbaarheid van de leden voor het uitvoeren van hun institutionele taken niet in gevaar brengt en daarmee niet onverenigbaar is. Dergelijke activiteiten mogen de onafhankelijkheid van de leden niet in gevaar brengen, en zodoende twijfel laten ontstaan bij het publiek over de onafhankelijkheid van de instelling waartoe zij behoren. De normen moeten betrekking hebben op de risico's van bepaalde activiteiten die aanleiding kunnen geven tot belangenconflicten of die, met name wanneer het om bezoldigde activiteiten gaat, kunnen leiden tot een conflict tussen de noodzakelijke onafhankelijkheid als lid en de uitvoering van taken in verband met deze externe activiteiten.
- **Normen voor het aanvaarden van door derden aangeboden geschenken, gastvrijheid of reizen.** Leden zijn niet belast met een openbaar ambt of een openbaar mandaat om persoonlijk voordeel te halen uit deze functies. Het aannemen van geschenken in welke vorm dan ook of gastvrijheid van bronnen buiten de instelling leidt, wanneer deze de waarde van symbolische beleefdheid overstijgen of niet worden gedeclareerd, tot risico's op belangenconflicten en vermoedens van beïnvloeding, of de schijn daarvan, van het besluitvormingsproces. De normen zullen helpen om deze risico's effectief aan te pakken.
- **Normen voor het aanvaarden van onderscheidingen/prijzen/eerbewijzen gedurende het mandaat.** Zoals voor geschenken en gastvrijheid, kan het aanvaarden van onderscheidingen/prijzen/eerbewijzen door leden van bronnen buiten de instelling, vanwege de band die met de bron wordt gecreëerd, leiden tot risico's op belangenconflicten en een gebrek aan onafhankelijkheid. De normen zullen bijdragen tot afstemming van de beoordeling van de reden voor de onderscheidingen en de mogelijke gevolgen voor de onafhankelijkheid van het lid.
- **Normen voor voorwaardelijkheid en transparantiemaatregelen, met name wat betreft bijeenkomsten met belangenvertegenwoordigers en de openbaarmaking daarvan.** Een voortdurende dialoog met belanghebbenden en belangenvertegenwoordigers maakt deel uit van het democratische systeem van de EU en kan waardevolle input opleveren voor het voorstellen en uitvoeren van wetgeving of beleid waarin ten volle rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het betrokken gebied. Een transparante omkadering van een dergelijke dialoog is echter van essentieel belang, om te voorkomen dat de instelling of haar leden het risico lopen dat de dialoog – zelfs onbedoeld – ten voordele van een specifieke belangengroep wordt gevoerd, met mogelijk nadelige gevolgen voor het vertrouwen van het publiek en het algemene belang van de Europese Unie. Er bestaan bepaalde gemeenschappelijke normen met betrekking tot bijeenkomsten met belangenvertegenwoordigers en de openbaarmaking van informatie daarover sinds het Parlement, de Raad en de Commissie het interinstitutioneel akkoord over het transparantieregister hebben gesloten, maar de interne regels en praktijken van de drie instellingen verschillen onderling. Daarom lijken ook gemeenschappelijke normen noodzakelijk. De voorwaardelijkheid en transparantiemaatregelen zijn van toepassing op andere gebieden dan bijeenkomsten en de openbaarmaking van informatie daarover, zoals de toegang tot de gebouwen van de instellingen, als dit nodig wordt geacht om een transparante en ethische belangenvertegenwoordiging te garanderen. Ook voor deze andere gebieden moeten gemeenschappelijke minimumnormen worden ontwikkeld.

- **Normen voor het omgaan met postmandaatactiviteiten van voormalige leden en de transparantie daarvan.** Postmandaatactiviteiten brengen het risico met zich mee dat leden gevoelige informatie gebruiken ten voordele van een nieuwe werkgever, cliënt of beroepsgroep, dat zij ten onrechte gebruikmaken van contacten of relaties die zij in het kader van hun voormalige functie hebben opgebouwd om beslissingen van de instellingen in de toekomst te beïnvloeden, of dat zij twijfels uiten over beslissingen die door houders van een openbaar ambt zijn genomen terwijl zij in functie waren. Gemeenschappelijke normen zouden betrekking kunnen hebben op de voorwaarden voor het toestaan van dergelijke activiteiten, de transparantie ervan en bepaalde daarmee verband houdende beperkingen.
- **Normen voor de uitvoering van het gemeenschappelijk kader, onder andere wat betreft het toezicht op de naleving en het zorgen voor follow-up in geval van overtredingen.** Normen voor het gedrag van leden zijn essentieel, maar op zichzelf niet voldoende: zij moeten worden aangevuld met concrete en doeltreffende uitvoerings- en controlemechanismen en met mechanismen ter versterking van een gemeenschappelijke cultuur van ethiek en integriteit, met name via voorlichting en bewustmaking. Gemeenschappelijke normen kunnen betrekking hebben op de interne adviesfuncties die de bevoegde autoriteiten bijstaan bij hun beoordeling van een bepaalde zaak, of rechtstreeks de leden bijstaan, met name de samenstelling van interne ethische organen en hun taken. Zij hebben ook betrekking op de procedures voor toezicht op naleving en het opvolgen van zaken in geval van overtredingen. Normen kunnen ook betrekking hebben op mechanismen waarmee vermoedens van overtreding van interne regels op een gebied dat onder de normen valt, door een lid aan OLAF en aan de betrokken instelling kunnen worden gemeld, met inbegrip van vervolgacties naar aanleiding van de melding en de bescherming van de melders tegen vergelding.
- **Normen voor de openbaarmaking van informatie die op grond van de voorgaande punten is verzameld.** Transparantie is een kernelement van een democratische Unie die het vertrouwen en de steun van de burgers geniet. Het Ethisch Orgaan moet transparantienormen ontwikkelen op de hierboven genoemde gebieden, met volledige inachtneming van de EU-regels inzake gegevensbescherming⁹, bijvoorbeeld met betrekking tot de openbaarmaking van individuele belangen, door middel van specifieke verklaringen om twijfels te voorkomen over de onafhankelijkheid van de leden en van de instellingen waartoe zij behoren. Transparantie houdt ook in dat alle normen die door het Ethisch Orgaan zijn ontwikkeld, en alle toepasselijke regels in elke instelling op alle gebieden die onder de normen vallen, openbaar worden gemaakt, in het bijzonder op de website van het Ethisch Orgaan.

3.4. Het Ethisch Orgaan in de interinstitutionele architectuur

In de politieke beleidslijnen van de Commissie werd steun uitgesproken voor de oprichting van een “onafhankelijke instantie voor ethiek voor alle EU-instellingen samen”, aangezien alle instellingen een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van het vertrouwen in de EU. De Commissie is daarom van mening dat een akkoord tussen alle instellingen, op basis van hun institutionele autonomie, de juiste administratieve aanpak is, aangezien alle EU-instellingen hieraan kunnen deelnemen.

⁹ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39).

De opzet van het Ethisch Orgaan zal de autonomie en onafhankelijkheid van elke instelling eerbiedigen, evenals het institutionele evenwicht en de verschillende bepalingen in de Verdragen voor de leden van de verschillende instellingen. De Verdragen, en met name artikel 13, lid 2, VEU, stellen een systeem van “checks-and-balances” op EU-niveau in: een dergelijk evenwicht kan niet ongedaan worden gemaakt of gewijzigd door een akkoord tussen de EU-instellingen.

De bevoegdheden van het Ethisch Orgaan doen geen afbreuk aan het prerogatief van elke instelling om interne regels vast te stellen en besluiten te nemen met betrekking tot haar leden. De toepassing van de interne regels is de primaire verantwoordelijkheid van elke instelling, die wordt uitgeoefend binnen het systeem van institutioneel evenwicht met checks-and-balances dat door de Verdragen is ingesteld.

De door het Ethisch Orgaan ontwikkelde normen zullen echter een gemeenschappelijke minimumnorm vormen die ertoe dient de ethische kaders die van toepassing zijn op de leden van alle deelnemende instellingen, verder op elkaar af te stemmen, maar zonder hen te dwingen één gemeenschappelijke reeks ethische regels aan te nemen die voor allen geldt.

Het Ethisch Orgaan zal zich niet mengen in de onderzoekstaken van de volgende instanties of deze op enigerlei wijze beperken (en dus elke overlapping voorkomen):

- het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF), dat aanzienlijke bevoegdheden en expertise heeft in het onderzoeken van ernstige schendingen van de ambtsplichten van leden. Alle instellingen, organen, bureaus en agentschappen moeten het mandaat van OLAF volledig erkennen en ondersteunen;
- het Europees Openbaar Ministerie, dat strafbare feiten kan onderzoeken die de financiële belangen van de Unie schaden, ook wanneer deze gepleegd zijn door leden van de instellingen, en dat een beroep kan doen op de bevoegdheden en maatregelen waarin Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad voorziet;
- nationale politie- en vervolgingsautoriteiten die elk strafbaar feit van een lid kunnen onderzoeken en die een beroep kunnen doen op de bevoegdheden en maatregelen van de nationale strafprocedures. Dit omvat de vervolging van strafbare feiten, zoals fraude en corruptie, waarvoor de Commissie op 3 mei een corruptiebestrijdingspakket heeft gepresenteerd, zoals aangekondigd door voorzitter Von der Leyen in haar toespraak over de Staat van de Unie van 2022. Dit pakket omvat een voorstel om de EU-regels inzake definities en sancties voor corruptiedelicten bij te werken en te harmoniseren, om hoge normen in de strijd tegen corruptie te waarborgen, en is volledig van toepassing op de leden van alle EU-instellingen en op het personeel van de EU;
- de Europese Ombudsman, die onderzoeken kan instellen naar vermoedens van wanbeheer door de instellingen en toegang kan eisen tot informatie en documenten die in het bezit zijn van de instellingen.

In overeenstemming met de Verdragen zullen de deelnemende instellingen voor de uitvoering van dit akkoord loyaal met elkaar samenwerken.

4. Conclusie

De Europese instellingen moeten in hun respectieve missies kunnen vertrouwen op het onberispelijke gedrag van hun leden. Hoewel de discussies over de oprichting van een interinstitutioneel ethisch orgaan niet nieuw zijn, is er een nieuw momentum en een sterke vastberadenheid om dit te realiseren, en daarbij de specifieke kenmerken en onafhankelijkheid van alle verschillende EU-instellingen in stand te houden. De oprichting van dit Ethisch Orgaan zal een aanvulling zijn op het bestaande ethische kader en zal het vertrouwen in de EU-instellingen en in de mensen die voor hen werken helpen consolideren en versterken. De oprichting van dit Ethisch Orgaan zal een belangrijke stap zijn om ervoor te zorgen dat de instellingen van de Europese Unie aan de hoogste normen van onafhankelijkheid en integriteit voldoen en deze toepassen.

De Commissie stelt daarom een akkoord voor tussen alle EU-instellingen en adviesorganen die zijn genoemd in artikel 13, VEU, dat bij deze mededeling is gevoegd. In een geest van oprechte samenwerking moeten de betrokken instellingen ernaar streven zo spoedig mogelijk overeenstemming te bereiken over de bijgevoegde ontwerp tekst, en wel op een zodanig tijdstip dat het Interinstitutioneel Ethisch Orgaan vóór de volgende Europese verkiezingen kan worden opgericht. De Europese Investeringsbank kan op verzoek ook volledig partij worden bij het akkoord, nadat het in werking is getreden. Andere organen, bureau en agentschappen van de Unie dan de partijen kunnen besluiten vrijwillig alle huidige of toekomstige gemeenschappelijke minimumnormen die door het Ethisch Orgaan zijn of worden ontwikkeld, toe te passen op de regels die gelden voor de personen die een functie vervullen die vergelijkbaar is met die welke onder dit akkoord vallen, maar die geen personeelsleden zijn. In dit geval zullen zij deelnemen aan een gedachtewisseling met de leden van het Ethisch Orgaan over hun respectieve interne regels op gebieden waarvoor normen zijn ontwikkeld. Dezelfde gedachtewisseling vindt plaats wanneer nieuwe normen worden ontwikkeld of wanneer bestaande normen worden herzien.

Dit voorstel maakt deel uit van een breder pakket maatregelen van de Commissie om de integriteit te bevorderen en het democratische systeem van de Unie te verdedigen.

Zoals aangekondigd in de toespraak over de Staat van de Unie van 2022, heeft de Commissie op 3 mei een corruptiebestrijdingspakket gepresenteerd. Het pakket omvat een voorstel voor een richtlijn met nieuwe en strengere regels om corruptiedelicten strafbaar te stellen en de sancties in de hele EU te harmoniseren, en een voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, gesteund door de Commissie, om een speciale sanctieregeling in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) in te stellen om ernstige corruptiedelicten wereldwijd aan te pakken. Deze nieuwe maatregelen leggen sterk de nadruk op preventie en het creëren van een cultuur van integriteit waarin corruptie niet wordt getolereerd, en versterken tegelijkertijd bestaande handhavinginstrumenten, zoals de klokkenluidersbeschermingsrichtlijn van 2019, waarmee ze in synergie zullen functioneren.

Een ander aanverwant initiatief dat in de toespraak over de Staat van de Unie van 2022 werd aangekondigd, is het pakket voor de verdediging van de democratie.

Deze initiatieven zullen, samen met het onderhavige voorstel, het institutionele kader van de Unie verder versterken en zorgen voor een nog hogere mate van transparantie en integriteit, waardoor het vertrouwen van de EU-burgers in hun democratische stelsel wordt versterkt.