

Засилване на прозрачността и почтеността чрез новия „Независим орган по етика“ (НОЕ)¹

РЕЗЮМЕ

Това проучване, възложено от Тематичния отдел по граждански права и конституционни въпроси на Европейския парламент по искане на комисията AFCO, предоставя преглед на елементите, свързани с прозрачността и почтеността в рамките на текущата ситуация в ЕС, като обхваща както елементи по същество (включително по-специално конфликт на интереси и кадрови въртележки), така и органа, отговарящ за етичния контрол и насоки. Въз основа на сравнение, обхващащо Франция, Ирландия и Канада, настоящото проучване предлага създаването на „Независим орган по етика“ (НОЕ) чрез ново междуинституционално споразумение.

Настоящото проучване предлага нов Независим орган по етика (НОЕ), който да гарантира прозрачност и почтеност в институциите и органите на ЕС. Въз основа на най-добрите практики в подобни органи в **институционалната рамка на ЕС**, както и във **Франция, Ирландия и Канада**, проучването отправя следните **препоръки във връзка с политиката**:

- Правилата относно НОЕ следва да бъдат **ясни и разбираеми**. Същевременно „вратичките“ следва да бъдат отстранени, **за да се избегне заобикалянето на правила**.
- Ако е необходимо, може да се възприеме **поетапен подход**, според който например по-строги санкции се налагат само ако по-меки форми, като например „морално въздействие“, се окажат недостатъчни.
- Ако лицата подлежат както на правилата **на ЕС, така и на националните** етични правила, в случай на конфликт следва да се прилагат по-строгите правила. Взаимните задължения за предоставяне на информация между ЕС и националното равнище трябва да избягват пропуски.
- Като референтен документ следва да се изготви **образец на кодекс за поведение**. Той следва да бъде включен като приложение към документа за създаване на НОЕ. Ако в дадена институция има специфични изисквания или предизвикателства, те биха могли да бъдат преодоленни чрез по-конкретни кодекси за поведение.

¹ Цялостно проучване на английски език:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU\(2020\)661110_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/661110/IPOL_STU(2020)661110_EN.pdf)



- НОЕ трябва да бъде **независим** орган. Независимостта на такъв орган е свързана със свободата от политическа или партийна намеса.
- НОЕ следва да се състои от около седем **постоянни членове** и да избере свой председател (вж. по-долу). Персонал от около 50 души следва да подпомага НОЕ. Един от тях следва да има ролята на „служител по етичните въпроси“ (като предоставя консултации и обучение).
- Седемте постоянни членове на НОЕ („чиято независимост е извън съмнение“) следва **да се състоят** както от вътрешни служители на ЕС, така и от външни служители, със съотношение 5:2 или 4:3 (вътрешни и външни). Категорията на вътрешния персонал следва да включва както настоящи, така и бивши членове на персонала. **Високи стандарти** следва да избягват ситуации на конфликт на интереси. Квалификацията следва да бъде насочена към следните съществени критерии: компетентност, опит, независимост, професионални качества, мъдрост и способност за прогнозиране.
- НОЕ следва да има допълнителни **външни резервни членове** (например четирима), които не участват в ежедневната работа, но подпомагат НОЕ в областта на становищата с по-стратегически характер. Ще се прилагат същите критерии за квалификация. Освен че добавят по-голямо многообразие, те изпълняват и функция, подобна на тази на решенията на „големия състав“ в Съда на ЕС.
- **Равенството между половете** също е цел.
- **Подборът** на членовете на НОЕ се извършва въз основа на открита покана, публикувана на уебсайта „Еуропа“, както и в Официален вестник на ЕС, последвана от процедура за подбор, провеждана от комисия по подбор.
- По отношение на мандата на членовете на НОЕ, ЕС следва да се стреми към период от **шест или седем години, който може да бъде подновен**.
- Постоянните членове на НОЕ следва да изберат своя **председател**. На комисията по подбор, която проверява критериите за квалификация за всички членове, може да бъде възложено да определи тези трима (от седемте) постоянни членове, които отговарят на още по-високи критерии. След това всички постоянни членове на НОЕ избират, с обикновено мнозинство, председателя и заместник-председател измежду тези трима членове на НОЕ за срока на техния мандат.
- Решенията на НОЕ следва да се вземат с **обикновено мнозинство**, без да се предвиждат възможни „особени мнения“, с изключение на решенията на „големия състав на НОЕ“ (включително и външните резервни членове), където може да е за предпочитане по-голямо разнообразие на мнения.
- НОЕ следва да бъде част от „**етична мрежа**“, която включва и служителя по етичните въпроси на НОЕ, както и децентрализираните служители по етичните въпроси във всяка съответна институция.
- Следвайки концепцията за „**двойна бдителност**“, НОЕ следва да може да получава информация, по-специално от отделни лица, гражданското общество, медиите и НПО.
- НОЕ следва да може да действа по **собствена инициатива** или по искане на друго лице.
- НОЕ следва да предлага **становища** в писмена форма. Лицето, което търси становище, следва да може да разчита на това по отношение на НОЕ и институцията, с която то е свързано. Тези съвети не могат и не следва да бъдат обвързващи за Съда на ЕС.
- Друга превантивна роля би била проверката за възможен **конфликт на интереси**, преди лицето да работи в институция на ЕС, както като член, така и като част от персонала.

- Освен превенцията, от ключово значение са и постоянните правомощия за **наблюдение и разследване**.
- НОЕ следва да може **да започне разследване** въз основа на индивидуално искане както в рамките на дадена институция, така и отвън или по своя собствена инициатива, и следва да разполага със съответните инструменти. Членовете и персоналот следва да бъдат задължени да сътрудничат на НОЕ.
- **Омбудсманът** и **OLAF** подкрепят НОЕ, тъй като и двете служби работят в сходни области.
- Правилата за **подаване на сигнали за нередности** съществуват под различни форми и също така трябва да бъдат въведени в подкрепа на НОЕ по отношение на горепосочения подход „отдолу-нагоре“.
- Тъй като ЕС не разполага с необходимата законодателна компетентност в областта на **наказателното право**, съществуващите правила на Правилника за длъжностните лица, както и тези относно членовете (от областта на първичното и вторичното право на ЕС) продължават да се прилагат.
- Но и по-меките форми на **санкции** (публикуване в Официален вестник, информация, предоставена на висшестоящите) също могат да се окажат ефективни.
- **Обхватът** на НОЕ следва да включва всички клонове на властта. Следователно обхватът на НОЕ по отношение на лица следва да включва както членовете на институциите на ЕС и други органи, така и персонала. С оглед на времето, НОЕ следва да обхваща пристигащите членове и персонал, настоящите и тези, които напускат или вече са напуснали.
- НОЕ следва **да отговаря за** всички видове конфликти на интереси (подаръци; кадрови въртележки, включително външни дейности по време на работата; лобиране). Приема се широко разбиране за конфликт на интереси (действителен, очевиден и потенциален).
- **Декларацията за интереси** следва да обхваща широка област, включваща както финансова, така и нефинансова информация. Тази информация трябва да бъде проверявана и редовно актуализирана.
- Тези подробни правила следва да бъдат подкрепени от **принципите**, определени в съществуващите кодекси за поведение (и свързаните с тях документи), както и от общите **ценности** на ЕС (член 2 от ДЕС), включително правата на човека (Хартата на основните права на ЕС). (Етичните и/или правните) принципи включват, наред с другото, почтеност, независимост, безпристрастност, достойнство на работното място, честност, прозрачност и дискретност.
- Съгласно **доктрината Meroni** на Съда на ЕС делегирането на правомощия е възможно, дори ако не е изрично предвидено в Договорите (т.е. първичното право на ЕС). Делегирането като такова трябва да бъде изрично. Само съществуващите правомощия могат да бъдат прехвърлени на НОЕ, т.е. не повече от правомощията, с които разполагат прехвърлящите органи съгласно първичното право на Съюза. Правомощията и задачите на НОЕ трябва да се разглеждат по ясен и точен начин, като по този начин се цели подход на изпълнение, а не на преценка. Две други предварителни условия не са проблем, тъй като „институционалният баланс“ не би бил променен и НОЕ не участва в законотворчеството на ЕС. Въпреки че НОЕ би отговарял за „етичния контрол“, той все пак би подлежал на „правен контрол“ от страна на Съда на ЕС.
- Различните потенциални **правни основания** за създаването на НОЕ се оказват недостатъчни (Правилник за дейността; Правилник за длъжностните лица; Член 11 от ДЕС; Член 15, параграф 1 от ДФЕС; Член 298 от ДФЕС), твърде неясен (доктрина за имплицитни правомощия; „*Natur der*

Sache) или твърде трудно поради високите прагове (единодушие в Съвета) и опасенията на националните конституционни съдилища (член 352 от ДФЕС).

- Следователно НОЕ следва да бъде създаден посредством междуинституционално споразумение (**МИС**), за което може да се използва член 295 от ДФЕС. Ако е предвидено, такова споразумение може да бъде правно обвързващо, но не и за трети лица.
- МИС, сключено и подписано от участващите институции, следва да бъде **отворено** за допълнителни институции, както и за евентуално разширяване на правомощия и задачи, например в случай на бъдещо сътрудничество с националните органи.
- Създаването на НОЕ посредством МИС би наложило някои **изменения** на вторичното право на ЕС.
- В областта на **вторичното право на ЕС** съществуващите документи на институциите на ЕС ще трябва да бъдат съответно адаптирани. Това включва прехвърлянето на задачите, които понастоящем се възлагат предимно на председателите. Обвързващият характер на становищата, предоставяни от НОЕ относно членове и персонал (с изключение на Съда на ЕС), следва да бъде ясно определен.
- Няма да са необходими изменения на **първичното право на ЕС**. Член 263 от ДФЕС например обхваща „актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, предназначени да произвеждат правно действие по отношение на трети страни“, както е посочено в доктрината *Meroni*. В случай на бъдещи изменения на първичното право на ЕС, НОЕ също би могъл да бъде включен в първичното право на ЕС; това обаче не засяга възможността за неговото създаване сега.

Ограничаване на отговорността и авторско право. Становищата, изразени в настоящия документ, принадлежат единствено на техните автори и не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент. Възпроизвеждането и преводът за нетърговски цели са разрешени, при условие че е посочен източникът и че Европейският парламент е предварително уведомен и е получил екземпляр. © Европейски съюз, 17 February 2021 г. 16:03:53.

Външни автори: (Д-р Маркус ФРИШХУТ, LL.M., професор, ръководител на катедра „Жан Моне“, EU Values & DIGitalization for our CommuNITY (DIGNITY)“ („Ценностите на ЕС и дигитализиране на нашата общност (DIGNITY)“, (jeanmonnet.mci.edu),

MCI | THE ENTREPRENEURIAL SCHOOL®, Инсбрук, Австрия

Отговорен научен администратор: Ева ПАВИ Помощник-редактор: Фабиен ВАН ДЕР ЕЛСТ

За контакти: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Настоящият документ е достъпен в интернет на следния адрес: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 661.110

IP/C/AFCO/2020-82

| | | | | | |
|----------|------------------------|--|----------------|--|-------------------|
| За печат | ISBN 978-92-846-7786-3 | | 10.2861/444499 | | QA-02-21-148-BG-C |
| PDF | ISBN 978-92-846-7778-8 | | 10.2861/69963 | | QA-02-21-148-BG-N |