



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 19

ПРИЛОЖЕНИЕ

НИДЕРЛАНДИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

НИДЕРЛАНДИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. В Нидерландия бяха предприети съществени инициативи за борба с корупцията с цел укрепване на почтеността като Бяла книга¹ от 2005 г. за превенция на корупцията, както и правни и административни реформи, повечето от които включваха насърчаване на почтеността. През 2006 г. например бяха променени Законът за държавните служители и други разпоредби за управление на общините, за да се осигури задължително прилагане на политика на почтеност сред държавните служители. Друг неотдавнашен и съществен пример е приемането през 2013 г. на Закона за финансиране на политическите партии. Програмата на правителството за борба с финансовите и икономическите престъпления (FINEC) беше въведена, за да се отдаде приоритет на борбата с измамите, изпирането на пари и корупцията; въпреки това не съществува отделна и всеобхватна програма за борба с корупцията². Акцентът на FINEC е върху превенцията, възстановяването на активи и подобряването на координацията сред правоприлагащите органи, които се занимават с откриване и разследване на тези престъпления.

Нормативна уредба. Налице е съществена нормативна уредба за борба с корупцията. При третия кръг на оценяване всички препоръки на Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) относно повдигането на обвинения бяха приложени до 2010 г.; напредъкът по въпроса за финансирането на политическите партии беше побавен³. Последната законодателна реформа, свързана с борбата с корупцията, беше обявена през юли 2012 г.; тя разширява обхвата на мерките, включвайки борбата с финансови и икономически престъпления⁴. Законът включва увеличаване на наказанията за корупция и увеличава давностния срок за корупция. С него се покачва и максималната стойност на глобата до 10% от годишния оборот на съответната организация. При четвъртия кръг на оценяване от страна на GRECO беше изразена похвала за усилията на Нидерландия да осигури общественото доверие в публичните институции, но бяха изразени притеснения за липсата на механизми за наблюдение на прилаганите мерки, напр. за декларациите за интереси на членовете на парламента⁵.

Институционална рамка. Въпреки че не съществува специална агенция за превенция и борба с корупцията, антикорупционните политики и политиките за утвърждаване на

1 Nota Corruptiepreventie (Бележка във връзка с превенцията на корупцията) — Национално правителство, Kamerstukken 2005-2006, III, 30374 №2 и №6.

2 „Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit“ (Бюлетин за финансовата и икономическата престъпност), 12 юли 2012 г. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/verzamelbrief-financieel-economische-criminaliteit.html>; Memorie van Toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit). („Изложение на мотивите - изменение на Наказателния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс и на закона за икономическите престъпления с цел засилване на възможностите за разкриване, преследване и предотвратяване на финансовата и икономическата престъпност - увеличаване на възможностите за борба с финансовата и икономическата престъпност“) На 5 юли 2013 г. актуалното законодателно предложение беше изпратено на Втората камара (Tweede Kamer).

3 Трети кръг на оценяване, Доклад за спазване на изискванията, приет на 11 юни 2010 г. GRECO RC-III (2010) 5E.

4 Министерство на сигурността и правосъдието (2012 г.). „Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit“, 12 юли 2012 г. Този закон не беше приет; Втората камара представи своето становище на 12 ноември 2013 г.

5 Предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори, Четвърти кръг на оценяване, приет на 21 юни 2013 г. GRECO Eval IV Report (2012) 7E.

нормите на почтеност са от основно значение за публичната администрация в Нидерландия, както на национално, така и на местно равнище, с особен акцент върху превенцията. Бюрото за насърчаване на почтеността в публичния сектор (BIOS) има конкретната задача да подпомага публичната администрация да изготвя и прилага антикорупционни политики⁶. За борба с корупцията нидерландската полиция разполага от 1996 г. насам с висококвалифицирана следователска служба (Отдел на националната полиция за вътрешни разследвания – Rijksrecherche). Той докладва пред борда на главните прокурори. Отделът отговаря за разследването на случаи на корупция, в които са замесени полицейски служители, членове на съдебната система и известни лица от публичната сфера. Наскоро му беше възложена и задачата да разследва случаите на подкупване на чужди длъжностни лица. Неотдавна GRECO изтъкна, че в Нидерландия превенцията на корупцията сред членовете на Парламента, съдии и прокурори разчита до голяма степен на взаимното доверие, откритостта и обществения контрол, и похвали усилията им укрепване на професионалната етика⁷. Що се отнася до рисковете на практика, Rijksrecherche извърши през 2010 г. стратегически анализ на уязвимите места, които биха могли да повишат риска от подкупване на държавни служители⁸. Той заключи, че макар сигналите за предполагаеми случаи на подкупване да не са разпространени равномерно в държавната служба, цялостната картина е положителна – корупцията не е широко разпространена.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Въпреки че 61 % от жителите на Нидерландия смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна, тази стойност е под средната за ЕС (76 %).

Личен опит в областта на корупцията. Само 9 % от респондентите в проучването на Евробарометър от 2013 г. се определят като засегнати от корупция в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %) и действителният личен опит с дребна корупция е почти нищожен в размер на 2 % (при средна стойност за ЕС – 4 %).

Проучване сред представителите на бизнес средите. Докладът за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум за периода 2013- 2014 г. нарежда Нидерландия на осмо място сред най-конкурентоспособните икономики в света от общо 148 държави⁹. Според проучването на Евробарометър сред бизнес средите¹⁰ само 24 % от респондентите – представители на бизнеса в Нидерландия смятат, че корупцията е проблем за тяхното предприятие при осъществяването на дейността им в Нидерландия в сравнение със средно 43 % за ЕС. Също така само 26 % от респондентите в Нидерландия смятат, че единственият начин за успех в бизнеса е да имаш политически връзки, за сравнение средната стойност за ЕС е 47 %. Освен това само 21 % от участниците в процедури по възлагане на обществени поръчки през изминалите три години в Нидерландия съобщават, че те не са успели да ги спечелят заради корупция спрямо средната стойност за ЕС в размер на 32 %. В проучването на Евробарометър сред бизнес средите 24 % от представителите на бизнеса смятат, че корупцията е била пречка за извършването на дейността им в Нидерландия, а същият

6 Вж. по-долу в раздела „Почтеност в публичната администрация и на назначени и избрани служители“.

7 Предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори, Доклад на GRECO за четвъртия кръг на оценяване, (2012 г.) 7E: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

8 Rijksrecherche (2010 г.). *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector (Не за лична употреба! Подкупване на служители в държавния публичен сектор)*. Обобщение може да бъде намерено на: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/6403.00.003-Rapport-1-.pdf>.

9 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

10 Бюлетин Евробарометър 374.

процент отговорили от Нидерландия твърдят, че непотизмът и покровителстването са били пречка. Това възприятие е значително по-положително от средното в ЕС съответно 43 % и 41 %.

Съпътстващи проблеми

Частен сектор. Нидерландия транспонира Рамковото решение 2003/568/ПВР относно корупцията в частния сектор и информира Комисията още през 2003 г., че според нея, Наказателният кодекс на Нидерландия вече съответства на изискванията на Рамковото решение¹¹. Комисията отбелязва редица потенциални законодателни недостатъци през 2007 г. в наказателното право на Нидерландия, както и GRECO през 2008 г. Нидерландия промени разпоредбите си относно корупцията в частния сектор през 2009 г., а GRECO отбелязва подобрението като обяви през 2010 г., че изпълнението на Наказателната конвенция относно корупцията е задоволително¹².

Правоприлагане. Проучване на Евробарометър от 2013 г. показва, че само 5 % от нидерландските респонденти твърдят, че са се сблъскали със случаи на предлагане на подкуп; други 3 % твърдят, че са били свидетели на такъв случай и 36 % от свидетелите са съобщили за това. Изглежда съществува обществено доверие в правоприлагащите органи и омбудсмана, тъй като около половината от анкетираните биха докладвали за такъв случай пред тези институции. Статистическите данни за престъпността предоставят само частична представа, тъй като не съществува обща система за регистриране на корупционни престъпления;¹³ освен това, много случаи се разглеждат в рамките на вътрешните дисциплинарни процедури¹⁴. Въпреки това, проучване потвърди, че в девет от десет случая наказателното преследване на заподозрения води до наказателна присъда и че повечето лица, които са осъдени за престъпления, свързани с корупция, са осъдени на пробационна служба или глоба.¹⁵ През 2011 г. насоките за прокурорите относно начините за идентифициране и разследване на корупцията в публичния сектор бяха променени и подобрени¹⁶.

Финансиране на политическите партии. Въпреки всеобхватната законодателна рамка за политическите партии, правилата относно прозрачността на финансирането на партиите и даренията са били предмет на неотдавнашни публични дебати. С наближаването на изборите през 2012 г. медиите поставиха под въпрос липсата на прозрачност относно финансирането на изборната кампания на една от най-големите политически партии¹⁷. В своя втори доклад за спазването на изискванията относно финансирането на политическите партии от 2013 г. GRECO изрази своята загриженост относно големия брой препоръки, които са били изпълнени само частично или изобщо не са изпълнени¹⁸. В същото време тя призна, че новият проект на закон за

11 Работен документ на службите на Комисията: Приложение към доклада на Комисията въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор {COM(2007) 328 final} — Брюксел, 18.6.2007 г., SEC(2007) 808.

12 Доклад за съответствието в Нидерландия, Трети кръг на оценяване. GRECO RC-III (2010 г.) 5E: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf).

13 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op-6261839 lynkx>.

14 Основната причина за прокуратурата да се откаже от преследване е, че работодателят на държавния служител е предприел дисциплинарни мерки. Източник: Public corruption and law enforcement (Корупция в публичната сфера и правоприлагане), H. Nelen. В *Justitiële Verkenningen*, 2007 г.

15 Public corruption and law enforcement (Корупция в публичната сфера и правоприлагане), H. Nelen. В *Justitiële Verkenningen*, 2007 г.

16 <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/opsporing/@156023/aanwijzing-opsporing-4/>.

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-93.html>.

18 През 2013 г. GRECO заключи, че седем препоръки са били частично приложени, а шест препоръки не са били приложени.

финансирането на политическите партии¹⁹ — все още в процес на изготвяне след няколко години — ще подобри значително степента на прозрачност на финансирането на политическите партии в Нидерландия. Законът, изготвен отчасти в отговор на предишни препоръки на GRECO, беше приет на 7 март 2013 г. Той влезе в сила на 1 май 2013 г. Прагът за оповестяване на дарения е определен на 4 500 евро, подобен на тази в предишното законодателство, критикувано от GRECO. Прагът за анонимни дарения е 1 000 евро. През юни 2013 г. GRECO призна, че редица допълнителни препоръки са били изпълнени, с изключение на тези, отнасящи се до праговете на анонимни дарения от частни лица, отчетите на местните клонове на политическите партии и изискването за независим финансов надзор²⁰.

Подаване на сигнали за нередности. С Регламента от 2010 г. за лицата, подаващи сигнали за нередности в публичния сектор,²¹ се въведе система за докладване и се създаде комисия по почтеност в обществената сфера, която да се занимава с подобни сигнали. Поверителната обработка на данните на лицето, подало сигнал за нередност, е основен елемент. Бяха повдигнати обаче сериозни въпроси относно ефективността ѝ на практика²². До края на 2013 г. единствената разпоредба относно подаването на сигнали за нередности за частния сектор беше в нидерландския кодекс за корпоративно управление, приложим към листнатите за фондова търговия дружества²³. През декември 2013 г. нидерландската камара на представителите одобри закон (№ 33 258) за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, от последствия в резултат от техните разкрития²⁴. Законът има за цел да ги защити посредством създаването на нова организация, в рамките на службата на националния омбудсман, с правомощия за разследване на случаи както в публичния, така и в частния сектор.

Прозрачност при лобииране. През 2012 г. Парламентът създаде доброволен публичен регистър на лобистите²⁵, достъпен онлайн от 1 юли 2012 г.²⁶ Лобирането обаче не се урежда от закон на национално, регионално или местно равнище, а необходимостта от по-голяма прозрачност се споделя от повечето политически партии, представени в Парламента.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Почтеността в публичната администрация и на назначени и избрани длъжностни лица

Почтеността е една основните ценности на нидерландската публична администрация. Нидерландската политика за борба с корупцията е основно, но не изключително

19 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752_wet_financiering_politieke.

20 Трети кръг на оценяване, Междинен доклад за спазване на изискванията, приет на 21 юни 2013 г. GRECO RC-III (2013) 8E.

21 Решение от 15 декември 2009 г. относно разпоредбите за докладването на предполагаеми нарушения в правителствения сектор и в областта на полицията (Besluit van vermoeden melden misstand bij Rijk en Politie). <http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Klokkenluidersregeling.pdf>.

22 Bovens, M. и Pikker, G. (2010 г.). *Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar Niet Afdoende. (Разпоредбите във връзка с подаването на сигнали за нередности: необходими, но недостатъчни)* стр. 38-47. В: Karssing, E. и Zweegers, M. (eds). *Jaarboek integriteit 2010* (Годишен доклад за почтеността 2010 г.). Хага: Бюро за насърчаване на почтеността в публичния сектор.

23 <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.mccg.nl%2Fdownload%2F%3Fid%3D606>.

24 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258_initiatiefvoorstel_van_raak. Сенатът ще обсъди законопроекта през януари 2014 г.

25 Втората камара на Парламента (2012 г.), *Регистър на лобистите*. http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp (Достъп на 1.10.2012 г.).

26 Регистър на лобистите във Втората камара (2012 г.) [http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_\(18_sept_2012\)_118-229467.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_(18_sept_2012)_118-229467.pdf).

насочена към повишаване на осведомеността и превенцията. В проучване на Европейската комисия относно корупцията в публичната администрация само 1 % от респондентите съобщават за случай на корупция при контакт с нидерландски публични власти, докато средната стойност за ЕС е 10 %²⁷.

Налице е сложна административна рамка за предотвратяване на престъпления, свързани с корупция в публичната администрация, и нидерландският закон за държавния служител включва основни правила относно политиката на почтеност. В повечето публични администрации съществуват кодекси на поведение, както се изисква от нидерландското законодателство. Всички правила, приложими за предотвратяване на конфликт на интереси сред държавните служители са подробно описани и обяснени в наръчник относно конфликтите на интереси²⁸. Тези правила са подкрепени от инструмент за самооценка, известен като 'SAINT' (Self-Assessment INTegriteit - Самооценка на почтеността), който беше разработен за оценка на рисковете и за самооценка на въздействието на политиката на почтеност на публичните органи. Правителството също така положи усилия за по-нататъшно засилване на въздействието на мерките във връзка с почтеността: академичното проучване, възложено от Министерството на вътрешните работи и отношенията в Кралството, е потвърждение за тези усилия²⁹. В проучването се посочват някои недостатъци в опита с разследвания във връзка с почтеността в публичните органи и в познанията за процедурите, които трябва да се следват в случай на обвинения за нарушаване на правилата за почтеност. В него беше изразено също така безпокойство относно професионалните стандарти сред персонала, който провежда разследвания във връзка с почтеността, и относно утвърждаването на стандарти за прозрачност. Планира се проучването да бъде обсъждано през цялата 2014 г. с депутати, общини и професионални сдружения, за да се направят изводи за предприемането на действия.

Добра практика: обслужване на едно гише за насърчаването и развитието на почтеността в държавния сектор

Почтеността, прозрачността и отчетността са концепции, които се насърчават проактивно в публичната администрация в Нидерландия. Пример за значението, което се отдава на почтеността в държавния сектор и по-нататъшното ѝ развитие са редица инициативи.

Централна роля играе BIOS (Бюрото за насърчаване на почтеността в държавния сектор — Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector). BIOS насърчава и подкрепя публичния сектор в разработването и осъществяването на политика на почтеност. Създадено от Министерството на вътрешните работи и отношения в Кралството, то работи като независим централен орган с акцент върху насърчаването³⁰ на (политиката на) почтеност в публичния сектор — както на организационно, така и на

27 „Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States“ („Отлични постижения на публичната администрация с цел по-добра конкурентоспособност в държавите — членки на ЕС“), доклад, изготвен през 2011 – 2012 г. за Европейската комисия, ГД „Предприятия и промишленост“, от Австрийския институт за икономически изследвания (WIFO), Виена, Австрия (цялостна отговорност); Център за европейски икономически изследвания (ZEW), Манхайм, Германия; IDEASConsult, Брюксел, стр. 140.

28 Бюро за насърчаване на почтеността в публичния сектор (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector — BIOS/CAOP), *Handreiking Belangenverstrengeling* (Наръчник във връзка с конфликта на интереси), юли 2010 г. http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf.

29 Министерство на вътрешните работи и отношенията в кралството (2013 г.). *Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur* (Задължения и предложения за почтеност в държавната администрация); доклад, предложен от Университета в Tilburg от Heijnen и колектив. 8 ноември 2013 г., стр. 5.

30 Например чрез редовни публикации, в които се разглеждат различни аспекти на политиката на почтеност. Например: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf.

стратегическо равнище. То има редица задачи, включително познавателни функции, разработване, свързване в мрежа и подаването на сигнали: то придобива и развива свързани с професионалната етика знания за целия публичен сектор и ги прави достъпни чрез срещи, лекции, курсове и чрез своя интернет сайт. То също така провежда изследвания.

BIOS пренася своето ноу-хау в практически модели, методи, продукти, образование и обучение, насочени към целевата му група. Бюрото също така подкрепя органи на публичния сектор при установяването и поддържането на политиките им на почтеност. Събира експерти с цел обмен на знания посредством различни платформи (мрежи на знанието, конференции, учебни общности и национални срещи). BIOS действа като централна и независима служба по въпроси, свързани с професионалната етика, като идентифицира и подлага на критичен анализ развитията в областта чрез организирането на срещи за конкретни участници, прилича вниманието върху свързаните с почтеността въпроси и извършва научни изследвания. На тази основа BIOS дава съвети на публичния сектор.

BIOS също така организира ежегодния национален ден на почтеността. Счита се, че това е проява за извършване на годишен преглед, по време на която се обсъждат различни аспекти, свързани с почтеността в държавния сектор, където се определят предизвикателствата, оценяват се политиките и се изпитват бъдещите развития чрез семинари и лекции. На този ден се публикува годишникът във връзка с почтеността. Той съдържа интервюта и статии, посветени на различни аспекти на почтеността, като ключов елемент на доброто управление, и има широко разпространение, включително онлайн.

Нидерландия също така възприе новаторски методи за борба с корупцията на местно равнище. Много градове и общности са разработили инструментариум за етично поведение и почтеност за политици и администрации на местно и регионално равнище. Пример за значението на местните инструменти за борба с корупцията беше неотдавнашното осъждане за корупция, изпиране на пари и измами на бивш губернатор на провинция, който е участвал в планирането и финансите³¹. Като цяло, нидерландските граждани са добре запознати с поведението, които имат право да очакват от своите избрани местни длъжностни лица или държавни служители. Те разполагат също така с различни средства за докладване на неправилно поведение, както се вижда от местната политика на град Амстердам във връзка с почтеността.

Добри практики: насърчаване на почтеността на местно равнище — етичната политика на град Амстердам

Повечето, ако не и всички нидерландски градове и общини са разработили и изпълняват местна политика във връзка с почтеността. През 2010 г. проучване за оценка на тази местна политика на почтеност³² отбеляза, че броят на установените случаи на незаконни практики се е увеличил значително от 135 годишно през 2003 г. на 301 през 2010 г. Част от обяснението за това увеличение са по-добрите методи за откриване.

31 Губернаторът на провинция Noord-Holland беше осъден на три години затвор през декември 2013 г. на първа инстанция.

32 Почтеност на местното управление. Доклад, декември 2010 г. Министерство на вътрешните работи и отношенията в Кралството и Сдружение на нидерландските общини с подкрепата на Нидерландското сдружение на кметовете, Сдружението на общинските секретари и Сдружението на служителите по вписванията.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/08/integriteit-van-het-lokaal-bestuur.html>.

Като част от администрацията на град Амстердам, службата по професионална етика (Отдел „Почтеност“ — VI) е център за експертен опит в областта на почтеността. Тя насърчава почтеността на местното политическо и административно равнище, но също така и на доставчиците на услуги и предприятията. VI подкрепя всички общински служби със следните услуги: консултиране, обучение, оценки на риска, обработка на дисциплинарни производства и правни становища, и разследвания във връзка с почтеността; тя действа като звено за връзка за лицата, които желаят да съобщят за нарушаване на правилата за почтеност. Служителите на службата разполагат с богат опит в работа за общината и са обучени да предоставят консултации в областта на почтеността. Например те могат да помогнат на даден отдел във формулирането и прилагането на адаптирана политика на почтеност, или да предоставят инструкции как да прилагат концепцията за почтеност по определени въпроси или в работни ситуации. Анализаторите на риска в VI предоставят съвети на предприятия, доставчици на услуги и дори други общини за определяне, контрол и намаляване на рискове във връзка с почтеността. Нарушенията по отношение на почтеността могат да бъдат докладвани на VI, която може да провежда вътрешно разследване. Ако отдел или служба предложи да бъде наложена санкция за нарушаване на правилата на почтеност, тя трябва да поиска становище от вътрешните адвокати на VI. Целта на това задължително искане е да се гарантира, че политиката за налагане на санкции за такива нарушения е последователна.

VI поддържа също така гореща линия във връзка с почтеността (стартирана през 1996 г. и обслужвана от VI от 2001 г. насам), която предоставя информация за вида и броя на нарушенията по отношение на почтеността, извършвани в Амстердам. Данните, получени чрез горещата линия допринасят за по-добро картографиране и набелязване на проблемните области/сектори и за разработване на превенционна политика. Най-актуалните налични данни са за 2010 г., когато VI получи 85 сигнала за предполагаеми нарушения по отношение на почтеността. Това доведе до 21 разследвания и 35 становища относно дисциплинарните мерки. Девет служители бяха уволнени поради сериозни нарушения на професионалната етика. VI изготви 30 становища и стотици служители преминаха обучения по въпросите на почтеността.

Макар почтеността да е един от най-надеждните стълбове на нидерландската публична администрация, бяха открити някои слабости в рамка относно почтеността, приложима за политици, както се вижда от неотдавнашните случаи, например този, свързан с измама с недвижимо имущество и корупция, включващ пенсионна схема, за който беше произнесена присъда през януари 2012 г.

На някои равнища не съществуват правила или корекционни механизми за конфликт на интереси. Един пример е прозрачността и надзора на финансовите и търговските интереси на министрите и държавните секретари³³. Преди назначаването им тези интереси трябва да предприемат стъпки за да покажат, че са се отказали от тях, и министър-председателят информира Втората камара, когато това е сторено. При все това няма прозрачност относно начина, по който това е сторено, като настоящата процедура се основава на доверието. Освен това членовете на Парламента не са подчинени на никакво ограничение относно задълженията, които могат да поемат след

33 Rijksoverheid Kamerstukken 2010-2011, част II, 32 500, № 14.

края на мандата си, нито по отношение на контактите им с трети страни³⁴. Политиката на „кадровите въртележки“ се основава на общи насоки, като поставя акцент върху това да се избягва да изглежда така сякаш действията по време на мандата са била неуместни или че информацията, придобита на този пост е била използвана неправомерно³⁵.

Разкриването на информацията за имущественото състояние на членове на парламента, министри, държавни секретари и висши служители се практикува отдавна, като публичните им доход трябва да бъдат публикувани. Все пак оповестяването на частни, финансови и бизнес интереси се счита за личен въпрос, и затова не са на разположение данни за такива активи и интереси³⁶. Не съществуват правила, които да принуждават депутатите да декларират потенциални конфликти на интереси и/или да ги възпрепятстват да имат финансови интереси или да участват във външни дейности. Членовете на Парламента не са обект на никакви ограничения относно приемането на подаръци. Членовете на Камарата на представителите трябва да регистрират подаръци на стойност над 50 евро, както и чуждестранни пътувания по покана на трети страни³⁷. Регистърът на подаръците, обаче, не обхваща други ползи като хотелско настаняване или покани за различни видове прояви. Не съществува задължение за докладване за членовете на Сената, които не са задължени да съобщават за доходите, които печелят от техни други дейности, нито за получените подаръци, спонсорирани чуждестранни пътувания или други ползи. Тези въпроси бяха повдигнати в неотдавнашна оценка на GRECO, която установи, че настоящите регистри са неподходящи за разкриването на редица потенциални или действителни конфликти на интереси³⁸.

На практика предполагаеми конфликти на интереси, в които са замесени бивши министри и държавни секретари, са предмет на разисквания в парламента и обществото. Неотдавнашен случай на кадрови въртележки доведе до предложение от страна на Парламента, като се изразява необходимостта от установяване на по-ясни правила³⁹. Въпреки това правителството не предприе последващи действия по това предложение⁴⁰.

Подкупване на чужди длъжностни лица

Наказателните разследвания на подкупвания на чужди длъжностни лица са редки, както е видно от последния доклад на ОИСР, приет през декември 2012 г.⁴¹ ОИСР похвали Нидерландия за усилията ѝ за повишаване на осведомеността за

34 Превенция на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори, Четвърти кръг на оценяване, GRECO Eval IV Report (2012 г.) 7E

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf)

35 Handboek voor aantredende bewindspersonen (Наръчник за встъпващи в пост министри); <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>.

36 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Закон за деклариране на високи доходи, финансирани от публични средства); <http://www.wetboek-online.nl/wet/Wet%20openbaarmaking%20uit%20publieke%20middelen%20gefinancierde%20topinkomens.html>.

37 Член 150а, Правилник за дейността на Камарата на представителите).

38 Превенция на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори, Четвърти кръг на оценяване, GRECO EVAL IV Report (2012 г.) 7E, параграф 55.

39 През 2011 г. бивш министър на транспорта пое ръководна длъжност в KLM – кралската нидерландска авиокомпания, веднага след като се оттегли от поста си на министър. Преди това авиационната дейност е бил от неговите ресори като министър.

40 Slingerland, W., F. Eijkelhof, M. van Hulten, O. Popovych и J. Wempe (2012 г.) 'National Integrity System Assessment Netherlands' (Национална система за оценка на почтеността в Нидерландия), Хара: „Transparency International“ Нидерландия, стр. 78-79. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.

41 <http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

нарушенията във връзка с подкупването на чужди длъжностни лица в публичния и частния сектор, мерките ѝ за улесняване на докладването на случаите на подкупване на чужди длъжностни лица и ефективния ѝ режим за конфискация. Въпреки това ОИСР призова Нидерландия да полага повече усилия за прилагане на законодателството си във връзка с подкупването на чужди длъжностни лица. Тя посочи, че 14 от 22-те обвинения в подкупване на чужди длъжностни лица не са довели до провеждане на разследване. Впоследствие ОИСР издаде редица препоръки, насочени към увеличаване на капацитета на нидерландските правоприлагащи органи за по-проактивно разследване и съдебно преследване на подкупването на чужди длъжностни лица. По време на фазата на Третата оценка на ОИСР службата на националния държавен прокурор за корупцията, който отговаря за координацията на наказателно преследване на подкупването на чужди длъжностни лица, разполагаше само с двама прокурори. ОИСР отбеляза, че правоприлагащите органи трябва да бъдат обезпечени с достатъчно ресурси, за да са в състояние да се справят ефективно със значителния брой обвинения в подкупване на чужди длъжностни лица, които изискват разследване. Тя също така препоръча Нидерландия да увеличи финансовите санкции за дружества и организации, както е предвидено в проект на закон, обявен през юли 2012 г.⁴², и ще позволи допълнителни санкции за тях, като например преустановяване на обществени поръчки или други договори, финансирани с публични средства⁴³. Според ОИСР от края на 2012 г. не са налагани санкции на нито едно дружество за престъпно подкупване на чужди длъжностни лица⁴⁴.

В индекса от 2011 г. на „Transparency International“ за плащането на подкупи Нидерландия е една от най-високо класираните сред 28 от най-големите икономики в света според предполагаемата вероятност дружествата да се противопоставят на това да платят подкуп в чужбина. Въпреки това същата организация отбелязва в своя доклад за напредъка от 2012 г. относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването⁴⁵, че правоприлагането от страна на Нидерландия е било само „умерено“, и призова за „подобряване и укрепване на правоприлагането при подкупването на чужди лица, като се увеличи санкционирането на подкупването на чуждестранни лица и се разшири и институционализира сътрудничеството между съответните институции“.

Оттогава беше публикувана нова версия на „Указания за разследването и съдебното преследване на корупцията на чужди лица“, където се изброяват факторите, които трябва да се вземат предвид при определяне на това дали трябва да се извършва наказателно преследване за подкупване⁴⁶. Икономическите и търговските интереси вече не са посочени като фактори при определянето на това дали да се предприеме наказателно преследване или не за подкупване на чужди лица. Всички случаи на

42 Министерство на сигурността и правосъдието (2012 г.). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit (Бюлетин за финансовата и икономическата престъпност)*, 12 юли 2012 г. [все още не е приет].

43 Максималната финансова санкция за юридически лица е 10 пъти по-висока от глобата, приложима за физически лица, а именно 780 000 евро, но глоби за различни нарушения могат да бъдат сбирувани. Глобите могат също така да бъдат съчетани с мерки за конфискация.

44 В доклада на ОИСР за Третия кръг на оценяване (параграф 47) е даден подробен отчет на наказанията, налагани по обвинения за случаи на подкупване, и се отбелязва, че в случаите когато дружествата са санкционирани, то е най-вече чрез извънсъдебно уреждане на спорове, или за такси, различни от корупция. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

45 Износ на корупция? Прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването по държави. Доклад за напредъка 2012 г.

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

46 Aanwijzing opsporing en vervolging Buitenlandse corruptie (Разследване и наказателно преследване на международната корупция). http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum_19-12-2013.

подкупване на чужди лица трябва да бъдат докладвани на националния главен прокурор по корупцията (Landelijk corruptieofficer van Justitie) и указанията се отнасят до общия ангажимент на нидерландските власти в борбата им с подкупването на чужди лица. Главният прокурор може да не взема предвид националните икономически интереси. Въздействието на измененията обаче все още предстои да бъде оценено на практика.

Като признават значението на борбата с подкупването на чужди лица, няколко министерства (Министерството на сигурността и правосъдието, Министерството на финансите и на икономическите въпроси), заедно с бизнес организации, представляващи малки и средни предприятия, и организация, представляваща големи дружества (VNO/NVW) публикуваха през октомври 2012 г. доклада „Почтен бизнес, без корупция“⁴⁷. В него се съдържат насоки за това какво могат да направят предприятията, когато се сблъскат с корупция в чужбина. Насоките на главния прокурор бяха променени в началото на 2013 г., за да засилят мерките за овладяване на корупцията в чужбина; въпреки това все още предстои да бъде установено дали това ще доведе до повече наказателни преследвания. Освен това нидерландското правителство обяви намерението си да представи политически документ, който да отразява препоръките на международните организации, сред които ОИСР⁴⁸.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Почтеността по традиция е високо ценена в Нидерландия. Налице е силно желание от страна на обществото за прозрачност и отчетност, както в публичния, така и в частния сектор. Интегрираният подход към предотвратяване и разкриване на случаи на корупция, както на централно, така и на местно равнище, би могъл да послужи като модел във други държави в ЕС. Съществува силно колективно разбиране за отрицателните последици от корупцията, съчетано с непрекъснат обществен натиск за поддържане на високо равнище на прозрачност и отчетност. Все пак липсват доказателства за това, че се подхожда адекватно към подкупването на чужди длъжностни лица, въпреки значението, което нидерландските дружества играят в световната търговия.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Разширяване на обхвата на правилата за активите и интересите, като се включват **избраните длъжностни лица и членовете на правителството**, и гарантиране на ефективна и прозрачна система за проверка. Разработване на рамка за конфликт на интереси след прекратяване на служебните правоотношения.
- Насочване на усилията към съдебното преследване както на физически, така и на юридически лица за корупция при международни бизнес сделки, също и чрез повишаване на капацитета за по-проактивно разследване и наказателно преследване на **подкупването на чужди лица**. Обмисляне на разширяването на обхвата на санкциите и повишаване на равнището на глобите, приложими за юридическите лица.

47 'Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie'.

48 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/08/nederland-doet-meer-tegen-buitenlandse-omkoping.html>;
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-nederland-laks-is-in-de-bestrijding-van-corruptie.html>.