ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.5.2021 г.
COM(2021) 258 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно правилата, приети от органа по назначаването на всяка институция с цел прилагане на Правилника за длъжностните лица

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ЦЕЛИ НА ДОКЛАДА

Съгласно член 336 от Договора за функционирането на Европейския съюз Европейският парламент и Съветът определиха с регламент Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на други служители на Съюза (наричани по-нататък **УРДС**).

Въпреки че тези законодателни актове уреждат правоотношенията между институциите, органите и агенциите и техните служители, те не са изчерпателни, тъй като изрично упълномощават тези институции, органи и агенции да приемат допълнителни правила за прилагане по редица въпроси.

Като част от **реформата от 2014 г. на Правилника за длъжностните лица** съзаконодателите въведоха механизми, с които да се увеличи **съответствието** със законодателната уредба и да се засили ефективното **управление**, като същевременно се даде възможност на институциите, органите и агенциите да се ползват с автономност при прилагането на Правилника за длъжностните лица и УРДС по отношение на своите служители.

След тази реформа съгласно **член 110, параграф 6 от Правилника за длъжностните лица**[1] на всеки три години Комисията трябва да представя доклад за правилата за прилагане на Правилника за длъжностните лица, приети от органа по назначаването на всяка институция. Това задължение се отнася до институциите, определени в съответствие с член 13 от Договора за Европейския съюз и с членове 1, 1а и 1б от Правилника за длъжностните лица (наричани по-нататък заедно **институциите**), както и до органите и агенциите на Съюза по смисъла на член 1а, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица (наричани по-нататък **агенциите**)[2].

Настоящият доклад е вторият такъв доклад и обхваща периода от **1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г**. Първият доклад бе публикуван през 2017 г.[3]

Заедно с регистъра на правилата за прилагане, поддържан от Съда на Европейския съюз[4], докладът е средство, което позволява **прозрачност** и насърчава **последователното прилагане на Правилника за длъжностните лица**[5], като

[1] Изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 от 22 октомври 2013 г.
[2] За пълния списък — вж. дял II, букви а) и б) от настоящия доклад.
[3] Обхваща периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2016 г. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно правилата, приети от органа по назначаването на всяка институция с цел прилагане на Правилника за персонала (COM(2017)632 final) (наричан по-нататък **докладът за 2014—2016 г.**).
[4] На разположение е в обществено достъпното интернет приложение „Комуникационен и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани“ (CIRCABC).
[5] Вж. съображение 32 от Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 от 22 октомври 2013 г.

същевременно благодарение на него правилата са **достъпни за гражданите** на Европейския съюз.

2. СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ДОКЛАДА

За да изготви доклада, Комисията поиска от всички институции да актуализират списъка на правилата за прилагане, съставен за целите на доклада за 2014—2016 г. Първо, бе поискано институциите да проверят дали информацията, предоставена за доклада за 2014—2016 г., е вярна и пълна. Второ, институциите трябваше да актуализират списъка така, че той да отразява всички решения на институциите за прилагане на Правилника за длъжностните лица и УРДС, които са били в сила през периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г.

Впоследствие Комисията сравни предоставената информация с правилата, записани в регистъра, администриран от Съда на Европейския съюз.

Информацията за агенциите бе събрана въз основа на данните, които агенциите са предоставили на съответните служби на Комисията за целите на доклада за 2014—2016 г. и през периода 2017—2019 г. в рамките на процедурата, предвидена в член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица[6]. Информацията, събрана в изчерпателна документация, впоследствие бе проверена от гореспоменатите служби на Комисията и при необходимост — повторно заедно със съответните отделни агенции.

Събирането на информация приключи на 23 юни 2020 г.

3. КЛЮЧОВИ ЕЛЕМЕНТИ НА ДОКЛАДА

Представяне на правилата за прилагане

В дял 1 са описани механизмите за осигуряване на последователно прилагане на Правилника за длъжностните лица, като е направен преглед на различните видове правила, които могат да бъдат приети от орган по назначаването, за да се приложи Правилникът за длъжностните лица, или от орган, оправомощен да сключва договори за наемане на работа, за да се приложат УРДС.

Количествена оценка/прозрачност

Дял 2 съдържа изчерпателен списък на всички правила за прилагане, приети от органите по назначаването, като по този начин се дава ясен и прозрачен отчет за настоящата ситуация във всички институции и в агенциите.

По-специално, в съгласие със съответните институции, Комисията изготви таблици, в които подробно се описва ситуацията във всяка от десетте институции през периода от

[6] За повече подробности — вж. дял II, буква б) от настоящия доклад.

1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г. Въз основа на тези таблици Комисията състави обща таблица, в която се прави общ преглед на ситуацията в институциите.

С тези таблици се идентифицират областите, за които съответните органи по назначаването или органи, оправомощени да сключват договори за наемане на работа, са приели правила, и степента, до която отделните органи са се възползвали от правомощието си за приемане на правила.

В друга обща таблица се прави обобщен преглед на правилата, приложими в агенциите към 31 декември 2019 г. В нея са показани настоящите механизми, които оказват влияние върху начина, по който правилата за прилагане на Правилника за длъжностните лица се приемат в агенциите, като по този начин управлението на човешките ресурси в агенциите се поставя в по-широк контекст. Същевременно с таблицата се предоставя преглед на това как са се развили съществуващите правила за прилагане в 51 агенции и до каква степен съществува сближаване на правилата.

Направени са констатации относно основните промени по отношение на броя и вида на правилата, приети в институциите и агенциите, от последния период на докладване.

Качествена оценка/съответствие

В доклада се представя как органите по назначаването или органите, оправомощени да сключват договори за наемане на работа, спазват рамката, установена с Правилника за длъжностните лица и УРДС, като се обръща особено внимание на областите, по които органите (все още) не са използвали правомощието си да приемат правила.

В доклада се разглеждат и областите, в които институциите и агенциите, изглежда, изостават от нормативната уредба, предвидена в Правилника за длъжностните лица и УРДС, що се отнася до спазването на изискването за приемане на правила за прилагане и избора на процедурата.

Освен това в него се разглеждат основните промени, настъпили в сравнение с предходния период на докладване, по-специално що се отнася до новите области, обхванати от приетите правила, и степента на сближаване между институциите по отношение на областите на тези правила.

И накрая, в доклада се прави преглед на правилата за прилагане в регистъра, поддържан от Съда на Европейския съюз, и неговото сегашно състояние.

4. ПЕРСПЕКТИВИ

Комисията ще трябва да представи следващия доклад по член 110, параграф 6 от Правилника за длъжностните лица след три години. В следващия доклад ще се обхванат правилата за прилагане, които са в сила през периода от 1 януари 2020 г. до 31 декември 2022 г.

Комисията състави настоящия доклад въз основа на данни, предоставени от институциите и агенциите. Отговорността за пълнотата и точността на тези данни се носи от съответната институция или агенция.

Съдържание

ДЯЛ 1. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ПРИЛАГАНЕ 5

а) Правила, приети по споразумение между институциите на Съюза (Règles arrêtées d'un commun accord) 6

б) Общи разпоредби за прилагане (Dispositions générales d'exécution) 6

в) Други правила за прилагане 9

ДЯЛ 2. КОЛИЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА/ПРОЗРАЧНОСТ 11

а) Правила за прилагане в институциите 11

б) Правила за прилагане в агенциите 13

ДЯЛ 3. КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА/СЪОТВЕТСТВИЕ 18

а) Спазване на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители 18

б) Регистърът, воден от Съда на Европейския съюз 29

ДЯЛ 4. ОБОБЩЕНИЕ 32

ДЯЛ 1. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ПРИЛАГАНЕ

МЕХАНИЗМИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ПОСЛЕДОВАТЕЛНО ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВИЛНИКА ЗА ДЛЪЖНОСТНИТЕ ЛИЦА

→ Каква система е предвидена в Правилника за длъжностните лица по отношение на неговото прилагане?

→ Как Правилникът за длъжностните лица постига последователно прилагане на съдържащите се в него разпоредби?

В настоящия дял са представени различните видове правила за прилагане на Правилника за длъжностните лица по смисъла на член 110 от него.

Обща черта на всички тези правила е, че те не засягат широката общественост. Поради това те не подлежат на публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз*. За да бъдат обаче приложими към съответния персонал, съгласно член 110, параграф 4 от Правилника за длъжностните лица правилата трябва да бъдат сведени до знанието на този персонал.

Следва да се отбележи от самото начало, че от приемането на доклада за 2014—2016 г. в законодателната рамка не са извършвани промени. Тъй като съзаконодателите не са въвели нови видове правила за прилагане, настоящият доклад следва същата структура на представяне, която бе използвана и в предходния доклад. Същевременно представеният по-долу списък с правила е леко изменен в сравнение с прегледа, направен в доклада за 2014—2016 г., вследствие на допълнителна проверка и за да отрази неотдавнашната съдебна практика на Съда на Европейския съюз. Тези изменения са отбелязани в списъците по-долу с **удебелен шрифт**.

В обхвата на доклада попадат следните правила[7]:

а) Правила, приети по споразумение между институциите на Съюза (Règles arrêtées d'un commun accord)

В Правилника за длъжностните лица и УРДС за прилагането на определени разпоредби се предвижда да бъдат приети правила по споразумение между институциите на Съюза[8]. Това се отнася до следните въпроси:

[7] В доклада не са включени делегираните актове, приети на основание на членове 111 и 112 от Правилника за длъжностните лица. Тези актове са следствие от упражняването от Комисията (или, преди реформата от 2014 г. на Правилника за длъжностните лица, от Съвета) на специфичното ѝ (му) правомощие за приемане на правила с общо действие за всички служители на институциите на ЕС. От друга страна, правилата за прилагане по смисъла на член 110 от Правилника за длъжностните лица се приемат от дадена институция въз основа на правомощието ѝ като орган по назначаването и се прилагат само за служителите на тази институция.

Правилник за длъжностните лица	
Член 9 + приложение II, член 2	Процедура за учредяване на общата съвместна комисия (COPARCO)
Член 10, параграф 1	Процедура за назначаване на членове на Комитета по Правилника за персонала
Член 37, буква б)	Общи правила за съставяне на списък с организации, чиято дейност е посветена на интересите на Съюза
Член 45, параграф 2	Умения за работа с трети език преди първото повишение
Член 57	Годишен отпуск
Член 61	Списък на официалните празници
Член 72, параграф 1	Здравно осигуряване
Член 73, параграф 1	Осигуряване срещу риск от професионално заболяване или злополука
Член 76а	Финансова помощ под формата на увеличение на пенсията на преживял(а) съпруг(а), който/която страда от тежко или продължително заболяване или е инвалид
Приложение VII, член 17, параграф 2	Специален редовен превод на част от възнаграждението
Условия за работа на другите служители	
Член 28а, параграф 10	Подробни правила относно разпоредбите за предоставяне на обезщетение за безработица на срочно наети служители

б) Общи разпоредби за прилагане (Dispositions générales d'exécution)

С Правилника за длъжностните лица и УРДС се предоставят специални правомощия съответно на органа по назначаването и органа, оправомощен да сключва договори за наемане на работа, да приемат общи разпоредби за прилагане. Това се отнася до следните въпроси[9]:

Правилник за длъжностните лица

[8] В Правилника за длъжностните лица не е определен процесът на приемане на правило по споразумение между институциите на Съюза. Разработеният в междуинституционалната практика процес е подробно описан в доклада за 2014—2016 г.

[9] Докладът не обхваща правомощията, предвидени в член 2, параграф 3 от приложение „Преходни разпоредби, приложими за персонала, обхванат от Условията за работа на другите служители“. Тази разпоредба не се отнася до обхванатия от доклада период.

Член 27, параграф 2	Подходящи мерки след установяване на значителна липса на баланс между гражданите на различни държави членки сред длъжностните лица
Член 32, параграф 2	Класиране в стъпка при назначаването
Член 42а	Отпуск за отглеждане на дете, самотни родители
Член 43	Годишен доклад относно способностите, ефикасността и поведението в службата
Член 45а, параграф 5	Назначаване на длъжностни лица от функционална група AST на длъжност във функционална група AD
Член 72, параграф 1	Възстановяване на медицински разноски
Приложение VII, член 3, параграф 1	Надбавка за образование
Приложение VII, член 9, параграф 1	Разноски за пренасяне
Приложение VII, член 13а	Командировъчни разходи
Приложение VIII, член 11, параграф 2	Входящо прехвърляне на пенсионни права
Приложение IX, член 2, параграф 3	Административни разследвания
Приложение X, член 3[10]	Извънредно прилагане на приложение X към длъжностни лица, които временно са преназначени в централата
Условия за работа на другите служители	
Член 12, параграф 1	Подходящи мерки след установяване на значително неравновесие между гражданите на различни държави членки сред срочно наетите служители
Член 12, параграф 5	Процедури по наемане на срочно наети служители
Член 54	Прекласиране на срочно наети служители по член 2, буква е)
Член 56	Назначаване и използване на срочно наети служители по член 2, буква е)
Член 79	Използване на договорно наети служители
Член 82, параграф 6	Назначаване на договорно наети служители
Член 86, параграф 1	Определяне на степента на договорно наети служители

[10] Следва да се отбележи, че в своето решение от 26 февруари 2020 г. по дело C-427/18 P, *ЕСВД срещу Alba Aguilera и др.* Съдът постанови, че член 1, параграф 3 от приложение X към Правилника за длъжностните лица не съдържа задължение за органа по назначаването да приема общи разпоредби за прилагане за цялото приложение X. Според Съда в разпоредбата просто се предвижда процедурата, която трябва да се спазва, в случай че органът по назначаването реши да приеме общи разпоредби за прилагане за приложение X (вж. точки 77 и 83 от съдебното решение). Поради това член 1, параграф 3 от приложение X вече не е включен в доклада.

За разлика от правилата, приети по споразумение между институциите, съдържанието на общите разпоредби за прилагане се определя от всяка институция[11] в съответствие с принципа на автономност на всяка институция в качеството ѝ на работодател, който принцип е признат в член 13, параграф 2 от Договора за Европейския съюз и член 298 от Договора за функционирането на Европейския съюз[12].

Общите разпоредби за прилагане се приемат от компетентния орган на всяка институция след консултации с Комитета по персонала и Комитета по Правилника за персонала, съгласно член 110, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица и член 141, първа алинея от УРДС[13]. В член 142 от УРДС се предвижда, че общите разпоредби за прилагане по член 110 от Правилника за длъжностните лица се прилагат за служителите, обхванати от УРДС, когато по силата на УРДС разпоредбите на Правилника за длъжностните лица се прилагат за тези служители.

Според съдебната практика на Съда на Европейския съюз изразът „[общи] разпоредби за прилагане“ в член 110, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица се отнася преди всичко до общите разпоредби за прилагане, които са изрично предвидени в някои специални разпоредби на Правилника за длъжностните лица. При изключителни обстоятелства обаче задължение за приемане на правила за прилагане, при спазване на процедурните изисквания по член 110, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица, може да възникне и когато Правилникът за длъжностните лица не съдържа изрична разпоредба за приемане на общи разпоредби за прилагане. Според Съда такъв именно може да бъде случаят, *когато разпоредбите на Правилника за персонала са до такава степен неясни и неточни, че не могат да се приложат, без да се стигне до произволна преценка*.[14]

в) Други правила за прилагане

В Правилника за длъжностните лица и УРДС също така изрично се предвиждат правомощия съответно за органа по назначаването на всяка институция и за органа, оправомощен да сключва договори за наемане на работа[15], на всяка институция да

[11] В областта на възстановяването на медицински разноски в рамките на общата здравноосигурителна схема обаче Комисията прие, въз основа на Общите правила за здравното осигуряване на длъжностните лица на Европейския съюз, общи разпоредби за прилагане, които се прилагат за служителите на всички институции и агенции.

[12] Този принцип на автономност на всяка институция в качеството ѝ на работодател бе потвърден от съдебната практика — вж. решение от 5 юли 2011 г., *V срещу Европейски парламент*, F-46/09, точка 135 и решение от 28 април 2017 г., *Azoulay и др. срещу Европейски парламент*, T-580/16, точка 57 и цитираната съдебна практика.

[13] Подробен преглед на процеса на приемане на общи разпоредби за прилагане е направен в доклада за 2014—2016 г.

[14] Вж. решение на Съда от 26 февруари 2020 г. по дело C-427/18 P, *ЕСВД срещу Alba Aguilera и др.*, точка 57 и цитираната съдебна практика.

[15] В един случай (по отношение на длъжностните лица на Комисията, които работят в делегация на Съюза, и длъжностните лица на ЕСВД, които трябва да изпълняват задачи за Комисията като част от

приемат други правила за прилагане, без да се описва по-подробно процедурата за приемане.

За следните въпроси са изрично предвидени други правила за прилагане:

Правилник за длъжностните лица	
Член 2	Определяне на правомощията на органа по назначаването
Член 5, параграф 4	Определяне на видовете длъжности
Член 9, параграф 2	Състав и процедури на органите (комитетите)
Член 22в	Подаване на сигнали за нередности
Член 51, параграф 1	Процедури при професионална некомпетентност
Член 55, параграф 3	Дежурства
Член 55, параграф 4	Правила за гъвкаво работно време
Член 55а + приложение IVa, член 5	Работа на непълно работно време
Член 55б	Работа на половин щат
Член 56 + приложение VI, член 3	Извънреден труд
Член 96	Длъжностни лица на Комисията, които работят в делегация на Съюза, и длъжностни лица на ЕСВД, които трябва да изпълняват задачи за Комисията като част от задълженията си
Приложение VII, член 13, параграф 2, буква б)	Размер на разноските за мисия в трети държави
Приложение VII, член 14, параграф 2	**Надбавка за представителни разходи**
Приложение IX, член 30	Дисциплинарни производства
Приложение X, член 2	Преместване на длъжностни лица на служба в трети държави
Приложение X, член 5, параграф 2	Квартирни разноски за длъжностни лица на служба в трети държави
Приложение X, член 10, параграф 3	Надбавка за условия на живот
Приложение X, член 23	Възстановяване на наема на длъжностни лица на служба в трети държави
Приложение XIII, член 30, параграф 3	Назначаване на длъжностни лица, които имат специални отговорности, на длъжност „началник на отдел или

своите задължения) с член 96 от Правилника за длъжностните лица се предвижда съвместно оправомощаване на Комисията и на ЕСВД.

	равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“ преди 31 декември 2015 г.
	Условия за работа на другите служители
Член 28а, параграф 2	**Разпоредби за предоставяне на обезщетение за безработица на срочно наети служители**
Член 42	**Условия за плащанията за придобиване или запазване на пенсионни права в държавата по произход**
Член 96, параграф 2	**Обезщетение за безработица на договорно наети служители**
Член 112	**Условия за плащанията за пенсионни права, осигуряване за безработица, инвалидност, застраховка живот и здравно осигуряване в държавата, където последно е било осигурявано лицето**
Член 125, параграф 1	Парламентарни сътрудници

Освен това институциите са приели правила за прилагане и в случаи, които не са изрично предвидени в Правилника за длъжностните лица и УРДС, когато е имало нужда от прилагане на разпоредбите чрез по-подробни правила. Процесът на приемане на тези други правила за прилагане зависи от административната практика на съответната институция.

МЕХАНИЗМИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ПОСЛЕДОВАТЕЛНО ПРИЛАГАНЕ НА ПРАВИЛНИКА ЗА ДЛЪЖНОСТНИТЕ ЛИЦА

→ Институциите разполагат с автономност, що се отнася до прилагането на Правилника за длъжностните лица и УРДС спрямо техните служители. Тази автономност се упражнява в рамките на правната уредба, предвидена в Правилника за длъжностните лица.

→ В Правилника за длъжностните лица са предвидени специфични механизми за постигане на общ междуинституционален подход винаги, когато въпросът изисква такова хармонизиране.

ДЯЛ 2. КОЛИЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА/ПРОЗРАЧНОСТ

ПРОЗРАЧНОСТ

→ Кои правила са били в сила през съответния период и в кои области в институциите и агенциите?

→ Какви са основните промени в сравнение с предходния период на докладване по отношение на броя и вида на новоприетите правила?

а) Правила за прилагане в институциите

В съответствие с член 13 от Договора за Европейския съюз и с членове 1, 1а и 1б от Правилника за длъжностните лица настоящият доклад се отнася до следните десет институции[16]:

- Европейския парламент (ЕП),
- Съвета,
- Европейската комисия (Комисията),
- Съда на Европейския съюз (Съда),
- Сметната палата (СП),
- Европейската служба за външна дейност (ЕСВД),
- Европейския икономически и социален комитет (ЕИСК),
- Комитета на регионите (КР),
- Европейския омбудсман (ЕО) и
- Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД).

За целите на изготвянето на настоящия доклад деветте други институции предоставиха на Комисията информация за своите правила за прилагане. Успоредно с това Комисията направи справки в регистъра, воден от Съда на Европейския съюз.

Въз основа на тази информация и със съгласието на съответните институции Комисията изготви таблици, в които се описват подробно правилата в сила през периода от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г. във всяка от десетте институции, както следва:

- списък на правилата, приети по споразумение между институциите (**приложение I**);

[16] Съгласно член 36, параграф 1 от Протокола (№ 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка по отношение на служителите на Европейската централна банка (ЕЦБ) се прилагат условията за работа на персонала на ЕЦБ.

- таблици, съдържащи общите разпоредби за прилагане и други правила за прилагане, приети от органа по назначаването или органа, оправомощен да сключва договори за наемане на работа, на всяка институция (**приложение II**);
- обща таблица, в която се прави сравнително обобщение на правилата за прилагане на Правилника за длъжностните лица и УРДС във всички институции (**приложение III**).

В таблиците е използвана обща методика:

- в тях се посочват правилата за прилагане, които са били в сила, поне частично, през обхванатия от доклада период (от 1 януари 2017 г. до 31 декември 2019 г.);
- правилата за прилагане са групирани по отделни тематични области, като е следвана структурата на Правилника за длъжностните лица и на УРДС;
- правилата за прилагане са посочени с референтен номер, дата на влизане в сила[17] и ако е приложимо, дата на изтичане на действието.

Приложен бе следният метод на преброяване:

- правилата за прилагане са преброени въз основа на списъците за всяка институция;
- всяко правило за прилагане е отчетено само веднъж дори когато обхваща повече от една тематична област[18];
- всяко правило, с което се изменя вече съществуващо правило, не е отчетено отделно;
- ако дадено правило за прилагане е заменено през обхванатия от доклада период, то е отчетено само като едно правило за прилагане[19].

В двете таблици по-долу е посочен броят на правилата за прилагане, приети от институциите през първите два периода на докладване (2014—2016 г. и 2017—2019 г.).

БРОЙ ПРАВИЛА ЗА ПРИЛАГАНЕ, ПРИЕТИ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, В СИЛА през първия период на докладване 2014—2016 г.[20]

	Правила, приети по споразумение	**Общи разпоредби за прилагане**	**Други правила за прилагане**	**Общо**
ЕП	10	19	38	**67**
Съвет	10	15	36	**61**

[17] Следва да се отбележи, че когато не е лесно да се определи датата на влизане в сила, вместо нея е посочена датата на приемане на правилото.

[18] Изключение бе направено за „решенията омнибус“, приети от ЕСВД. Това са общи решения, с които се приемат вкупом и по аналогия няколко специални решения на други институции. В такива случаи е отчетен съответният брой специални решения.

[19] Когато обаче общо правило за прилагане е заменено с друг вид правило за прилагане (или обратното), са отчетени две правила за прилагане (по едно за всяка категория правила).

[20] Тази таблица е изведена от таблицата в доклада за 2014—2016 г. В стойностите от първия доклад са направени малки корекции. Това се дължи на факта, че повечето институции откриха правила, които по невнимание са били изключени от доклада за 2014—2016 г. и които са били в сила през съответния период на докладване. Сега таблицата е актуализирана и отразява и тези корекции.

Комисия	10	24	61	**95**
Съд	10	11	19	**40**
СП	10	10	38	**58**
ЕСВД	10	23	39	**72**
ЕИСК	10	12	37	**59**
КР	10	15	30	**55**
ЕО	10	15	12	**37**
ЕНОЗД	10	16	21	**47**

Общо	**100**	**160**	**331**	**591**

БРОЙ ПРАВИЛА ЗА ПРИЛАГАНЕ, ПРИЕТИ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, В СИЛА
през втория период на докладване 2017—2019 г.

	Правила, приети по споразумение	**Общи разпоредби за прилагане**	**Други правила за прилагане**	**Общо**
ЕП	10	17	45	**72**
Съвет	10	15	37	**62**
Комисия	10	24	62	**86**
Съд	10	11	39	**60**
СП	10	10	32	**52**
ЕСВД	10	24	46	**80**
ЕИСК	10	12	44	**66**
КР	10	16	34	**60**
ЕО	10	17	14	**41**
ЕНОЗД	10	16	25	**51**

Общо	**100**	**162**	**378**	**630**

Сравнението между двете таблици показва, че няма значителна промяна между първия и втория период на докладване. Общият брой правила за прилагане остава относително стабилен във всички институции.

б) Правила за прилагане в агенциите

Настоящият доклад обхваща правилата за прилагане, приети от агенциите, които са били в сила към 31 декември 2019 г. Това се отнася до следните 51 агенции[21] по смисъла на член 1а, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица:

- 6 изпълнителни агенции,
- 36 децентрализирани агенции и органи на Съюза и
- 9 съвместни предприятия[22].

[21] Включена е и Европейската прокуратура, създадена през октомври 2017 г. Тъй като нейната колегия все още не бе създадена през периода на докладване, Комисията уведоми Европейската прокуратура за своите правила за прилагане засега само временно. Комисията ще съобщи официално вътрешните си правила след създаването на колегията.

Съгласно член 110, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица, във вида му преди влизането в сила на реформата от 2014 г., агенциите приемат подходящите правила за прилагане на Правилника за длъжностните лица след консултации със съответния комитет по персонала и със съгласието на Комисията.

С реформата на Правилника за длъжностните лица от 2014 г. бе създадена нова рамка за приемането от агенциите на правила за прилагане на Правилника за длъжностните лица[23]. Общият принцип, въведен с член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица, е, че правилата за прилагане, приети от Комисията, се прилагат по аналогия за агенциите. За тази цел Комисията уведомява агенциите за всяко такова правило за прилагане незабавно след приемането му. Правилото влиза в сила в агенцията на по-късната от следните две дати: девет месеца след уведомяването или девет месеца след влизането на правилото в сила в Комисията.

Комисията не беше длъжна да уведоми агенциите за своите правила, които са влезли в сила преди реформата на Правилника за длъжностните лица през 2014 г. Принципът на аналогия се отнася само за правилата за прилагане на Комисията, за които тя е уведомила агенциите.

Чрез дерогация от принципа на аналогия, след като се консултира със своя комитет по персонала и след като получи съгласието на Комисията[24], всяка агенция може да реши да приеме индивидуални решения, като:

- не прилага определени правила на Комисията (неучастие);
- приеме правила, които се различават от тези на Комисията;
- приеме правила по въпроси, различни от обхванатите от правилата, приети от Комисията.

Предвид принципа на автономност на институциите по този начин агенциите могат да възприемат различен подход от този на Комисията при прилагането на Правилника за длъжностните лица и УРДС, като същевременно остават длъжни да спазват рамката, установена с тези актове.

С цел опростяване, административна ефективност и хармонизация на правилата и практиките в различните агенции Комисията разработи също механизъм, който ѝ дава

[22] Пълен списък на изпълнителните агенции, съвместните предприятия, децентрализираните агенции и органите на Съюза е поместен в приложение IV към настоящия доклад.

[23] За повече информация — вж. Съобщение C(2014) 6543 final на заместник-председателя Шефчович до Комисията от 26 септември 2014 г. относно насоките за прилагане на член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица във връзка с правилата за прилагане, приложими за агенциите, и Решение C(2014) 7229 final на Комисията от 8 октомври 2014 г. относно упражняването на определени правомощия по отношение на съгласието, което Комисията трябва да даде на агенциите преди приемането на правила за прилагане на Правилника за длъжностните лица съгласно член 110, параграф 2 от него.

[24] Съгласието на Комисията трябва да бъде поискано преди изтичането на посочения по-горе деветмесечен срок.

възможност да предоставя на агенциите хоризонтално предварително съгласие за отделните решения, без да е необходимо агенциите да представят официално искане. Този механизъм се прилага само при условие че съответната агенция следва единен образец на решения, предложен от Комисията.

Въз основа на информацията, която съответните ѝ служби събират от агенциите, Комисията изготви обща таблица, в която стойностите от първия период на докладване 2014—2016 г. са прибавени към броя правила, приети през втория период на докладване 2017—2019 г., и така се обобщават броят и видовете на правилата за прилагане, които са били приложими в агенциите към 31 декември 2019 г.

Тази обща таблица е представена в **приложение IV** към настоящия доклад.

В нея се използва следната методика:

- таблицата се отнася до правилата за прилагане на агенциите, които са били в сила към 31 декември 2019 г.;
- следва се структурата на Правилника за длъжностните лица и УРДС с цел по-лесно идентифициране на различните тематични области, за които агенциите са приели правила за прилагане;
- за всяка тематична област в таблицата се посочват различните сценарии, при които агенциите са приели своите правила.

По-специално в таблицата е посочено как са функционирали на практика механизмите, въведени през 2014 г.

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ, ВЪВЕДЕНИ ПРЕЗ 2014 Г.

	Период 2014—2016 г.	**Общо към 31 декември 2019 г.**
Правила за прилагане, приети от Комисията след реформата от 2014 г., за които Комисията е уведомила агенциите	23	29
Правила за прилагане в агенциите, които се прилагат по аналогия, след реформата от 2014 г. (член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица)	593	749
Дерогации след 2014 г. (собствени правила, различни от предварителното съгласие на Комисията и/или правилата за прилагане на Комисията, за които агенциите са уведомени съгласно член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица)	35	4
Хоризонтални предварителни съгласия на Комисията	14	21
Правила за прилагане, приети от агенциите въз	284	689

основа на хоризонтално предварително съгласие		

При сравнение между двете колони се вижда, че механизмите, въведени с реформата от 2014 г., за да се осигури последователно прилагане на правилата за служителите във всички агенции, продължават да се използват широко и се оказаха като цяло много ефикасни. Има значително нарастване на броя на правилата за прилагане, приети от агенциите въз основа на хоризонтални предварителни съгласия на Комисията. Прилагането „по аналогия“ на правилата за прилагане на Комисията също нарасна. Обратно, значително е намалял броят на дерогациите, т.е. на собствените правила на агенциите, които са различни от хоризонталните предварителни съгласия на Комисията и/или правилата за прилагане на Комисията, за които агенциите са уведомени съгласно член 110, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица.

Следва да се отбележи обаче, че между двата периода на докладване броят на агенциите е нараснал леко от 48 на 51 (докато броят на институциите е непроменен).

Обхватът на настоящия доклад не включва по-подробна оценка на това как агенциите прилагат на практика правилата за прилагане в отделни ситуации. В публикувания неотдавна специален доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) *Бъдещето на агенциите на ЕС — съществува потенциал за по-голяма гъвкавост и сътрудничество*[25], макар и да се отчита възможност за подобрение в цялостната структура на управление на някои агенции, не се разглежда конкретно въпросът как агенциите прилагат правилата относно човешките ресурси.

Вследствие на специалния доклад на Сметната палата Съветът прикани Комисията да разгледа препоръките на Сметната палата и да направи заключения, наред с другото, относно подпомагането и подкрепата за агенциите на Съюза при хармонизирането на техните разпоредби за прилагане, без обаче да посочва конкретно въпросите, които попадат в обхвата на Правилника за длъжностните лица или на УРДС.

Във връзка с това настоящият доклад ясно показва, че механизмите, въведени с член 110 от Правилника за длъжностните лица (т.е. прилагането по аналогия на правилата на Комисията, хармонизирането на дерогациите чрез стандартни образци на решения, задълбочената оценка на отделните дерогации), действат като филтри за осигуряване на последователност на правилата преди приемането им, с което се хармонизират разпоредбите за прилагане във всички агенции.

При все това, макар че настоящият доклад се отнася до приемането на правила, а не до тяхното тълкуване и прилагане на практика от институциите и агенциите, които функционират съгласно принципа на институционална автономност, институциите

[25] Достъпен на адрес: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_22/SR_Future_of_EU_Agencies_BG.pdf (последно осъществен достъп до него на 9.12.2020 г.).

могат да помислят как да бъдат използвани съществуващите механизми, за да се подобрят още повече съгласуваното прилагане на правилата и обменът на най-добри практики, най-вече чрез използването на различни инструменти за сътрудничество, въведени от институциите като цяло и по-специално от Комисията и мрежата от агенции на ЕС.

ПРОЗРАЧНОСТ

→ Докладът предоставя изчерпателен преглед на различните видове правила за прилагане, които са били в сила през съответния период във всички институции и агенции. Използването на обща методика дава възможност за сравнителен подход между институциите, като по този начин се повишава прозрачността.

→ Докладът сочи, че общият брой правила за прилагане остава сравнително стабилен във всички институции след последния период на докладване.

→ Докладът показва, че механизмите, въведени с реформата от 2014 г. с цел да се осигури последователно прилагане на правилата за служителите във всички агенции, продължават да се използват широко, със забележимо нарастване на правилата, приети от агенциите въз основа на хоризонтални предварителни съгласия на Комисията. Същевременно институциите и агенциите могат да помислят как да бъдат използвани съществуващите механизми, за да се подобри още повече съгласуваното прилагане на правилата.

ДЯЛ 3. КАЧЕСТВЕНА ОЦЕНКА/СЪОТВЕТСТВИЕ

СЪОТВЕТСТВИЕ

→ Спазили ли са институциите рамката на Правилника за длъжностните лица и на УРДС?

→ Има ли допълнително сближаване между институциите по въпросите, обхванати от приетите от тях правила за прилагане?

→ Какво е актуалното състояние на водения от Съда регистър?

а) Спазване на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители

По-долу в доклада се разглежда в каква степен органите по назначаването и органите, оправомощени да сключват договори за наемане на работа, на институциите са използвали досега специфичните правомощия, дадени им съответно в Правилника за длъжностните лица и в УРДС, да приемат правила за прилагане (посочени в списъците по-долу в рамка). Специално внимание се обръща на тематичните области, за които органите (все още) не са използвали своите правомощия да приемат правила.

Освен това в доклада се посочват въпросите, по които институциите са приели правила за прилагане, които не са изрично предвидени в Правилника за длъжностните лица и в УРДС (посочени в списъците по-долу в пунктирана рамка).

В горепосочените списъци в доклада се разглеждат и областите, в които институциите и агенциите, изглежда, изостават от нормативната уредба, предвидена в Правилника за длъжностните лица и УРДС, що се отнася до спазването на изискването за приемане на правила за прилагане и избора на процедурата. Това е изборът между правила по споразумение между институциите, общи разпоредби за прилагане и други правила за прилагане. Тези бележки в списъците са подчертани с **удебелен шрифт**.

И накрая, в този раздел на доклада се разглежда къде е поставен акцентът в регулаторната дейност през периода на докладване 2017—2019 г., що се отнася до областите, обхванати от правилата за прилагане.

Правилник за длъжностните лица

Дял I — Общи разпоредби

Член 2 — Упражняване на правомощията на орган по назначаването

Девет институции[26] са използвали оправомощаванията, за да приемат правила за прилагане във връзка с упражняването на правомощието на орган по назначаването. Някои институции са се възползвали от възможността за възлагане на това правомощие на друга институция или на междуинституционален орган.

Член 5, параграф 4 — Определяне на задълженията и правомощията, свързани с всеки вид длъжност

Всички институции са се възползвали от предоставената с Правилника за длъжностните лица възможност за по-подробно определяне на задълженията и правомощията, свързани с всеки вид длъжност.

Член 9 + приложение II, член 2 — Процедура за учредяване на общата съвместна комисия (COPARCO)

Всички институции са приели по споразумение правило относно процедурите за учредяване на общата съвместна комисия.

Член 9, параграф 2 — Състав и процедури на органите (комитетите)

Седем институции[27] са използвали оправомощаването, за да определят състава и процедурата на органите.

Член 10 — Процедура за назначаване на членове на Комитета по Правилника за персонала

Всички институции са приели по споразумение правило относно процедурата за назначаване на членове на Комитета по Правилника за персонала.

Приложение XIII, член 30, параграф 3 — Назначаване на длъжностни лица, които имат специални отговорности, на длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“ преди 31 декември 2015 г.

Шест институции[28] са определили разпоредби под формата на други правила за прилагане като дерогация от член 30, параграф 2 от приложение XIII към Правилника за длъжностните лица, що се отнася до назначаването на длъжностни лица със степен от AD 9 до AD 14, които имат специални отговорности, на длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“ преди 31 декември 2015 г.

Макар и да не се изисква изрично от Правилника за длъжностните лица, някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, уредени в дял I от Правилника за длъжностните лица: равни възможности, увреждане, мерки от социален характер, стандарти за здравословни и безопасни условия и преместване.

[26] Всички с изключение на ЕНОЗД.
[27] ЕП, Комисия, СП, ЕСВД, ЕИСК, КР, ЕНОЗД.
[28] Съвет, Комисия, Съд, СП, ЕИСК, ЕО.

Тематичните области, добавени от някои институции през периода 2017—2019 г., засягат най-вече здравословните и безопасни условия, видовете длъжности и наименованията на длъжностите, комитетите и преместването.

Дял II — Права и задължения на длъжностните лица

Член 22в — Вътрешни правила относно подаването на сигнали за нередности

Всички институции са приели вътрешни правила относно подаването на сигнали за нередности.

Някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, уредени в дял II от Правилника за длъжностните лица: етика и почтеност, недопускане на тормоз, външни дейности, финансова отговорност и обучение.

Тематичните области, добавени от някои институции през периода 2017—2019 г., са свързани по-специално с етиката и почтеността, недопускането на тормоз и обучението.

Дял III — Кариера на длъжностните лица

Член 27, параграф 2 — Подходящи мерки след установяване на значителна липса на баланс между гражданите на различни държави членки сред длъжностните лица

Член 27, параграф 2 позволява на всяка институция да приеме подходящи мерки, след като установи значителна липса на баланс между гражданите на различни държави членки сред длъжностните лица, която не е оправдана от обективни критерии. Тези подходящи мерки трябва да бъдат основателни и да не водят до критерии за назначаване, различни от основаващите се на качествата. Преди приемането на такива подходящи мерки органът по назначаването трябва да приеме общи разпоредби за прилагане. Към момента на финализиране на настоящия доклад все още нямаше институция, която да е приела такива общи разпоредби за прилагане.

Член 32, параграф 2 — Класиране в стъпка при назначаването

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане, за да допуснат допълнително старшинство до най-много 24 месеца, за да се вземе предвид професионалният опит на длъжностно лице.

Член 37, буква б) — Съставяне на списък с организации, чиято дейност е посветена на интересите на Съюза

Всички институции са съставили по споразумение списък с организации, чиято дейност е посветена на интересите на Съюза.

Член 42а — Отпуск за отглеждане на дете, самотни родители

Всички институции са приели разпоредби за прилагане относно отпуска за отглеждане на дете, включително относно въпроса за признаването на статута на самотните родители с цел удвояване на продължителността на отпуска за отглеждане на дете. **Две институции[29] обаче, изглежда, са избрали да приемат тези правила като други правила за прилагане, а не под формата на общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в член 42а, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица.**

[29] ЕИСК и КР.

Член 43 — Годишен доклад относно способностите, ефикасността и поведението в службата

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане за годишните доклади относно способностите, ефикасността и поведението в службата.

Член 45, параграф 2 — Умения за работа с трети език преди първото повишение

Всички институции са приели правила по споразумение помежду си за прилагане на изискването, според което преди първото си повишение длъжностните лица трябва да докажат умения за работа с трети език.

Член 45а, параграф 5 — Назначаване на длъжностни лица от функционална група AST на длъжност във функционална група AD

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане на възможността длъжностни лица от функционална група AST да се назначават на длъжност във функционална група AD — т. нар. процедура за сертифициране. **Една институция[30] обаче, изглежда, е избрала да приеме тези правила като други правила за прилагане, а не под формата на общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в член 45а, параграф 5 от Правилника за длъжностните лица.**

Член 51, параграф 1 — Процедури при професионална некомпетентност

Седем институции[31] са приели вътрешни разпоредби за установяване, преодоляване и коригиране на случаите на некомпетентност своевременно и по подходящ начин.

Някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, които са уредени в дял III от Правилника за длъжностните лица: изпитателен срок, назначаване на служители на висши ръководни длъжности, средни ръководни длъжности, командировка, отпуск по лични причини, отпуск по семейни причини, отпуск в интерес на службата, повишаване в стъпка, потвърждаване на назначение на ръководна длъжност, повишение, пенсиониране и почетни отличия.

През периода 2017—2019 г. една институция е добавила правила за прилагане по този дял III относно назначаването на служители на висши ръководни длъжности.

Дял IV — Условия на труд на длъжностните лица[32]

Член 55, параграф 3 — Дежурства

Изглежда, нито една институция не е установила подробни правила за прилагане на разпоредбите относно дежурството.

Член 55, параграф 4 — Работно време/правила за гъвкаво работно време

Всички институции са въвели правила за гъвкаво работно време.

Член 55а + приложение IVa, член 5 — Работа на непълно работно време

[30] СП.
[31] ЕП, Съвет, Комисия, Съд, СП, ЕИСК, ЕНОЗД.
[32] Дял IV предоставя и специфични правомощия на Комисията (преди реформата на Правилника за длъжностните лица през 2014 г. — на Съвета) да определя посредством делегирани актове категориите длъжностни лица, имащи право на специални надбавки (работа на смени, дежурства, труд в особено тежки условия). Тези делегирани актове не са предмет на настоящия доклад, вж. бележка под линия 5.

Девет институции[33] са установили подробни правила за прилагане на разпоредбите за работа на непълно работно време.

Член 55б — Работа на половин щат

Една институция[34] е установила подробни правила за прилагане на члена относно работата на половин щат.

Член 56 — Извънреден труд

Осем институции[35] са установили правила относно процедурата за разрешаване на извънреден труд или условията за фиксирана надбавка.

Член 57 — Годишен отпуск

Изглежда, институциите не са установили правила по споразумение между тях относно годишния отпуск. Вместо това девет институции[36], изглежда, са приели свои собствени правила по този въпрос под формата на други правила за прилагане.

Член 61 — Списък на официалните празници

Всички институции са изготвили по споразумение списък на официалните празници.

Някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, които засягат дял IV от Правилника за длъжностните лица: дистанционна работа, отпуск по майчинство, отпуск по болест, процедура при инвалидност, годишен медицински преглед и отсъствия.

Тематичните области, добавени от някои институции през периода 2017—2019 г., се отнасят по-специално до гъвкавото работно време, дистанционната работа, отпуска по болест и отсъствията.

Дял V — Заплата и социално осигуряване на длъжностните лица

Член 72, параграф 1 — Здравно осигуряване

Всички институции са изготвили правила по споразумение за здравно осигуряване.

Член 72, параграф 1 — Възстановяване на медицински разноски

След упълномощаване от страна на всички институции, както е предвидено в член 72, параграф 1, трета алинея от Правилника за длъжностните лица, Комисията прие правила, уреждащи възстановяването на разноски, които са приложими във всички институции.

Член 73, параграф 1 — Осигуряване срещу риск от професионално заболяване или злополука

Всички институции са изготвили правила по споразумение относно осигуряването срещу рисковете от професионално заболяване или злополука.

[33] Всички с изключение на Съда.
[34] Комисия.
[35] Всички с изключение на ЕСВД и ЕНОЗД.
[36] Всички с изключение на ЕО.

Член 76а — Финансова помощ под формата на увеличение на пенсията на преживял(а) съпруг(а), който/която страда от тежко или продължително заболяване или е инвалид

Всички институции са определили по споразумение правила за прилагане относно финансовата помощ под формата на увеличение на пенсията на преживял(а) съпруг(а), който/която страда от тежко или продължително заболяване или е инвалид.

Приложение VII, член 3, параграф 1 — Надбавка за образование

Всички институции са установили общи разпоредби за прилагане относно надбавката за образование.

Приложение VII, член 9, параграф 1 — Разноски за преместване

Всички институции са приели разпоредби за прилагане във връзка с разноските за преместване. **Една институция[37] обаче, изглежда, е избрала да приеме тези правила като други правила за прилагане, а не под формата на общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в приложение VII, член 9, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица.**

Приложение VII, член 13, параграф 2, буква б) — Размер на разноските за мисии в трети държави

Една институция [38] е определила и коригирала таблицата с командировъчните разходи за мисии в държави извън Европейския съюз.

Приложение VII, член 13а — Командировъчни разходи

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане във връзка с командировъчните разходи за мисия.

Приложение VII, член 14, параграф 2 — Надбавка за представителни разходи

Нито една институция не е установила условия за възстановяване на нерегулярно направени представителни разходи.

Приложение VII, член 17, параграф 2 — Превод на част от възнаграждението

Всички институции са установили правила по споразумение за специален редовен превод на част от възнаграждението на длъжностно лице.

Приложение VIII, член 11, параграф 2 — Входящо прехвърляне на пенсионни права

Девет институции са приели общи разпоредби за прилагане за определяне на броя на годините осигурителен стаж от предишната служба, които се признават по пенсионната схема на Съюза на длъжностно лице, постъпващо на служба в Съюза след прекратяване на служебното му правоотношение с държавна администрация или национална или международна организация или след като е развивало дейност при статут на заето или на самостоятелно заето лице. **Изглежда, една институция[39] все още не е приела общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица.**

Почти всички институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, които са уредени в дял V от Правилника за длъжностните лица: семейни

[37] ЕСВД.
[38] ЕСВД.
[39] ЕО.

надбавки, надбавка за жилищни нужди чрез специално решение, лица, приравнени на дете на издръжка, надбавка за образование, годишни пътни разноски, място на произход, командировъчни и служебни пътни разноски, прехвърляне на пенсионни права. В преобладаващата част от случаите институциите са избрали да приемат общи разпоредби за прилагане по тези въпроси.

Някои институции са приели също правила за прилагане относно заемите и авансите, изчислението на пенсионните права, ранното пенсиониране и обезщетението за инвалидност.

Тематичните области, добавени от някои институции през периода 2017—2019 г., се отнасят по-специално за надбавката за жилищни нужди чрез специално решение, лицата, приравнени на дете на издръжка, командировъчните и служебните пътни разноски, заемите и авансите, ранното пенсиониране.

Дял VI — Дисциплинарни мерки

Приложение IX, член 2, параграф 3 — Административни разследвания

Осем институции са приели правила за прилагане относно административни разследвания под формата на общи разпоредби за прилагане. **Изглежда, две институции[40] все още не са приели съответните общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в член 2, параграф 3 от приложение IX към Правилника за длъжностните лица.**

Приложение IX, член 30 — Дисциплинарни производства

Осем институции[41] са приели правила за прилагане за дисциплинарни производства в по-общ план.

Дял VII — Обжалване

Членове 90 и 91 — Обжалване

Една институция[42] е приела правила за прилагане относно обжалването по жалби по смисъла на членове 90 и 91 от Правилника за длъжностните лица. Една институция[43] е приела правила за прилагане за разследвания относно конкурсните комисии на Европейската служба за подбор на персонал.

Дял VIIIa — Специални разпоредби, приложими към ЕСВД

Член 96 — Длъжностни лица на Комисията, които работят в делегация на Съюза, и длъжностни лица на ЕСВД, които трябва да изпълняват задачи за Комисията

Комисията и ЕСВД постигнаха съгласие по подробните условия относно това как длъжностните лица на Комисията, които работят в делегация на Съюза, приемат инструкции от ръководителя на делегацията и как длъжностните лица на ЕСВД, които трябва да изпълняват задачи за Комисията, приемат инструкции от Комисията.

[40] Съвет и СП.
[41] Всички с изключение на Съвета и СП.
[42] ЕНОЗД.
[43] ЕП.

Дял VIIIб — Специални и отменителни разпоредби, приложими по отношение на длъжностните лица на служба в трета държава

Приложение X, член 1, параграф 3 — Длъжностни лица на служба в трета държава

Комисията и ЕСВД приеха общи разпоредби за прилагане, приложими по отношение на длъжностните лица на Европейския съюз на служба в трета държава. В своята съдебна практика Съдът уточнява, че Правилникът за длъжностните лица не задължава институциите да приемат общи правила за прилагане за приложение X към Правилника за длъжностните лица. Ако обаче дадена институция реши да направи това, трябва да се спазва процедурата, предвидена в член 110 от Правилника за длъжностните лица (тоест приемане като общи разпоредби за прилагане)[44].

Приложение X, член 2 — Преместване на длъжностни лица на служба в трета държава

Единствено Комисията установи подробни правила за прилагане относно преместванията на длъжностни лица чрез специална процедура, наричана „процедурата за мобилност“.

Приложение X, член 3 — Извънредно прилагане на приложение X към длъжностни лица, които временно са преназначени в централата

Институциите не са приели общи разпоредби за прилагане относно извънредното прилагане на приложение X към Правилника за длъжностните лица към длъжностни лица, които временно са преназначени в централата. Към момента на изготвянето на настоящия доклад обаче Комисията и ЕСВД са в процес на приемане на общи правила за прилагане във връзка с това.

Приложение X, член 5, параграф 2 — Жилищно настаняване за длъжностни лица на служба в трети държави

Комисията и ЕСВД установиха подробни правила относно осигуряването на жилищно настаняване на длъжностните лица.

Приложение X, член 10, параграф 3 — Надбавка за условия на живот

Комисията и ЕСВД приеха подробни разпоредби относно надбавката за условия на живот.

Приложение X, член 23 — Възстановяване на наема на длъжностни лица на служба в трети държави

Комисията и ЕСВД установиха подробни правила относно надбавката за квартира или възстановяването на наема.

Комисията и ЕСВД приеха също правила за прилагане по следните въпроси, които са уредени в дял VIIIб от Правилника за длъжностните лица и приложение X към този правилник: отпуск за почивка, валута и коефициент, възстановяване на разходите за длъжностни лица, назначени в трети държави, мобилност на договорно наети служители на ЕСВД, обезщетение за временно настаняване и разходи за транспорт, здравно осигуряване и осигуряване срещу злополука.

През периода 2017—2019 г. институциите не са добавяли нови тематични области по този дял.

[44] Вж. решение на Съда на Европейския съюз по дело C-427/18 P, *ЕСВД срещу Alba Aguilera и др.*, точка 77.

Условия за работа на другите служители

Дял II — Срочно наети служители

Член 12, параграф 1, трета алинея — Подходящи мерки след установяване на значително неравновесие между гражданите на различни държави членки сред срочно наетите служители

Член 12, параграф 1, трета алинея позволява на всяка институция да приеме подходящи мерки, след като установи, че сред срочно наетите служители има значително неравновесие между гражданите на различни държави членки, което не е оправдано от обективни критерии. Тези подходящи мерки трябва да бъдат обосновани и не трябва да доведат до критерии за назначаване, различни от тези, основаващи се на качествата. Преди приемането на такива подходящи мерки органът, оправомощен да сключва договори за наемане на работа, приема общи разпоредби за прилагане. Към момента на финализиране на настоящия доклад все още няма институция, която да е приела такива разпоредби за прилагане.

Член 12, параграф 5 — Процедури по набиране на срочно наети служители

Пет институции[45] са приели разпоредби за прилагане относно процедурите по набиране на срочно наети служители. **Две[46] от петте институции обаче, изглежда, са избрали да приемат тези правила като други правила за прилагане, а не под формата на общи разпоредби за прилагане, както е предвидено в член 12, параграф 5 от УРДС.**

Член 28а, параграф 2 — Разпоредби за предоставяне на обезщетение за безработица на срочно наети служители

Няма институции, които да са установили разпоредби за предоставяне на обезщетение за безработица на срочно наети служители.

Член 28а, параграф 10 — Подробни правила относно предоставянето на обезщетение за безработица на срочно наети служители

Няма институции, които да са установили по взаимно съгласие подробни правила относно разпоредбите за предоставяне на обезщетение за безработица на срочно наети служители.

Член 42 — Условия за плащанията за придобиване или запазване на пенсионни права в държавата по произход

Няма институции, които да са установили условия за плащанията за придобиване или запазване на пенсионни права в държавата по произход на срочно наети служители.

Член 54 — Прекласиране на срочно наети служители — член 2, буква е) от УРДС

Изглежда, почти всички агенции[47], въз основа на хоризонтално предварително съгласие на Комисията, са приели общи разпоредби за прилагането на разпоредбите относно прекласирането на срочно наети служители (член 2, буква е) от УРДС) в следващата по-горна степен. **Член 54 от УРДС изисква всички агенции да приемат тези правила.**

Член 56 — Назначаване и използване на срочно наети служители — член 2, буква е) от Условията за работа на другите служители

[45] ЕП, СП, ЕСВД, ЕИСК, КР.
[46] СП, ЕИСК.
[47] Всички с изключение на една новосъздадена агенция, която е в процес на изготвяне на правилата за приемане към момента на изготвяне на настоящия доклад.

Изглежда, почти всички агенции[48] са приели, въз основа на хоризонтално предварително споразумение с Комисията, общи разпоредби за прилагането на процедурите, уреждащи наемането и използването на срочно наети служители (член 2, буква е) от УРДС). **Член 56 от УРДС изисква всички агенции да приемат тези правила.**

Някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, които засягат дял II от УРДС: обща политика за наемане и използване на срочно наети служители, прекласиране на срочно наети служители, мерки от социален характер, обезщетение за бременност и раждане, ранно пенсиониране.

През периода 2017—2019 г. едната институция е добавила правила, свързани с мерки от социален характер.

Дял IV — Договорно наети служители

Член 79, параграф 2 — Използване на договорно наети служители

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане, уреждащи използването на договорно наети служители.

Член 82, параграф 6 — Назначаване на договорно наети служители

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане относно процедурите за назначаване на договорно наети служители.

Член 86, параграф 1 — Определяне на степента на договорно наетите служители

Всички институции са приели общи разпоредби за прилагане относно определянето на степента на договорно наетите служители.

Член 96, параграф 2 — Разпоредби относно предоставянето на обезщетение за безработица на договорно наети служители

Няма институции, които да са установили разпоредби за предоставяне на обезщетение за безработица на договорно наети служители.

Член 112 — Условия за плащанията за пенсионни права, осигуряване за безработица, инвалидност, застраховка живот и здравно осигуряване в държавата, където последно е било осигурявано лицето

Няма институции, които да са установили условия за плащанията за пенсионни права, осигуряване за безработица, инвалидност, застраховка живот и здравно осигуряване в държавата, където последно е било осигурявано лицето.

Някои институции са приели също правила за прилагане относно следните въпроси, които засягат дял IV от УРДС: мерки от социален характер, оценяване, максимална продължителност на използването на временен персонал, конферентни преводачи със

[48] Всички освен три агенции, две от които, предвид особеното им положение са приели собствени правила относно член 56 от УРДС след индивидуалното съгласие на Комисията, а не въз основа на предварителното съгласие на Комисията.

спомагателни функции, условия на работа на устните преводачи и мобилност на договорно наетите служители в делегациите.

През периода 2017—2019 г. една институция е добавила правила относно мерките от социален характер.

Дял V — Местни служители

Членове 120 и 121 — Местни служители

Комисията и ЕСВД приеха други правила за прилагане относно условията за работа и социално осигуряване на местните служители в делегациите. ЕСВД също прие други правила за прилагане относно метода на възнаграждение.

Дял VI — Специални консултанти

Членове 5, 123 и 124 — Специални консултанти

Комисията прие правила за прилагане относно специалните консултанти.

Дял VII — Парламентарни сътрудници

Член 125 — Парламентарни сътрудници

Европейският парламент е приел чрез вътрешно решение мерки за прилагането на разпоредбите относно парламентарните сътрудници.

*****

По отношение на сближаването по тематичните области на правилата за прилагане от посоченото по-горе се вижда, че няма допълнително сближаване между институциите през периода на докладване. По-голямо сближаване има по въпросите, по които мнозинството институции вече са приели правила през предходния период на докладване или преди това, като други институции са последвали примера им. Това важи по-специално за следните въпроси: видове длъжности и наименования на длъжностите, комитети, недопускане на тормоз, обучение, отпуск по лични причини, работно време, работа на непълно работно време, дистанционна работа, надбавка за жилищни нужди чрез специално решение, командировъчни и служебни пътни разноски.

Известно по-ограничено сближаване бе постигнато също по въпроси, свързани със здравословните и безопасни условия, преместването, етика и почтеност, назначаването на служители на висши ръководни длъжности, годишния медицински преглед, заемите и авансите, дисциплинарното производство.

Новите тематични области, въведени през периода на докладване, са: равни възможности, ранно пенсиониране, мобилност на длъжностните лица на служба в трета

държава, мерки от социален характер за временно и договорно наети служители, метод на възнаграждение на договорно наети служители на служба в трета държава.

б) Регистърът, воден от Съда на Европейския съюз

От февруари 2014 г. насам регистърът на правилата, приети от органа по назначаването на всяка институция и агенция, е публично достъпен чрез интернет приложението „Комуникационен и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани“ (CIRCABC), което е достъпно чрез специален потребителски профил за достъп в ЕС.

Регистърът има следната документна структура:

Заглавие	Описание
1. Правилник за длъжностните лица и Условия за работа на другите служители	*Това са регламентите, приложими за длъжностните лица на Европейския съюз, и Условията за работа, приложими за другите служители на Съюза.*
2. Правила от общ характер	*Това са правила, приети от Съвета на Европейския съюз, или делегирани актове, приети от Европейската комисия за прилагането на Правилника за длъжностните лица, и са приложими по отношение на служителите на институциите и агенциите на Съюза.*
3. Правила, определени с общо съгласие	*Някои членове от Правилника за длъжностните лица препращат изрично, за тяхното прилагане, към правилата, определени по общо съгласие между институциите. Тези правила се приемат по абсолютно еднакъв начин от всяка институция, а председателят на Съда накрая установява общото съгласие на институциите.*
4. Общи разпоредби за прилагане (ОРП)	*Когато Правилникът за длъжностните лица изрично го предвижда, всяка институция приема свои собствени общи разпоредби за прилагане на членовете от Правилника за длъжностните лица след консултации с Комитета по персонала и след като получи становището на Комитета по Правилника за персонала. Някои текстове се приемат от институциите също под формата на общи разпоредби за прилагане, когато членовете на Правилника за длъжностните лица предвиждат „разпоредби за прилагане“ или когато нормативните разпоредби не са формулирани достатъчно подробно, за да се приложат пряко.*
5. Други правила за прилагане (ПП)	*Това са текстове, приети от всяка институция за прилагането на Правилника за длъжностните лица, и не са нито правила, определени с общо съгласие, нито общи разпоредби за прилагане.*

Правилата по всяко заглавие са организирани по институции, с обща директория за агенциите на Европейския съюз. Някои от институциите допълнително са организирали своите правила за прилагане в поддиректории по тематика.

Що се отнася до агенциите, техните правила за прилагане са представени в регистъра под заглавията „Общи разпоредби за прилагане (ОРП)“ и „Други правила за прилагане (ПП)“ в общата директория „Агенции на Европейския съюз“.

Директориите съдържат поддиректории за:

- „Предварителни съгласия на Комисията за ОРП с дерогации“ и „Предварителни съгласия на Комисията за ПП с дерогации“, описвани като *Съгласия, приложими за всички агенции. Съгласия, приложими за всички агенции. Съгласия, приложими за децентрализирани агенции и съвместни предприятия.* Тези поддиректории се подразделят на директории по тематика.
- „Съвместни предприятия“
- „Децентрализирани агенции“
- „Изпълнителни агенции“

Настоящият доклад се отнася за правилата, изброени в заглавия 3—5 в регистъра.

По отношение на тези правила след справка с регистъра се вижда, че всичките институции и агенции като цяло знаят за съществуването на регистъра и за изискването да въвеждат в него своите правила за прилагане. Нивото на изпълнение на изискването обаче е много различно за различните институции и варира в зависимост от вида на правилата.

Записите в регистъра са пълни, когато става въпрос за правила, определени с общо съгласие.

Що се отнася до общите разпоредби за прилагане, нивото на изпълнение, изглежда, е високо, тъй като всички институции са въвели правила. Въпреки това за някои институции регистърът съдържа повечето от общите им разпоредби за прилагане, докато за други остава непълен.

Обратното, когато става въпрос за други правила за прилагане, само агенциите по-общо[49] и пет от десетте институции са въвели своите правила в регистъра. За някои институции, които са го направили, записите са по-актуални, докато за други значителен брой правила за прилагане все още предстои да бъдат въведени.

Това може да се обясни с недостатъчната яснота относно точния обхват на изискването за въвеждане на правилата за прилагане в регистъра и липсата на споразумение за това между институциите.

Предвид изложеното по-горе следва да се отбележи, че съдържанието на регистъра не е идентично със съдържанието на настоящия доклад, освен що се отнася до правилата, определени по общо съгласие.

Освен разликите, произтичащи от различното равнище на изчерпателност на въведената в регистъра информация, част от различията се дължат на спецификата на методиката, използвана в настоящия доклад. По-специално настоящият доклад съдържа само правилата за прилагане, които са били в сила през периода 2017—2019 г., докато в

[49] Комисията обаче не извърши задълбочено проучване дали са въведени всички имащи отношение правила на всички агенции.

регистъра се съдържат също така правила за прилагане, които вече не са приложими през този период. Освен това някои институции са въвели отделно в регистъра изменящи правила на вече съществуващо правило, докато в настоящия доклад изменящите правила не се разглеждат като отделни правила.

СЪОТВЕТСТВИЕ

→Като цяло институциите са спазили рамката на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители.

→ В доклада са разгледани тези общо взето ограничени области, в които институциите и агенциите, изглежда, продължават да изостават от нормативната уредба.

→ Налице е допълнително сближаване между институциите в областите, обхванати от правилата за прилагане през периода на докладване. По-голямо сближаване има по въпросите, по които мнозинството институции вече са приели правила през предходния период на докладване или преди това, като други институции са последвали примера им. Известно по-ограничено сближаване се наблюдава и по други въпроси. Въведени са и няколко нови тематични области.

→ Регистърът, воден от Съда на Европейския съюз, е функционален, но съдържанието му не е синхронизирано с настоящия доклад. Точният обхват на изискването за въвеждане на правилата за прилагане в регистъра трябва да се изясни и да се договори между институциите и агенциите.

ДЯЛ 4. ОБОБЩЕНИЕ

В настоящия доклад се прави преглед на приетите в институциите правила за прилагане на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители, които са били в сила през периода между 1 януари 2017 г. и 31 декември 2019 г.

Докладът показва, че институциите разполагат с автономност, що се отнася до прилагането на Правилника за длъжностните лица и УРДС спрямо техните служители. Тази автономност се упражнява в рамките на правната уредба, както е предвидено в Правилника за длъжностните лица. Освен това Правилникът за длъжностните лица предвижда специфични механизми за постигане на общ междуинституционален подход винаги, когато въпросът изисква такова хармонизиране.

В доклада е показано, че институциите са използвали широко своите правомощия да приемат правила за прилагането на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Съюза, въпреки че органите по назначаването на отделните институции са упражнили това правомощие в различна степен. Това може да се разглежда като отражение на различните административни ситуации и принципа на автономност на всяка институция в качеството ѝ на работодател, признат от правото на Съюза. Все пак в доклада е показано допълнително сближаване между институциите по значителен брой тематични области на правилата за прилагане през периода на докладване.

В доклада е направен изчерпателен преглед на правилата за прилагане, приети в различните институции. Представени са всички правила за прилагане посредством обща методика. Това дава възможност за сравнителен подход между институциите, като по този начин се повишава прозрачността. Що се отнася до агенциите, докладът съдържа общ преглед и анализ на ефектите от механизмите за хармонизация, въведени през 2014 г.

Що се отнася до съответствието, въз основа на доклада може да се заключи, че при приемането на правила за прилагане органите по назначаването на институциите и агенциите като цяло са спазвали правната уредба, предвидена в Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Съюза. В доклада са разгледани тези общо взето ограничени области, в които институциите и агенциите, изглежда, продължават да изостават от нормативната уредба. Същевременно, макар настоящият доклад да се отнася до приемането на правила, а не до тяхното тълкуване и прилагане на практика от институциите и агенциите, които функционират съгласно принципа на институционална автономност, институциите и агенциите могат да помислят как да бъдат използвани съществуващите механизми, за да се подобрят още повече съгласуваното прилагане на правилата и обменът на най-добри практики.

Съдът на Европейския съюз е създал регистър на правилата за прилагане, както е предвидено в член 110, параграф 6 от Правилника за длъжностните лица, считано от февруари 2014 г. Този регистър е публично достъпен и непрекъснато се актуализира. В доклада е изведено заключението, че регистърът е функционален, но съдържанието му не е синхронизирано с настоящия доклад. Изглежда, точният обхват на изискването за въвеждане на правилата за прилагане в регистъра трябва да се изясни и да се договори между институциите и агенциите.

В перспектива службите на Комисията ще предадат настоящия доклад на административните ръководители на всички институции и на мрежата от агенции на ЕС, което ще даде възможност на институциите и агенциите да оценят своето съответствие с описаната в настоящия доклад нормативна уредба и да предприемат смятаните за необходими действия.

Комисията ще трябва да представи следващия доклад въз основа на член 110, параграф 6 от Правилника за длъжностните лица след три години. В следващия доклад ще се обхванат правилата за прилагане, които са в сила през периода от 1 януари 2020 г. до 31 декември 2022 г.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I	**Правила, приети по споразумение между институциите**
Приложение II	**Правила за прилагане в институциите**
Приложение III	**Консолидирана таблица за институциите**
Приложение IV	**Правила за прилагане в агенциите**