

---

## КОДЕКС ЗА ПОВЕДЕНИЕ НА ЧЛЕНОВЕТЕ И НА СЛУЖИТЕЛИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

Катерина Йочева,  
Нов български университет

**Резюме:** Членовете на публичната служба на ЕС имат редица права и задължения, които ръководят техните действия и поведение при упражняването на професионалната им дейност. Правилата се съдържат в Правилника за длъжностните лица и в Кодекса за добро административно поведение. Те се отнасят до потенциални конфликти на интереси, получаване на подаръци и почести, упражняване на външни дейности, докато работят за ЕС, и заетост, след като са приключили работата си за Съюза. Специални правила важат за европейските комисари.

**Ключови думи:** Кодекс, поведение, ЕС, Комисия, комисари, персонал

---

## CODE OF BEHAVIOUR OF EUROPEAN COMMISSIONERS AND THE STAFF OF THE EUROPEAN COMMISSION

Katerina Yocheva,  
New Bulgarian University

**Abstract:** *Members of the European civil service are subject to a number of rights and obligations governing their actions and behaviour in the exercise of their professional activities. These rules are contained in the staff regulations and code of good administrative behaviour. They include potential conflicts of interest, gifts and honours received, external activities while working for the EU and employment after having worked for the EU. European Commissioners have specific rules that apply to them.*

**Key Words:** *Code, Behaviour, EU, Commission, Commissioners, Staff*

**В**ъв всички институции, органи, служби и агенции на Европейския съюз (ЕС) в Брюксел, Люксембург, Европа и по целия свят има около **55 000** длъжностни лица и други служители на ЕС. Те обслужват 500 милиона европейски граждани в 28 държави членки, както и безброй хора по света, особено в Африка и други развиващи се региони. От тях около **32 000** души работят за Европейската комисия (Комисията).

В настоящия доклад последователно се разглеждат въпросите за правилата за поведение, приложими както към членовете на Комисията в тесен смисъл – т. е. към комисарите, така и към членовете на персонала на Комисията в широк смисъл, разбрана като една от основните институции на ЕС.

И от членовете на Комисията (комисарите), и от длъжностните лица (служителите, персонала) на Комисията се изисква да действат обективно и безпристрастно в интерес на Съюза и на общественото благо. И двете категории лица действат в рамките на принципи и правила, които ръководят тяхното поведение с оглед на етиката и почтеността. Тези правила се разглеждат последователно по-долу в доклада.

### **Разпоредби от Хартата на основните права на ЕС**

В член 41 от Хартата на основните права на ЕС<sup>1</sup> се съдържа основното право на добра администрация. От влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Хартата на основните права на ЕС има същата юридическа сила като Договорите. Така всеки вече има законното право на добра администрация по неговите въпроси от страна на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС.

<sup>1</sup> ОВ С 202 (2016).

Съгласно член 41, озаглавен „Право на добра администрация“, от Хартата:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.

3. Всяко лице има право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, в съответствие с основните принципи, които са общи за законодателствата на държавите-членки.

4. Всяко лице може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език“.

### **Кодекс за поведение на комисарите**

От комисарите се изисква да съблюдават правилата относно етиката и почтеността, които се съдържат в Договорите<sup>2</sup> и в Кодекса за поведение на комисарите<sup>3</sup> по време на изпълнение на функциите им.

<sup>2</sup> Сrv. текста на член 17, параграф 3 от ДЕС, както и на параграф 2 от член 245 (предишен член 213 от ДЕО), в който по-специално се посочва, че „Членовете на Комисията не могат по време на своя мандат да упражняват друга платена или неплатена професионална дейност. При встъпването си в длъжност, те тържествено поемат задължението да спазват, както по време на мандата си, така и след неговото изтичане, произтичащите от поста им задължения и в частност задължението за почтеност и въздържаност относно приемането на определени постове или облаги след края на мандата им“.

<sup>3</sup> Текстът вж. на адрес в интернет: [https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018_en)

## Нов Кодекс за поведение на членовете на Комисията

По повод на своето обръщение относно състоянието на Съюза през 2017 г. председателят на Комисията Жан-Клод Юнкер обяви нов Кодекс за поведение на членовете на Комисията, който заменя Кодекса за поведение на членовете на Комисията от 20 април 2011 г.<sup>4</sup> Осъвременените правила установяват нови стандарти за етично поведение в Европа. Новият Кодекс за поведение продължава линията на председателя Юнкер за по-голяма прозрачност, наложена още от началото на неговия мандат и удължава т. нар. „cooling-off“ период (период след напускане на поста, в който съществуват ограничения) от 18 месеца на две години за бившите комисари и на три години за председателя на Комисията. Осъвременяването стига още по-далеч, като установява по-ясни правила и по-високи етични стандарти, а също така въвежда по-голяма прозрачност в няколко области. Новият Кодекс влезе в сила на 1 февруари 2018 г.<sup>5</sup>

В новия Кодекс се включват разпоредби относно принципите, които се прилагат спрямо дейността на комисарите, декларацията за интереси, процедурата за конфликт на интереси, относно колегиалността и дискрецията, специални разпоредби с оглед на принципа на почтеност, прозрачността, външни дейности по време на мандата, участието в националната или европейската политика по време на мандата, дейностите след края на мандата и създаването на Независимата етична комисия (Independent Ethical Committee) по силата на член 12 от Кодекса.

### Декларация за интереси

Съгласно член 3 от Кодекса се изисква всеки комисар да попълни публична декларация за интереси. Всяка такава декларация се публикува на личния профил и страница на всеки от комисарите<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> С(2011) 2904. Вж. текста на адрес в интернет:<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2011/EN/3-2011-2904-EN-F1-1.Pdf>

<sup>5</sup> Съгласно разпоредбата на член 14, параграф 3 от Кодекса.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en)

Там се публикуват автентичните версии на декларациите, подписани от всеки от комисарите. С оглед на изискванията на новия Кодекс за поведение се публикуват и версии на всички декларации за интереси, които могат да се четат от машина<sup>7</sup>.

### **Подаръци за комисарите**

От комисарите се изисква да декларират всякакви подаръци на стойност над 150 евро<sup>8</sup>. Списък на декларираниите получени подаръци се съдържа в регистър на получените подаръци за настоящия състав на Комисията, воден от отдел „Протокол“ на Комисията<sup>9</sup>.

### **Дейности след напускане на поста**

След напускане на поста предишните членове на Комисията продължават да са обвързани от задължението им за почтеност и дискреция в съответствие с член 245 от ДФЕС. Те продължават също така да са обвързани и от задълженията за колегиалност и дискреция, както се предвижда в член 5 от Кодекса, с оглед на решенията на Комисията и дейностите по време на техния мандат.

През двете години, следващи напускането на поста, от бившите комисари се изисква да искат одобрението на Комисията за всеки нов пост, на който са назначени<sup>10</sup>. За целите на този Кодекс „професионални дейности“ означава всяка професионална дейност, без оглед дали е печеливша или не, различна от неплатената дейност, която няма връзка с дейностите на ЕС и която не поражда лобиране или пропагандиране vis-à-vis Комисията и нейните служби.

По силата на член 12 от Кодекса се създава Независима етична комисия. По искане на председателя на Комисията тази Комисия дава съвети на Комисията по всеки етичен въпрос във връзка с Кодекса и предоставя общи препоръки на Комисията по етични въпроси във връзка с Кодекса.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en)

<sup>8</sup> Съгласно параграф 4 от член 6 от Кодекса.

<sup>9</sup> Пак там.

<sup>10</sup> Вж параграф 2 от член 11 от Кодекса.

## Правила за длъжностните лица на Комисията

Членовете на публичната служба на ЕС имат редица права и задължения, които ръководят техните действия и поведение при упражняването на професионалната им дейност. Правилата се съдържат в Правилника за длъжностните лица и в Кодекса за добро административно поведение<sup>11</sup>. Те се отнасят до потенциални конфликти на интереси, получаване на подаръци и почести, упражняване на външни дейности, докато работят за ЕС, и заетост, след като са приключили работата си за Съюза.

Съгласно член 298 от Договора за функционирането на ЕС:

„1. Институциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация.

2. В съответствие с правилника и условията за работа, приети въз основа на член 336, Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат разпоредби за тази цел“.

Всички разпоредби, които се отнасят до публичната служба на Европейския съюз, са установени в Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (Правилника), приет по силата на Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ)<sup>12</sup>.

По смисъла на посочения по-горе правилник „длъжностно лице на Съюза“ означава всяко лице, назначено в съответствие с [този] правилник за персонала на определена длъжност в някоя от институциите на Съюза с акт, издаден от органа по назначаването на съответната институция“.

<sup>11</sup> Обн. ОВ L 267, 20.10.2000 г и на адрес в интернет: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf)

<sup>12</sup> Този акт никога не е публикуван на български език, в оригинал Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (ОВ 45, 14.6.1962 г., стр. 1385). Вж. Консолидираният текст на български език 01962R0031 – BG – 01.01.2018 – 017.001 – 1 на адрес в интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20180101>

Съгласно параграф 2 от член 11 на Правилника „Без разрешението на органа по назначаването длъжностното лице не може да приема от което и да е правителство или от който и да е друг източник извън институцията, към която принадлежи, почести, ордени, услуги, дарения или парични суми от никакъв вид, освен за предоставени от него услуги преди назначаването му или по време на специалния му отпуск за военна или друга национална служба и във връзка с тази служба“.

### Жалби

Гражданите на ЕС могат да подават жалби, ако считат, че служител на Европейската комисия е нарушил Кодекса за добро административно поведение<sup>13</sup>.

Процедурата по подаване на жалбата<sup>14</sup> обхваща няколко стъпки, детайлно посочени на страницата на Европейската комисия.

Жалбата до Комисията може да се изпрати чрез писмо по пощата или чрез попълване на онлайн формуляр<sup>15</sup>. Във формуляра се посочват лични данни на жалбоподателя, посочва се срещу кой отдел на Комисията е жалбата, както и подробности относно причината за жалбата, а също и във връзка с коя разпоредба от Кодекса е жалбата. Също така се посочват очаквания резултат от жалбата, дали вече е установена връзка със съответния отдел на Комисията, за да се потърси уреждане на случая, както и дали по случая е бил сезиран европейският омбудсман.

Този формуляр не е задължителен, но е предназначен да подпомогне жалбоподателя да представи жалбата структурирано.

Жалбата трябва да се изпрати до Генералния секретариат на Европейската комисия<sup>16</sup>, който я препраща до съответния отдел на Комисията.

<sup>13</sup> Съгласно раздел 6 от Кодекса за добро административно поведение.

<sup>14</sup> Пак там и на адрес в интернет: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/complaints-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/complaints-procedure_en)

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints_en/)

<sup>16</sup> На адрес:

Secretariat-General of the European Commission

SG Unit B/3 – Ethics

1049 Bruxelles/Brussel

BELGIQUE/BELGIË

Съответният генерален директор или ръководител на отдел разглежда жалбата по същество и трябва да отговори писмено на жалбоподателя в рамките на 2 месеца.

В рамките на 1 месец след това жалбоподателят разполага с правото да поиска от генералния секретар на Комисията да преразгледа резултата от жалбата.

Този едномесечен срок тече от датата, на която е получен отговор от Комисията на жалбата. Генералният секретар на Комисията трябва да отговори на искането за преразглеждане на жалбата в допълнителен едномесечен срок.

Освен тази процедура, в Кодекса за добро административно поведение се посочва и възможността всяко лице да подава жалби до Европейския омбудсман в съответствие с член 228 от ДФЕС.

### **Конфликт на интереси**

В параграф 3 на член 11 от Правилника се посочва:

„Преди да наеме длъжностно лице на работа, органът по назначаването проучва дали кандидатът има личен интерес, който би накърнил неговата независимост, или някакъв друг конфликт на интереси. За тази цел кандидатът, като използва специален формуляр, информира органа по назначаването за всеки действителен или възможен конфликт на интереси. В такива случаи органът по назначаването взема тази информация предвид в надлежно обосновано становище“.

Служителите на Комисията са длъжни да бъдат независими, безпристрастни обективни и лоялни. Всеки личен интерес или всеки интерес в някой бизнес или организация, който би могъл да компрометира съблюдаването на тези задължения, трябва незабавно да бъде деклариран.

Всякакви външни дейности, обхванати от тези правила, независимо дали са платени или безплатни, трябва предварително да бъдат одобрени. Членовете на персонала на Комисията трябва също така да уведомяват институцията, за която работят, ако техният съпруг е нает на работа и ако е налице личен интерес, който може да увреди тяхната независимост или ако възникне всякакъв друг конфликт на интереси по време на заемане на поста.



### Получаване на подаръци

Служителите на Комисията не могат да получават подаръци или услуги от трети лица без да получат предварително разрешение, освен ако стойността им е под 50 евро и ако не е налице натрупване<sup>17</sup>.

Съществува и определение за „подаръци“<sup>18</sup>, съгласно което:

„Под „подарък“ се разбира:

- парична сума или всякакъв физически предмет, или
- възможността да се участва безплатно в събития, открити за обществеността или са частни по характер, които са достъпни само срещу заплащане и представляват определена стойност (като билети за спортни събития, концерти, театър, конференции и др.), или
- всякакво друго предимство с парична стойност като например транспортни разходи.

Предмети с ниска стойност, които се предоставят с чисто информационна цел (брошури, книжки, каталози...) не се приемат за подаръци в този контекст.

Непреки подаръци са тези, които не се предлагат пряко на членовете на персонала, а на трета страна, която е в близки отношения с члена на персонала.

Подаръци, които се правят на институцията [...] не влизат в обхвата на тези насоки<sup>19</sup>.

### След напускане на поста

Ако член на персонала напусне институцията и започне нова работа в срок от две години, той или тя трябва да информира Комисията и да получи предварително разрешение.

<sup>17</sup> Уредбата се съдържа в COMMUNICATION TO THE COMMISSION Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Gifts and Hospitality for the staff members, Brussels, 7.3.2012, SEC(2012) 167 final, достъпно на адрес в интернет: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf)

<sup>18</sup> Пак там, раздел 2.

<sup>19</sup> Неофициален превод.

Ако тази дейност е свързана с работата, която служителят е извършвал през последните 3 години, докато е бил на служба в Комисията, и би могла да влезе в конфликт със законните интереси на Комисията, Комисията може да забрани такава дейност или да я разреши съобразно необходимите условия.

По принцип е забранено на висшите длъжностни лица през първите 12 месеца след напускане на поста да се ангажират в лобистки дейности или в друг вид пропагандни дейности vis-à-vis предишната им институция по въпроси, по които те са носили отговорност през трите последни години, докато са били на поста.

### Заклучение

Правилата, установени по отношение на членовете на Комисията в тесен и в широк смисъл, са предназначени да гарантират независимостта, прозрачността и почтеността на лицата, до които са адресирани, съобразно Договорите, Хартата и съответните допълващи правила, за да може да се обезпечи правото на добра администрация в рамките на дейността на институциите на ЕС в интерес на цялата европейска общественост.

## ЛИТЕРАТУРА

1.C(2011) 2904. Вж. текста на адрес в интернет: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2011/EN/3-2011-2904-EN-F1-1.Pdf>

2.COMMUNICATION TO THE COMMISSION  
Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Gifts and Hospitality for the staff members, Brussels, 7.3.2012, SEC(2012) 167 final, достъпно на адрес в интернет: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality\\_2012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-to-the-commission-guidelines-on-gifts-and-hospitality_2012_en.pdf)

3.[https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/administrative-conduct/complaints_en/)

4.[https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en)

5.[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/complaints-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/complaints-procedure_en)

6.[https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/code-conduct-commissioners-2018_en)

7.[https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en)

8.[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf)

9.<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20180101>

10.Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OB 45, 14.6.1962 г., стр. 1385).

11.Secretariat-General of the European Commission SG Unit B/3 - Ethics 1049 Bruxelles/Brussel BELGIQUE/BELGIË