

Специален доклад

Етичните рамки на одитираните институции на ЕС — възможности за подобрене

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—13
Рамката на ОИСП	03—05
Контекст на ЕС	06—13
Обхват и подход на одита	14—23
Констатации и оценки	24—85
Одитираните институции на ЕС са въвели до голяма степен адекватни етични рамки	24—31
Основни елементи на настоящите етични рамки	24—29
Липсва обща етична рамка на ЕС, уреждаща работата на представителите на държавите членки в Съвета	30—31
Съществуват някои слабости в етичните рамки на институциите	32—63
Парламентът и Съветът не са разработили цялостни стратегии относно етиката	33—38
Процедурите за проверка на декларациите и насоките за персонала не са достатъчно формализирани	39—45
Ограничен контрол върху декларациите на членовете	46—50
Непълни и неясни политики относно даренията и развлекателните дейности	51—53
Правилата за подаване на сигнали за нередности не са адаптирани за акредитираните парламентарни сътрудници	54—56
Разпоредите, свързани с дейностите след приключване на мандата на членовете на ЕП, не са толкова обширни	57—63
Има области, в които трябва да се постигне хармонизация, и примери за добри практики в етичните рамки на одитираните институции	64—76
Политики, свързани с даренията и развлекателните дейности	65
Политики, свързани с външната дейност на персонала	66

Декларации за интереси и дейности на семействата на членовете	67—68
Специфични и практически насоки на разположение в Комисията	69—72
Комисия по етика за членовете в Комисията	73—74
Специфични политики за борба с тормоза на работното място по отношение на случаи с участието на членове на Парламента	75
Ясна формулировка на политиките за борба с тормоза на работното място за персонала	76
Резултатите от проучването представят смесена картина на познаването и възприемането от персонала на въпросите, свързани с етиката	77—85
Заклучения и препоръки	86—90

Приложения

Приложение I — Основни характеристики на действащите етични рамки

Част А – Дарения и развлекателни дейности

Част Б – Външни дейности и служебни ангажименти

Част В – Конфликт на интереси при назначаване, конфликт на интереси в специални случаи и конфликт на интереси по отношение на дейности на съпруга/та

Част Г – Заетост и мандат след прекратяване на дейността за ЕС

Част Д – Борба с тормоза на работното място

Част Е – Подаване на сигнали за нередности

Приложение II — Резултати от проучването

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Парламента

Отговор на Съвета

Отговор на Комисията

Одитен екип

Кратко изложение

I Етично поведение в обществената сфера означава, че държавните служители и служителите, заемащи публична длъжност, следва да служат на обществения интерес, да управляват правилно публичните ресурси и да вземат справедливи решения. То допринася за по-доброто финансово управление и за по-голямото обществено доверие, което е абсолютно необходимо за успеха на обществените политики. Всяко неетично поведение от страна на персонала и членовете на институциите и органите на Европейския съюз (ЕС) привлича голям обществен интерес и намалява доверието в ЕС. Ето защо е от такова значение институциите да въведат адекватни етични рамки, за да се гарантира намаляването до минимум на риска от неетично поведение.

II При одита на Сметната палата беше извършена оценка дали етичните рамки на одитираните институции на ЕС са добре установени. Той обхвана персонала и членовете на всички нива в следните институции: Европейския парламент (Парламента), Съвета на Европейския съюз и Европейския съвет (Съвета) и Европейската комисия (Комисията). Сметната палата извърши и проучване за оценка на познаването на етичната рамка сред персонала на тези институции. Тя не извърши оценка на начина на прилагане на етичните рамки.

III Сметната палата заключи, че до голяма степен одитираните институции са създали подходящи етични рамки с възможност за подобрене. Сметната палата установи, че в Съвета няма обща етична рамка, уреждаща работата на представителите на държавите членки.

IV При одита на Сметната палата бяха установени някои слабости (не всички от които се отнасят за всяка от одитираните институции), свързани със:

- цялостните стратегии по отношение на етиката (в Парламента и Съвета),
- формализиране на процедурите за проверки на декларациите и разработване на по-ясни насоки за критериите за оценка на персонала (в Парламента, Съвета и Комисията),
- повишаване на контрола върху декларациите на членовете чрез въвеждане на писмена стандартна процедура (в Парламента и Комисията),
- политиките относно даренията и развлекателните дейности (в Парламента, Съвета и Комисията),

- подаването на сигнали за нередности (в Парламента) и
- разпоредбите, свързани с дейностите след приключване на мандата (в Парламента).

Сметната палата също така установи области, в които етичните рамки биха се подобрили от междуинституционална хармонизация (напр. външни дейности на персонала и декларации относно дейностите на съпрузите и партньорите на членовете), както и примери за добри практики.

V Сметната палата извърши проучване на представителна извадка на персонала в одитираните институции. Въпреки че почти половината от служителите оценяват познаването си на етичната рамка като добро или много добро, резултатите от проучването представят смесена картина по отношение на познаването и възприемането на етичните въпроси от персонала. Резултатите обаче варират между институциите и категориите персонал.

VI Сметната палата дава препоръки, за да помогне на одитираните институции:

- да подобрят своите етични рамки,
- да работят съвместно с цел хармонизиране на елементите на своите етични рамки и да положат допълнителни усилия за споделяне на добрите практики по етичните въпроси, и
- да подобрят познаването и възприемането на етичната рамка и култура от персонала.

Въведение

01 Етично поведение в обществената сфера означава, че държавните служители и служителите, заемащи публична длъжност, следва да служат на обществения интерес, да управляват правилно публичните ресурси и да вземат справедливи решения. То допринася за по-доброто финансово управление и за по-голямото обществено доверие, което е абсолютно необходимо за успеха на обществените политики.

02 Въведената от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) рамка за управление на почтеността обединява инструментите, процесите и структурите за насърчаване на почтеността и предотвратяване на корупцията в публичните организации¹. Съгласно препоръката на ОИСР относно почтеността в публичния сектор тя се отнася за последователното привеждане в съответствие и придържането към споделени етични ценности, принципи и норми за поддържане и даване на приоритет на обществения интерес пред частните интереси в публичния сектор².

Рамката на ОИСР

03 Принципите на ОИСР за управление на етиката в публичния сектор³ описват „инфраструктурата на етиката“, която публичните институции трябва да въведат. Тази „инфраструктура на етиката“ се състои от три основни елемента: насоки, управление и контрол.

04 ОИСР е разработила модел за тясно свързаното понятие за почтеност в публичния сектор (вж. *Фигура 1*).

¹ Рамка за почтеност, ОИСР, 2009 г.

² Препоръка на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) относно почтеността в публичния сектор, ОИСР, Париж, 2017 г.

³ „1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conducting the Public Service, including Principles for Managing Ethics in the Public Service“ („Препоръка на Съвета на ОИСР от 1998 г. относно подобряване на етичното извършване на обществени услуги, включително принципите за управление на етиката в областта на обществените услуги“), в ОИСР, Trust in Government. Ethics measures in OECD Countries („Доверие в управлението. Мерки, свързани с етиката, в държавите членки на ОИСР“), Париж, 2000 г.

Фигура 1 – Градивни елементи на почтеността в публичния сектор



© Препоръка на Съвета на ОИСР относно почтеността в публичния сектор, 2017 г.

05 Целият модел се основава на три основни компонента:

- изграждане на последователна и всеобхватна система за почтеност в публичния сектор;
- насърчаване на култура на почтеност в публичния сектор; и
- даване на възможност за ефективна отчетност.

Контекст на ЕС

06 Всяко неетично поведение от страна на персонала и членовете на институциите и органите на Европейския съюз е неприемливо. Такова поведение — дори ако е само предполагаемо — привлича голям обществен интерес и намалява доверието в ЕС. Неетичното поведение е свързано и с риск от корупция и измами. Оценката на прилагането на етичните рамки в институциите на ЕС може да помогне за управлението на тези рискове.

07 Институциите следва да въведат адекватни етични рамки, за да се гарантира намаляването до минимум на рисковете от неетично поведение. Основният риск е, че без подходящи етични рамки неетичното поведение в институциите не може да бъде предотвратено, установено и отстранено по подходящ начин. Това може да навреди на репутацията на ЕС и на неговите институции. В законодателството на ЕС няма законово определение на етичната рамка като такава, но много разпоредби както на първичното, така и на вторичното законодателство могат да се тълкуват като етични задължения.

08 Въпреки че има общи разпоредби, приложими за всички институции на ЕС, съществуват и различни специфични правни етични изисквания за всяка една институция на ЕС, за генералните дирекции (ГД) на Европейската комисия (Комисията) и за персонала и членовете на институциите на ЕС. Специфичните разпоредби отразяват различните роли, отговорности и рискове.

09 Отправната точка за всички задължения са учредителните Договори, които съдържат разпоредби, определящи основните ценности, които следва да насочват поведението на персонала и членовете на институциите и органите на ЕС. Тези разпоредби до известна степен са сходни по отношение на терминологията, която се използва, и на задълженията, които се посочват в тях, но съответните категории лица са различни и затова е необходимо всяка една от тези категории да бъде разгледана поотделно.

10 В [таблица 1](#) е представен общ преглед на начина, по който се прилагат правните разпоредби по отношение на персонала и членовете на институциите на ЕС.

Таблица 1 – Правни разпоредби, приложими за персонала и членовете на институциите на ЕС

	ПЕРСОНАЛ			ЧЛЕНОВЕ		
	Парламент	Съвет	Комисия	Парламент	Съвет	Комисия
ПРАВНИ ИЗИСКВАНИЯ	Член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС): Европейският парламент и Съветът установяват разпоредби за открита, ефикасна и независима европейска администрация.			Членове 6 и 7 от Акта за избиране на членовете на Европейския парламент Член 339 от ДФЕС е приложим и към Парламента.	Правила на национално равнище Член 339 от ДФЕС е приложим и към Съвета (не само на министерско равнище, но и на равнището на националните държавни служители).	Член 17 от Договора за Европейския съюз (ДЕС): задължение за пълна независимост по отношение на комисарите (забележка: докладът се отнася за етичното поведение на лицата, а не на институциите като такива)
	Правилник за длъжностните лица (членове 11–22в) ⁴					Член 245 от ДФЕС: независимост, задължения, произтичащи от функцията; задължения, които продължават след края на мандата Член 339 от ДФЕС относно задължението да не се разкрива информация, която попада в обхвата на задължението за опазване на професионалната тайна.

⁴ По отношение на служителите, които не са длъжностни лица, сходни изисквания са посочени в Условиата за работа на другите служители на Европейския съюз. Институциите допълнително прецизират тези разпоредби, като приемат по-специфични правила за прилагане.

ПРАВНИ ИЗИСКВАНИЯ	Член 36, параграфи 3 и 61 от Финансовия регламент					
	Кодекс за добро поведение на администрацията					
	Административни решения: Наръчник за задълженията на длъжностните лица и другите служители на Европейския парламент Вътрешни правила за Консултативния комитет по въпросите на тормоза и предотвратяването на такъв тормоз на работното място	Административни решения: Решение № 61/15 относно външните дейности Решение № 15/15 относно тормоза на работното място	Административни решения: Решение относно външните дейности и служебните ангажименти Решение относно напускането по лични причини Решение относно предотвратяването на психическия и сексуалния тормоз Кодекс за добро поведение на администрацията	Член 11 и приложение I от Правилника за дейността; кодекс за поведение на членовете на ЕП по отношение на финансовите интереси и конфликта на интереси	Кодекс за поведение на председателя на Европейския съвет	Решение на Комисията от 31 януари 2018 г. относно Кодекс за поведение на членовете на Европейската комисия (C(2018) 700) ⁵
ИНСТРУМЕНТИ И ПРОЦЕДУРИ	Правилник за длъжностните лица (членове 22а–22в и приложение IX (Дисциплинарно производство))			Членове 165, 166 и 167 от Правилника за дейността (мерки, които следва да бъдат предприети при неспазване на стандартите за поведение от членовете) Решение относно функционирането на консултативния комитет, компетентен относно разглеждането на жалби за тормоз във връзка с членове на Европейския парламент, и неговите процедури за разглеждане на жалбите	Правила на национално равнище	Член 247 от ДФЕС: нарушение на членовете на Комисията; Решение на ЕК за създаване на специалната комисия по етика Член 12 от Кодекса за поведение: Независима комисия по етика Член 13 от Кодекса за поведение: мерки относно прилагането на Кодекса за поведение
	Административни решения: Вътрешен правилник за прилагането на член 22в от Правилника за длъжностните лица	Административни решения: Решение № 3/2016 относно подаването на сигнали за нередности Решение № 73/06 и Решение № 74/06 относно административните разследвания и дисциплинарните производства	Административни решения: Насоки на ЕК относно подаването на сигнали за нередности; Решение № 86/2004 на ЕК, Общи разпоредби за прилагане на административни разследвания и дисциплинарни производства			

Източник: Европейска сметна палата (ЕСП).

11 В тези правни изисквания се разглеждат редица основни видове етични въпроси:

- различни форми на конфликт на интереси, включително такива относно:
 - назначаване, дейност по време на служебните правоотношения и дейност след прекратяване на служебните правоотношения,
 - дарения и развлекателни дейности, външни дейности и служебни правоотношения на съпруга/та,

⁵ ОВ С 65, 21.2.2018 г, стр. 7.

- лоббиране и застъпничество,
- прозрачност,
- борба с тормоза на работното място,
- механизми за привеждане в изпълнение.

12 Освен формулирането на необходимото поведение както на персонала, така и на членовете, в правната рамка се предоставят инструменти и процедури за разкриване и справяне с всяко отклонение от подобни стандарти, като по този начин се помага за гарантиране на спазването на етичните правни изисквания. За целите на настоящия одит „етична рамка“ означава, първо, етични правни изисквания и, второ, процедури, инструменти за привеждане в изпълнение, насоки и комуникация, които помагат да се гарантира спазването на правните изисквания.

13 Все по-широко се признава значението на „меките“ културни аспекти на етиката, които често се разглеждат като по-ефикасен начин за постигане на високи етични стандарти. Това са:

- популяризиране на етичната култура;
- почтеност на ръководството;
- система за оценяване, която подкрепя отчетността и етичното поведение;
- подкрепа на отворена организационна култура.

Обхват и подход на одита

14 Сметната палата извърши оценка дали етичните рамки на одитираните институции на ЕС са добре установени. Нейният одит обхваща персонала и членовете на всички нива в следните институции: Европейския парламент (Парламента), Съвета на Европейския съюз и Европейския съвет (Съвета) и Комисията.

15 Това е първият път, в който Сметната палата извършва одит на етичните рамки на Парламента, Съвета и Комисията. Този одит съответства на стратегическата цел на Сметната палата за периода 2018–2020 г. за принос към повишаването на доверието в ЕС. Парламентът, Съветът и Комисията са избрани, тъй като са трите основни институции на ЕС, ангажирани със създаването на неговото законодателство, и разполагат със значителен персонал. Анализирането на тяхната етична рамка предоставя най-добрите възможности за сравнителен анализ.

16 За да прецени дали етичните рамки на Парламента, Съвета и Комисията са добре изградени, Сметната палата:

- i) проучи етичните правни изисквания на тези институции за персонала и членовете, както и процедурите за прилагането им; и
- ii) оцени познаването на етичната рамка от персонала на одитираните институции.

Одиторите не са проверявали начина на прилагане на етичните рамки.

17 Що се отнася до Комисията — най-голямата институция, Сметната палата придоби представа за общите изисквания и процедурите, въведени от ГД „Човешки ресурси и сигурност“. Одиторите се съсредоточиха върху специфичните правила, приложими в следните генерални дирекции, управляващи значителен дял от бюджета на ЕС или с важна роля за предлагането или наблюдението на прилагането на правото на ЕС: ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI), ГД „Конкуренция“ (ГД COMP), ГД „Енергетика“ (ГД ENER), ГД „Научни изследвания и иновации“ (ГД RTD) и Генералния секретариат.

18 Що се отнася до одитираните институции, Сметната палата оцени по-конкретно изискванията и процедурите за изложените по-долу въпроси:

- дарения и развлекателни дейности (вж. [приложение I – част А](#)),

- външни дейности и служебни ангажименти (вж. *приложение I – част Б*),
- конфликт на интереси при назначаване, конфликт на интереси в специални случаи и конфликт на интереси по отношение на дейности на съпруга/та (вж. *приложение I – част В*),
- заетост и мандат след прекратяване на дейността за ЕС (вж. *приложение I – част Г*),
- борба с тормоза на работното място (вж. *приложение I – част Д*), и
- подаване на сигнали за нередности (вж. *приложение I – част Е*).

19 Сметната палата проучи и процедурите за административни разследвания и дисциплинарни производства за персонала. За да бъде осъществим одитът, Сметната палата не направи оценка правилата за прозрачност и лобиране, въпреки че те са свързани с общата етична рамка. Процедурите за конфликт на интереси в рамката на обществените поръчки също останаха извън обхвата на одита, тъй като процедурите за обществени поръчки са предмет на осъществяваните от Сметната палата одити на съответствието.

20 С цел описване на етичните рамки и на въведените процедури за тяхното прилагане, Сметната палата изпрати въпросник на одитираните институции. Тя анализира и вътрешни документи, получени от Парламента, Съвета и Комисията (ГД „Човешки ресурси и сигурност“ и другите избрани генерални дирекции). Сметната палата сравни различните етични изисквания в сила в различните институции и оцени как тези изисквания отговарят на съответните външни стандарти (напр. принципите, насоките и най-добрите практики на ОИСР, Международната организация на труда и Европейската агенция за безопасност и здраве при работа). И накрая, Сметната палата прегледа други актуални доклади в областта на етиката и проведе събеседвания със служители на институциите, чиято роля включва работа с етичната рамка.

21 Основните одитни критерии, които Сметната палата използва за тази задача, са международно признатите стандарти, разработени от ОИСР, законодателството на ЕС и етичните изисквания и процедури, формулирани от институциите. Като допълнителен критерий послужи и сравнителен анализ на етичните рамки на одитираните институции.

22 В допълнение към тези одитни източници Сметната палата организира експертна група за обсъждане на характеристиките на една последователна и всеобхватна етична рамка в публичните организации. Сметната палата покани четирима експерти в тази сфера: един представител на ОИСП, един от Transparency International, един представител от върховна одитна институция на държава членка и един учен. Тези експерти помогнаха на одиторите да оценят специфичните елементи на етичните рамки.

23 С цел да придобие представа за познаването на етичните рамки и възприемането на етичната култура от персонала, Сметната палата извърши проучване на представителна извадка на персонала в одитираните институции (вж. [приложение II](#)).

Констатации и оценки

Одитираните институции на ЕС са въвели до голяма степен адекватни етични рамки

Основни елементи на настоящите етични рамки

24 Що се отнася до персонала на институциите на ЕС, основните източници за етичната рамка са Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Финансовият регламент и дял II „Права и задължения на длъжностните лица“ от Правилника за длъжностните лица⁶ (вж. [Таблица 1](#)). Изискванията са развити допълнително в специфичните за всяка институция разпоредби и насоки за прилагане, в които се дават повече разяснения, но не се създават нови задължения по същество. Като цяло разпоредбите на етичната рамка за персонала в одитираните институции са много сходни.

25 Що се отнася до членовете, ситуацията е по-разнородна. Естеството на позицията и задълженията на членовете се различават в отделните институции и от тези на персонала. ДФЕС е основният източник на етичните изисквания за членовете — в него се посочват и наказанията и санкциите за неспазване на тези изисквания. По-подробни разпоредби са предоставени в приложимите кодекси за поведение и в Правилника за дейността (вж. [таблица 1](#)). Правилата са определени допълнително в други документи, например под формата на насоки (напр. Ръководство за членовете относно борбата с тормоза на работното място в Европейския парламент⁷).

26 Етичните рамки на одитираните институции съответстват на основните изисквания на насоките и другите критерии на ОИСП (вж. [точка 21](#)). Одитираните институции разполагат до голяма степен с адекватни етични рамки както за персонала, така и за членовете:

⁶ По отношение на служителите, които не са длъжностни лица, сходни изисквания са посочени в Условиата за работа на другите служители на Европейския съюз.

⁷ Zero harassment in the workplace – A guide for Members of the European Parliament („Нулев тормоз на работното място — ръководство за членовете на Европейския парламент“), 2017 г.

- Одитираните институции са въвели политики относно даренията и развлекателните дейности, които включват определения за даренията, актовете на гостоприемство и другите облаги и процедурите за тяхното приемане и отчитане (вж. [приложение I – част А](#)).
- Правилата за външни дейности на персонала и членовете и правилата и системите за уреждане на заетостта на персонала след прекратяване на правоотношенията с ЕС обхващат рисковите области и отговарят на критериите за приемливи дейности, процедури за отчитане и разрешаване (вж. [приложение I – част Б и част Г](#)).
- Политиките обхващат и случаите на конфликт на интереси, като например конфликт на интереси при назначаване, конфликт на интереси в специални случаи и конфликт на интереси по отношение на заетостта на съпрузите или партньорите на персонала и членовете в съответствие с международните стандарти, използвани като одитни критерии (вж. [приложение I – част В](#)).
- Одитираните институции са въвели политики за борба с тормоза на работното място, които отговарят на основните изисквания на съответните стандарти (вж. [приложение I – част Д](#)).
- Като резултат от непрекъснатите преразглеждания през последните години одитираните институции са въвели адекватни политики за подаване на сигнали за нередности. В политиките са дадени определения и са формулирани механизми за защита на лицата, сигнализиращи за нередности ([приложение I – част Е](#)).

27 Етичните рамки са подкрепени по подходящ начин от механизми за разследване и санкции. За персонала на одитираните институции те са подобни на административните разследвания и дисциплинарните производства, упоменати в член 86 и приложение IX „Дисциплинарно производство“ към Правилника за длъжностните лица. Обхватът на санкциите е сравнително голям и включва мерки, които засягат основно репутацията на длъжностното лице (напр. писмено предупреждение и забележка), мерки, които засягат позицията на длъжностното лице в организацията (напр. понижаване на стъпка и на група), и мерки, които променят необратимо отношенията между длъжностните лица и организацията (напр. отстраняване от служба, придружено евентуално от намаляване на правата на пенсия). Някои от тези санкции имат финансови последици.

28 Санкциите и наказанията за членовете са определени основно в ДФЕС. Те са допълнени от разпоредбите на съответния кодекс за поведение и правилник за дейността. Наборът от инструменти за привеждане в изпълнение, предвидени в Договорите, е доста разнообразен, включващ политически и съдебни процедури и вътрешни дисциплинарни процедури.

29 Сметната палата установи някои области, в които обхватът, специфичността, яснотата и степента на предоставяне на насоки на етичните рамки на институциите за техния персонал и членове могат да бъдат подобрени (вж. точки **32—63**) и хармонизирани (вж. точки **64—68**). Сметната палата установи и случаи на добри практики — основно в Комисията (вж. точки **69—76**).

Липсва обща етична рамка на ЕС, уреждаща работата на представителите на държавите членки в Съвета

30 Членовете на Европейския съвет и на Съвета на Европейския съюз (членовете на Съвета) са съответно държавните или правителствените ръководители и министрите. Други представители на държавите членки са националните длъжностни лица, участващи в работни групи, комисии и партии. С изключение на председателя на Европейския съвет⁸ те не са обхванати от никоя обща етична рамка на равнището на ЕС. Работата на представителите на държавите членки в Съвета се урежда от националното законодателство.

31 В Съвета липсва преглед на всички национални етични рамки, приложими за неговите членове и за другите представители на държавите членки. Не е сигурно дали националните изисквания обхващат всички необходими елементи и съответни рискове по отношение на същността на позицията и работата, която те извършват.

Съществуват някои слабости в етичните рамки на институциите

32 Сметната палата съпостави етичните рамки на проучваните институции спрямо международните стандарти и установи някои слабости.

⁸ Вж. член 15 от ДФЕС и кодекса за поведение, който е публичен инструмент за саморегулиране, приет от председателя на Европейския съвет.

Парламентът и Съветът не са разработили цялостни стратегии относно етиката

33 В модела на ОИСП (вж. точка **04**) се подчертава, че етичните рамки следва да се ръководят от стратегия, в която се очертават целите и приоритетите, разработени посредством подходящи данни и показатели, и се вземат предвид допустимите рискове за етиката.

34 Цялостната стратегия на Комисията е определена в стратегическия план на ГД „Човешки ресурси и сигурност“ за периода 2017—2020 г., който включва разпоредби, уреждащи етичните въпроси за персонала. В годишната оценка на риска на ГД „Човешки ресурси и сигурност“ също се разглеждат въпроси, имащи отношение към етиката. Тази оценка е свързана с изготвянето на годишния план за управление (ГПУ).

35 В стратегическия план са формулирани две цели. Първата е, че ръководителите и персоналът следва да спазват по всяко време най-високите професионални и етични стандарти. Втората е, че правилата за прилагане на Правилника за длъжностните лица трябва да се изпълняват ясно и ефективно. Постигането на тези цели се проследява чрез показатели за изпълнение.

36 В оценката на риска за 2018 г. е установен един общ риск, че действащите мерки и/или процеси за намаляване на рисковете за репутацията, свързани с външните дейности или поведението на действащите/бившите служители, може да се нуждаят от допълнителни подобрения с цел отразяване на нарасналата чувствителност на този публичен въпрос. Степента на риска е оценена на 9 от 25, а действията за намаляване на този риск са проследени посредством ГПУ.

37 На равнището на одитираните генерални дирекции на Комисията се извършва годишно управление на риска с цел определяне, оценка и управление на значителни и критични рискове, включително по отношение на етиката. Сред одитираните генерални дирекции ГД „Конкуренция“ е включила най-конкретни действия в областта на етиката в своите процедури за стратегическо планиране и планиране на управлението.

38 В Парламента и в Съвета няма цялостна стратегия в областта на етиката, определяща цели и приоритети, които да бъдат наблюдавани с помощта на показатели за изпълнението — нито за персонала, нито за членовете. И докато през 2017 г. Парламентът е извършил оценка на минималните стандарти за вътрешен

контрол, обхващаща и етичните въпроси, до този момент Съветът не е извършил цялостна оценка на риска в сферата на етиката.

Процедурите за проверка на декларациите и насоките за персонала не са достатъчно формализирани

39 Според ОИСР всяка организация следва да въведе процедури за установяване, управление и разрешаване на конфликт на интереси. Тези процедури следва да гарантират, че държавните служители знаят какво се изисква от тях по отношение на декларирането на ситуации, свързани с конфликт на интереси⁹.

40 Етичната рамка за конфликт на интереси се основава до голяма степен на личните декларации на отделни служители. Подобни системи се основават на лична почтеност, както и на познаването от служителите на приложимите изисквания. Етичната рамка обаче не може да бъде ефективна без подходящи системи за контрол. Степента на контрол следва да отразява степента на рисковете и да взема под внимание административната тежест, породена от такъв контрол.

41 Основните задължения на служителите на ЕС произтичат от Правилника за длъжностните лица и от Финансовия регламент. Разпоредбите на институциите за прилагане изискват подаването на лични декларации от персонала при различни обстоятелства (вж. [каре 1](#)):

Каре 1

Примери за видове декларации за персонала на одитираните институции

- дарения и актове на гостоприемство (член 11 от Правилника за длъжностните лица);
- конфликт на интереси при назначаване (член 11, параграф 3 от Правилника за длъжностните лица);
- деклариране на конфликт на интереси в специални случаи (член 11а от Правилника за длъжностните лица);

⁹ Managing conflict of interest in the public sector (Управление на конфликти на интереси в публичния сектор), ОИСР, 2005 г.

- искания за разрешение за външни дейности (член 12 от Правилника за длъжностните лица);
- професионална дейност срещу заплащане на съпруга/та (член 13 от Правилника за длъжностните лица); и
- дейности след прекратяване на служебните правоотношения (член 16 от Правилника за длъжностните лица).

42 Подобни декларации често разчитат на преценката на служителите. Конкретни подробности за даден случай е необходимо да бъдат предоставени само когато служител прецени, че е възникнал такъв случай. Одитираните институции като цяло са въвели процедури и работни процеси за оценка и предприемане на действия във връзка с информацията, предоставена в декларациите на служителите (включително даване на разрешения, когато е необходимо).

43 Въпреки че тези институции са посочили, че е проверена и взета предвид и друга налична информация, в процедурите и работните процеси не се описва каква друга информация, идваща от вътрешни (напр. лични досиета или други съществуващи декларации) или външни (напр. уебсайтове) източници, е потвърдена или проверена.

44 Ако служителите трябва да спазват последователно етичните изисквания, трябва да им бъдат предоставени ясни и подробни насоки за тях. Сметната палата обаче установи, че наличните насоки невинаги са достатъчно ясни или подробни (вж. [каре 2](#)):

Каре 2

Примери за недостатъчни насоки

Декларации при назначаване

Кандидатите в одитираните институции трябва да декларират финансовите си интереси в момента на назначаване, но само ако тези интереси потенциално биха могли да повлияят на кандидатите при изпълнението на техните задължения.

Поради това ръководителите могат да предприемат действия само във връзка с информация, която самите кандидати считат за необходимо да декларират.

Налични са съвсем малко насоки във връзка със ситуации, които биха могли да породят (потенциален) конфликт на интереси.

Липса на специфични насоки във връзка със съответни ситуации

ГД AGRI на Комисията е издала ръководство по етика, в което на персонала на генералната дирекция се предоставят допълнителна практическа информация, примери и разяснения по отношение на етичните изисквания. В ръководството обаче не се засягат определени ситуации, които биха могли да имат отношение към работата на генералната дирекция:

- дали служителите са ангажирани със селскостопанска дейност; и
- дали служителите получават субсидии от ЕС по линия на общата селскостопанска политика.

45 Политиките в областта на етиката невинаги предоставят ясни насоки относно критериите за оценка на декларациите, особено по отношение на начина, по който следва да се прилагат критериите, предвидени в нормативната уредба. Докато критериите за оценка на даренията и развлекателните дейности и на едновременно извършваните външни дейности са ясни, няма достатъчно насоки по отношение на конфликта на интереси в резултат от финансовите интереси на служителите, техните дейности след прекратяване на служебните правоотношения или професионалната дейност на техните съпрузи или партньори. Макар да е невъзможно всяка възможна ситуация да бъде обхваната, предоставянето на ясни насоки за изпълнението на правните критерии би смекчило риска от непоследователно третиране.

Ограничен контрол върху декларациите на членовете

46 Както се посочва в точка **42**, информацията във връзка с членовете на одитираните институции също се събира основно посредством личните декларации. Качеството на информацията и критериите за оценка са от решаващо значение за адекватното управление на рисковете, свързани с етиката. Няма писмени стандартни процедури и работни процеси за проверка на тази информация

47 В кодекса за поведение на членовете на Комисията се изисква от тях да подават декларации по въпроси като предишни дейности, настоящи външни дейности, финансови интереси и професионална дейност на техните съпрузи или партньори. Декларациите подлежат на контрол под ръководството на председателя. И в този случай няма стандартна писмена процедура за проверка на точността, надеждността или пълнотата на информацията.

48 От членовете на Европейския парламент също се изисква да подават декларация за интереси, включваща въпроси, като например тяхната професионална дейност по време на тригодишния период преди встъпването им в длъжност в Парламента, редовна или случайна дейност, за която са получавали възнаграждение (външни дейности), и други финансови интереси, които биха могли да им повлияят при изпълнението на техните задължения. Декларациите на членовете на ЕП се проверяват за обща достоверност: с други думи, за да се гарантира, че не съдържат очевидно погрешна, нечетлива или неразбираема информация. Декларациите подлежат на контрол под ръководството на председателя. Този контрол обхваща очевидни грешки при редактирането, несъответствия между декларациите и спазването на крайния срок. Ако Председателят получи информация, че декларацията е в значителна степен неточна или неактуална, той може да се посъветва с Консултативния комитет относно поведението на членовете и, когато е целесъобразно, трябва да изиска от члена да поправи своята декларация. Ако е налице предполагаемо нарушение на кодекса на поведение, Председателят трябва да отнесе случая до Консултативния комитет. В процедурите на Парламента¹⁰ не са определени други проверки за точност и пълнота и/или за оценка на декларациите на членовете на ЕП. Липсва процедура за проверка или оценка на декларацията на председателя на Европейския съвет.

49 Основната предпазна мярка по отношение на декларациите на членовете на Парламента, председателя на Европейския съвет и членовете на Комисията са прозрачността и вниманието на заинтересованите страни, медиите и широката общественост и — в случая на членовете на Комисията — Европейския парламент. Председателят на Европейския съвет подлежи на допълнителен контрол от страна на държавите членки.

50 Липсата на писмена стандартна процедура за проверка на декларациите на членовете поражда риск от непоследователно тълкуване на задълженията и означава, че е по-малко вероятно институцията да установи неточности и други проблеми преди те да привлекат общественото внимание, което потенциално рискува да намали общественото доверие.

¹⁰ Следва да се отбележи, че в някои държави членки (като например Франция и Полша) декларациите на членовете на институциите подлежат на допълнителен контрол от съответните органи въз основа на националното законодателство.

Непълни и неясни политики относно даренията и развлекателните дейности

51 Съгласно насоките на ОИСР организациите следва да се занимават с потенциален конфликт на интереси в резултат на дарения и облаги. Това включва създаването на административен процес за контрол на даренията и облагите, например чрез определяне на приемливите и неприемливите подаръци и за приемане на определени видове подаръци от името на организацията¹¹.

52 Одитираните институции като цяло са установили добри практики по отношение на даренията и развлекателните дейности за персонала и членовете (вж. [приложение I – част А](#)). Тези политики обхващат изискванията в член 11 от Правилника за длъжностните лица, в който се формулират правилата, уреждащи приемането на почести, ордени, услуги, дарения или парични суми от всякакъв вид, и се дават допълнителни разяснения. Съответните кодекси за поведение включват разпоредби относно даренията и другите облаги за членовете на Комисията и председателя на Европейския съвет. Тези политики са прецизирани допълнително в мерките за изпълнение във връзка с кодекса за поведение на членовете на ЕП¹².

53 В тези политики обаче има пропуски и те понякога са неясни. Те могат да бъдат подобрени в някои области (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Пропуски в политиките, свързани с даренията и развлекателните дейности

Парламент

- В разпоредбите за прилагане за персонала няма определение за дарения или за актове на гостоприемство.
- В правилата за персонала за приемането на дарения се акцентира върху тяхната стойност, като се пренебрегват обстоятелствата, при които приемането на дарения (независимо от тяхната стойност) би могло да се счита за компромис с независимостта.

¹¹ Управление на конфликти на интереси в публичния сектор, Инструментариум, ОИСР, 2005 г.

¹² Европейски парламент, Решение на Бюрото относно мерките за изпълнение на кодекса за поведение на членовете на ЕП по отношение на финансовите интереси и конфликта на интереси (15 април 2013 г.).

- Не са посочени правила за персонала за приемане на актове на гостоприемство.
- Липсват правила за персонала за приемане на подаръци от името на институцията.

Съвет

- Правилата за персонала и за председателя на Европейския съвет като цяло обезсърчават приемането на дарения при каквито и да е обстоятелства. Те обаче не разясняват в достатъчна степен обстоятелствата, при които приемането на дарения (независимо от тяхната стойност) би могло да се счита за компромис с независимостта.

Комисия

- Липсва определение за дарения и актове на гостоприемство, което да е приложимо за членовете.

Правилата за подаване на сигнали за нередности не са адаптирани за акредитираните парламентарни сътрудници

54 Следва да бъдат въведени ефективни институционални рамки и ясни процедури и канали за улесняване на докладването за закононарушения и корупция¹³. Лицата, сигнализиращи за нередности, които действат добросъвестно, трябва да бъдат защитени от евентуално отмъщение. В *приложение I – част E* е направен преглед на действащите правила на ЕС по този въпрос.

55 В изпълнение на член 22в от Правилника за длъжностните лица относно лицата, сигнализиращи за нередности, във вътрешния правилник на Парламента се съдържат съвети, помощ и мерки за защита на тези лица. Те са приложими за целия персонал, включително за акредитираните парламентарни сътрудници на членовете на ЕП.

56 Работата на акредитираните парламентарни сътрудници е различна от тази на останалия персонал: те се назначават по различен начин и се наемат пряко от членовете на ЕП. Съгласно вътрешния правилник на Парламента служителите, които сигнализират за нередности, могат да бъдат прехвърлени на друга длъжност като предпазна мярка. В правилата за подаване на сигнали за нередности обаче не се

¹³ Защита на лицата, сигнализиращи за нередности: насърчаване на докладването, насоки във връзка с CleanGovBiz, ОИСП, 2012 г.

посочват предпазни мерки за акредитираните парламентарни сътрудници, за да се отрази специфичният характер на тяхното положение.

Разпоредите, свързани с дейностите след приключване на мандата на членовете на ЕП, не са толкова обширни

57 В добрите практики на ОИСП за извършване на дейност след прекратяване на служебните правоотношения¹⁴ се посочва, че във всички субекти, за които дейностите след прекратяване на служебните правоотношения представляват реален или потенциален проблем, следва да функционират системи за заетост след прекратяване на служебните правоотношения. Това се отнася и за ситуациите, в които лицето все още е на работа и договаря очакваните дейности след прекратяване на служебните правоотношения. В *приложение I – част Г* е направен преглед на основните характеристики на действащите правила относно заетостта и мандата след прекратяване на служебните правоотношения за ЕС. При липсата на оценка на неетичното поведение на бивши служители и членове разликите по-долу не са обосновани.

58 В етичната рамка за персонала са формулирани разпоредбите, свързани с дейностите след прекратяване на служебните правоотношения, и по-конкретно някои разпоредби за изчакване. От длъжностните лица, възнамеряващи да се ангажират с професионална дейност в рамките на две години от напускането на службата, се изисква да информират своята институция, която може да одобри или да отхвърли тяхната нова дейност.

59 През 12-те месеца след напускане на службата на бившите висши длъжностни лица е забранено — от органа по назначаване, да лобират пред персонала на тяхната бивша институция или да се застъпват от името на предприятия, клиенти или работодатели, за които са отговаряли през последните три години служба. В определени случаи институцията може да удължи този 12-месечен период до 24 месеца.

60 Разпоредбите относно дейностите след прекратяване на служебните правоотношения на членовете на Комисията са упоменати в техния кодекс за поведение. Бившите членове на Комисията трябва да информират колегиума на

¹⁴ Post-Public Employment Good Practices for preventing Col (Добри практики за предотвратяване на конфликт на интереси след прекратяване на служебните правоотношения), ОИСП, 2010 г.

членовете на Комисията за намерението си да се ангажират с професионална дейност в продължение на 24 месеца (36 месеца за председателя) след прекратяване на мандата. Комисията преценява дали планираната дейност е съвместима със задължението за почтеност и въздържаност. Когато планираната дейност е свързана с портфолиото на бившия член на Комисията, от Комисията се изисква да се консултира с независимата комисия по етика.

61 От бившите членове на ЕП, които се занимават с лобиране и представителни дейности, свързани с ЕС, съгласно член 6 от кодекса за поведение се изисква да информират Парламента относно такива дейности и те са ограничени да се възползват от възможностите, които се предоставят на бившите членове на ЕП (напр. пожизнен пропуск за достъп). Няма други ограничения във връзка с дейностите след приключване на мандата на членовете на ЕП, нито задължения за докладване на Парламента на други дейности от бившите членове.

62 Естеството на службата и задълженията на членовете на ЕП са различни от тези на председателя на Съвета и на членовете на Комисията, на първо място защото членовете на ЕП се избират пряко от гражданите. Съществува обаче възможност за възникване на конфликт на интереси, тъй като членовете на ЕП работят по законодателство, което би могло пряко да засегне секторите на тяхната професионална среда.

63 Кодексът за поведение забранява на председателя на Съвета да лобира пред персонала или пред членовете на институциите на ЕС в срок от 18 месеца след края на неговия/нейния мандат. Също така в рамките на същия период той или тя трябва да уведоми най-малко четири седмици предварително генералния секретар на Съвета за намерението си да извършва професионална дейност.

Има области, в които трябва да се постигне хармонизация, и примери за добри практики в етичните рамки на одитираните институции

64 Одитираните институции имат различни етични рамки. Това е така защото тяхната работа не е еднаква, а и защото рисковете, присъщи за изпълнението на техните задължения, са различни в много области. Съществуват обаче и много области, в които има добри основания за хармонизиран подход за справяне с етичните въпроси в отделните институции. Например публичното възприемане на институциите на ЕС е подобно, персоналът на институциите има същия правен статут и е възможно движение на персонала между институциите.

Политики, свързани с даренията и развлекателните дейности

65 Въпреки че основните характеристики на свързаните с даренията и развлекателните дейности политики в одитираните институции са сходни, Сметната палата установи някои разлики, които не са обосновани нито от характера на техните дейности, нито от съответните рискове (вж. [каре 4](#)).

Каре 4

Примери за разнородни правила, уреждащи даренията и развлекателните дейности

Определение за дарения и актове на гостоприемство

В член 11 от Правилника за длъжностните лица не се определя какво се има предвид под „дарения“ или „актове на гостоприемство“.

В своите разпоредби за прилагане за персонала Комисията и Съветът дават следното определение за дарения и актове на гостоприемство: „парична сума или материални предмети или възможността за безплатно участие в събития, които са отворени за обществеността или са с частен характер, са достъпни единствено срещу заплащане и представляват определена стойност (като например билети за спортни събития, концерти, театър, конференции и т.н.) или друга полза с парична стойност, като например транспортни разходи“.

Парламентът определя даренията в разпоредбата за прилагане, отнасяща се до членовете на ЕП, като „всеки отделен материален обект, състоящ се от една или повече части, поднесен от дарителя при определен повод на член на ЕП“.

Стойност на приемливите дарения

Персоналът в Комисията и Съвета може да приема дарения на стойност по-малко от 50 евро, без да е получил позволение преди това. Той може да приема дарения на стойност между 50 и 150 евро, ако преди това е получил позволение. Дарения на стойност над 150 евро не могат да бъдат приемани при никакви обстоятелства.

Персоналът в Парламента обаче може да приема дарения на стойност по-малко от 100 евро без предварително позволение. За дарения на стойност над 100 евро се изисква предварително позволение.

Политики, свързани с външната дейност на персонала

66 След получаване на разрешение, на персонала на ЕС е позволено да извършва дейности в личния живот извън работата. В някои случаи служителите могат да приемат заплащане за това. Сумата, която те могат да получават законно, варира

в отделните институции (вж. [приложение I – част Б](#)). Персоналът на Парламента не може да приема заплащане, различно от възстановяването на разходите, направени пряко или непряко при осъществяването на външната дейност. Служителите в Съвета не могат да получават повече от 5 000 евро за външни дейности през дадена година. В Комисията има годишен таван за нетно възнаграждение на персонала (10 000 евро). Надвишаването на този таван води до забрана на извършването на външната дейност.

Декларации за интереси и дейности на семействата на членовете

67 В кодекса за поведение на членовете на ЕП от тях се изисква да подават декларация за личните си финансови интереси и дейности. Финансовите интереси на членовете на техните семейства трябва да бъдат включени в декларациите само в случаите, когато членовете на ЕП считат, че тези интереси биха повлияли на изпълнението на техните задължения, или ако конфликтът на интереси не може да бъде разрешен по друг начин. Същото се отнася за декларациите за професионалната дейност на членовете на семействата на членовете на ЕП.

68 За разлика от тях, членовете на Комисията¹⁵ и председателят на Европейския съвет са длъжни да декларират финансовите интереси и професионалната дейност на своите съпрузи и партньори.

Специфични и практически насоки на разположение в Комисията

69 Докато проверяваше етичните рамки, Сметната палата се натъкна на редица случаи, в които една институция разполага с по-добре разработени и по-ясни правила или насоки относно някои аспекти на етичните изисквания.

70 Като най-голяма институция Комисията се сблъсква с най-разнообразни етични ситуации. В много случаи тя е разработила по-специфични и по-ясни насоки, особено за персонала. Някои генерални дирекции са разработили кодекси за поведение и допълнителни процедури, които служат за по-добро справяне със ситуацията и рисковете, които често се повтарят в Комисията.

¹⁵ В Комисията тази декларация следва да включва и финансовите интереси на непълнолетните деца, когато се счита, че те могат да породят конфликт на интереси. Вж. член 3, параграф 4, буква а) от кодекса за поведение на членовете на Комисията.

71 От генералните дирекции, които Сметната палата провери, ГД COMP разполага с най-подробните насоки и допълнителни процедури. По-конкретно в кодекса за поведение на тази генерална дирекция се въвежда понятието за общоприложими „декларации за специфични случаи“ и „декларации за специфична проверка“ за антиотръстови проверки и проверки за сливане. Ръководството по етика на ГД AGRI също включва насоки, примери и разяснения по отношение на етичните изисквания, въпреки че Сметната палата посочва някои ограничения в *каре 2*.

72 В допълнение на специфичните насоки, издадени от генералните дирекции, Комисията е разработила подробни разяснения и е дала примери от реалния живот, които са на разположение за консултация нейния вътрешен уебсайт. Тези примери обхващат теми, като например външни дейности, заетост на съпрузите, както и дарения и актове на гостоприемство.

Комисия по етика за членовете в Комисията

73 И Парламентът, и Комисията са създали комисии, които могат да консултират председателите на двете институции относно прилагането на кодекса за поведение по отношение на членовете. В Парламента тази комисия се нарича Консултативен комитет относно поведението на членовете на ЕП. В Комисията тя се нарича Независима комисия по етика.

74 Консултативният комитет относно поведението на членовете на ЕП се състои от петима членове на ЕП, избрани съвместно от комисията по конституционни въпроси и комисията по правни въпроси на Европейския парламент. Независимата комисия по етика на Комисията се състои от трима души, избрани заради тяхната компетентност, опит, независимост и професионални качества. Съставът на тези комисии може да оказва влияние върху възприетата обективност и независимост.

Специфични политики за борба с тормоза на работното място по отношение на случаи с участието на членове на Парламента

75 Парламентът е формулирал отделна политика по отношение на случаите, свързани с оплаквания за тормоз от страна на членове на ЕП. Тя предвижда ясна

процедура и предпазни мерки спрямо всеки потенциален жалбоподател в подобни чувствителни случаи¹⁶.

Ясна формулировка на политиките за борба с тормоза на работното място за персонала

76 Както се посочва в *приложение I – част Д*, всички одитирани институции разполагат с добри политики за борба с тормоза на работното място. В *каре 5* Сметната палата подчертава разпоредбите за прилагане на политиките за борба с тормоза на работното място, които са особено ясни и широки по обхват.

Каре 5

Примери за ясна формулировка в политиките за борба с тормоза на работното място

В политиката на Парламента за борба с тормоза на работното място се дават примери от практиката, илюстриращи такъв тормоз.

В политиката на Съвета за борба с тормоза на работното място се посочват съвременните средства за тормоз, като например интернет и електронна поща.

В политиката на Комисията за борба с тормоза на работното място изрично се посочва, че исканията за помощ се разглеждат при първа възможност.

Политиката на Комисията включва ясна препратка към Правилника за длъжностните лица при формулирането на възможните санкции.

Резултатите от проучването представят смесена картина на познаването и възприемането от персонала на въпросите, свързани с етиката

77 Както се посочва в точка **13**, организациите, които се стремят да поддържат високи етични стандарти, не могат да разчитат единствено на правила и механизми за привеждане в изпълнение. Вместо това те трябва да подкрепят своите амбиции, като развиват подходяща култура за почтеност. Такава култура може да се развива само ако хората, работещи за организациите, разполагат с необходимите етични умения и знания и ако виждат ангажираността на организацията по отношение на

¹⁶ Ръководство за членовете относно борбата с тормоза на работното място (вж. бележка под линия **7**).

етиката. Организациите могат да постигнат първото с подходящо обучение и насоки, а второто — с добро ръководство и прозрачно и последователно прилагане на етичната рамка на практика. Както се посочва в точка **16**, основният акцент на този одит са етичните рамки на институциите на ЕС. Начините, по които Парламентът, Съветът и Комисията прилагат своите етични рамки, са извън обхвата на работата на Сметната палата. Въпреки това Сметната палата извърши проучване на представителна извадка на персонала в трите институции, за да оцени как той познава и възприема етичните рамки (вж. точка **23** и **приложение II**). Въпреки че резултатите от проучването не са преки одитни доказателства, те дават представа за начина, по който служителите разглеждат своето и на колегите си отношение и компетентност, както и за начина, по който етичната рамка на тяхната институция функционира на практика. Тези резултати са анализирани от Сметната палата в следващите точки.

78 Резултатите от проучването представят смесена картина. Сметната палата установи, че почти всички служители, с които беше осъществен контакт, считат, че биха разпознали неетичното поведение, ако са свидетели на такова (вж. **фигура 2**), което показва, че оценяват високо собствения си „инстинкт за етика“. Едва 23,4 % от служителите обаче считат, че колегите им не биха се поколебали да докладват за неетично поведение на своите ръководители (вж. отговорите на въпроси 11.1 и 11.3 от проучването, **приложение II**).

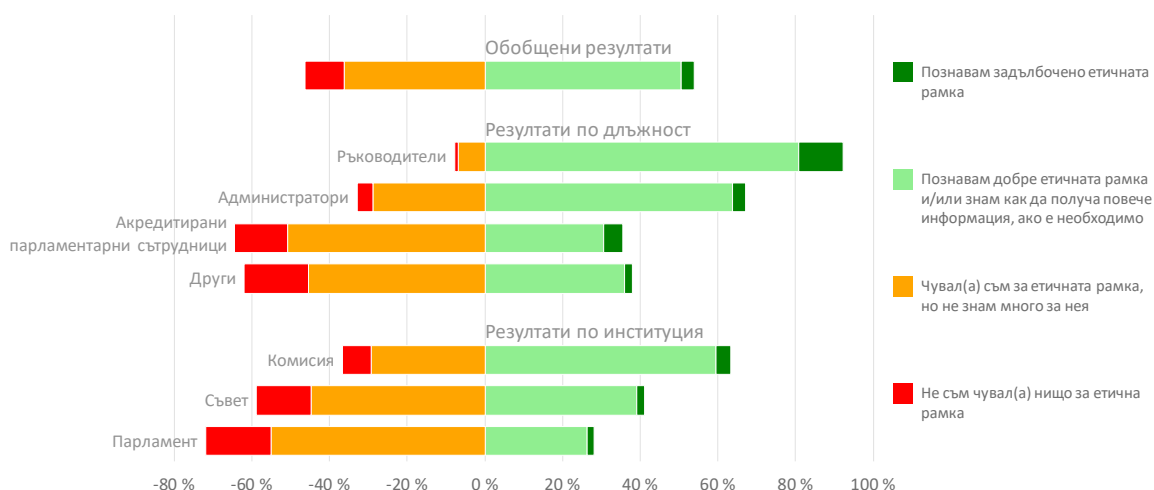
Фигура 2 — Повечето служители разпознават неетичното поведение



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 11.1 (вж. **приложение II – Резултати от проучването**).

79 Почти половината от служителите твърдят, че имат поне добри познания за етичната рамка на своята институция (вж. [фигура 3](#)). Това показва потенциален дефицит при комуникацията: стандартите, правилата, процедурите и практиките, съставляващи етичната рамка на институцията, трябва да се представят целенасочено. В този контекст е интересно да се отбележат различията между различните видове длъжности (като ръководителите, следвани от администраторите, твърдят, че имат най-добри познания) и между институциите (персоналът на Комисията е най-уверен, следван от персонала, работещ в Съвета и в Парламента).

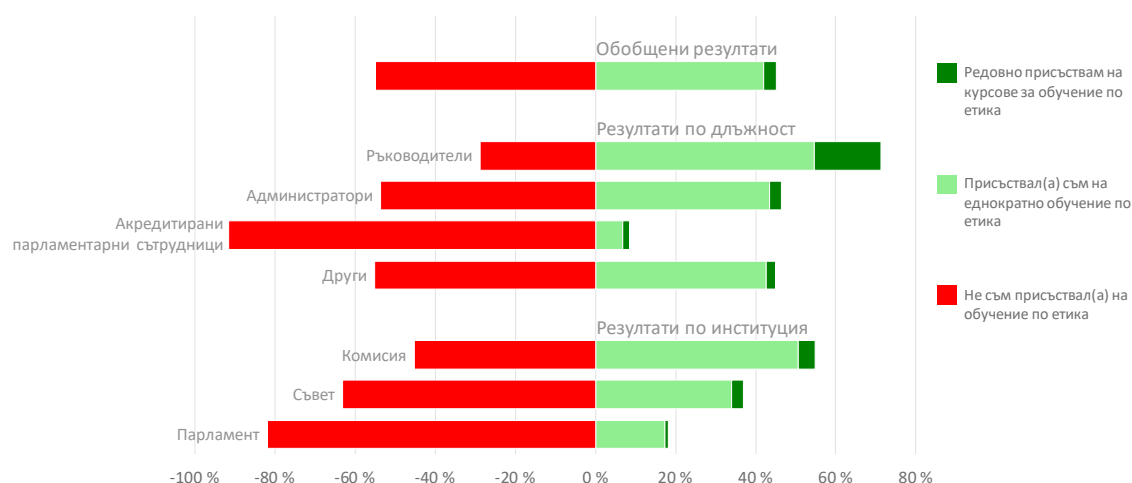
Фигура 3 — Почти половината от служителите оценяват познанията си за етичната рамка като добри или много добри



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 1 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

80 Проучването хвърля известна светлина върху евентуалните причини за доста слабото познаване на етичната рамка. Първо, по-малко от половината служители твърдят, че изобщо са имали някакво обучение по етика в контекста на работата си за институциите на ЕС (вж. [фигура 4](#)). Делът на служителите, получаващи редовно обучение по етика, е едва около 3 %.

Фигура 4 — По-малко от половината служители са получили обучение по етика



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 4 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

81 Второ, почти 70 % от персонала посочват, че насоките по етика, които тяхната институция предоставя, не са конкретни и не се основават на примери от реалния живот (вж. [фигура 5](#)). Интересен е фактът, че разликите между трите институции (като процентът на отрицателните отговори варира между 68,4 % за Комисията и 76,1 % за Парламента) не са толкова големи, колкото разликите между видовете длъжности (като процентът на отрицателните отговори варира между 41,4 % за ръководителите и приблизително 70 % за персонала, който не е на ръководна длъжност). Това предполага, че проблемът вероятно не се отнася само, или дори не основно, за качеството на самите насоки, а и за тяхното разпространение.

Фигура 5 — По-малко от една трета от служителите посочват, че насоките по етика, получени от тяхната институция, са конкретни и се основават на примери от реалния живот

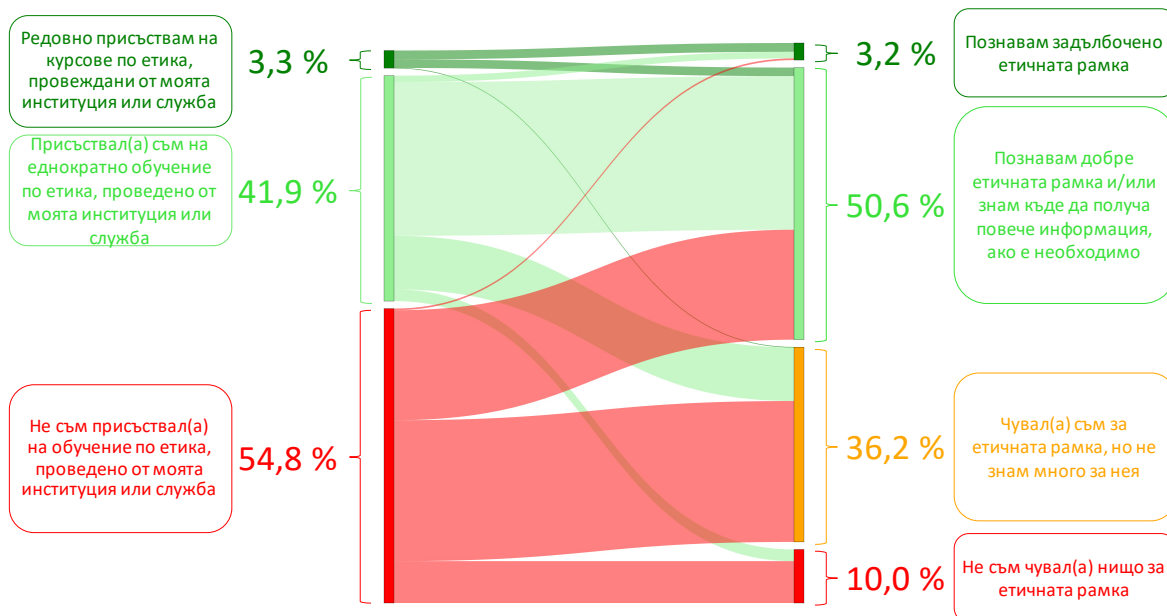


Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 9 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

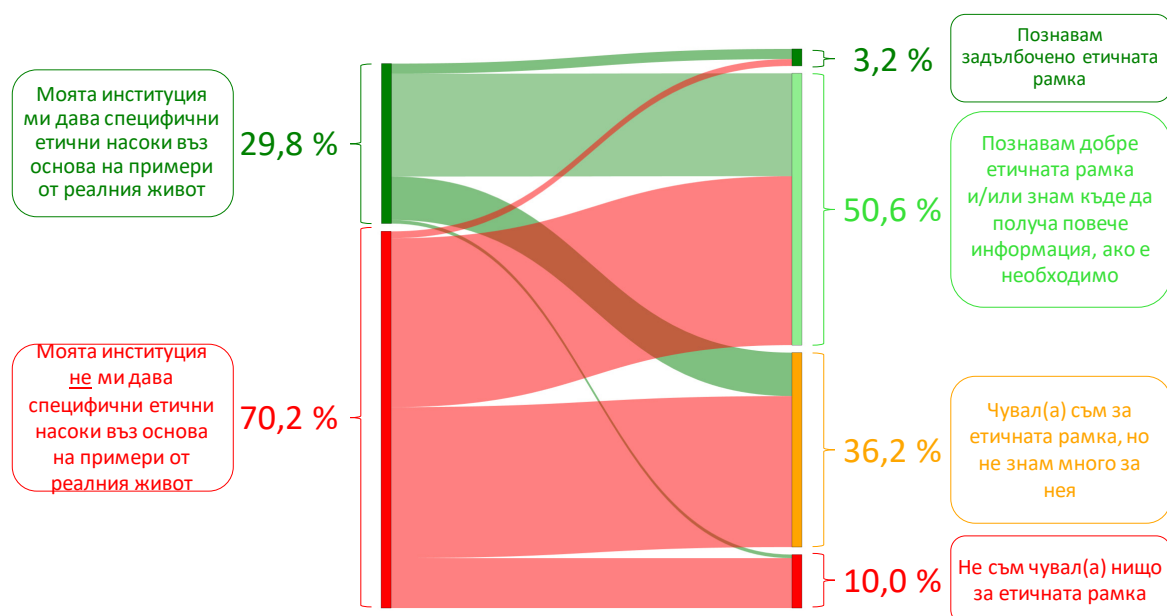
82 Анализът на резултатите от проучването показва статистически значима зависимост между размера и качеството на обучението, получените насоки и степента на самооценка на познанията по етика на служителите (вж. [фигура 6](#)). Служителите, които получават повече обучение или по-конкретни насоки по етика, основани на реалния живот, са по-склонни да се чувстват уверени в своите компетентности по етика. Както се посочва в точки [80](#) и [81](#) обаче, само малцинство от служителите твърдят, че са получили обучение или насоки по етика с добро качество.

Фигура 6 — Служителите, възползващи се от обучение и насоки, са по-уверени в своите компетентности по етика

а) Обучение по етика срещу самооценка на познанията по етика



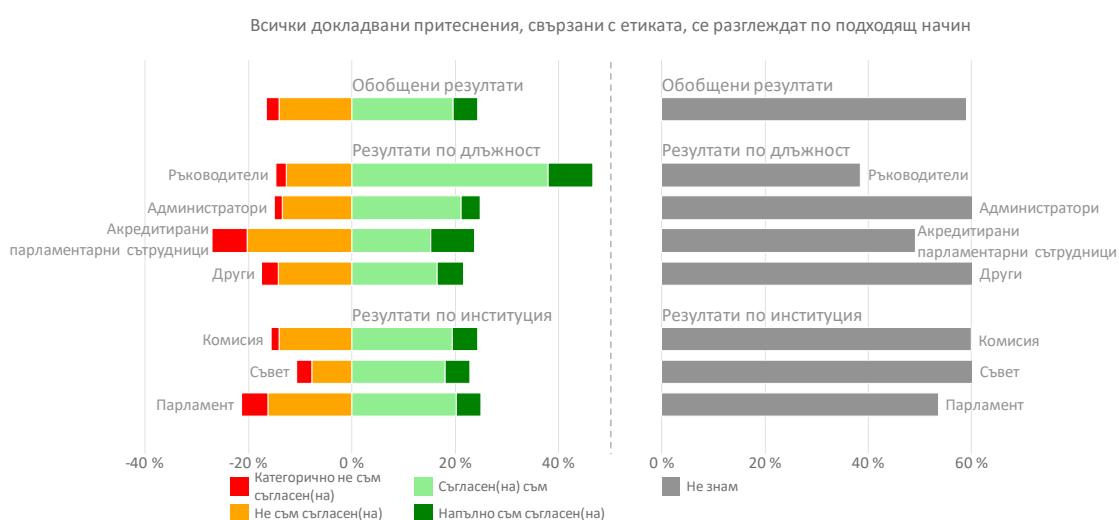
б) Специфични насоки по етика срещу самооценка на познанията по етика



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: взаимовръзка между отговорите на въпроси 4 и 9 и въпрос 1 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

83 Въпреки че 59 % от персонала считат, че етичната култура на тяхната институция е висока, а 51 % от персонала считат, че техните институции изпълняват политиката си във връзка с етиката и почтеността¹⁷, приблизително 59 % от персонала заявяват, че не знаят дали тяхната институция разглежда по подходящ начин докладваните притеснения във връзка с етиката. Служителите, които имат доверие (24 % от персонала) в своята институция по отношение на справянето с етичните въпроси, са повече от тези, които нямат доверие (17 % от персонала) (вж. [фигура 7](#)).

Фигура 7 — Мнозинството от служителите не знаят дали тяхната институция се справя по подходящ начин с етичните въпроси



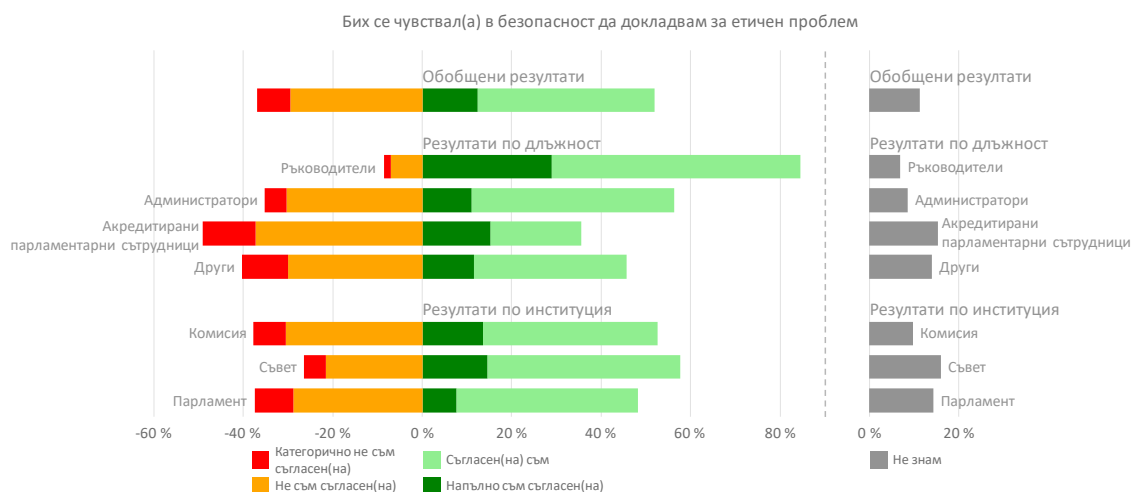
Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 11.12 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

84 Сметната палата установи, че персоналът се колебае относно докладването на етичните въпроси. Въпреки че приблизително половината се чувстват уверени сами да докладват за неетично поведение, едва една трета считат, че докладващите подобни проблеми, са защитени (вж. [фигура 8](#)). И в двата случая една група служители – акредитираните парламентарни сътрудници – дава значително повече отрицателни отговори. Може да има връзка между тяхното усещане за по-малка степен на сигурност при докладването на етични проблеми и временния характер на техните трудови договори в съчетание с тяхната зависимост от членовете на ЕП по отношение на възможностите за кариера. Това потвърждава и констатациите и оценките, направени в точки [54—56](#).

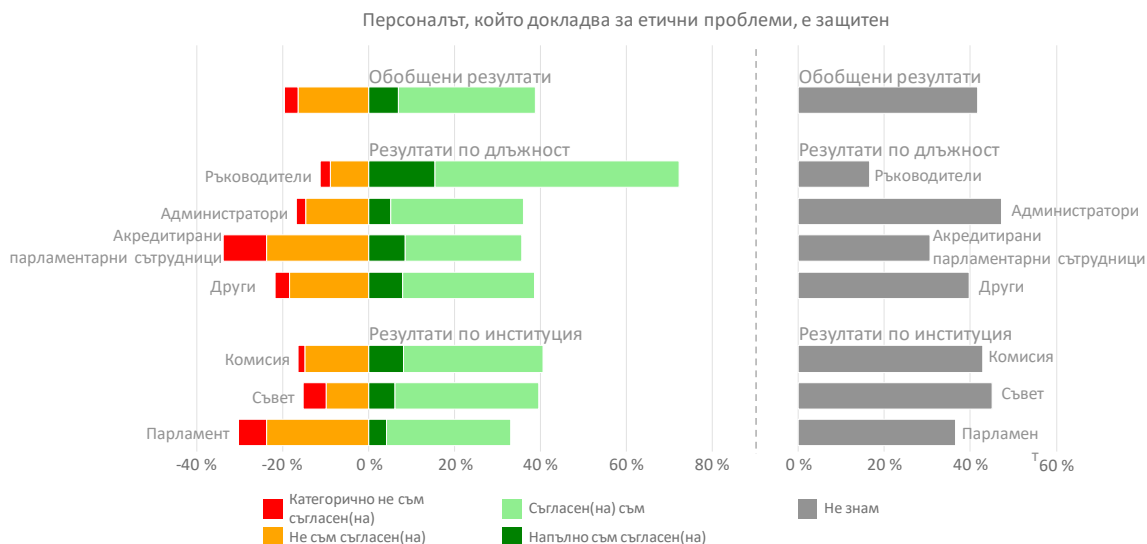
¹⁷ Отговори на въпроси 11.9 и 11.10 от проучването, вж. [приложение II – Резултати от проучването](#).

Фигура 8 — Усещането за сигурност при докладването на етични проблеми е слабо:

а) приблизително половината от служителите биха се чувствали в безопасност при докладването на етични проблеми



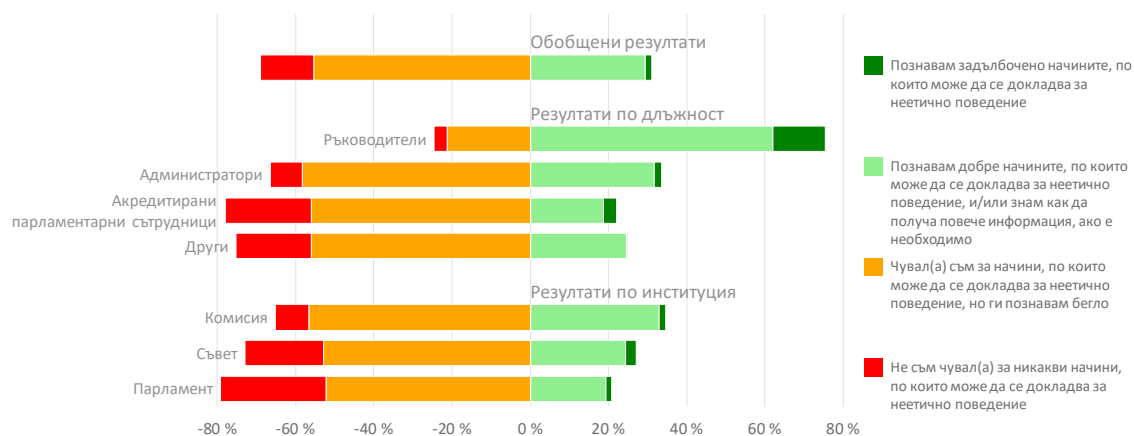
б) едва една трета от служителите считат, че докладващите етични проблеми са защитени



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпроси 11.2 и 11.5 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

85 Нежеланието за докладване на етични проблеми може да се дължи и на липса на познаване на съответните процедури и предпазни мерки. Приблизително 55 % от служителите твърдят, че са чували, че има начини за докладване на неетично поведение, но че ги познават бегло. Други 14 % заявяват, че не са чували за никакви начини за докладване на неетично поведение (вж. [фигура 9](#)).

Фигура 9 — Почти 70 % от служителите познават бегло или не познават начините за докладване на неетично поведение



Източник: ЕСП, екстраполирани резултати от проучването на персонала на трите институции на ЕС: отговори на въпрос 3 (вж. [приложение II – Резултати от проучването](#)).

Заклучения и препоръки

86 Всяко неетично поведение от страна на персонала и членовете на институциите и органите на ЕС привлича голям обществен интерес и намалява доверието в институциите на ЕС. Всяка слабост в това отношение може да навреди на репутацията на ЕС и на неговите институции. Неетичното поведение е свързано и с риск от корупция и измами (вж. точки **06** и **07**).

87 Сметната палата заключи, че одитираните институции са въвели до голяма степен подходящи етични рамки за персонала и членовете с възможност за подобрение, включващи правни изисквания и процедури за прилагането им (включително механизми за разследване и санкции). Сметната палата установи, че няма обща етична рамка на ЕС, уреждаща работата на представителите на държавите членки в Съвета (вж. точки **24–31**).

88 Сметната палата установи редица слабости (не всички от които се отнасят за всяка от одитираните институции) по отношение на стратегиите във връзка с етиката (вж. точки **33–38**), процедурите за проверка, критериите за оценка и насоките за персонала (вж. точки **39–45**), контрола върху декларациите на членовете (вж. точки **46–50**), политиките, свързани с даренията и развлекателните дейности (вж. точки **51** и **59**), правилата за подаване на сигнали за нередности за акредитираните парламентарни сътрудници (вж. точки **54–56**), както и разпоредбите, свързани с дейностите след прекратяване на служебните правоотношения на членовете на ЕП (вж. точки **57–63**).

Препоръка 1 — Да се подобрят етичните рамки

Одитираните институции следва да преодолеят посочените по-горе слабости в своите етични рамки посредством:

- 1) разработване на цялостни стратегии по отношение на етиката (в Парламента и Съвета),
- 2) формализиране на процедурите за проверки на декларациите и разработване на по-ясни насоки за критериите за оценка на персонала (в Парламента, Съвета и Комисията),

- 3) засилване на контрола върху декларациите на членовете чрез въвеждане на писмени стандартни процедури за проверки за точност и пълнота на информацията (в Парламента и Комисията),
- 4) повишаване на яснотата и обхвата на политиките, свързани с даренията и развлекателните дейности (в Парламента — за персонала), в Съвета (за персонала и председателя на Европейския съвет) и в Комисията (за членовете),
- 5) адаптиране на правилата за подаване на сигнали за нередности за акредитираните парламентарни сътрудници, така че те да отразяват по-добре специфичния и зависим характер на техните длъжности (в Парламента), и
- 6) подобряване на разпоредбите, свързани с дейностите след приключване на мандата на членовете на ЕП (в Парламента).

Срок за изпълнение: 2020 г.

89 Одитираните институции имат различни етични рамки, защото рисковете, присъщи за изпълнението на техните задължения, са различни в много области. Съществуват обаче области, в които има добри основания за хармонизиран подход за справяне с етичните въпроси в отделните институции. Сред тези области са разпоредбите, уреждащи политиките, свързани с даренията и развлекателните дейности, политиките, свързани с външните дейности на персонала, и декларациите във връзка с дейностите на съпрузите и партньорите на членовете (вж. точки [64—68](#)). Сметната палата установи и примери за добри практики (вж. точки [69—76](#)).

Препоръка 2 — Да работят съвместно с цел хармонизиране на елементите на етичната рамка и да положат допълнителни усилия за споделяне на добрите практики по етичните въпроси

Одитираните институции следва да работят съвместно с цел хармонизиране на своите етични рамки, като се съсредоточат върху:

- 1) определенията си за това какво е дарение, както и максималната допустима стойност за такива дарения,
- 2) таваните за позволеното възнаграждение на персонала за външни дейности, и

- 3) информацията, която членовете трябва да декларират по отношение на интересите на членовете на техните семейства, както и по отношение на дейността на своите съпрузи и партньори.

Одитираните институции се насърчават, по-специално чрез междуинституционалните форуми, да положат допълнителни усилия за споделяне на добри практики.

Срок за изпълнение: 2020 г.

90 Една етична рамка може да функционира добре само ако хората, работещи за организацията, притежават необходимите умения и знания за нейното прилагане и ако вярват в ангажираността на организацията с етиката. Резултатите от проучването представят смесена картина на познаването и възприемането от персонала на въпросите, свързани с етиката (вж. точки **77—85**). Резултатите обаче варират между институциите и категориите персонал. Сметната палата отбеляза и следното:

- 1) повечето служители разпознават неетичното поведение,
- 2) почти половината от служителите оценяват своите познания за етичната рамка като „добри“ или „много добри“,
- 3) по-малко от половината служители посочват, че са получили обучение по етика,
- 4) по-малко от една трета от служителите посочват, че насоките по етика, получени от тяхната институция, са конкретни и се основават на примери от реалния живот,
- 5) служителите, които са получили обучение по етика и конкретни насоки във връзка с етиката въз основа на примери от реалния живот, са много по-уверени в своите етични компетентности,
- 6) мнозинството от служителите не знаят дали тяхната институция се справя по подходящ начин с етичните въпроси,
- 7) усещането за сигурност при докладването на етични проблеми е слабо. Въпреки че приблизително половината от служителите биха се чувствали в безопасност при докладването на проблем, свързан с етиката, едва една трета считат, че докладващите подобни проблеми са защитени, и
- 8) почти 70 % от служителите познават бегло или не познават изобщо начините за докладване на неетично поведение.

Препоръка 3 — Да се подобри познаването и възприемането на етичната рамка и култура от персонала

Одитираните институции следва да подобрят познаването и възприемането на етичната рамка и култура от своя персонал. Резултатите от проучването предполагат, че това може да стане, като се гарантира, че обучението по етика съдържа практически насоки въз основа на примери от реалния живот, и като се подобри комуникацията с персонала по въпроси, свързани с етиката. Следва да се обърне особено внимание дали служителите знаят как да докладват за проблеми, свързани с неетично поведение, както и да се повиши чувството им за сигурност.

Срок за изпълнение: 2020 г.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 4 юли 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Annex I — Основни характеристики на действащите етични рамки

Част А – Дарения и развлекателни дейности¹⁸

ПЕРСОНАЛ			
В Правилника за длъжностните лица¹⁹ се посочва, че длъжностно лице не може да приема услуги, дарения или парични суми от източници извън институцията без нейното разрешение. Дарения под формата на парични средства не следва да се приемат при никакви обстоятелства. Одитираните институции фиксират прагове за определяне на <i>приемливите</i> дарения и за определяне на случаите, за които може да се допусне, че има <i>разрешение</i>.			
	Съвет	Парламент	Комисия
Приемливи дарения, за които се допуска, че има разрешение	Под 50 евро	Под 100 евро	Под 50 евро
Приемливи дарения, за които е необходимо предварително разрешение	Между 50 и 150 евро	Над 100 евро	Между 50 и 150 евро

¹⁸ Това са парични суми или други материални предмети, предлагани без насрещно заплащане, или възможността за безплатно участие в събития, които са достъпни само срещу заплащане. Това включва предложения за актове на гостоприемство, включително храна, напитки, ястия и настаняване.

¹⁹ По отношение на служителите, които не са длъжностни лица, сходни изисквания са посочени в Условията за работа на другите служители на Европейския съюз. Институциите допълнително прецизират тези разпоредби, като приемат по-специфични правила за прилагане.

Неприемливи дарения (които следва да се отказват)	Над 150 евро	Не е приложимо	Над 150 евро
---	--------------	----------------	--------------

Допуска се, че разрешение има и за неща като услуги и/или покани за обяд, вечеря и приеми, в които членовете участват в интерес на службата с предварително позволение от прекия им ръководител или друг подходящ орган. В Съвета и в Комисията при официални пътувания одобрената заповед за командировка или декларацията за разходите се считат за разрешение за приемане на всички предложения за актове на гостоприемство, посочени в програмата за пътуването.

Когато служителите не могат да откажат подарък, те могат да го дарят (в случая на Комисията — да го изпратят на своята институция, за да го дари) на благотворителна организация. Институциите поддържат регистър, включващ цялата съответна информация относно даренията и развлекателните дейности, за които се изисква разрешение, и относно даренията, които се изпращат на институцията, за да ги дари.

ЧЛЕНОВЕ

В кодекса за поведение на членовете на одитираните институции се регламентират разпоредбите относно даренията и актовете на гостоприемство. Дарения могат да се приемат, ако не надвишават прага от 150 евро за членовете на Комисията и членовете на Европейския парламент (членовете на ЕП). Що се отнася до председателя на Европейския съвет, всяко дарение на стойност над 150 евро става собственост на институцията.

Членовете могат да използват подобни дарения по време на своя мандат. Подаръците могат да се даряват за благотворителност, да се съхраняват или да се показват в институциите. Последните поддържат подробен публичен регистър (на равнището на администрацията и/или председателството) на получените дарения, чиято стойност надвишава определения праг.

Част Б – Външни дейности и служебни ангажименти²⁰

ПЕРСОНАЛ

В Правилника за длъжностните лица се посочва, че служителите трябва да поискат разрешение от институцията преди да се ангажират с външна дейност, платена или неплатена, или преди изпълнението на всеки ангажимент извън Съюза. В Парламента и Съвета това разрешение следва да бъде дадено за максимум една година и може да бъде подновено. Служителите трябва да подадат заявление за такова разрешение чрез своите преки ръководители. Одитираните институции имат разпоредби, в които се посочват случаите, при които по принцип следва да бъде дадено или отказано разрешение. Специални разпоредби се прилагат за длъжностни лица, които са в отпуск по лични причини, които работят на непълен работен ден, които се избират или назначават на публична длъжност.

Дейности или служебни ангажименти, за които се дава разрешение

Разрешение обикновено се дава за дейности и ангажименти, които:

- не водят до реален или потенциален конфликт на интереси (включително безпристрастност и обективност) със задълженията на служителя,
- не са в ущърб или не са несъвместими с интересите и репутацията на институцията или дейностите на ЕС,
- не намаляват способностите на служителя за работа за институцията, и
- не генерират приходи.

Дейности или служебни ангажименти, за които не се дава разрешение

Разрешение обикновено не се дава за дейности и ангажименти, които:

- представляват регламентирани професии и са платени (като например архитект, адвокат, счетоводител, устен/писмен преводач, лекар и др.)²¹,
- се упражняват въз основа на трудово правоотношение с трета страна, с изключение на образователни дейности²², и
- включват консултантски услуги, застъпничество или лобиране по отношение на ЕС или се отнасят за дейности на ЕС.

Съветът и Комисията поставят определен годишен праг. Персоналът на Парламента не може да приема заплащане, различно от възстановяването на разходите, направени (пряко или непряко) при осъществяването на въпросната дейност.

²⁰ Това са платени или неплатени дейности или ангажименти, които длъжностните лица или членовете изпълняват извън обхвата на своите задължения. Понятието се отнася за дейности с професионален характер или такива, които излизат извън това, което логично може да се счита за дейности в свободното време.

²¹ По отношение на Комисията те се оценяват в зависимост от конкретния случай.

²² Пак там.

ЧЛЕНОВЕ

В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и в кодекса за поведение на председателя на Европейския съвет и членовете на Комисията е посочена обща забрана за извършване на професионална дейност или ангажимент, платени или неплатени, по време на техния мандат. Подобна забрана не е включена в Правилника за дейността на Парламента, но в него се посочва, че членовете на ЕП следва да спазват общи стандарти за поведение при упражняването на своите задължения.

Позволени са определени дейности, при условие че са съвместими с интересите на ЕС и не пречат на присъствието на съответните членове (напр. курсове, семинари, лекции, други комуникационни дейности; почетни длъжности във фондации в сферата на културата, изкуствата и благотворителната дейност; управление на активи или холдинги или лично или семейно състояние като частно лице). За тези дейности няма процедура за одобрение, а само изискване за тяхното оповестяване в декларацията за финансови интереси.

Членовете на Комисията обаче трябва да информират председателя относно някои от позволените дейности (като например почетните длъжности, публикуването на книги и провеждането на неплатени курсове за обучение).

Част В – Конфликт на интереси при назначаване, конфликт на интереси в специални случаи и конфликт на интереси по отношение на дейности на съпруга/та

ПЕРСОНАЛ

Преди да бъдат назначени, потенциалните кандидати следва да информират институцията за потенциален или действителен конфликт на интереси. Въз основа на предоставената информация органът по назначаване следва да провери дали кандидатът има личен интерес, който би могъл да попречи на неговата независимост, или друг конфликт на интереси.

При изпълнението на своите задължения служителите следва да не се занимават с въпроси, по които имат пряк или непряк личен интерес, който би могъл да попречи на тяхната независимост. Това се отнася особено за семейни и финансови интереси. Ако възникне подобна ситуация, служителите трябва да информират своите преки ръководители, които да предприемат съответните действия.

Също така служителите трябва да информират институцията за текущата работа на своя съпруг или партньор, за да може да се прецени нейната съвместимост с тази на персонала.

ЧЛЕНОВЕ

В кодекса за поведение на членовете на институциите се изисква членовете да подават декларация за своите интереси, включително интересите на своите съпрузи или партньори и тяхната текуща професионална дейност. Членовете трябва да предприемат необходимите стъпки за отстраняването на конфликта на интереси и трябва да информират председателя на своята институция за възникването на подобна ситуация.

Част Г – Заетост и мандат след прекратяване на дейността за ЕС

ПЕРСОНАЛ

Бившите служители подлежат на определени задължения, някои от които са приложими за действащите длъжностни лица. Тези задължения са посочени в Правилника за длъжностните лица и включват разпоредби, свързани с: конфликт на интереси, неразрешено разкриване на информация, започване на професионална дейност, приемане на определени назначения и облаги, изобретения и получаване на социални помощи и обезщетения.

Конфликт на интереси

Когато длъжностни лица се озоват в конфликт на интереси, те трябва незабавно да информират своята институция (вж. [част В](#) от настоящото [приложение](#)). Това се отнася и за персонала, който все още е на служба, но е в процес на договаряне на очакваните дейности след прекратяване на трудовите правоотношения с ЕС.

Неразрешено разкриване на информация

Длъжностните лица не могат да разкриват никаква информация, получена по линия на техните задължения, освен ако информацията вече не е оповестена публично. Това се отнася и за персонала, който напуска работа за ЕС.

Започване на професионална дейност

Бившите длъжностни лица, които възнамеряват да започнат професионална дейност (независимо дали платена или не) в рамките на две години след прекратяване на служебното правоотношение, трябва да уведомят своята институция. Ако планираната дейност е свързана с работата, извършвана от длъжностното лице през последните три години служба, и би могла да доведе до конфликт със законните интереси на институцията, органът по назначаване може да му забрани да я извършва или да даде съгласието си за нейното осъществяване при определени условия.

Бившите висши длъжностни лица подлежат на допълнителни специфични правила по отношение на лобирането пред персонала на тяхната бивша институция или застъпването от името на предприятия, клиенти или

работодатели по въпроси, за които са отговаряли през последните три години служба.

Приемане на определени назначения и облаги

След прекратяване на служебните правоотношения длъжностните лица продължават да бъдат обвързани със задължението да се държат почтено и дискретно по отношение на приемането на определени назначения или облаги (напр. почести, ордени, услуги, дарения или парични суми).

Изобретения

Всяко изобретение, свързано с дейността на ЕС, което е създадено от длъжностни лица през годината следваща прекратяването на служебните им правоотношения, следва да се счита за създадено при или по повод на изпълнението на служебните им задължения.

Получаване на социални помощи и обезщетения

Служителите, получаващи обезщетение за инвалидност, не могат да упражняват платена професионална дейност без предварително разрешение от своята институция. Ако го правят, обезщетението им за пенсия може да бъде намалено. Същото се отнася и за обезщетенията, свързани с „неактивна заетост“, „отпуск в интерес на службата“ и „отстраняване от длъжност в интерес на службата“. Бившите длъжностни лица, изпълняващи дейности срещу заплащане, не са обхванати от схемата за социално осигуряване на ЕС.

ЧЛЕНОВЕ

Бившите членове на институциите на ЕС подлежат на определени задължения, някои от които са приложими за тях по време на техния мандат (напр. неразрешено разкриване на информация). Повечето от тези задължения произтичат от ДФЕС и от кодексите за поведение на членовете на институциите. Съществуват специфични разпоредби, уреждащи започването на професионална дейност, както и получаването на социални помощи и обезщетения.

Общите изисквания по отношение на конфликта на интереси (вж. [част В](#) от настоящото [приложение](#)) се прилагат и за ситуациите, възникващи в резултат от очакваните дейности след прекратяване на служебните правоотношения за ЕС.

Професионални дейности

Парламент

Бившите членове на ЕП, занимаващи се с лобиране и представителни дейности, свързани с ЕС, не могат да се възползват от възможностите, които се предоставят на бившите членове на ЕП (напр. пожизнен пропуск за достъп).

Съвет

След края на мандата си бившите председатели на Европейския съвет продължават да са обвързани от задължението за почтеност и въздържаност по отношение на приемането на определени назначения или облаги. През 18-те месеца след края на своя мандат те не могат да лобират пред членове на институциите на ЕС или пред техния персонал, или да се застъпват пред тях от името на предприятие, клиент или работодател.

Ако бившите председатели възнамеряват да упражняват професионална дейност през 18-те месеца след края на своя мандат, те уведомяват своевременно генералния секретар, доколкото е възможно с поне четири седмици предизвестие. Генералният секретар проверява естеството на планираната дейност и информира Съвета, ако счете за целесъобразно. Това не се прилага за случаите, в които бившият председател заема публична длъжност.

Комисия

След края на мандата си бившите членове продължават да са обвързани от задължението за почтеност и въздържаност по отношение на приемането на определени назначения или облаги и от задълженията за колегиалност и въздържаност.

Те трябва да информират институцията предварително за всяка професионална дейност, с която възнамеряват да се заемат след изтичането на техния мандат (за период от две години за членовете на Комисията и три години за председателя). Ако планираната дейност е свързана със съдържанието на портфолиото на бившите членове, колегиумът на членовете на Комисията може да вземе решение само след като се е консултирал с независимата комисия по етика, с изключение на случаите, когато бившите членове на Комисията започват работа на публична длъжност. През двете години (три години за бившите председатели) след края на мандата си те не могат да лобират пред членове на Комисията и техния персонал от името на предприятие, клиент или работодател по въпроси, за които са отговоряли в рамките на своето портфолио по време на мандата си като членове на Комисията.

Получаване на социални помощи и обезщетения*Парламент*

Бившите членове на ЕП имат право на временно обезщетение след края на мандата си. Това обезщетение не се намалява, ако те заемат публична длъжност, без да стават „висши длъжностни лица, пазители на публичната власт“, или са заети в частния сектор.

Членовете на ЕП, които имат право на временно обезщетение и на пенсия за възраст или за инвалидност, трябва да изберат един от тези три режима. Изплащането на пенсия за възраст се преустановява за получател на пенсия, който е преизбран за член на Парламента. Пенсия за инвалидност, която бивш член на ЕП е получавал въз основа на мандат, който е упражнявал в друг парламент едновременно с мандата в Европейския парламент, се приспада от изплащаната от ЕС пенсия за инвалидност.

Съвет и Комисия

Всяка дейност, извършвана от бившите председатели на Европейския съвет и членове на Комисията, за която те са получавали възнаграждение, намалява тяхното временно обезщетение. Правото на временно обезщетение се преустановява, ако бившият председател на Европейския съвет или член на Комисията е назначен отново на длъжност в институциите на ЕС, е избран в Парламента, достигне пенсионна възраст или почине. Принципът за ненадрупване на временните обезщетения и пенсиите се прилага и за членове, които са заемали публична длъжност повече от веднъж, ако комбинираният размер на сумата надхвърля възнаграждението, получавано при изпълнение на длъжността.

Част Д – Борба с тормоза на работното място

ПЕРСОНАЛ
И трите институции, обхванати от настоящия доклад, са въвели ключови елементи от политиката за борба с тормоза на работното място.
Политики за борба с тормоза на работното място
В политиките на одитираните институции категорично се осъжда тормозът във всичките му форми и се посочва, че насилникът няма място в организацията. И трите институции са въвели подходящи процедури за подаване на жалби, отворени за жертвите на тормоз.
Наблюдение и оценка
В своите стратегически документи (в случая на Парламента – в резолюция) трите институции са заявили своя ангажимент за наблюдение и оценка на политиките си за борба с тормоза на работното място.

ЧЛЕНОВЕ
Парламентът е въвел за своите членове специфичен набор от правила и процедури за борба с тормоза на работното място. При останалите две институции (Съвета и Комисията) правилата за борба с тормоза на работното място, приложими за членовете (председателя на Европейския съвет и членовете на Комисията), се основават на по-общи етични задължения, посочени в съответните кодекси за поведение.

Част Е – Подаване на сигнали за нередности

ПЕРСОНАЛ

Одитираните институции са създали политики за подаване на сигнали за нередности, обхващащи определението, каналите за докладване и мерките за защита.

ЧЛЕНОВЕ

За председателя на Европейския съвет, членовете на ЕП и членовете на Комисията са приложими общите разпоредби на ДФЕС, както и кодексите за поведение.

Липсват мерки за защита и процедури, приложими за членовете, които да са еквивалентни на тези за персонала.

Annex II — Резултати от проучването

Методологична бележка

Сметната палата избра случайна извадка от служители от трите институции на ЕС, която структурира въз основа на два критерия:

- Наемаща институция:
 - Европейският парламент, който към момента на извадката дава работа на 9 764 служители,
 - Европейският съвет и Съветът на Европейския съюз, които за целите на проучването се разглеждат като една институция и които към момента на извадката разполагат с 3 031 души персонал, и
 - Европейската комисия, която към момента на извадката е работодател на 30 372 служители.
- Вид на заеманата длъжност:
 - ръководител (включително генералните секретари, генералните директори, директорите, началниците на кабинети, ръководителите на отдели и основните съветници),
 - администратор (включително персонала, заемащ длъжност AD без управленски задължения – напр. общи администратори, преводачи и юристи; договорно наети лица от функционална група IV и командировани национални експерти),
 - акредитирани парламентарни сътрудници – само в Европейския парламент, и
 - други (включително персонал на длъжност AST – напр. старши асистенти и асистенти; персонал на длъжност SC – напр. секретари и деловодители; и договорно наети лица от функционални групи I – III).

Като използва тези критерии, Сметната палата изготви своя извадка на респонденти от десет отделни подпопулации от персонала (три институции по три вида общи длъжности плюс един допълнителен вид длъжност (акредитирани парламентарни сътрудници) само за Европейския парламент).

Общият брой на валидните отговори е 798. Общият процент на отговорилите е 39 %. За отделните подпопулации процентът на отговорилите варира между 34 % и 69 %, с изключение на категорията на акредитираните парламентарни сътрудници, за която процентът на отговорилите е 12 %. Цифрите по-долу са екстраполираните резултати от проучването. Те представляват нашата най-добра преценка за съответните категории персонал в трите институции. В *таблица 2* е представен преглед на основните резултати от проучването.

Таблица 2 – Преглед на основните резултати от проучването

	Ръководители	Администратори	Акредитирани парламентарни сътрудници	Други	Комисия	Съвет	Парламент	ОБЩО
1. Как бихте оценили Вашето познаване на етичната рамка, приложима във Вашата институция?								
Познавам задълбочено етичната рамка	11,5 %	3,2 %	5,1 %	2,0 %	3,7 %	2,0 %	1,8 %	3,2 %
Познавам добре етичната рамка и/или знам как да получа повече информация, ако е необходимо	80,7 %	63,8 %	30,5 %	36,1 %	59,6 %	39,2 %	26,4 %	50,6 %
Чува(а) съм за етичната рамка, но не знам много за нея	6,8 %	28,9 %	50,8 %	45,4 %	29,4 %	44,6 %	55,0 %	36,2 %
Не съм чува(а) нишр за етична рамка	1,1 %	4,1 %	13,6 %	16,6 %	7,4 %	14,2 %	16,8 %	10,0 %
2.1. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Поведение на членовете (в зависимост от Вашата институция: председателя на Европейския съвет, членовете на Европейската комисия, членовете на ЕП)								
Познавам задълбочено изискванията	9,3 %	2,1 %	6,8 %	1,1 %	2,0 %	3,1 %	2,5 %	2,2 %
Познавам добре изискванията	49,9 %	26,8 %	39,0 %	16,2 %	25,7 %	20,2 %	18,8 %	23,7 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	35,8 %	53,2 %	39,0 %	44,8 %	46,5 %	42,3 %	54,5 %	48,0 %
Не знам изискванията	5,0 %	17,9 %	15,3 %	37,8 %	25,9 %	34,5 %	24,2 %	26,1 %
2.2. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Избягване на конфликт на интереси								
Познавам задълбочено изискванията	29,9 %	19,6 %	13,6 %	5,3 %	15,6 %	9,3 %	7,7 %	13,4 %
Познавам добре изискванията	60,3 %	51,6 %	45,8 %	29,9 %	44,7 %	36,9 %	35,1 %	42,0 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	9,0 %	24,1 %	35,6 %	53,1 %	34,0 %	39,8 %	45,1 %	37,0 %
Не знам изискванията	0,8 %	4,7 %	5,1 %	11,7 %	5,7 %	13,9 %	12,1 %	7,7 %
2.3. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Деклариране на професионална дейност срещу заплащане на съпруга/а								
Познавам задълбочено изискванията	31,2 %	16,8 %	10,2 %	4,1 %	11,0 %	22,8 %	9,4 %	11,5 %
Познавам добре изискванията	52,6 %	43,0 %	32,2 %	34,0 %	41,6 %	37,3 %	31,2 %	38,9 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	14,9 %	31,3 %	20,3 %	44,8 %	37,4 %	27,1 %	34,9 %	36,1 %
Не знам изискванията	1,4 %	8,9 %	37,3 %	17,1 %	10,0 %	12,8 %	24,5 %	13,5 %
2.4. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила за външни дейности								
Познавам задълбочено изискванията	36,7 %	21,7 %	15,3 %	3,4 %	15,6 %	17,9 %	7,3 %	13,9 %
Познавам добре изискванията	54,0 %	47,1 %	33,9 %	32,6 %	42,2 %	40,3 %	34,2 %	40,3 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	8,7 %	27,0 %	45,8 %	50,9 %	35,8 %	35,6 %	44,3 %	37,7 %
Не знам изискванията	0,6 %	4,2 %	5,1 %	13,1 %	6,3 %	6,2 %	14,2 %	8,1 %
2.5. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Задължение за поверителност								
Познавам задълбочено изискванията	52,3 %	24,4 %	18,6 %	12,4 %	18,9 %	31,6 %	20,1 %	20,1 %
Познавам добре изискванията	43,3 %	57,3 %	42,4 %	37,7 %	50,5 %	43,4 %	38,0 %	47,2 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	4,1 %	14,7 %	33,9 %	41,7 %	24,9 %	18,8 %	37,0 %	27,2 %
Не знам изискванията	0,3 %	3,5 %	5,1 %	8,2 %	5,7 %	6,2 %	4,9 %	5,5 %
2.6. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила за дарения, парични суми, почести и актове на гостоприемство								
Познавам задълбочено изискванията	34,1 %	19,6 %	16,9 %	5,7 %	15,3 %	15,2 %	9,2 %	13,9 %
Познавам добре изискванията	54,1 %	53,3 %	37,3 %	32,1 %	47,1 %	42,9 %	30,6 %	43,1 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	11,2 %	21,7 %	42,4 %	48,4 %	31,9 %	28,8 %	42,8 %	34,2 %
Не знам изискванията	0,6 %	5,3 %	3,4 %	13,8 %	5,7 %	13,1 %	17,3 %	8,8 %
2.7. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила при намерение за кандидатиране за публична длъжност и заемане на публична длъжност								
Познавам задълбочено изискванията	15,6 %	5,9 %	16,9 %	2,7 %	4,6 %	5,0 %	7,9 %	5,4 %
Познавам добре изискванията	40,0 %	21,3 %	25,4 %	13,3 %	19,4 %	17,6 %	17,2 %	18,8 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	37,1 %	50,9 %	39,0 %	42,3 %	46,1 %	43,6 %	45,7 %	45,8 %
Не знам изискванията	7,3 %	21,9 %	18,6 %	41,8 %	29,8 %	33,8 %	29,2 %	30,0 %

	Ръководители	Администратори	Акредитирани парламентарни сътрудници	Други	Комисия	Съвет	Парламент	ОБЩО
2.8. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила за ограниченията за заетост след прекратяване на дейността за ЕС								
Познавам задълбочено изискванията	17,7 %	5,3 %	8,5 %	3,9 %	5,6 %	5,2 %	4,9 %	5,4 %
Познавам добре изискванията	41,5 %	20,9 %	13,6 %	10,9 %	18,9 %	15,5 %	11,7 %	17,1 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	36,1 %	56,2 %	40,7 %	46,1 %	52,7 %	44,9 %	43,2 %	50,0 %
Не знам изискванията	4,7 %	17,6 %	37,3 %	39,2 %	22,8 %	34,5 %	40,3 %	27,6 %
2.9. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила и насоки за комуникация с обществеността и медиите								
Познавам задълбочено изискванията	27,4 %	14,0 %	13,6 %	7,1 %	11,7 %	9,6 %	11,5 %	11,5 %
Познавам добре изискванията	53,1 %	44,6 %	25,4 %	19,4 %	37,1 %	26,4 %	21,6 %	32,8 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	18,5 %	36,3 %	40,7 %	46,0 %	38,7 %	48,5 %	41,4 %	40,0 %
Не знам изискванията	1,1 %	5,1 %	20,3 %	27,4 %	12,5 %	15,4 %	25,5 %	15,7 %
2.10. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила и насоки за използване на социалните медии								
Познавам задълбочено изискванията	15,6 %	6,3 %	8,5 %	5,0 %	5,3 %	10,2 %	8,0 %	6,3 %
Познавам добре изискванията	49,8 %	41,5 %	32,2 %	16,4 %	32,3 %	29,1 %	24,0 %	30,2 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	31,4 %	41,4 %	27,1 %	48,6 %	44,9 %	43,2 %	39,4 %	43,5 %
Не знам изискванията	3,2 %	10,7 %	32,2 %	29,9 %	17,5 %	17,4 %	28,7 %	20,0 %
2.11. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила и насоки за използване на информационните и комуникационните технологии								
Познавам задълбочено изискванията	18,7 %	8,2 %	11,9 %	5,0 %	7,9 %	10,0 %	5,2 %	7,5 %
Познавам добре изискванията	53,4 %	45,1 %	20,3 %	21,6 %	36,9 %	34,9 %	23,9 %	33,8 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	24,2 %	36,0 %	40,7 %	49,1 %	40,8 %	41,5 %	43,7 %	41,5 %
Не знам изискванията	3,7 %	10,7 %	27,1 %	24,2 %	14,3 %	13,6 %	27,2 %	17,2 %
2.12. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила във връзка с психологически и сексуален тормоз								
Познавам задълбочено изискванията	36,6 %	6,8 %	16,9 %	7,5 %	8,2 %	14,6 %	9,6 %	9,0 %
Познавам добре изискванията	56,0 %	52,6 %	35,6 %	26,1 %	44,1 %	37,8 %	28,3 %	40,1 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	7,3 %	34,5 %	44,1 %	49,1 %	36,6 %	40,7 %	51,4 %	40,2 %
Не знам изискванията	0,2 %	6,1 %	3,4 %	17,2 %	11,1 %	6,9 %	10,7 %	10,7 %
2.13. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Правила за подаване на сигнали за нередности								
Познавам задълбочено изискванията	16,6 %	5,5 %	6,8 %	3,2 %	5,5 %	6,2 %	3,3 %	5,1 %
Познавам добре изискванията	52,0 %	32,2 %	16,9 %	19,7 %	32,5 %	16,1 %	12,4 %	26,8 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	27,8 %	39,6 %	50,8 %	34,5 %	34,5 %	40,3 %	45,1 %	37,3 %
Не знам изискванията	3,6 %	22,7 %	25,4 %	42,5 %	27,5 %	37,5 %	39,1 %	30,8 %
2.14. Запознати ли сте с изискванията, приложими за следното?: Контакти с представители на интереси (лобиране)								
Познавам задълбочено изискванията	24,3 %	9,5 %	13,6 %	2,3 %	8,0 %	5,3 %	5,0 %	7,1 %
Познавам добре изискванията	45,0 %	31,7 %	39,0 %	14,8 %	26,6 %	19,3 %	22,1 %	25,0 %
Имам известни познания за изискванията и знам как да получа повече информация	23,9 %	40,1 %	40,7 %	40,6 %	37,5 %	43,0 %	44,9 %	39,5 %
Не знам изискванията	6,7 %	18,8 %	6,8 %	42,4 %	28,0 %	32,3 %	28,0 %	28,3 %
3. Как бихте оценили Вашата осведоменост за начините, по които може да се докладва за неетично поведение (поведение, което не изглежда в съответствие с етичната рамка на институцията)?								
Познавам задълбочено начините, по които може да се докладва за неетично поведение	13,4 %	1,8 %	3,4 %	0,2 %	1,7 %	2,7 %	1,5 %	1,7 %
Познавам добре начините, по които може да се докладва за неетично поведение, и/или знам как да получа повече информация, ако е необходимо	61,9 %	31,6 %	18,6 %	24,6 %	33,0 %	24,4 %	19,4 %	29,3 %
Чувам(а) съм за начини, по които може да се докладва за неетично поведение, но ги познавам бегло	21,2 %	58,3 %	55,9 %	56,1 %	56,7 %	53,0 %	52,2 %	55,4 %
Не съм чувам(а) за никакви начини, по които може да се докладва за неетично поведение	3,5 %	8,2 %	22,0 %	19,2 %	8,6 %	20,0 %	27,0 %	13,5 %

	Ръководители	Администратори	Акредитирани парламентарни сътрудници	Други	Комисия	Съвет	Парламент	ОБЩО
4. Присъствали ли сте на обучение по етика (напр. курсове, семинари, сесии), проведено от Вашата институция или Вашата служба?								
Да, редовно присъствам на курсове за обучение по етика	16,6 %	3,0 %	1,7 %	2,3 %	4,1 %	2,9 %	0,8 %	3,3 %
Да, присъствал(а) съм на еднократно обучение по етика	54,7 %	43,4 %	6,8 %	42,7 %	50,6 %	34,1 %	17,3 %	41,9 %
Не	28,7 %	53,6 %	91,5 %	55,0 %	45,2 %	63,1 %	81,9 %	54,8 %
5. Помогна ли Ви обучението да разберете правилно етичната рамка?								
Да, считам, че обучението ми помогна за правилно разбиране	65,5 %	42,7 %	5,1 %	34,6 %	47,5 %	27,4 %	13,7 %	38,4 %
Не, мисля, че не разбирам правилно етичната рамка	5,8 %	3,7 %	3,4 %	10,4 %	7,3 %	9,5 %	4,4 %	6,8 %
НЯМА ОТГОВОР	28,7 %	53,6 %	91,5 %	55,0 %	45,2 %	63,1 %	81,9 %	54,8 %
6. Защо не сте присъствали на обучение по етика?								
Защото не се интересувам от етични въпроси	0,0 %	1,7 %	3,4 %	3,2 %	2,8 %	1,8 %	1,2 %	2,4 %
Защото не съм знаел(а) за обучението по етика	12,1 %	22,4 %	27,1 %	37,3 %	20,7 %	48,2 %	48,0 %	28,8 %
Защото бях твърде зает(а), за да присъствам	12,9 %	24,5 %	57,6 %	10,4 %	18,5 %	8,0 %	24,6 %	19,2 %
Заявлението ми за участие в обучение по етика не беше одобрено от ръководството	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,9 %	0,2 %
Друго – моля, уточнете	3,3 %	3,0 %	3,4 %	2,4 %	1,6 %	2,9 %	6,3 %	2,8 %
НЯМА ОТГОВОР	71,7 %	48,3 %	8,5 %	46,2 %	56,3 %	39,1 %	19,0 %	46,7 %
7. Изисква ли се от Вас да декларирате (еднократно или редовно), че познавате етичните правила, които трябва да спазвате?								
Да	40,4 %	28,0 %	25,4 %	18,4 %	26,7 %	22,1 %	16,8 %	24,1 %
Не	44,8 %	41,6 %	37,3 %	49,1 %	43,0 %	47,7 %	50,0 %	44,9 %
Не знам	14,8 %	30,4 %	37,3 %	32,5 %	30,3 %	30,2 %	33,2 %	30,9 %
8. Изисква ли се от Вас редовно да потвърждавате (изрично или мълчаливо) дали спазвате действащите етични правила?								
Да	19,1 %	11,9 %	5,1 %	6,2 %	11,4 %	7,4 %	3,6 %	9,4 %
Да, но само по отношение на конкретни аспекти от моите задължения	25,5 %	14,3 %	8,5 %	12,5 %	14,6 %	13,2 %	11,4 %	13,7 %
Не	43,6 %	54,2 %	55,9 %	55,9 %	51,7 %	59,7 %	61,8 %	54,5 %
Не знам	11,8 %	19,6 %	30,5 %	25,5 %	22,3 %	19,7 %	23,3 %	22,4 %
9. Дава ли Ви Вашата институция или служба насоки за етично поведение въз основа на примери от реалния живот и чрез обсъждане на начините, по които конкретни ситуации са преодоляни в миналото и/или се очаква да бъдат преодоляни в бъдеще?								
Да	58,6 %	32,7 %	30,5 %	23,7 %	31,6 %	31,2 %	23,9 %	29,8 %
Не	41,4 %	67,3 %	69,5 %	76,3 %	68,4 %	68,8 %	76,1 %	70,2 %
10. Наясно ли сте с последиците и санкциите за неетично поведение?								
Познавам добре приложимите санкции	57,6 %	26,9 %	18,6 %	15,6 %	26,7 %	23,4 %	10,9 %	22,9 %
Чувал(а) съм за възможността за налагане на санкции за неетично поведение, но не знам какви са	39,2 %	64,7 %	64,4 %	65,6 %	60,9 %	66,5 %	72,2 %	63,9 %
Не съм запознат(а) с нито едно от наказанията за неетично поведение	3,3 %	8,5 %	16,9 %	18,8 %	12,4 %	10,1 %	16,9 %	13,2 %
11.1. Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Разпознавам неетичното поведение, когато го видя								
Напълно съм съгласен(на)	44,7 %	36,6 %	39,0 %	21,3 %	32,1 %	27,1 %	25,5 %	30,2 %
Съгласен(на) съм	50,9 %	60,7 %	55,9 %	69,8 %	63,6 %	62,8 %	65,9 %	64,1 %
Не съм съгласен(на)	1,4 %	0,2 %	3,4 %	3,0 %	1,4 %	4,1 %	1,9 %	1,7 %
Категорично не съм съгласен(на)	3,0 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,6 %	0,4 %	0,2 %
Не знам	0,0 %	2,3 %	1,7 %	5,8 %	2,8 %	5,3 %	6,2 %	3,8 %

	Ръководители	Администратори	Акредитирани парламентарни сътрудници	Други	Комисия	Съвет	Парламент	ОБЩО
4. Присъствали ли сте на обучение по етика (напр. курсове, семинари, сесии), проведено от Вашата институция или Вашата служба?								
Да, редовно присъствам на курсове за обучение по етика	16,6 %	3,0 %	1,7 %	2,3 %	4,1 %	2,9 %	0,8 %	3,3 %
Да, присъствал(а) съм на еднократно обучение по етика	54,7 %	43,4 %	6,8 %	42,7 %	50,6 %	34,1 %	17,3 %	41,9 %
Не	28,7 %	53,6 %	91,5 %	55,0 %	45,2 %	63,1 %	81,9 %	54,8 %
5. Помогна ли Ви обучението да разберете правилно етичната рамка?								
Да, считам, че обучението ми помогна за правилно разбиране	65,5 %	42,7 %	5,1 %	34,6 %	47,5 %	27,4 %	13,7 %	38,4 %
Не, мисля, че не разбирам правилно етичната рамка	5,8 %	3,7 %	3,4 %	10,4 %	7,3 %	9,5 %	4,4 %	6,8 %
НЯМА ОТГОВОР	28,7 %	53,6 %	91,5 %	55,0 %	45,2 %	63,1 %	81,9 %	54,8 %
6. Защо не сте присъствали на обучение по етика?								
Защото не се интересувам от етични въпроси	0,0 %	1,7 %	3,4 %	3,2 %	2,8 %	1,8 %	1,2 %	2,4 %
Защото не съм знаел(а) за обучението по етика	12,1 %	22,4 %	27,1 %	37,3 %	20,7 %	48,2 %	48,0 %	28,8 %
Защото бях твърде зает(а), за да присъствам	12,9 %	24,5 %	57,6 %	10,4 %	18,5 %	8,0 %	24,6 %	19,2 %
Заявлението ми за участие в обучение по етика не беше одобрено от ръководството	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %	0,9 %	0,2 %
Друго – моля, уточнете	3,3 %	3,0 %	3,4 %	2,4 %	1,6 %	2,9 %	6,3 %	2,8 %
НЯМА ОТГОВОР	71,7 %	48,3 %	8,5 %	46,2 %	56,3 %	39,1 %	19,0 %	46,7 %
7. Изисква ли се от Вас да декларирате (еднократно или редовно), че познавате етичните правила, които трябва да спазвате?								
Да	40,4 %	28,0 %	25,4 %	18,4 %	26,7 %	22,1 %	16,8 %	24,1 %
Не	44,8 %	41,6 %	37,3 %	49,1 %	43,0 %	47,7 %	50,0 %	44,9 %
Не знам	14,8 %	30,4 %	37,3 %	32,5 %	30,3 %	30,2 %	33,2 %	30,9 %
8. Изисква ли се от Вас редовно да потвърждавате (изрично или мълчаливо) дали спазвате действащите етични правила?								
Да	19,1 %	11,9 %	5,1 %	6,2 %	11,4 %	7,4 %	3,6 %	9,4 %
Да, но само по отношение на конкретни аспекти от моите задължения	25,5 %	14,3 %	8,5 %	12,5 %	14,6 %	13,2 %	11,4 %	13,7 %
Не	43,6 %	54,2 %	55,9 %	55,9 %	51,7 %	59,7 %	61,8 %	54,5 %
Не знам	11,8 %	19,6 %	30,5 %	25,5 %	22,3 %	19,7 %	23,3 %	22,4 %
9. Дава ли Ви Вашата институция или служба насоки за етично поведение въз основа на примери от реалния живот и чрез обсъждане на начините, по които конкретни ситуации са преодоляни в миналото и/или се очаква да бъдат преодоляни в бъдеще?								
Да	58,6 %	32,7 %	30,5 %	23,7 %	31,6 %	31,2 %	23,9 %	29,8 %
Не	41,4 %	67,3 %	69,5 %	76,3 %	68,4 %	68,8 %	76,1 %	70,2 %
10. Наясно ли сте с последиците и санкциите за неетично поведение?								
Познавам добре приложимите санкции	57,6 %	26,9 %	18,6 %	15,6 %	26,7 %	23,4 %	10,9 %	22,9 %
Чувам(а) съм за възможността за налагане на санкции за неетично поведение, но не знам какви са	39,2 %	64,7 %	64,4 %	65,6 %	60,9 %	66,5 %	72,2 %	63,9 %
Не съм запознат(а) с нито едно от наказанията за неетично поведение	3,3 %	8,5 %	16,9 %	18,8 %	12,4 %	10,1 %	16,9 %	13,2 %
11.1. Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Разпознавам неетичното поведение, когато го видя								
Напълно съм съгласен(на)	44,7 %	36,6 %	39,0 %	21,3 %	32,1 %	27,1 %	25,5 %	30,2 %
Съгласен(на) съм	50,9 %	60,7 %	55,9 %	69,8 %	63,6 %	62,8 %	65,9 %	64,1 %
Не съм съгласен(на)	1,4 %	0,2 %	3,4 %	3,0 %	1,4 %	4,1 %	1,9 %	1,7 %
Категорично не съм съгласен(на)	3,0 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,6 %	0,4 %	0,2 %
Не знам	0,0 %	2,3 %	1,7 %	5,8 %	2,8 %	5,3 %	6,2 %	3,8 %

	Ръководители	Администратори	Акредитирани парламентарни сътрудници	Други	Комисия	Съвет	Парламент	ОБЩО
11.8 Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Практиките в моя отдел/дирекция съответстват на принципите на етичната рамка								
Напълно съм съгласен(на)	44,4 %	33,6 %	23,7 %	22,5 %	30,7 %	20,0 %	25,3 %	28,7 %
Съгласен(на) съм	47,6 %	47,1 %	35,6 %	42,0 %	45,8 %	52,6 %	37,0 %	44,3 %
Не съм съгласен(на)	0,8 %	5,7 %	18,6 %	14,9 %	7,8 %	9,8 %	17,6 %	10,2 %
Категорично не съм съгласен(на)	2,7 %	0,0 %	6,8 %	1,6 %	0,8 %	0,6 %	2,3 %	1,1 %
Не знам	4,5 %	13,6 %	15,3 %	19,0 %	14,9 %	17,0 %	17,9 %	15,7 %
11.9 Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Етичната култура в моята институция е силна								
Напълно съм съгласен(на)	24,5 %	21,3 %	18,6 %	11,5 %	19,7 %	12,2 %	9,7 %	16,9 %
Съгласен(на) съм	55,6 %	48,6 %	42,4 %	34,1 %	43,1 %	46,3 %	38,0 %	42,1 %
Не съм съгласен(на)	5,7 %	10,0 %	22,0 %	19,6 %	12,0 %	7,9 %	24,9 %	14,7 %
Категорично не съм съгласен(на)	5,2 %	2,8 %	8,5 %	3,8 %	3,3 %	3,6 %	4,7 %	3,7 %
Не знам	9,0 %	17,2 %	8,5 %	31,1 %	21,9 %	30,0 %	22,7 %	22,7 %
11.10 Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Моята институция изпълнява заявената от нея политика, свързана с етиката и почтеността								
Напълно съм съгласен(на)	21,7 %	13,9 %	13,6 %	9,0 %	13,1 %	10,9 %	9,0 %	12,0 %
Съгласен(на) съм	52,4 %	41,3 %	37,3 %	35,2 %	40,0 %	45,9 %	33,4 %	38,9 %
Не съм съгласен(на)	10,9 %	19,1 %	23,7 %	14,0 %	15,9 %	5,0 %	22,3 %	16,6 %
Категорично не съм съгласен(на)	5,1 %	6,9 %	8,5 %	3,1 %	5,3 %	2,4 %	5,6 %	5,2 %
Не знам	9,8 %	18,8 %	16,9 %	38,8 %	25,6 %	35,8 %	29,7 %	27,3 %
11.11 Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Правилата и процедурите за докладване на нарушения и притеснения са ясни								
Напълно съм съгласен(на)	11,6 %	8,2 %	11,9 %	4,0 %	7,0 %	8,7 %	4,9 %	6,7 %
Съгласен(на) съм	61,1 %	37,2 %	27,1 %	34,9 %	39,7 %	34,8 %	28,5 %	36,8 %
Не съм съгласен(на)	19,7 %	35,2 %	32,2 %	24,9 %	29,9 %	26,9 %	30,0 %	29,7 %
Категорично не съм съгласен(на)	3,3 %	0,7 %	10,2 %	8,7 %	2,7 %	5,4 %	11,4 %	4,8 %
Не знам	4,3 %	18,7 %	18,6 %	27,5 %	20,7 %	24,1 %	25,2 %	22,0 %
11.12 Какво е Вашето мнение за следното твърдение: Всички докладвани притеснения, свързани с етиката, се разглеждат по подходящ начин								
Напълно съм съгласен(на)	8,7 %	3,7 %	8,5 %	5,2 %	4,9 %	4,9 %	4,7 %	4,8 %
Съгласен(на) съм	38,0 %	21,1 %	15,3 %	16,5 %	19,5 %	18,0 %	20,2 %	19,6 %
Не съм съгласен(на)	12,8 %	13,5 %	20,3 %	14,3 %	14,1 %	7,7 %	16,3 %	14,1 %
Категорично не съм съгласен(на)	2,0 %	1,5 %	6,8 %	3,2 %	1,6 %	3,0 %	5,1 %	2,5 %
Не знам	38,5 %	60,2 %	49,2 %	60,9 %	59,9 %	66,4 %	53,6 %	59,0 %
12. Информира ли се персоналът в достатъчна степен за изискванията на етичната рамка (напр. по време на срещи, курсове за обучение, събития, в интернет)?								
Да	68,0 %	48,3 %	42,4 %	55,5 %	56,1 %	49,9 %	41,1 %	52,2 %
Не	32,0 %	51,7 %	57,6 %	44,5 %	43,9 %	50,1 %	58,9 %	47,8 %
13. Според Вас обхванати ли са в етичната рамка в достатъчна степен всички потенциални проблеми?								
Да, така смятам	65,0 %	38,7 %	23,7 %	25,1 %	36,6 %	32,6 %	22,7 %	33,2 %
Не, не смятам така	13,8 %	20,7 %	28,8 %	16,3 %	19,2 %	16,8 %	18,2 %	18,8 %
Не знам	21,2 %	40,5 %	47,5 %	58,6 %	44,2 %	50,6 %	59,1 %	48,0 %
14. Какво е мнението Ви за санкциите срещу неетично поведение, приети в миналото от Вашата организация?								
Имат възпиращ ефект, но са непропорционално строги	2,7 %	0,0 %	5,1 %	0,5 %	0,2 %	0,1 %	2,0 %	0,6 %
Достатъчно възпиращи са	33,2 %	14,4 %	15,3 %	10,7 %	13,8 %	14,2 %	13,2 %	13,7 %
Не са достатъчно възпиращи	28,4 %	19,3 %	32,2 %	21,1 %	20,4 %	14,4 %	25,6 %	21,1 %
Нямам мнение	35,7 %	66,3 %	47,5 %	67,7 %	65,7 %	71,3 %	59,2 %	64,6 %

Източник: ЕСП.

Акроними и съкращения

АПС: акредитиран(и) парламентарен(парламентарни) сътрудник(сътрудници)

ВП: Вътрешен правилник

ГД: генерална дирекция на Европейската комисия, **ГД AGRI:** ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, **ГД COMP:** ГД „Конкуренция“, **ГД ENER:** ГД „Енергетика“, **ГД HR:** ГД „Човешки ресурси и сигурност“, **ГД RTD:** ГД „Научни изследвания и иновации“ и **ГС:** Генерален секретариат

ГПУ: годишен план за управление

ДЕС: Договор за Европейския съюз

ДФЕС: Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕС: Европейски съюз

КИ: конфликт на интереси

Комисия: Европейска комисия

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

Парламент: Европейски парламент

ПД: Правилник за дейността

Съвет: Съвет на Европейския съюз и Европейски съвет

Член(ове) на ЕП: член(ове) на Европейския парламент

СЕОС: Условия за работа на другите служители на Европейския съюз

Речник на термините

Административни разследвания: Означават всички действия, предприети от упълномощените длъжностни лица за установяване на факти и при необходимост за определяне дали има неспазване на задълженията на длъжностните лица на институциите на ЕС. Административните разследвания в Комисията се извършват от нейната Служба за разследвания и дисциплинарни въпроси.

Акредитиран парламентарен сътрудник: Това е служител, избран от един или повече членове на Европейския парламент и нает посредством пряк договор с Парламента за предоставяне на пряка помощ на членовете на ЕП при упражняването на техните функции, на тяхно подчинение и под тяхно ръководство и в отношения на взаимно доверие.

Актове на гостоприемство: Това включва предоставяне на храна, напитки, ястия и настаняване. То може да включва и развлекателни дейности и дейности за свободното време.

Борба с тормоза на работното място: Това е борба с тормоза. Тормозът на работното място е все по-чувствителна област на ефективното управление на човешките ресурси. Той е познат и като „мобинг“ и включва различни видове дискриминация и актове на нарушение, които не се ограничават до една определена група служители. Те могат да се категоризират като емоционално и физическо насилие.

Външни дейности и служебни ангажименти: Това са платени или неплатени дейности или ангажименти извън обхвата на изпълнението на задълженията на длъжностните лица или членовете. Те имат професионален характер и/или излизат извън това, което логично може да се счита за дейности в свободното време.

Даване на съвети: В контекста на правилата за борба с тормоза на работното място това е процес, според който жертвите решават да следват неформални процедури за разрешаване на случая. Съветниците са хора, обучени да дават насоки по лични или психологически проблеми (вж. също и „медиация“).

Дарения и развлекателни дейности: Това са парични суми или други материални предмети, предлагани без насрещно заплащане, или възможността за безплатно участие в събития, които са достъпни само срещу заплащане. Това са и предложения за храна, напитки, ястия и настаняване.

Дисциплинарни производства: Това е установен начин за справяне на работодателя с предполагаемо нарушение на служител. Те включват дисциплинарно изслушване, когато на служителя е дадена възможност да обясни фактите.

Етична рамка: За целите на настоящия одит това означава, първо, етични правни изисквания и, второ, процедури, инструменти за привеждане в изпълнение, насоки и комуникация, които помагат да се гарантира спазването на правните изисквания.

Заетост и мандат след прекратяване на дейността за ЕС: Бившите служители или членове на институциите на ЕС подлежат на определени задължения, някои от които са приложими за активните длъжностни лица или по време на техния мандат. Тези задължения са предвидени в Правилника за длъжностните лица или в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и в кодексите за поведение за членовете на институциите на ЕС и включват по-специално: забраната за неразрешено разкриване на информация, задължението за докладване на професионална дейност през първите две години след напускане на службата, задължението за почтеност и въздържаност по отношение на приемането на определени назначения или облаги, както и получаването на социални помощи и обезщетения.

Комисия по етика (в институциите на ЕС): Това е орган, консултиращ председателите за прилагането на кодекса за поведение по отношение на членовете.

Конфликт на интереси (КИ): Това е ситуация, при която дадено лице или организация участва в работа, засягаща множество интереси от финансово или друго естество, като при обслужването на един интерес може да работи срещу друг. Съществуват различни форми на конфликт на интереси в институциите на ЕС, включително такива в резултат от назначаване, дейност по време на служебните правоотношения и дейност след прекратяване на служебните правоотношения; свързани с дарения и развлекателни дейности, външни дейности и професионална дейност срещу заплащане на съпруга/та; и свързани с лобиране и застъпничество.

Лична декларация: Това е инструмент, който е въведен в институциите на ЕС, позволяващ на персонала и на членовете да изпълняват задълженията си по етика. Личните декларации на персонала са адресирани до органа по назначаване. За членовете те са публични.

Медиация: В контекста на правилата за борба с тормоза на работното място това е процес, според който жертвите решават да следват неформални процедури за разрешаване на случая. Медиаторите са лица, които се опитват да накарат хората, участващи в конфликт, да постигнат споразумение (вж. също и „даване на съвети“).

Назначаващ орган: Това е физическо лице и/или орган в институциите на ЕС, което/който има правомощия да назначава служители и да прекратява тяхното служебно правоотношение. Такава функция се упражнява от колегиума на членовете, който делегира по-голямата част от нея на генералния секретар. Последният обикновено възлага тази функция на длъжностни лица на ръководна длъжност.

Период на изчакване: В институциите на ЕС това е интервал от време, през който бивш служител или член следва да информира органа по назначаване или колегиума за конфликт на интереси по отношение на новата дейност, която извършва, и през който следва да не лобира пред предходната институция.

Персонал на институциите на ЕС: Това са всички членове на персонала, назначени пряко от ЕС по различни схеми за назначаване: длъжностни лица, срочно наети служители, договорно наети лица, специални съветници и акредитирани парламентарни сътрудници. Други лица, работещи като командировани национални експерти и стажанти, се считат за служители на институциите на ЕС.

Подаване на сигнали за нередности: Това е процес, при който лице (напр. служител) докладва за факти, установени в хода или във връзка с неговите задължения, които сочат за наличие на сериозни нередности. Докладването следва да се извършва писмено и незабавно. Правилата за подаване на сигнали за нередности предвиждат предоставяне на съвети, помощ и мерки за защита на лицата, сигнализиращи за нередности.

Правилник за длъжностните лица: Правилник за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, установен с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОБС) № 259/68 на Съвета²³.

Публична почтеност: Отнася се за последователното привеждане в съответствие и придържане към споделени етични ценности, принципи и норми за поддържане и даване на приоритет на обществения интерес пред частните интереси в публичния сектор (съгласно определението на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)).

Регистър на даренията: Това е регистър, който включва цялата съответна информация за даренията и развлекателните дейности, които се приемат от персонала и членовете на институциите на ЕС. По отношение на персонала това е вътрешен регистър, който се управлява от администрацията и включва единствено даренията, за които е необходимо разрешение. По отношение на членовете

²³ ОВ L 56, 4.3.1968 г., стр. 1.

регистърът е публично достъпен, управлява се от председателя и включва всички приемани дарения.

Членове на институциите на ЕС: Членовете на институциите са лицата, които или са били назначени, или са били избрани, и които съставляват органа за вземане на решения на институцията.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ПРИЕТИ ОТ БЮРОТО,
НА ПРЕПОРЪКТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
ОТНОСНО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД „ЕТИЧНИТЕ РАМКИ НА ОДИТИРАНИТЕ
ИНСТИТУЦИИ НА ЕС: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ“**

Отговор на констатация 38:

Парламентът смята, че неговият Правилник за дейността (включително кодексите за поведение и за уместно поведение), както и пътната карта за борба срещу тормоза, представляват стратегически цели и приоритети в сферата на етиката по отношение на членовете на ЕП. Кодексът за поведение и политиката за борба срещу тормоза по отношение на персонала изразяват неговите стратегически цели и приоритети по отношение на служителите. Както показва оценката от 2017 г., резултатите са измерими.

Отговор на констатация 43:

Всички декларации за липса на конфликт на интереси при наемането на работа се изпращат за проверка на звеното по въпросите на етиката в Отдела за професионално развитие и етика (CDEU). Свръвяването се извършва на практика, когато това е възможно, между съответните отдели на Европейския парламент. Съгласуваността се осигурява от прегледа на всички досиета от началника на отдела. Освен това, когато промените в трудовата заетост на съпруга(та) са регистрирани в Отдела за индивидуални права, колегите от CDEU проследяват това и изпращат формуляра за деклариране на заетост на съпруга(та), за която той/тя получава възнаграждение, на съответния(ата) колега. Наличната документация ще бъде попълнена с проверките, които следва да бъдат извършени.

Отговор на констатация 48:

Членовете на ЕП могат да поискат поверителни съвети от Консултативния комитет относно поведението на членовете на ЕП. Ако е налице твърдение за нарушение на тези задължения за оповестяване, в член 8 от Кодекса за поведение е предвидена съответната процедура. Парламентът счита, че определянето на по-широкообхватна „стандартна писмена процедура“ за начина на извършване на предвидените проверки е проблематично поради безкрайно многото възможни видове постъпваща информация. Следователно, по необходимост, всяка постъпваща информация трябва да се оценява отделно по същество. Въвеждането на пълно изискване за служебни (*ex officio*) проверки по отношение на точността или пълнотата може да изисква значителни допълнителни човешки ресурси, които може да достигнат приблизително 60 длъжности AD. Също така следва да се отбележи, че Парламентът няма правомощия да разследва членовете на ЕП, които следва се отчитат пред избирателите, и трябва да зачита свободния мандат.

Отговор на констатация 50:

Насоки, основаващи се на последователна и добре установена практика, са на разположение на членовете на ЕП.

Отговор на констатация 53:

По отношение на служителите Парламентът е приел кодекс за поведение (Ръководство за задълженията на длъжностните лица и служителите на Европейския парламент, Решение на Бюрото от 7 юли 2008 г.). С цел да се подобрят достъпността и разбирането, Парламентът подготви и понастоящем е на път да представи официално допълнително разяснително ръководство за служителите, което включва широкообхватни и подробни разяснения, примери и процедурни насоки относно Кодекса за поведение, включително по всички въпроси, повдигнати от Сметната палата във връзка с подаръците.

Отговор на констатация 56:

Парламентът би желал да подчертае, че акредитираните парламентарни сътрудници се наемат пряко от Европейския парламент, но работят под ръководството на члена на ЕП, когото те подпомагат, който действа като пряк ръководител (член 5а от Условието за работа на другите служители на Европейския съюз и член 1 от Мерките по прилагане на дял VII от тях). Като се има предвид, че те са „избрани от един или повече членове на ЕП“, не е възможно те да бъдат прехвърлени на друга длъжност в ЕП само по силата на решение на администрацията. Парламентът не може да променя едностранно това положение, тъй като става въпрос за законоустановено изискване. На разположение на акредитираните парламентарни сътрудници обаче са други, съобразени с индивидуалните потребности форми на подпомагане в съответствие с член 24 от Правилника за длъжностните лица, приложим по аналогия за акредитираните парламентарни сътрудници.

Отговор на констатация 61:

Парламентът няма правомощия да определя по-строги ограничения за дейностите на членовете на ЕП след изтичането на техния мандат, освен по отношение на достъпа им до помещенията, използването на съоръженията и финансовите придобивки. Следва също така да се има предвид, че предоставянето на възможност и насърчаването на лица, които не разполагат с достатъчно имущество и средства за издръжката си, да се кандидатира за публична длъжност, е важна стъпка в развитието на парламентарната демокрация. Поради това въвеждането на допълнителни ограничения относно дейността на членовете на ЕП непосредствено след изтичането на мандата им означава или да се приеме мярка, която по начало е демотивираща по отношение на кандидатстването за публична длъжност, тъй като няма „гаранция за заетост“ за членовете на ЕП извън парламентарния им мандат, или пък може да се окаже необходимо да се намерят механизми за обезщетение в схемите за преходни надбавки.

Отговор на констатация 67:

Парламентът отдава приоритет на решаването на всякакви конфликти на интереси и съответно изисква публикуването на информация за даден конфликт на интереси само когато членът на ЕП не намери решение за конфликта.

Отговор на констатация 74:

При назначаването на членовете председателят е длъжен да вземе надлежно предвид опита на членовете на ЕП и политическия баланс (вж. член 7, параграф 2 от Кодекса за поведение).

Отговор на констатация 80:

От октомври 2018 г. насам редовно се предлага обновен курс на обучение „Да поговорим за етиката“.

От 2018 г. новоназначените парламентарни сътрудници трябва да посещават въвеждащо обучение относно техните права и задължения.

Отговор на констатация 81:

Както е обяснено в точка 53, Парламентът е на път да представи ръководството за служителите, което включва примери от реалния живот и разяснения по въпроси, свързани с етиката, и ще допълни съществуващия кодекс за поведение на служителите.

Освен това от януари 2019 г. насам са изпратени няколко съобщения до служителите, главно във връзка с декларациите за кандидатури на изборите и за участие в кампанията за изборите за Европейски парламент – дейности, които Парламентът счита и третира като извънслужебни.

Отговор на констатация 82:

Вж. точки 80 и 81 по-горе.

Отговор на констатация 84:

Акредитираните парламентарни сътрудници получават постоянни насоки по въпросите, свързани с етиката, които, наред с другото, са оправдани от многобройните им искания и декларации за извънслужебни дейности, кандидатури за избори, публикации и др.

Относно препоръка 1:

(1) Парламентът приема частично препоръка 1(1): Компетентните служби ще продължат да актуализират и развиват подхода си по въпросите на етиката. Парламентът обаче не счита, че е необходимо това да се консолидира в единен стратегически документ. Парламентът разработва метрични индикатори за по-нататъшно подобряване на оценката за постиженията на своята администрация. Въпросите на етиката ще бъдат считани за акцент при подобряването на осведомеността както на служителите, така и на членовете на ЕП.

(2) Парламентът приема частично препоръка 1(2). Наличната документация ще бъде попълнена с проверките, които следва да бъдат извършени. Парламентът счита за уместно да се прилагат съгласувани процедури за проверки, но отбелязва, че той гарантира на практика по подходящ начин последователни проверки на декларациите в Отдела за кариерно развитие и етика. Предстои да бъдат предоставени допълнителни подробни насоки за служителите, които да дават още по-ясни насоки от Кодекса за поведение.

(3) Парламентът не приема препоръка 1(3). Парламентът счита, че декларацията служи на целта за прозрачност, както е посочено в член 4 от Кодекса за поведение на членовете на ЕП, и че тя позволява адекватен публичен контрол. Всякакви допълнителни изисквания за проверка на точността и пълнотата *ex officio* ще доведат до необходимост от значително увеличаване на броя на служителите и/или на правомощията за разследване, като нито един от двата варианта не е осъществим за момента.

(4) Парламентът приема препоръка 1(4) и посочва, че новото ръководство относно етиката, което предстои да бъде публикувано през юни 2019 г., разяснява и конкретизира подробно съответните разпоредби относно подаръците и жестове на гостоприемство.

(5) Парламентът не приема препоръка 1(5). Той е съгласен, че акредитираните парламентарни сътрудници са специфична група, за която не са налични всички мерки, които могат да бъдат прилагани по отношение на служителите. Чрез прилагането на член 24 от Правилника за длъжностните лица към акредитираните парламентарни сътрудници Парламентът обаче и в момента може да намери подходящи решения. Този въпрос е обхванат от позоваването на член 24 в действащите правила относно подаването на сигнали за нередности.

(6) Парламентът частично приема препоръка 1(6) и ще прецени дали може да предприеме действия и евентуално какви точно действия може да предприеме в рамките на действащата правна уредба. Макар Парламентът да оценява интереса към правилата за дейността на членовете на ЕП след изтичането на техния мандат, той има ограничена компетентност по отношение на бившите членове на ЕП, освен по въпросите относно достъпа за използване на неговите съоръжения, и вече я упражнява. В това отношение той вече е предприел мерки. Вж. също точка 61.

Относно препоръка 2:

(1) Парламентът приема препоръка 2(1) и ще бъде на разположение да работи с другите институции за обмен на добри практики.

(2) Парламентът приема препоръка 2(2). Парламентът приема, че съвместната работа с другите институции е по принцип полезна, но посочва, че понастоящем той прилага най-строгия таван на възнагражденията за извънслужебни дейности, а именно 0.

(3) Парламентът приема частично препоръка 2(3). Той е отворен за обмен на най-добри практики с другите институции, но същевременно подчертава, че статутът на членовете на ЕП е специфичен за тази институция (вж. също точка 67) и че действат законови ограничения, основаващи се на правото на личен живот на членовете на техните семейства.

Относно препоръка 3:

Парламентът приема тази препоръка.

Изготвени са по-целенасочени централни насоки, които предстои да бъдат предоставени на разположение. Компетентните служби ще продължат да разпространяват обучения, знания и опит (въз основа на съществуващите модули и на обучения/действия за повишаване на

осведомеността, провеждани въз основа на проучвания, извършени на равнище генерални дирекции) сред секторните генерални дирекции, като използват всички вътрешни канали.

**ОТГОВОРИ НА СЪВЕТА И НА ГЕНЕРАЛНИЯ СЕКРЕТАРИАТ НА СЪВЕТА ВЪВ ВРЪЗКА
СЪС СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
„ЕТИЧНИТЕ РАМКИ НА ОДИТИРАНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА
ПОДОБРЕНИЕ“**

Номерацията следва номерацията на точките в доклада на Сметната палата

Констатации

- 25 Статута на членовете на Съвета е твърде специфичен и не може да бъде съпоставен със статута на членовете на останалите институции. Съветът няма членове, които да се назначават, избират за негови членове или получават възнаграждение от бюджета на ЕС.

Например, в член 16, параграф 2 от ДЕС се посочва, че „Съветът се състои от по един представител на всяка държава членка на ниво министри, който може да обвързва правителството на държавата членка, която представлява, и да упражнява нейното право на глас.“

Съгласно приложение I към Процедурния правилник на Съвета „всяка държава членка трябва да определи как ще бъде представлявана в Съвета“. В член 16, параграф 7 от ДЕС се предвижда, че „Комитетът на постоянните представители на правителствата на държавите членки отговаря за подготовката на работата на Съвета“. За да подпомогне подготовката на работата на Съвета, Корепер може да създава комитети и работни групи и да определя техния мандат (вж. член 19, параграф 3 от Процедурния правилник на Съвета). Тези работни групи се състоят от делегати от всяка държава членка. По дефиниция тези представители и делегати действат от името на своите национални администрации и представляват интересите на своите държави членки.

Единствено председателят на Европейския съвет се назначава в тази институция и получава възнаграждение от бюджета на ЕС.

- 38 Важни елементи на стратегията относно етиката са застъпени в Ръководството на Генералния секретариат на Съвета относно етиката и поведението и в редица други документи относно поведението и задълженията на персонала.

На 29.10.2018 г. Генералният секретариат на Съвета (ГСС) прие преразгледана рамка за вътрешен контрол, която е в сила от 1.11.2018 г. (Решение 42/18 на Генералния секретар на Съвета). Първият принцип на „контролната среда“ е, че „ГСС демонстрира ангажираност с почтеността и етичните ценности“. Този принцип е развит по следния начин:

- а) Тонът се задава на най-високо ниво: в своите указания, действия и поведение управленските кадри спазват почтеността и етичните ценности.
- б) В кодекс за поведение се определят очакванията по отношение на почтеността и етичните ценности, които се подразбират и оповестяват на всички нива на организацията“.

Що се отнася до оценката на риска, през 2015 г. звеното за вътрешен одит проведе одит на политиката на ГСС по отношение на етиката. В доклада от одита са описани констатираните от одиторите рискове, свързани с етиката, и са препоръчани подходящи действия.

Наред с това, няколко отдела на ГСС провеждат ежегодни оценки на риска. Набелязването на рискове от неетично поведение е част от тези дейности. ГСС реши да извършва редовни оценки на риска по отдели (или по проекти), които да обхващат всички рискови области, включително етични въпроси, вместо да създава специален регистър на рисковете, свързани с етиката. ГСС ще проучи ползата от извършването на цялостна оценка на риска във връзка с етичните аспекти.

- 48 Що се отнася до председателя на Европейския съвет, въз основа на Кодекса за поведение се подават декларации за интересите на председателя на Европейския съвет. Съгласно член 15, параграф 5 от ДЕС в случай на сериозно нарушение Европейският съвет може да прекрати мандата на председателя с квалифицирано мнозинство. За тази цел Европейският съвет може да вземе предвид всяко неспазване или нарушение на Кодекса за поведение.

- 49 Вж. отговора на точка 48 по-горе.

Заключения и препоръки

Препоръка 1 — Подобряване на етичните рамки

ГСС приема препоръка 1, точки 1, 2 и 4.

По отношение на препоръка 1, точка 1, важни елементи от стратегията относно етиката вече са включени в Ръководството на ГСС относно етиката и поведението и в редица документи относно поведението и задълженията на персонала. Точка 1 ще бъде приложена чрез вече действащия проект „Фокус върху етиката“.

Препоръка 2 Да работим заедно за уеднаквяване на елементите на етичната рамка и да положим допълнителни усилия за споделяне на добри практики по етичните въпроси

ГСС приема препоръка 2. Същевременно точка 3 не е приложима за Съвета.

Препоръка 3 Да се подобри познаването и възприемането на етичната рамка и култура от персонала

ГСС приема препоръка 3. Вече съществува водещ проект „Фокус върху етиката“ за 2019 г., ръководен от дирекция „Човешки ресурси“ към ГСС. Сред неговите основни цели са насърчаването на етично поведение и по-доброто познаване на тази тематика сред персонала.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„ЕТИЧНИТЕ РАМКИ НА ОДИТИРАНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС — ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ“

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

IV. Комисията смята, че контролът на декларациите на членовете е подходящ за целта. Тя ще документираща писмената си стандартна процедура в съответствие с препоръката на Европейската сметна палата.

V. Комисията смята, че резултатите от проучването са положителни за персонала, тъй като 59,6 % от служителите го оценяват своите знания като добри или много добри.

ВЪВЕДЕНИЕ

07. По отношение на членовете на Комисията член 17, параграф 3 от ДЕС и член 245 от ДФЕС представляват етичната рамка, предвидена в Договорите.

По отношение на персонала на европейските институции членове 11—26, буква а) от Правилника за длъжностните лица представляват етичната рамка, предвидена от законодателя. Това равнище на законодателство съответства на правилата за държавните служители, които съществуват в много национални законодателства, и е достатъчно. На тази основа институциите приемат по-подробни правила за своя персонал и ги адаптират, когато е необходимо.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

34. Етичните въпроси за членовете на Комисията се разглеждат в други документи, като писмата за възлагане на пълномощия от председателя до отделните членове, Стратегическия план на Генералния секретариат за периода 2016—2020 г. или Плана за управление на Генералния секретариат за 2018 г.

37. Процедурата за управление на риска в Комисията обхваща всички области и управленски аспекти, включително етиката. Планът за управление следва да включва само съществените рискове във връзка с етиката. Дори когато одитираните генерални дирекции не са установили никакви конкретни съществени рискове във връзка с етиката, това не им попречи да предвидят в своя годишен план за управление конкретни действия (по-специално организирането на подходящи събития, свързани с етиката) и организационни ценности и/или да предвидят други действия в съответствие с рамката за вътрешен контрол.

43. Комисията прави кръстосани проверки на информацията, предоставена в свързани с етиката искания, с наличната вътрешна и външна информация. Тъй като исканията винаги се оценяват за всеки отделен случай, обхватът на кръстосаните проверки зависи от свързания с конкретния случай потенциален риск и е съобразен с принципа на пропорционалност.

Съществуващата документация за основните процедури относно външните дейности по време на изпълнение на служебните правоотношения и отпуск по лични причини, както и дейностите след прекратяване на служебните правоотношения беше консолидирана през втората половина на 2018 г. след приемането на преразгледано решение относно външните дейности и в нея изрично се описва кои проверки следва да бъдат извършени. Консолидирането на другите процедури е в ход.

Каре 2: Примери за недостатъчни насоки

Липса на специфични насоки във връзка със съответни ситуации

В ръководството по етика и поведение на персонала има насоки за това какво представлява конфликт на интереси. В бъдеще обаче би могло да се предоставят по-подробни насоки относно конфликта на интереси при наемането на работа по същия начин, както това се прави за външните дейности и за дейностите след прекратяване на служебните правоотношения.

В ръководството по етика на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ са отразени най-често срещаните въпроси, които колегите от генералната дирекция са повдигали пред колегите, отговарящи за етиката в нея.

Възможните конфликти на интереси, свързани с упражняването на професионална дейност или получаването на субсидии от ЕС, са надлежно обхванати от общите правила относно конфликта на интереси и относно външните дейности. Тези ситуации не е непременно вероятно да възникнат в ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ отколкото в която и да било друга служба на Комисията.

47. Комисията ще документира своята стандартна процедура. В тази връзка тя припомня, че първият важен контрол се извършва при номинирането и изслушването на номинираните членове, преди назначаването на Комисията. Номинираните членове трябва по-специално своевременно да подадат своите декларации за интереси до Европейския парламент, за да може Парламентът да ги разгледа, като те носят отговорност за своите декларации.

След назначаването и при всяко актуализиране декларациите подлежат на контрол под ръководството на председателя на Комисията, както е видно от член 2, параграф 6, член 3, параграф 1, член 4, параграфи 2 и 4 от Кодекса за поведение на членовете на Комисията. Контролът обхваща наличието на ситуация, която би могла да доведе до конфликт на интереси или която може основателно да бъде възприета като такава. Ако такава ситуация бъде установена и потвърдена от председателя, той може да предприеме мерки, като например преразпределение на досие или искане за продажба на финансови интереси. Въз основа на наличната информация се извършва и проверка на общата правдоподобност на пълнотата на декларацията.

Членовете носят индивидуална отговорност за своите декларации.

50. Комисията припомня, че контролът, дори и все още да не е предвиден в писмена стандартна процедура, е цялостен, включва обща проверка на пълнотата въз основа на наличната информация и има ясни критерии.

Освен това декларациите на членовете на Комисията и техните актуализации се публикуват и подлежат на постоянен обществен контрол.

Каре 3: Пропуски в политиките на *Комисията*, свързани с подаръците и приемите

Понятията „подарък“ и „покани за гостуване“ в Кодекса за поведение се използват в общото им всекидневно значение, за да обхванат всички ситуации, в които могат да попаднат членовете на Комисията, в съответствие с общите принципи, предвидени в разпоредбата относно даренията и конфликта на интереси (член 6, параграф 4 и член 2, параграф 6 от Кодекса за поведение на членовете на Комисията). Ще бъдат предоставени допълнителни насоки.

80. Комисията е въвела всеобхватна политика на обучение по етика, която достига до членовете на персонала в различни моменти от тяхната кариера. Тази политика беше допълнително консолидирана през 2018 г. (по-специално чрез задължително обучение при постъпване на работа за всички служители и за всички новоназначени началници на отдели). Проучването на Европейската сметна палата показва, че 50,6 % от служителите на Комисията са заявили, че са участвали в обучение по етика. Като се имат предвид въведените мерки, този процент следва да нарасне скоро, като Комисията очаква, че през следващите години политиката на обучението ще доведе до още по-високо равнище на познаване на етичната рамка.

83. Кампаниите за повишаване на осведомеността относно годишния отчет за дейността на Службата на Комисията за разследване и дисциплина (IDOC) са от първостепенно значение. Въпреки че тези доклади се публикуват на MyIntracomm и се правят представяния за много генерални дирекции (ГД) и служби, изглежда е необходимо да се направи повече.

84. Комисията провежда засилена кампания за повишаване на осведомеността по въпросите на етиката и почтеността в генералните дирекции и за новите служители. На персонала се предлагат допълнителни курсове на обучение в каталога с обученията на Комисията.

Що се отнася до защитата на служителите, които докладват за неетично поведение, IDOC осигурява най-високото равнище на поверителност и на защита на данните и този въпрос е взет предвид в контекста на настоящото преразглеждане на общите разпоредби за прилагане на IDOC и в новото Решение относно защитата на данните (Решение (ЕС) 2019/165 на Комисията от 1 февруари 2019 г.).

85. Комисията предприема действия за справяне с този проблем, включително кампании за повишаване на осведомеността по въпросите на етиката и почтеността, допълнително представяне на процедурите на IDOC и популяризиране на годишния отчет за дейността на IDOC.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Препоръка 1, точка 2

Комисията приема препоръката.

Що се отнася до формализирането на процедурите за проверки на декларациите, Комисията смята, че препоръката вече е изпълнена за исканията за разрешаване на външни дейности по време на работа и отпуск по лични причини, както и за дейностите след прекратяване на служебните правоотношения. Консолидирането на другите процедури е в ход.

Препоръка 1, точка 3

Комисията приема препоръката.

Тя смята, че контролът на декларациите за интереси е изчерпателен, включва обща проверка на пълнотата въз основа на наличната информация и има ясни критерии.

Комисията ще документира вътрешната си стандартна процедура за контрол, предвидена в член 4, параграф 2 от Кодекса за поведение, за да гарантира качеството и последователността на процеса.

Препоръка 1, точка 4 — подаръци и приеми

Комисията приема препоръката и ще предостави допълнителни насоки, информация и примери въз основа на член 6 от Кодекса за поведение.

Препоръка 2 — да се работи съвместно, за да се уеднаквят елементите на етичните рамки, и да продължат усилията в посока на споделяне на добри практики по етичните въпроси

Комисията приема тази препоръка частично.

Комисията приема да продължи да обсъжда с другите институции етични въпроси от общ интерес в рамката на съществуващите междуинституционални форуми, по-специално Подготвителния комитет за въпроси във връзка с Правилника (*Comité de préparation pour les questions statutaires — CPQS*) или на равнище „служби“, както и да споделя добри практики.

Що се отнася до трите точки, по които ЕСП би желала да бъде постигната хармонизация, Комисията разполага със скорошни, подробни и подходящи за целта правни основания и текстове.

Що се отнася до външните дейности, приложимото решение беше преразгледано наскоро и Комисията не възнамерява да го изменя в бъдеще. Освен това Комисията не възнамерява да предприема никакви инициативи във връзка с насоките си за подаръците и поканите за гостуване, тъй като ги смята за подходящи за целта.

Що се отнася до членовете, декларацията за текущата професионална дейност на съпрузите и партньорите вече е задължителна за членовете на Комисията. Същото се прилага при определени условия за финансовите интереси на съпрузите, партньорите и ненавършилите пълнолетие деца на членовете. Комисията не възнамерява да предприема никакви инициативи в това отношение.

Комисията би искала да подчертае, че изпълнението на такава препоръка не зависи единствено от Комисията.

90. 2) Проучването на Европейската сметна палата показва, че 59,6 % от служителите на Комисията са оценили познанията си за етичната рамка като „добри“ или „много добри“.

3) Проучването на Европейската сметна палата показва, че 54,7 % от служителите на Комисията са заявили, че са преминали обучение по етика.

Препоръка 3 — да се подобри познаването и възприемането на етичната рамка и култура от персонала

Комисията приема препоръката и счита, че тя вече се изпълнява.

Комисията вече е предприела широкообхватни мерки за повишаване на познаването от персонала на етиката и ще продължи да прилага тези мерки. Комисията е въвела всеобхватна политика на обучение по етика, която достига до членовете на персонала в различни моменти от тяхната кариера, както е обяснено в отговора на параграф 80. Тази политика беше допълнително консолидирана през 2018 г. Комисията ще продължи да развива тези усилия и очаква тази политика да подобри нивото на осведоменост на персонала в краткосрочен план.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата (ЕСП) представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“, с ръководител Lazaros S. Lazarou – член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Mihails Kozlovs със съдействието на Edite Dzalbe – ръководител на неговия кабинет, и Laura Graudina – аташе в кабинета; Alberto Gasperoni – главен ръководител; Gediminas Macys – ръководител на задача; Michal Machowski – заместник-ръководител на задача; Aino Nyholm, Elisa Paladini²⁴, Christian Geoffroy и Angela Onno²⁵ — одитори. Richard Moore предостави езикова подкрепа. Emanuele Fossati предостави подкрепа в сферата на ИТ.



От ляво надясно: Alberto Gasperoni, Michal Machowski, Laura Graudina, Gediminas Mačys, Mihails Kozlovs, Edite Dzalbe, Aino Nyholm, Christian Geoffroy.

²⁴ До април 2018 г.

²⁵ До август 2018 г.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО)/Начало на одита	19.1.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друга одитирана институция)	27.3.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	4.7.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Парламента на всички езици	28.6.2019 г
Получаване на официалните отговори на Съвета на всички езици	18.6.2019 г
Получаване на официалните отговори на Комисията на всички езици	4.7.2019 г

PDF ISBN 978-92-847-2305-8 doi:10.2865/459698 QJ-AB-19-010-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-2269-3 doi:10.2865/95156 QJ-AB-19-010-BG-Q

В настоящия специален доклад Сметната палата извърши оценка дали етичните рамки на Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз, Европейския съвет и Европейската комисия са добре установени. Сметната палата провери служителите и членовете на всички равнища и анализира посредством проучване познаването на етичната рамка от персонала на институциите. Прилагането на етичните рамки в одитираните институции не беше част от одита. Сметната палата заключи, че до голяма степен одитираните институции са създали подходящи етични рамки с възможност за подобрене. Беше установено, че няма обща етична рамка на ЕС, уреждаща работата на представителите на държавите членки в Съвета. По време на одита бяха разкрити и някои слабости и области, в които етичните рамки следва да бъдат хармонизирани, както и примери за добри практики. Одитираните институции следва да подобрят своите етични рамки, да работят съвместно с цел хармонизиране на добрите практики по етичните въпроси и да положат допълнителни усилия за споделянето им, както и да подобрят познаването и възприемането на етичната рамка и култура от персонала.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

© Европейски съюз, 2019 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.