

Bruksela, 8 czerwca 2023 r.
(OR. en)

10411/23

AG 48
INST 209
JAI 822

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	8 czerwca 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 311 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI EUROPEJSKIEJ DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 311 final.

Załącznik: COM(2023) 311 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.6.2023 r.
COM(2023) 311 final

**KOMUNIKAT KOMISJI EUROPEJSKIEJ DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII
EUROPEJSKIEJ, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki

1. Wprowadzenie

Demokracja w Unii Europejskiej może rozwijać się tylko w atmosferze wzajemnego zaufania między społeczeństwem a służącymi mu instytucjami. Demokracja jest tak silna jak silne jest jej umocowanie. Potwierdza się to niezależnie od sytuacji, a szczególnego znaczenia nabiera w obecnych czasach, gdy obywatele całej UE cierpią z powodu licznych kryzysów i muszą być w stanie zaufać unijnym instytucjom oraz tym, którzy nimi kierują. Istotną częścią dobrych rządów są solidne ramy etyki i przejrzystości, które i pomagają w zapobieganiu zjawiskom takim, jak korupcja i nadmierna ingerencja w procesy demokratyczne.

Już dzisiaj Unia Europejska działa zgodnie z wysokimi normami dotyczącymi sprawowania rządów i etyki. W sytuacjach, w których dochodzi do uchybień lub błędów, stosuje się zasady i procedury mające na celu ich naprawienie. Aby utrzymać i stale pogłębiać zaufanie obywateli do instytucji UE i ich przywódców, konieczne jest postępowanie zgodnie z rygorystycznymi zasadami uczciwości i przejrzystości, które muszą być w pełni przestrzegane. Zasady te są również niezbędne do ochrony niezależności instytucji i uczciwości procesu decyzyjnego w każdej z nich oraz demokratycznej legitymacji Unii jako całości. Aby te zasady i procedury spełniały swoje zadanie i aby pozostawały w zgodzie z oczekiwaniami obywateli, muszą być stale aktualizowane.

Niniejsza inicjatywa jest zatem spójna z działaniami Komisji na rzecz praworządności, z pakietem antykorupcyjnym¹, który Komisja przedstawiła 3 maja, z planowanym pakietem na rzecz obrony demokracji oraz z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości, zawartym między Parlamentem, Radą i Komisją 20 maja 2021 r.²

Etyka jest podstawą funkcjonowania instytucji Unii i osób, które w nich służą. W związku z tym w Traktatach UE ustanowiono szereg zasad i reguł w celu zagwarantowania, aby członkowie instytucji postępowali właściwie w odniesieniu do ich niezależności i uczciwości. Większość instytucji zdecydowała się wdrożyć te zasady i reguły bardziej szczegółowo, czy to w swoich regulaminach, czy w kodeksach postępowania swoich członków, czy też stosując oba te rozwiązania.

W instytucjach UE funkcjonują jednak różne ramy etyczne obowiązujące ich członków, oparte na różnych postanowieniach Traktatów. Pewne różnice można wprawdzie wyjaśnić różnymi rolami, jakie poszczególne instytucje pełnią na mocy Traktatów, oraz różnym poziomem ryzyka związanego z wykonywaniem obowiązków przez członków tych instytucji, stało się jednak jasne, że potrzebny jest wspólny zbiór podstawowych norm etycznych, jak również nawiązanie współpracy między instytucjami w tym zakresie.

Gdy pod koniec ubiegłego roku pojawiły się informacje i doniesienia na temat bardzo poważnych nieprawidłowości, pokazało to, że niezależnie od tego, gdzie ma to miejsce i ile osób jest zamieszanych, szkodzi to wszystkim instytucjom UE. W wyniku tych wydarzeń pojawiły się głosy wzywające do przyjęcia bardziej rygorystycznych zasad, ale także do dalszego ujednolicenia zasad i mechanizmów ich egzekwowania w celu rozwiania obaw

¹ [Działania antykorupcyjne: Surowsze przepisy na rzecz zwalczania korupcji](#)

² Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości, Dz.U. L 207 z 11.6.2021, s. 1, [EUR-Lex - 32021Q0611\(01\) - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

i zagwarantowania, aby obowiązujące zasady były spójne i łatwe do zrozumienia zarówno dla członków instytucji, jak i dla obywateli.

W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 13/2019³ Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że Parlament Europejski, Rada i Komisja wprowadziły w dużej mierze odpowiednie ramy etyczne (zarówno w odniesieniu do członków, jak i pracowników). Trybunał wskazał również pewne obszary, w których możliwe jest ulepszenie szczegółowości, jasności i poziomu wytycznych oraz ich zharmonizowanie. W sprawozdaniu Trybunał wskazał ponadto na możliwość wymiany dobrych praktyk w kwestiach etycznych między instytucjami.

Jednak w przeciwieństwie do pracowników, w tym kadry kierowniczej najwyższego szczebla, którzy podlegają szczegółowym wymogom etycznym określonym przez prawodawcę w tytule II regulaminu pracowniczego UE przyjętego na podstawie art. 336 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴, nie istnieją obecnie wspólne minimalne normy etyczne obowiązujące członków instytucji ani formalne mechanizmy umożliwiające ustalenia, koordynację lub wymianę opinii między instytucjami w kwestii norm etycznych, których powinni przestrzegać ich członkowie. To właśnie tej luce, a także brakowi wspólnych minimalnych norm etycznych dotyczących członków instytucji, ma zaradzić niniejsza inicjatywa – zaproponowano w niej utworzenie organu ds. etyki, któremu podlegaliby członkowie wszystkich instytucji Unii.

Komisja przyjęła niniejszy wniosek dotyczący porozumienia między instytucjami i dwoma organami doradczymi; ma ono obejmować wszystkie instytucje i organy wymienione w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Niniejszy wniosek zostanie odpowiednio przekazany do Parlamentu Europejskiego, członków Rady Europejskiej, Rady, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Bank Inwestycyjny również może zostać Stroną niniejszego porozumienia po jego wejściu w życie, o ile złoży odpowiedni wniosek.

Proponowane porozumienie przewiduje również ustalenia, które umożliwią organom i jednostkom organizacyjnym Unii, innym niż instytucje uczestniczące, dobrowolne stosowanie całego zbioru obowiązujących już dziś lub wprowadzonych w przyszłości wspólnych norm opracowanych przez organ ds. etyki w odniesieniu do zasad mających zastosowanie do osób innych niż członkowie personelu, które pełnią funkcję zbliżoną do funkcji objętych niniejszym porozumieniem. W takim przypadku dany organ, urząd lub agencja weźmie udział w wymianie opinii z organem ds. etyki na temat swoich odpowiednich zasad wewnętrznych. Taka wymiana opinii będzie miała miejsce w przypadku opracowywania nowych lub aktualizacji istniejących norm.

2. Międzyinstytucjonalne podejście do etyki i uczciwości

³ [Sprawozdanie specjalne nr 13/2019: Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE: obszar, który można udoskonalić \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu-justice/justice-portal/content/special-report-13-2019-ethical-framework-controlled-institutions-eu-area-which-can-improved-europa.eu)

⁴ Prawa i obowiązki pracowników określono w art. 11–26a; W art. 10 ustanowiono międzyinstytucjonalny Komitet ds. Regulaminu Pracowniczego, w art. 110 przewidziano obowiązek zasięgnięcia opinii międzyinstytucjonalnego Komitetu ds. Regulaminu Pracowniczego, jeżeli instytucja przyjmuje ogólne przepisy wykonawcze; przewidziano ponadto obowiązek, aby instytucje regularnie przeprowadzały wzajemne konsultacje dotyczące stosowania regulaminu pracowniczego oraz ustanowiono rejestr przepisów wszystkich instytucji wykonujących unijny regulamin pracowniczy.

Częścią autonomii instytucjonalnej każdej instytucji, która to autonomia stanowi zasadę prawa UE, jest możliwość samodzielnego przyjmowania zasad wewnętrznych mających zastosowanie do jej członków. Jednak w interesie obywateli i wszystkich instytucji jest, aby każda z tych ostatnich posiadała solidne ramy etyczne obowiązujące w odniesieniu do jej członków. Reputacja UE jako całości zależy od reputacji wszystkich instytucji i tego, czy wszyscy ich członkowie postępują w sposób etyczny.

W wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji wyrażono poparcie dla utworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki i od tego czasu Komisja, wraz z innymi instytucjami UE, pracuje nad osiągnięciem tego celu.

W swojej rezolucji z 16 września 2021 r. Parlament Europejski podkreślił, że „jeden niezależny unijny organ ds. etyki mógłby zapewnić spójne i pełne stosowanie norm etycznych we wszystkich instytucjach UE, aby zagwarantować, że decyzje publiczne są podejmowane w imię wspólnego dobra, w trosce o zaufanie obywateli do instytucji UE”.

Jak wyjaśniono powyżej, jednym z zaleceń zawartych w sprawozdaniu specjalnym⁵ Trybunału Obrachunkowego w sprawie ram etycznych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji jest właśnie to, aby kontrolowane instytucje podjęły dalsze działania na rzecz wymiany dobrych praktyk dotyczących kwestii etycznych.

Istotne jest nie tylko to, aby każda instytucja europejska określała i stosowała jasne zasady dotyczące etyki i przejrzystości. Niezwykle ważne jest również zapewnienie, aby wszystkie instytucje:

- stosowały jasne, przejrzyste i równie wysokie normy uczciwości i niezależności, w stosownych przypadkach z należyтым uwzględnieniem różnic między tymi instytucjami; oraz
- posiadały podobne skuteczne mechanizmy kontroli i egzekwowania.

Ustanowienie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki może pomóc w osiągnięciu tego celu, przy pełnym uwzględnieniu autonomii poszczególnych instytucji. Pozwoli to uczestniczącym instytucjom korzystać z wzajemnych doświadczeń, uczyć się od siebie nawzajem, a także określić wspólny zbiór etycznych norm minimalnych.

Znaczącą poprawę można osiągnąć dzięki opracowaniu wspólnego zbioru norm minimalnych, ukształtowaniu kultury wspólnej dla członków wszystkich instytucji, zwiększeniu świadomości społecznej na temat ram etycznych i poszerzeniu wiedzy wszystkich osób wewnątrz instytucji oraz poza nimi odnośnie do tego, co jest dopuszczalne, a co nie, dla wszystkich wewnątrz instytucji i poza nimi, oraz tego, w jaki sposób instytucje zapewniają właściwe stosowanie zasad.

Ta międzyinstytucjonalna inicjatywa pozwoli pokazać, że wszystkie instytucje poważnie podchodzą do kwestii wysokich norm etycznych, a także ich wdrażania, a tym samym przyczyni się do zwiększenia zaufania do instytucji i ich członków.

⁵ [Sprawozdanie specjalne nr 13/2019: Ramy etyczne skontrolowanych instytucji UE: obszar, który można udoskonalić \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/13-2019-report-special-audit-ethical-framework-eu-institutions)

Dzięki utworzeniu organu ds. etyki po raz pierwszy powstanie formalny mechanizm koordynacji i wymiany opinii między instytucjami oraz ustanawiania wspólnych norm etycznego postępowania ich członków.

Już inne inicjatywy dotyczące tworzenia instytucji, które są otwarte, przejrzyste i ukierunkowane na etyczne postępowanie, pokazały, jak bardzo ważne jest stosowanie podejścia międzyinstytucjonalnego.

Jeżeli chodzi o pracowników instytucji Unii, istniejące struktury i mechanizmy sprawdzają się w kwestii stosowania wspólnego podejścia międzyinstytucjonalnego w każdym przypadku, w którym sytuacja tego wymaga. Po pierwsze, pracownicy wszystkich instytucji podlegają wspólnym i szczegółowym obowiązkom zapisanym w art. 11–24 regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, przyjętego przez Parlament i Radę na podstawie art. 336 TFUE. Zapewnia to stosowanie takich samych norm i zasad w całej służbie cywilnej UE. Każda instytucja przyjęła przepisy wewnętrzne w celu nadania skuteczności regulaminowi pracowniczemu, w tym w obszarze etyki. Aby zapewnić przejrzystość i wspierać spójne stosowanie regulaminu pracowniczego, przepisy wykonawcze do regulaminu pracowniczego są umieszczane w rejestrze prowadzonym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i są przedmiotem przedstawianego przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co trzy lata sprawozdania (art. 110 regulaminu pracowniczego) w sprawie przepisów przyjętych przez każdą instytucję w celu nadania skuteczności regulaminowi pracowniczemu. Najnowsze sprawozdanie⁶ pokazuje, że w okresie sprawozdawczym instytucje osiągnęły większą zbieżność w znacznej liczbie obszarów tematycznych przepisów wykonawczych, w tym w obszarze etyki i uczciwości.

Aby w jak największym stopniu wykorzystać te ugruntowane mechanizmy koordynacji przepisów pracowniczych, Komisja wzywa wszystkie instytucje objęte zakresem regulaminu pracowniczego do rozważenia, w trybie priorytetowym, możliwości wymiany dobrych praktyk, wyciągniętych wniosków oraz, w stosownych przypadkach, zidentyfikowania obszarów wymagających dalszego ujednolicenia zasad mających zastosowanie do pracowników. Prace te mogą zostać podjęte na poziomie kolegium szefów administracji. Pracownicy nie są objęci zakresem niniejszego porozumienia, ponieważ istnieją już międzyinstytucjonalne mechanizmy koordynacji kwestii etycznych dotyczących pracowników. W ramach regulaminu pracowniczego i za pośrednictwem kolegium szefów administracji Strony niniejszego porozumienia powinny zobowiązać się do dążenia do osiągnięcia poziomu norm równoważnego z przyjętym przez organ w odniesieniu do dyrektorów generalnych i osób na równorzędnych stanowiskach. W ramach dialogu międzyinstytucjonalnego należy również poszukać możliwości dostosowania zasad i praktyk związanych z publikowaniem informacji o spotkaniach kadry kierowniczej najwyższego szczebla z organizacjami i osobami samozatrudnionymi w kwestiach związanych z podejmowaniem decyzji i realizowaniem polityki w Unii w ramach dialogu z zainteresowanymi Stronami. Komisja jest gotowa podzielić

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie przepisów przyjętych przez organy powołujące każdej instytucji w celu nadania skuteczności regulaminowi pracowniczemu [COM\(2021\) 258 final](#).

się swoim doświadczeniem zdobytym podczas prawie 10 lat stosowania swojej wewnętrznej decyzji w tej sprawie⁷.

Opierając się na pozytywnych doświadczeniach z poprzedniego porozumienia zawartego w 2014 r., w 2021 r. zawarto porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości między Komisją, Parlamentem i, po raz pierwszy, Radą, które ilustruje znaczenie zastosowania w tej kwestii podejścia międzyinstytucjonalnego. Porozumienie to ustanawia zasady i reguły skoordynowanego podejścia do przejrzystej i etycznej reprezentacji grup interesu, a także przejrzystych i etycznych interakcji między trzema wspomnianymi instytucjami UE a przedstawicielami grup interesu na szczeblu UE.

Kolejnym przykładem ilustrującym, jak ważne jest wdrażanie zasad dotyczących etyki i uczciwości za pomocą podejścia międzyinstytucjonalnego, jest porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 25 maja 1999 r. między Parlamentem, Radą i Komisją dotyczące dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁸. Porozumienie to zapewnia, aby we wszystkich instytucjach Unii dochodzenia były prowadzone na równoważnych warunkach.

3. Międzyinstytucjonalny organ do spraw etycznych

3.1.Skład

Zadaniem tego organu jest opracowanie wspólnych etycznych norm minimalnych dotyczących postępowania członków instytucji i organów doradczych wymienionych w art. 13 TUE, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego, jeśli wystąpi on z wnioskiem o uczestnictwo.

W skład organu ds. etyki wejdzie po jednym członku z każdej uczestniczącej instytucji określonej w porozumieniu jako „Strona”. Aby zapewnić sprawne i ciągłe funkcjonowanie tego organu, każda ze Stron wyznaczy jednego pełnoprawnego członka i jednego zastępcę.

Przedstawiciel Strony reprezentuje co do zasady szczebel wiceprzewodniczącego. Konieczne jest jednak uwzględnienie specyfiki związanej z rolami poszczególnych instytucji. Dlatego też proponowane porozumienie przewiduje, aby każda ze Stron miała możliwość wyznaczenia przedstawiciela innego niż wiceprzewodniczący, jeżeli taka funkcja nie istnieje w danej instytucji lub jeżeli taki wybór byłby niewłaściwy.

Funkcja przewodniczącego organu będzie podlegać corocznej rotacji zgodnie z kolejnością określoną w art. 13 TUE. Jeżeli Europejski Bank Inwestycyjny stanie się pełnoprawną Stroną, obejmie roczne przewodnictwo po ostatniej instytucji wymienionej w art. 13 TUE.

⁷ Decyzja Komisji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikowania informacji dotyczących spotkań odbywających się między dyrektorami generalnymi Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi, [Dz.U. L 343 z 28 listopada 2014 r., s. 19](#)

⁸ W porozumieniu przypomniano, że (w oparciu o decyzję Komisji 1999/352) OLAF może prowadzić dochodzenia w sprawie poważnych sytuacji odnoszących się do wykonywania obowiązków zawodowych, które mogą stanowić niedopełnienie obowiązków urzędników lub innych pracowników Unii, prowadzących do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub, w stosownych przypadkach, postępowania karnego, lub niedopełnienie analogicznych obowiązków członków, kierowników lub członków personelu niepodlegających regulaminowi pracowniczemu.

Prace organu będą prowadzone przy wsparciu pięciu niezależnych ekspertów, którzy będą działać w charakterze obserwatorów i zostaną powołani zgodnie z procedurą ustanowioną przez Komisję oraz z uwzględnieniem ich kompetencji, doświadczenia w pełnieniu funkcji wysokiego szczebla, niezależności i kwalifikacji zawodowych. Będą uczestniczyć w każdym posiedzeniu organu i doradzać we wszelkich kwestiach etycznych związanych z mandatem organu. Będą również zgłaszać uwagi na potrzeby wymiany opinii w ramach organu na temat dostosowania wewnętrznych zasad Strony do norm.

Powołując niezależnych ekspertów, Strony dążą do zapewnienia równowagi płci.

Pracę członków organu będzie wspierał sekretariat, który będzie wspólną strukturą operacyjną formalnie prowadzoną przez Komisję. Będzie się składał z kierowników działów, lub ich odpowiedników, odpowiedzialnych za zasady etyczne obowiązujące członków każdej uczestniczącej instytucji oraz pracowników wyznaczonych do ich wspierania w pełnieniu tej funkcji. Osoba zajmująca to stanowisko w Komisji będzie pełniła rolę koordynatora sekretariatu, chyba że Komisja wyznaczy, w porozumieniu ze Stronami, inną osobę.

3.2.Zadania

Organ będzie miał trzy główne zadania:

- opracowanie wspólnych norm minimalnych mających zastosowanie do wszystkich Stron i ich członków, a także, w razie potrzeby, inicjowanie ich przeglądu;
- prowadzenie wymiany opinii na podstawie oceny dokonanej przez jedną ze Stron w zakresie dostosowania jej własnych zasad wewnętrznych do norm, o których mowa powyżej;
- propagowanie współpracy między stronami w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, związanych z postępowaniem ich członków, jak również wymiany opinii z każdym innym organem publicznym lub organizacją międzynarodową, których praca jest istotna w kontekście zasad lub norm w zakresie etyki i uczciwości.

Przyjęcie zasad i procedur dotyczących etyki oraz ich stosowanie w konkretnych przypadkach pozostanie w gestii każdej instytucji, z pełnym poszanowaniem ich autonomii i niezależności.

Organy i jednostki organizacyjne Unii, inne niż instytucje uczestniczące, mogą dobrowolnie stosować cały zbiór obecnych i przyszłych wspólnych norm opracowanych przez organ w odniesieniu do zasad mających zastosowanie do osób innych niż ich pracownicy, które pełnią funkcję podobne do funkcji objętych niniejszym porozumieniem. W takim przypadku będą oni uczestniczyć w wymianie opinii z członkami organu ds. etyki na temat swoich zasad wewnętrznych związanych z obszarami, których dotyczą opracowane normy. Wyznaczą oni przedstawiciela na potrzeby tej konkretnej wymiany opinii. Taka sama wymiana opinii będzie miała miejsce w przypadku opracowywania nowych lub aktualizacji istniejących norm.

3.3.Obszary wymagające normalizacji

Organ opracuje wspólne normy minimalne w określonej liczbie obszarów, należycie uwzględniając znaczenie tych obszarów dla niezależności i uczciwości członków oraz

instytucji, do których należą. Normy powinny również obejmować działania mające na celu propagowanie (zwiększanie świadomości) i monitorowanie przestrzegania zasad w każdej z instytucji. Każda ze Stron może w dowolnym momencie zasugerować organowi, który podejmie decyzję w drodze konsensusu, opracowanie wspólnych norm minimalnych w innych obszarach. Normy muszą być wspólne dla wszystkich Stron i dlatego należy je opracować w taki sposób, aby odpowiednio uwzględniały różne otoczenie instytucjonalne lub różne role Stron.

Normy powinny być wspólne dla wszystkich Stron i odnosić się do ryzyka, na jakie narażone są instytucje i ich członkowie. Normy opracowane przez organ w żadnym wypadku nie będą stanowiły podstawy do obniżenia norm, które mogą być już stosowane przez Stronę w tej samej kwestii.

Normy będą dotyczyć następujących obszarów:

- **normy dotyczące interesów i majątku, które należy uwzględnić w oświadczeniach:** niektóre interesy i majątek członków mogą prowadzić do konfliktu interesów w wykonywaniu przez członka jego obowiązków lub być w inny sposób istotne dla wykonywania obowiązków. Wspólne normy pomogłyby wszystkim Stronom rozważyć, jakie kategorie interesów i majątku mogą potencjalnie wiązać się z ryzykiem dla niezależności i uczciwości członków. Wspólne normy powinny również uwzględniać odpowiednie zasady i procedury, które należy stosować do kontroli wspomnianych oświadczeń we wszystkich instytucjach;
- **normy dotyczące pobocznych/zewnętrznych działań członków:** bardzo ważne jest zapewnienie, aby prowadzenie takich działań – jeśli ma mieć miejsce – nie ograniczało dyspozycyjności członków i nie było niezgodne z wykonywaniem ich zadań instytucjonalnych. Takie działania nie powinny zagrażać niezależności członków, a tym samym budzić wątpliwości opinii publicznej co do niezależności instytucji, do której ci członkowie należą. Normy powinny ograniczać ryzyko związane z niektórymi działaniami, które mogą powodować konflikt interesów lub prowadzić do konfliktu między koniecznością zachowania przez członka niezależności a wykonywaniem obowiązków związanych z tymi działaniami zewnętrznymi, w szczególności gdy członkowie otrzymują z tytułu tych działań wynagrodzenie.
- **normy dotyczące przyjmowania prezentów, przejawów gościnności i podróży oferowanych przez osoby trzecie:** członkom nie powierza się funkcji publicznych ani mandatów publicznych w celu czerpania osobistych korzyści z tych funkcji. Gdy mają wartość wyższą, niż wynikałoby to z symbolicznej grzeczności, lub nie zostaną zadeklarowane, przyjmowanie prezentów w jakiejkolwiek formie lub przejawów gościnności ze źródeł spoza instytucji stwarza ryzyko konfliktu interesów i pojawienia się podejrzeń dotyczących wywierania wpływu na proces decyzyjny lub powstania takiego wrażenia. Odpowiednie normy pomogą skutecznie przeciwdziałać takiemu ryzyku;
- **normy dotyczące przyjmowania nagród/odznaczeń/wyróżnień w trakcie trwania kadencji:** podobnie jak w przypadku prezentów i przejawów gościnności, przyjmowanie przez członków nagród/odznaczeń/wyróżnień ze źródeł spoza instytucji może, ze względu na powstanie bliższej relacji z takim źródłem, prowadzić do ryzyka konfliktu interesów i utraty niezależności. Odpowiednie normy pomogą ujednolicić sposób oceniania powodu przyznania wyróżnienia lub odznaczenia oraz możliwych konsekwencji dla niezależności członka;

- **normy dotyczące środków w zakresie warunkowości i przejrzystości, w szczególności odnoszące się do spotkań z przedstawicielami grup interesu i publikowania informacji na ten temat:** ciągły dialog z zainteresowanymi stronami i przedstawicielami grup interesu stanowi element demokratycznego systemu UE i może być źródłem cennych informacji pozwalających na rozpoczynanie prac nad przepisami lub strategiami, które w pełni uwzględniają specyfikę danej dziedziny, oraz ich wdrażania. Należy jednak koniecznie określić przejrzyste ramy prowadzenia takiego dialogu, aby uchronić instytucje lub jej członków przed ryzykiem wykorzystania tego dialogu – także nieumyślnie – do uzyskania korzyści przez określoną grupę interesu, co mogłoby niekorzystnie wpłynąć na zaufanie publiczne do Unii Europejskiej i jej ogólny interes. Od czasu zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie rejestru służącego przejrzystości między Parlamentem, Radą i Komisją istnieją pewne wspólne normy dotyczące spotkań z przedstawicielami grup interesu i publikowania informacji na ten temat, mimo że wewnętrzne zasady i praktyki różnią się w tych trzech instytucjach, a zatem również w tym kontekście wspólne normy wydają się konieczne. Środki w zakresie warunkowości i przejrzystości mają zastosowanie do innych obszarów niż spotkania i publikacja informacji na ten temat, np. do dostępu do pomieszczeń instytucji, jeśli uważa się to za konieczne do zapewnienia, aby grupy interesu reprezentowano w sposób przejrzysty i etyczny. Wspólne normy minimalne powinno się opracować z uwzględnieniem również tych innych obszarów;
- **normy dotyczące działań byłych członków po zakończeniu kadencji i przejrzystości tych działań:** działania po zakończeniu mandatu wiążą się z ryzykiem wykorzystania przez członków informacji szczególnie chronionych, z korzyścią dla nowego pracodawcy, klienta lub zawodu, nieuzasadnionego wykorzystania kontaktów lub relacji nawiązanych na poprzednim stanowisku w celu wywierania wpływu na przyszłe decyzje instytucji lub podania w wątpliwość decyzji podjętych przez osoby sprawujące urząd publiczny w czasie pełnienia przez nie funkcji. Wspólne normy mogłyby określać warunki dotyczące zezwalania na takie działania, ich przejrzystości i pewnych powiązanych z nimi ograniczeń;
- **normy dotyczące wdrażania wspólnych ram, w tym w odniesieniu do monitorowania zgodności i zapewniania działań następczych w przypadku naruszeń:** normy dotyczące postępowania członków są niezbędne, ale same w sobie nie są wystarczające: muszą im towarzyszyć solidne i sprawne mechanizmy wdrażania i monitorowania, jak również mechanizmy wzmacniające wspólną kulturę etyki i uczciwości, w szczególności za pomocą informowania i zwiększania świadomości. Wspólne normy mogą odnosić się do wewnętrznych funkcji doradczych, które pomagają właściwym organom w ocenie konkretnej sprawy, lub bezpośrednio do członków, w szczególności do składu wewnętrznych organów ds. etyki i ich zadań. Dotyczą one również procedur monitorowania zgodności i zapewnienia działań następczych w przypadku wystąpienia naruszeń. Normy mogą również odnosić się do mechanizmów, za pomocą których podejrzenia naruszenia przez członka wewnętrznych zasad w obszarze objętym normami można by zgłaszać OLAF-owi i danej instytucji, w tym do działań następczych w związku z takim zgłoszeniem i ochrony osób zgłaszających przed działaniami odwetowymi;
- **normy dotyczące upubliczniania informacji zebranych zgodnie z poprzednimi punktami.** Przejrzystość jest kluczowym elementem demokratycznej Unii, która cieszy się zaufaniem i poparciem obywateli. Organ powinien opracować normy przejrzystości w wyżej wymienionych obszarach, w pełnej zgodności z unijnymi przepisami o ochronie

danych⁹, na przykład w odniesieniu do ujawniania indywidualnych interesów, przez stosowanie specjalnych oświadczeń w celu uniknięcia wątpliwości co do niezależności członków i instytucji, do których należą. Przejrzystość polega również na opublikowaniu wszystkich norm opracowanych przez organ oraz wszystkich zasad obowiązujących w każdej z instytucji we wszystkich obszarach objętych normami, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej organu.

3.4. Organ w strukturze międzyinstytucjonalnej

W wytycznych politycznych Komisji opowiedziano się za utworzeniem niezależnego organu odpowiedzialnego za etykę, wspólnego dla wszystkich instytucji, ponieważ wszystkie instytucje odgrywają ważną rolę w budowaniu zaufania do UE. W związku z tym Komisja uważa, że odpowiednim podejściem administracyjnym jest zawarcie porozumienia między wszystkimi instytucjami, opartego na ich autonomii instytucjonalnej; podejście takie pozwala wszystkim instytucjom UE na uczestnictwo w porozumieniu.

Struktura organu będzie odzwierciedlać poszanowanie autonomii i niezależności każdej instytucji, a także równowagę instytucjonalną i postanowienia Traktatów dotyczące członków poszczególnych instytucji. W traktatach, a w szczególności w art. 13 ust. 2 TUE, ustanowiono mechanizmy kontroli i równowagi na poziomie UE: tej równowagi nie można zlikwidować ani zmienić w drodze porozumienia między instytucjami Unii.

Kompetencje organu nie będą naruszać uprawnień poszczególnych instytucji do przyjmowania wewnętrznych zasad i podejmowania decyzji w odniesieniu do ich członków. Stosowanie wewnętrznych zasad jest podstawowym obowiązkiem każdej instytucji, który jest wykonywany zgodnie z systemem równowagi instytucjonalnej oraz jego mechanizmami kontroli i równowagi ustanowionymi w Traktatach.

Normy opracowane przez organ posłużą jednak jako wspólne normy minimalne będące podstawą do dalszego dostosowania ram etycznych mających zastosowanie do członków wszystkich uczestniczących instytucji, bez narzucania konieczności przyjęcia jednego zbioru zasad etycznych wspólnych dla wszystkich.

Organ nie będzie wpływać na funkcje dochodzeniowe ani w żaden sposób ich ograniczać, a zatem nie będzie pokrywać się z uprawnieniami:

- Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), który ma znaczne uprawnienia i wiedzę fachową w dziedzinie prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnych naruszeń obowiązków zawodowych członków. Wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne powinny w pełni uznawać i popierać mandat OLAF-u;
- Prokuratury Europejskiej, która może prowadzić dochodzenia w sprawie przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, w tym przestępstw popełnionych przez członków instytucji, i która może korzystać z uprawnień i środków przewidzianych w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939;

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE, *Dz.U. L 295 z 21.11.2018*, s. 39.

- krajowych policji i organów ścigania, które mogą prowadzić dochodzenia w sprawie każdego przestępstwa popełnionego przez członka instytucji i które korzystają z uprawnień i środków przewidzianych w krajowych procedurach dotyczących postępowań karnych; obejmuje to ściganie przestępstw, takich jak oszustwa i korupcja, w odniesieniu do których Komisja 3 maja przedstawiła pakiet antykorupcyjny, zgodnie z zapowiedziami przewodniczącej von der Leyen w orędziu o stanie Unii za 2022 r. Pakiet ten obejmuje wniosek w sprawie aktualizacji i harmonizacji przepisów UE dotyczących definicji i sankcji za przestępstwa korupcyjne w celu zapewnienia wysokich norm zwalczania korupcji, i ma pełne zastosowanie do członków wszystkich instytucji UE, a także do personelu UE;
- Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który może wszczynać dochodzenia w sprawie podejrzeń wobec instytucji dotyczących niewłaściwego administrowania i może żądać dostępu do informacji i dokumentów będących w posiadaniu tych instytucji.

Wykonując niniejsze porozumienie, instytucje uczestniczące będą postępować zgodnie z zasadą wzajemnej lojalnej współpracy, jak przewidują Traktaty.

4. Wniosek

Aby instytucje europejskie mogły wypełniać swoje misje, ich członkowie muszą postępować w sposób nienaganny. Dyskusje na temat utworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki prowadzono wprawdzie już wcześniej, jednak to teraz pojawiły się sprzyjające warunki i silna determinacja, aby ten cel zrealizować, przy jednoczesnym zachowaniu specyfiki i niezależności wszystkich poszczególnych instytucji UE. Ustanowienie tego organu będzie uzupełnieniem istniejących ram etycznych i pomoże wzmocnić i zwiększyć zaufanie do instytucji UE oraz osób pełniących w nich służbę. Powołanie tego organu będzie znaczącym krokiem w kierunku zapewnienia, aby instytucje Unii Europejskiej spełniały i stosowały najwyższe normy niezależności i uczciwości.

W związku z tym Komisja proponuje porozumienie między wszystkimi instytucjami UE i organami doradczymi wymienionymi w art. 13 TUE, załączone do niniejszego komunikatu. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy odnośne instytucje powinny dążyć do zapewnienia, aby porozumienie w sprawie załączonego projektu zostało osiągnięte możliwie jak najszybciej i w takim terminie, aby umożliwić ustanowienie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki przed kolejnymi wyborami europejskimi. Europejski Bank Inwestycyjny również może zostać pełnoprawną Stroną niniejszego porozumienia po jego wejściu w życie, o ile złoży odpowiedni wniosek. Organy i jednostki organizacyjne Unii, inne niż Strony, mogą podjąć decyzję o dobrowolnym stosowaniu całego zbioru obecnych lub przyszłych wspólnych norm opracowanych przez organ ds. etyki, w odniesieniu do zasad mających zastosowanie do osób innych niż ich pracownicy, które pełnią funkcję podobną do funkcji objętych przedmiotowym porozumieniem. W takim przypadku będą oni uczestniczyć w wymianie opinii z członkami organu ds. etyki na temat swoich odpowiednich zasad wewnętrznych związanych z obszarami, których dotyczą opracowane normy. Taka sama wymiana opinii będzie miała miejsce w przypadku opracowywania nowych lub aktualizacji istniejących norm.

Niniejszy wniosek jest częścią szerszego zbioru działań Komisji mających na celu wspieranie uczciwości i obronę systemu demokratycznego Unii.

Zgodnie z zapowiedzią w orędziu o stanie Unii z 2022 r. w dniu 3 maja Komisja przedstawiła pakiet antykorupcyjny. Pakiet obejmuje proponowaną dyrektywę zawierającą nowe i wzmocnione przepisy kryminalizujące przestępstwa korupcyjne i ujednolicające kary w całej UE, a także wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wspierany przez Komisję, w sprawie ustanowienia specjalnego systemu sankcji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w celu zwalczania poważnych przypadków korupcji na całym świecie. Te nowe środki kładą silny nacisk na działania prewencyjne i tworzenie kultury uczciwości, w której nie toleruje się korupcji, a jednocześnie wzmacniają istniejące narzędzia egzekwowania prawa, takie jak dyrektywa o ochronie sygnalistów z 2019 r., i wytwarzają z nimi efekt synergii.

Inną powiązaną inicjatywą ogłoszoną w orędziu o stanie Unii z 2022 r. jest pakiet na rzecz obrony demokracji.

Inicjatywy te, wraz z niniejszym wnioskiem, jeszcze bardziej wzmocnią otoczenie instytucjonalne Unii, i zapewnią jeszcze wyższy poziom przejrzystości i uczciwości, tym samym wzmacniając zaufanie obywateli Unii do ich systemu demokratycznego.