

Брюксел, 30.9.2020 г.
SWD(2020) 318 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в
Нидерландия

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.
Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

РЕЗЮМЕ

Нидерландската правосъдна система се характеризира с високо възприятие за независимост на съдебната власт и особено внимание към насърчаване на качеството на правосъдието. В ход са или се обсъждат няколко инициативи за по-нататъшно укрепване на независимостта на съдебната власт, наред с другото, по отношение на начина на разпределение на съдебните дела и процедурите за назначаване на членове на Съдебния съвет и на Върховния съд. Що се отнася до качеството на правосъдната система, продължават многобройни малки проекти, насочени към насърчаване на достъпа до правосъдие и се реализират в по-голям мащаб. Предвижда се и реформа на системата за правна помощ, която ще доведе до дискусии между юристите. Освен това правосъдната система се характеризира с постоянно високо равнище на ефикасност.

Според проучвания Нидерландия се възприема като една от най-слабо корумпираните страни в ЕС и света. Публичната администрация се характеризира със силна култура на почтеност. Съществува правна и институционална рамка за борба с корупцията и се осъществяват няколко инициативи за допълнително укрепване на рамката за откриване, разследване и наказателно преследване на корупцията, особено по отношение на финансовия сектор. Понастоящем се оценява Законът за лицата, сигнализиращи за нередности, което може да доведе до преразглеждане на мандата на Органа за лицата, сигнализиращи за нередности. Съществуват известни пропуски в рамката за почтеност, особено по отношение на лицата, натоварени с висши изпълнителни функции и правоприлагащите органи, и бяха изказани някои опасения по отношение на лобирането, „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор и прозрачността на финансирането на политическите партии, въпреки че се предприемат някои стъпки за преодоляване на тези пропуски.

Нидерландия има дълбока традиция, както и силна правна и институционална рамка по отношение на медийния плурализъм. Независимият аудиовизуален медиен регулатор играе важна роля за гарантиране на прозрачността на собствеността върху медиите. Властите допринасят за насърчаването на независимата журналистика, по-специално чрез отпускането на безвъзмездни средства за Фонда за насърчаване на журналистиката. Като цяло, рамката за защита на журналистите е стабилна. Съветът за журналистика, който представлява механизъм за саморегулиране, има право да издава становища по жалби относно журналистически практики. Медийните работници, включително журналисти, фотографи и карикатуристи, понякога се сблъскват със заплахи, онлайн и офлайн. Защитата на журналистите излезе на преден план през последните години и доведе до засилено сътрудничество между журналистическите асоциации, полицията и прокуратурата. Добър пример е неотдавнашната инициатива „*PersVeilig*“, която помага на журналистите да докладват и да се справят със заплахите.

Системата, основана на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване, е добре установена и процесът на приемане на закони е приобщаващ. Рамката за оценка на въздействието и участието на заинтересованите страни допринасят за качеството и прозрачността на законодателния процес, който включва проверка на конституционността. Няколко независими органа, включително Колегията по правата на човека и националния омбудсман, допринасят за защитата на основните права. Правителството има политика да води диалог с гражданското общество и да прави информацията достъпна за гражданите. Редовните обсъждания в парламента, както и инициативите и разсъжденията на различни органи по въпросите на върховенството на закона допринасят за насърчаване на динамичната култура на върховенство на закона.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Правосъдната система се характеризира със съдебна система, състояща се от единадесет окръжни съдилища, четири апелативни съдилища, две специализирани съдилища¹, Държавния съвет² и Върховен съд. Независимият Съдебен съвет играе ключова роля за гарантиране на независимостта на съдебната власт и има за задача да насърчава качеството на правосъдната система, включително разпределянето на финансови ресурси на съдилищата³. Кандидатите за съдии се избират от Националната комисия за подбор на съдии⁴ и впоследствие се назначават доживотно от изпълнителната власт⁵ по предложение на министъра на правосъдието⁶. Прокуратурата е отделена от министерството на правосъдието, но попада под политическата отговорност на министъра. Адвокатската колегия е създадена със закон. Тя е независима от правителството и се финансира изключително от годишните вноски на адвокатите⁷.

Независимост

Равнището на усещане за независимост на съдебната власт е много високо и усилията за по-нататъшно укрепване на нейната независимост продължават. Равнището на усещане за независимост на съдебната власт е последователно много високо сред общото население (77 % го считат за относително добро или много добро) и сред дружествата (81 % го считат за относително добро или много добро) през последните години⁸. Дори при това високо равнище на усещане за независимост на съдебната власт бяха предложени нови инициативи за по-нататъшно насърчаване на традиционно силната ѝ независимост. Те отразяват конкретната роля на независимите консултативни органи и на диалога със съдебната власт.

В началото на 2020 г. беше приет нов кодекс за разпределение на съдебните дела. Новият кодекс за разпределение на съдебните дела е приет от Съдебния съвет след

¹ Централният апелативен съд и Апелативният съд по търговията и промишлеността.

² Съдебната власт на Държавния съвет действа като най-висшия административен съд по определени дела. Съветът също така има консултативен клон, който дава становища по законопроектите.

³ Закон за съдебната организация.

⁴ Националната комисия за подбор на съдии се състои от шестима съдии и шестима членове, които не са съдии, сред които поне един прокурор и един адвокат.

⁵ Решението за назначаване се приема с кралски указ, който е подписан от краля и се подписва от министъра на правосъдието и сигурността. Министърът само проверява дали кандидатът отговаря на законовите изисквания за назначаване, и във всички случаи следва препоръката на Съдебния съвет.

⁶ Закон за правния статут на съдебната власт; Съветът го делегира на Националната комисия за подбор на съдии, която се състои от съдии, прокурори, адвокати, публични администратори и изследователи. Във всички случаи министърът на правосъдието и сигурността следва препоръката на Съдебния съвет.

⁷ Закон за адвокатите.

⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието от 2013 до 2020 г.; доклади за глобалната конкурентоспособност на Световния икономически форум; проучвания на Евробарометър. Докато 27 % от населението и 37 % от дружествата посочват, че възприемат равнището на независимост на съдебната власт като „много добро“, а 50 % от населението и 44 % от дружествата го възприемат като „относително добро“, само 10 % от населението и 7 % от дружествата посочват, че възприемат равнището на независимост на съдебната власт като „относително лошо или много лошо“. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 44 и 46; проучване на Евробарометър. Рвнището на усещане за независимост на съдебната власт е категоризирано, както следва: много ниско (под 30 % от анкетираните възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (в диапазона 30—39 %), средно (в диапазона 40—59 %), високо (в диапазона 60—75 %), много високо (над 75 %).

консултации със съдебната власт, прокуратурата и адвокатската колегия и има за цел да насърчи прозрачността при разпределянето на делата в рамките на съдилищата. Въпреки че разделението на правораздавателната компетентност между съдилищата е предвидено в закона, разпределението на съдебните дела не е. Кодексът предвижда по принцип съдебните дела да се разпределят на случаен принцип между съдиите и всяко изключение от това правило да бъде оповестено в административните разпоредби, изготвени от съдебните администрации⁹. В Кодекса се посочва също, че всяко прехвърляне на съдебно дело на друг съдия се съобщава на страните, заедно с причините за прехвърлянето. Съдебните администрации ще изготвят по-подробни правила за всяка юрисдикция въз основа на новия кодекс за разпределение на делата.

Правителството обяви плановете си да промени процедурата за назначаване на съдии от Върховния съд. След препоръките на независимата държавна комисия¹⁰ през 2018 г. правителството обяви подготовката на конституционно преразглеждане за промяна на процедурата за назначаване на съдии от Върховния съд. Понастоящем Комитетът на съдиите във Върховния съд съставя списък от шест кандидати и го представя на Камарата на представителите, която избира и класира трима кандидати и кани на интервю класирания на първо място. След това избраният кандидат е номиниран от министъра на правосъдието за назначаване от изпълнителната власт¹¹. Държавната комисия препоръчва създаването на комитет, съставен от член на парламента, определен от Камарата на представителите, член на Върховния съд, назначен от неговия председател, и експерт, назначен съвместно от Камарата на представителите и Върховния съд¹². Тази комисия ще отговаря за назначаването на нови съдии от Върховния съд, което в момента е прерогатив на Камарата на представителите. Номинацията ще бъде предадена за назначаване от изпълнителната власт, която ще бъде обвързана от нея. Правителството изготви концептуално предложение за преразглеждане на Конституцията за изпълнение на тази препоръка. Предложението беше публикувано за онлайн консултация със заинтересованите страни от декември 2019 г. до март 2020 г. Целта на тази предвидена реформа е допълнително ограничаване на ролята на изпълнителната и законодателната власт при назначаването на съдии от Върховния съд, което е в съответствие с препоръките на Съвета на Европа¹³.

В момента се обмислят процедурите за назначаване на членове на Съдебния съвет и на управителните съвети на съдилищата. Съдебният съвет играе ключова роля за гарантиране на независимостта на съдебната власт. В момента се обсъжда дали съдиите трябва да имат по-голямо влияние върху процеса на назначаване на членовете

⁹ Стандартите на Съвета на Европа предвиждат разпределението на съдебните дела в рамките на съда да следва обективни предварително установени критерии, за да се гарантира правото на независим и безпристрастен съдия. Вж. по-специално параграф 24 от Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа; Становище № 19 (2016 г.) на Консултативния съвет на европейските съдии — Ролята на председателите на Съда; Минимални съдебни стандарти IV на Европейската мрежа на съдебните съвети — Разпределение на делата: Доклад на Европейската мрежа на съдебните съвети за 2013—2014 г.

¹⁰ Държавна комисия по парламентарната система в Нидерландия.

¹¹ Решението за назначаване се приема с кралски указ. Вж. по-горе.

¹² Държавна комисия по парламентарната система в Нидерландия (2018 г.), Демокрация и върховенство на закона в равновесие — окончателен доклад на Държавната комисия относно парламентарната система в Нидерландия, стр. 216.

¹³ Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 47. Вж. също, относно процеса на назначаване на съдиите от гледна точка на независимостта и безпристрастността на съдиите, решение на Съда от 19 ноември 2019 г. по съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, т. 124—125 и 133—134; решение на Съда от 9 юли 2020 г., *Land Hessen*, C-272/19, т. 54—60.

на управителните съвети на съда¹⁴ и членовете на Съдебния съвет¹⁵. Създадена е работна група, включваща Съвета и асоциацията на съдиите, която да обсъжда номинациите в управителните съвети на съда и участието на съдиите в процеса. Що се отнася до Съвета, министърът на правната защита обяви законодателство за изменение на процедурата за назначаване на членове на Съвета¹⁶. В момента министърът и Съдебният съвет съставят съвместно списък от максимум шест лица, които да заемат свободно място¹⁷. Този списък се представя на Комитет по препоръки¹⁸, който съставя списък от максимум три лица и го представя на министъра, който след това назначава новия член на Съвета, който да бъде назначен за срок от шест години от изпълнителната власт¹⁹. Обявеното законодателство ще ограничи ролята на министъра в процедурата за назначаване, който вече няма да назначава член на Комитета, нито ще участва в съставянето на списъка с шест лица²⁰. С парламентарно предложение²¹ правителството също така бе призовано да поиска становище на Държавния съвет относно потенциалните слабости в правната рамка по отношение на назначаването на членове на Съдебния съвет и на членовете на съдебните съвети, както и да докладва за това пред камарата. През февруари 2020 г. министърът поиска становище от Държавния съвет по този въпрос. Целта на тези обсъждания е допълнително да се ограничи влиянието на изпълнителните или законодателните правомощия върху назначаването на членовете на Съдебния съвет, което е в съответствие с препоръките на Съвета на Европа²².

Правомощието на министъра на правосъдието да издава конкретни указания до прокуратурата е придружено от гаранции и не се използва на практика. Прокуратурата попада под политическата отговорност на министъра на правосъдието, въпреки че самата тя не е част от министерството²³. Министърът е информиран от прокуратурата периодично по важни дела и разполага с правомощието да дава

¹⁴ Съдебните съвети се състоят от трима членове, двама съдии и член, който не е съдия, натоварени с управлението на съда. Членовете на съдебния съвет се назначават от изпълнителната власт по номинацията на министъра на правосъдието, след предоставена препоръка от Съдебния съвет, който изслушва съдебния съвет на съответния съд.

¹⁵ Писмо на министъра на правната защита до Камарата на представителите от 17 септември 2019 г.: „Правила за създаване на силна правосъдна система“.

¹⁶ Писмо на министъра на правната защита до Камарата на представителите от 17 септември 2019 г.: „Правила за създаване на силна правосъдна система“, стр. 10.

¹⁷ Закон за съдебната организация.

¹⁸ Препоръчителната комисия се състои от един председател на съда, представител на Нидерландската асоциация за съдебната власт, член на колегията на представителите на съдилищата, лице, което не е съдия от съдебна администрация и лице, назначено от министъра.

¹⁹ Решението за назначаване се приема с кралски указ.

²⁰ Писмо на министъра на правната защита до Камарата на представителите от 17 септември 2019 г.: „Правила за създаване на силна правосъдна система“, стр. 10.

²¹ Предложение на членовете на Камарата на представителите Maarten Groothuizen и Michiel van Nispen относно потенциалните слаби места в закона за съдебната организация.

²² Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, т. 27, 46 и 47. Съдът, в контекста на съдебните назначения на изпълнителната власт по искане на съдебния съвет, посочи, че за да може такъв съвет да допринесе за постигането на по-обективен процес, той следва да бъде достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт и от органа, от който се изисква да представи предложение за съдебно назначаване (решение на Съда от 19 ноември 2019 г. по съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, т. 137—138).

²³ Следва да се отбележи, че висящо предварително запитване пред Съда повдига въпроса дали нидерландският прокурор е обхванат от понятието за съдебен орган, както е посочено в член 6, параграф 2 от Рамковото решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, вж. Съд, дело C-510/19, *Openbaar Ministerie (Faux en écritures)*.

указания за водене на наказателно преследване по конкретно дело или за въздържане от такова. Съществуват специфични правни гаранции за ограничаване на възможността за произволна намеса: министърът има задължението да информира Съвета на главните прокурори, а писменото указание, заедно с мнението на Съвета, се добавя към преписката. Указанието за въздържане от наказателно преследване също трябва да бъде съобщено на Камарата на представителите и на Сената, заедно с мнението на Съвета, доколкото това не е в противоречие с интересите на държавата. На практика, не е имало случаи на конкретни указания от десетилетия, както съобщават нидерландските органи. Тези гаранции, съчетани с факта, че министърът на правосъдието не се възползва от правото да дава указания на прокурорите по отделни дела, изглежда, смекчават всеки потенциален риск за автономността на прокуратурата²⁴. Следвайки новата съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно европейската заповед за арест²⁵, съществуването на това право на даване на указания накара Нидерландия да промени през 2019 г. своята процедура за издаване на такива заповеди за арест²⁶.

Качество

Предвижда се да бъде изпълнена реформа на системата за правна помощ до 2024 г. Системата за правна помощ се състои от множество равнища. Освен онлайн информация, достъпна за гражданите, съществуват центрове за правна помощ, които предлагат безплатни консултации („първи ред“) и могат да се обърнат до частни адвокати и медиатори („втори ред“), които получават определено възнаграждение от Съвета по правна помощ в зависимост от вида на делото. Гражданите могат също така да кандидатстват директно за субсидиран адвокат или медиатор. Правната помощ се финансира главно чрез публични средства и около 38 % от гражданите биха могли да получат правна помощ²⁷. В предвидената реформа на системата за правна помощ е заложено по-нататъшно подобряване на предоставянето на информация на гражданите, както и увеличаване на броя на централните за правна помощ. Реформата предвижда също така по-голям акцент върху извънсъдебните решения, а новите доставчици на услуги, различни от адвокати или медиатори, ще бъдат допуснати до „втори ред“. Въпреки че реформата има за цел да пригоди правната помощ за нуждите на гражданите, въвеждането на консултативен орган, който може да разгледа кои дела отговарят на условията за субсидирана правна помощ, може да окаже отрицателно въздействие върху достъпа до правосъдие.²⁸ Заинтересованите страни, включително адвокатската колегия и Асоциацията за съдебна власт, изразиха своите критики срещу предвидената реформа, като подчертаха, че трябва да бъде гарантирано правото на

²⁴ Препоръка на Комитета на министрите (Rec(2000)19, т. 13, буква г): „когато правителството е оправомощено да дава указания за наказателно преследване по конкретно дело, те трябва да се придружават от адекватни гаранции, че прозрачността и справедливостта се спазват в съответствие с националното законодателство“. По отношение на правните гаранции вж. т. 13, букви г) и д).

²⁵ Решение на Съда от 27 май 2019 г. по съединени дела *OG*, C-508/18 и *PI*, C-82/19 PPU.

²⁶ От 13 юли 2019 г. компетентният орган, който издава европейска заповед за арест, е разследващият съдия по искане на прокурора, вж. Закона за предаването на лица, членове 17 и 18. Вж. също доклада на Европейската комисия относно изпълнението на Рамковото решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, стр. 5—6.

²⁷ За повече информация вж. Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г.

²⁸ ССРР на Организацията на обединените нации (2019 г.) — на Нидерландия бе препоръчано да преразгледа текущите мерки за реформа в системата за правна помощ, с цел да се гарантира, че хората, включително най-уязвимите във всички държави членки, могат да се възползват от новата система на равни начала и да се подобри достъпът до правосъдие за всички, включително в държавите членки.

достъп до правосъдие²⁹. Освен това бяха изразени някои опасения относно наличното финансиране за системата за правна помощ³⁰.

Съществува възможност за подобряване на цифровизацията на правосъдната система. Въпреки че предоставянето на онлайн информация за правосъдната система за широката общественост е изчерпателно, остава частично наличието на електронни средства за подаване на дела, за предаване на призовки и за наблюдение на етапите на производството³¹. Въпреки че решенията на съдилищата във всички случаи могат да бъдат достъпни онлайн, процентът на публикуване остава доста нисък³², но властите предвиждат увеличение през следващите три години³³. През 2018 г. беше създадена програмата от правосъдната система за подобряване на цифровия достъп до правосъдие³⁴.

Множество малки проекти, насочени към насърчаване на достъпа до правосъдие, продължават и се реализират в по-голям мащаб. Програмата „Обществено ефективна справедливост“³⁵ се състои от множество проекти, които целят приспособяване на правосъдната система към нуждите на гражданите. Като започва множество местни пилотни проекти и впоследствие ги оценява, програмата „Обществено ефективна справедливост“ има за цел да разшири проектите, които подобряват достъпа до правосъдие до съдилищата в Нидерландия. Примери за такива проекти включват „съдия по съседство“, който помага за решаването на спорове на ранен етап и „съдия при дълг“, който разглежда всички случаи на определен длъжник едновременно в рамките на една операция за реструктуриране на дълга. Чрез осигуряване на рамка за множество малки проекти, които да бъдат изпитвани, оценени и потенциално разширени, органите имат за цел да създадат благоприятна среда за непрекъснато подобряване на качеството и достъпа до правосъдие.

Пандемията от COVID-19 оказва влияние върху функционирането на правосъдната система. Заинтересованите страни изразиха известни опасения относно ефективната защита на правото на справедлив съдебен процес и качеството на правосъдието по време на пандемията от COVID-19³⁶, а броят на наказателните дела, които изчакват да бъдат разгледани, се увеличи значително поради кризата. В това отношение прокуратурата обяви плановете си, след консултация със съдебната власт, да използва по-широко своите правомощия за вземане на решения по определени

²⁹ „Да защитим върховенството на закона!“, съвместна декларация на Нидерландската адвокатска колегия, Нидерландската асоциация за съдебна власт, Социални дейности — Нидерландия и Алианса на Регионалната институция за защитен живот.

³⁰ ССРР на Организацията на обединените нации (2019 г.) — на Нидерландия бе препоръчано да преразгледа текущите мерки за реформа в системата за правна помощ, с цел да се гарантира, че хората, включително най-уязвимите във всички държави членки, могат да се възползват от новата система на равни начала и да се подобри достъпът до правосъдие за всички, включително в държавите членки.

³¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 22 и 28.

³² Настоящият процент на публикуване е около 2—3 %.

³³ Отговор на министъра на правната защита на парламентарен въпрос от 27 март 2020 г.: предвижда се увеличение до 5 % през следващите три години.

³⁴ Писмо на председателя на Съдебния съвет до министъра на правната защита от 10 април 2018 г.: „Останалата цифровизация на правосъдието“.

³⁵ *Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak*.

³⁶ Информация, получена в контекста на виртуалното посещение в държавата. Вж. също например: Нидерландски комитет на юристите за правата на човека (2020 г.), Писмо относно опасенията във връзка с мерките срещу коронавируса в наказателното правосъдие.

наказателни дела³⁷. Това би могло да има отражение върху правото на справедлив съдебен процес, по-специално ако гражданите не са достатъчно информирани³⁸. От друга страна, пандемията COVID-19 доведе до по-голямо използване на цифрови инструменти в производството, включително предавания на живо и онлайн съдебни заседания.

Ефикасност

Правосъдната система се характеризира с последователно високо равнище на ефикасност. Ефикасността на правосъдната система е била последователно висока през последните години³⁹. Налице е малко необходимо време за разглеждане на висящите дела, особено за първоинстанционни граждански и търговски дела⁴⁰, а последователната степен на разрешаване от около 100 % показва, че правосъдната система е в състояние да се справи ефективно като цяло с броя на входящите дела⁴¹. Това се потвърждава от липсата на сериозно изоставане като цяло при гражданските, търговските и административните дела⁴². Ефикасността на правосъдието се насърчава допълнително от проекти като „Необходимо време за разглеждане на висящите дела в движение“⁴³, които идентифицират възможните пътища за повишаване на ефикасността на правосъдието. Равнището на ефикасност по отношение на делата в областта на конкурентното право е високо, докато продължителността на съдебния контрол в областта на електронните комуникации, защитата на потребителите и прането на пари е средна. Въпреки това Съветът за публична администрация подчертава, че съществуват някои опасения по отношение на свързаното с работата напрежение, на което е подложена съдебната власт⁴⁴.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Компетентността за разследване и наказателно преследване на корупцията е споделена между няколко органа. Отделът за вътрешно разследване на националната полиция разследва нарушенията в правителството. Отделът за финансово разузнаване и разследване е отговорен за разследването на финансови престъпления, включително подкупване на чужди длъжностни лица и търговски подкупи. Националната прокуратура разследва подкупването на местни длъжностни лица, а Националната

³⁷ Такива решения на прокуратурата не могат да налагат лишаване от свобода и могат да бъдат оспорвани в съда. Вж. писмото на министъра на правосъдието и сигурността и министъра на правната защита до Камарата на представителите от 25 юни 2020 г.: „Контури на подхода за справяне с изоставането в наказателното правосъдие“. Вж. също съобщенията от 25 юни 2020 г. от съдебната власт и прокуратурата: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtspraak-en-OM-werken-corona-achterstanden-weg.aspx>; <https://www.om.nl/onderwerpen/coronavirus/nieuws/2020/06/25/wegwerken-corona-achterstanden-strafrechtketen-voor-eind-2021>.

³⁸ Вж. в това отношение: Национален омбудсман: Правилното предоставяне на информация е основата за достъп до правосъдие — затруднения при предоставянето на информация за наказанията и решенията за освобождаване от отговорност.

³⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2013—2020 г.

⁴⁰ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 5 и 6.

⁴¹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 10.

⁴² Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 13.

⁴³ Необходимо време за разглеждане на висящите дела на ръководната група (2019 г.), „Необходимо време за разглеждане на висящите дела в движение!“ — окончателен доклад за проекта „Необходимо време за разглеждане на висящите дела в движение“.

⁴⁴ Съвети от Съвета за публична администрация: „По-силно върховенство на закона — свързване и защита в плуралистично общество“.

прокуратура за сериозни измами, престъпления срещу околната среда и конфискация на имущество отговаря за разследването на търговски подкупи и подкупване на чужди длъжностни лица. Органът за лицата, сигнализиращи за нередности, предоставя подкрепа и съвети на хора, които желаят да докладват за ситуация, свързана с работата, която касае злоупотреби в публичния и частния сектор. Новите инициативи целят укрепване на уредбата относно почтеността, приложима към членовете на парламента, и в момента се преразглежда Законът за финансирането на политическите партии.

В последния индекс за възприемане на корупцията на Transparency International Нидерландия има резултат 82/100 и се нарежда на 4-то място в Европейския съюз и на 8-о място в света.⁴⁵ Докато 47 % от нидерландците, анкетирани в проучването на Евробарометър, смятат, че корупцията е широко разпространена в страната им (при средно за ЕС 71 %), само 4 % от тях са на мнение, че корупцията засяга ежедневието им (при средно за ЕС 26 %)⁴⁶. По същия начин само 12 % от предприятията считат корупцията за проблем при извършването на стопанска дейност в Нидерландия (при средно за ЕС 37 %). Освен това 53 % от отговорилите смятат, че има достатъчно успешни наказателни преследвания, които да възпират хората от корупционни практики (при средно за ЕС 36 %), докато 38 % от дружествата считат, че лицата и предприятията, заловени за подкуп на висш служител, се наказват по подходящ начин (при средно за ЕС 31 %)⁴⁷.

До голяма степен съществува правна рамка за борба с корупцията. Престъпленията, свързани с подкуп, са инкриминирани от Наказателния кодекс⁴⁸. Всички препоръки на Групата държави срещу корупцията относно инкриминациите (GRECO) са изпълнени до 2010 г.⁴⁹ Законът предвижда възможността за наказателно преследване на членове на парламента, министри и държавни секретари за престъпления, свързани с служебното положение⁵⁰. Специална процедура по чл. 119 от Конституцията се прилага по отношение на нарушенията на закона, извършвани от министри, членове на парламента и държавни секретари по време на службата им. Обхванати са няколко престъпления, включително пасивно подкупване и злоупотреба със служебно положение. В такива ситуации министрите, членовете на парламента и държавните секретари могат да бъдат съдени само след решение на правителството или парламента и такива дела се разглеждат от Върховния съд. През 2018 г. GRECO препоръча да се гарантира, че тази процедура няма да възпрепятства наказателноправния процес по отношение на престъпленията, свързани с корупция⁵¹. В момента специална комисия разглежда процедурата.

Редица органи са отговорни за разследването и наказателното преследване на корупционни престъпления. Отделът за вътрешни разследвания на националната полиция разследва престъпно поведение в рамките на правителството, включително когато държавен служител или полицейски служител е заподозрян в престъпление като измама или подкуп. Действа под ръководството на Съвета на главните прокурори. Отделът за финансово разузнаване и разследване е специализирана разследваща

⁴⁵ Transparency International (2020 г.), Индекс за възприятие на корупцията за 2019 г.

⁴⁶ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁴⁷ Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

⁴⁸ *Wetboek van Strafrecht*.

⁴⁹ Трети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка и доклад за съответствие.

⁵⁰ Закон за отговорността на членовете на Камарата на представителите, министрите и държавните секретари.

⁵¹ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка.

служба на данъчната и митническата администрация и отговаря за разследването на финансови престъпления, включително подкупване на чужди длъжностни лица и търговски подкупи. Прокуратурата се ръководи от Съвета на главните прокурори и отговаря за разследването и наказателното преследване на наказателни дела. Националната прокуратура се насочва към международните форми на организираната престъпност и подкупването на местни длъжностни лица. Националната прокуратура за сериозни измами, престъпления срещу околната среда и конфискация на имущество отговаря за разследването на измами и престъпления срещу околната среда, включително търговски подкупи и подкупване на чужди длъжностни лица.

Органът за лицата, сигнализиращи за нередности, действа като централизирана служба както за публичния, така и за частния сектор и предоставя подкрепа и съвети на хората, които желаят да докладват за случай на злоупотреба, свързан с работата. Този орган, създаден през 2016 г., също може да извършва разследвания на неправомерни действия. Неговата услуга е поверителна и безплатна. Все пак през първите години от функционирането си органът е изправен пред някои предизвикателства, включително продължителни или неефективни процедури. Според доклада те се дължат главно на стари и сложни дела, наследени в началото на функционирането на органа. През 2019 г. Органът за лицата, сигнализиращи за нередности, започва работа по 331 искания за съвет, от които 27 са оценени като действителни случаи на разобличаване с основателно подозрение за злоупотреба⁵². 57 % от нидерландците, анкетирани в проучването на Евробарометър, посочват, че не знаят къде да докладват за случай на корупция, ако се сблъскат или станат свидетели на такъв случай, а 49 % подчертават, че могат да решат да не докладват за случай на корупция поради липса на адекватна защита⁵³. Законът за лицата, сигнализиращи за нередности⁵⁴, в момента се оценява. Въпреки че окончателният доклад вече е представен, през септември предстои да бъде публикуван допълнителен доклад за научни изследвания. Това може да доведе до преразглеждане на мандата на органа за лицата, сигнализиращи за нередности.

Няколко неотдавнашни инициативи целят подобряване на институционалния капацитет за борба с корупцията. Годишният отчет на прокуратурата за 2019 г. показва, че отдел „Вътрешни разследвания“ на Националната полиция е провел 61 разследвания на свързани с корупция престъпления, извършени от служители на публичната администрация. Някои от разследванията бяха свързани с изтичане на чувствителна информация и контакти с организирани престъпни групи⁵⁵. През последните години беше засилен институционалният капацитет за борба с корупцията. Наред с другото, правителството е увеличило финансирането от 2016 г. насам, което води до допълнителни 20 млн. евро на година от 2018 г. насам за прокуратурата и отдела за финансово разузнаване и разследване за борба с корупцията и прането на пари. В резултат на това, през септември 2016 г. е създаден специализиран център за борба с корупцията в отдел а за финансово разузнаване и разследване. Освен това през 2017 г. в националната прокуратура за сериозни измами, престъпления срещу околната среда и конфискация на имущество е създаден „екип за борба с корупцията“, който се занимава с разследването на подкупване на чужди длъжностни лица и търговски подкупи. Законодателен акт, приет през ноември 2019 г., дава възможност за събиране

⁵² Камара за лицата, сигнализиращи за нередности (2019 г.), годишен отчет за 2019 г.

⁵³ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁵⁴ *Wet Huis voor Klokkeluiders*.

⁵⁵ *Openbaar Ministerie, Jaarbericht 2019*, стр. 22—23.

на „несигурни данни“ за подкупи на държавни служители в централен регистър. Целта на новия регистър е да може да съхранява полицейски данни и да ги използва за по-дълъг период от време. Това ще позволи на Отдела за вътрешно разследване на националната полиция (ОВРНП) да използва тези данни по-късно в разследване или да започне нови разследвания въз основа на многобройни сигнали.

Бяха използвани иновативни инструменти за по-ефективно противодействие на корупцията, включително и проект за най-добра практика относно доклади за подозрителни транзакции. Антикорупционният център на отдела за финансово разузнаване и разследване прие проектно-базиран подход, състоящ се от съпоставими данъчни, банкови и счетоводни данни и потоци за откриване на общи улики и повтарящи се оперативни режими. Пример за добра практика е съвместният анализ на файлове от Центъра за борба с корупцията и звеното за финансово разузнаване, които осигуряват споделяне на ноу-хау и по-ефективен и по-широк анализ на необичайни транзакции, свързани с корупция. Основната добавена стойност на проекта „Доклади за подозрителни транзакции“ е да се повиши осведомеността относно различните форми, показатели и характеристики на корупцията, за да се увеличи броят на докладите и да се повиши тяхното качество, като по този начин се подобри ефикасността и ефективността на цялата верига за отчитане.

Създадено е публично-частно партньорство с цел укрепване на почтеността на финансовия сектор. Въпреки че общото равнище на възприемане за корупция е ниско, финансовият сектор се счита за високорисков сектор⁵⁶. Партньорството между органите с надзорни, контролни, преследващи или разследващи задачи във финансовия сектор има за цел да предприеме превантивни действия за идентифициране и борба със заплахите за почтеността на сектора. Финансовият експертен център също така играе ключова роля в разпространението на информация. Годишният му план за 2020 г. определя корупцията като приоритетна тема и подчертава създаването на конкретен проект, чиято цел е да засили предотвратяването и разкриването на корупция от страна на банките⁵⁷.

Почтеността е ключов компонент на рамката, която регулира публичната администрация. Законът за държавния служител⁵⁸ предвижда кодекс за поведение на публичната администрация и определя правила за оповестяване на активите. Правилата за почтеност на държавните служители се съдържат в Кодекса за поведение за почтеност на националното правителство. Освен това, в момента предстои приемането на нов законопроект, насърчаващ почтеността на (кандидат) членовете на децентрализираното, регионалното или местното управление. Междуведомствената платформа за управление на почтеността поставя акцент върху политиката за почтеност между правителствата, мониторинга и регистрирането на нарушения и разработването на нови инструменти в публичната администрация. От 2015 г. Консултативният екип за разследване за почтеност дава независими съвети на политически отговорни длъжностни лица. Независимо от това, 50 % от анкетираните в проучването на Евробарометър са на мнение, че подкупите и злоупотребата с власт за лична изгода са широко разпространени сред длъжностните лица, които присъждат обществени търгове, а 55 % са на мнение, че това е вярно съответно за длъжностните

⁵⁶ Tax Justice Network, Индекс за данъчна непрозрачност за 2020 г. на най-непрозрачните юрисдикции в света по отношение на финансовите услуги.

⁵⁷ *Financieel Expertise Centrum*, Годишен план за 2020 г.

⁵⁸ *Ambtenarenwet*.

лица, които издават разрешителни за строеж. На местно равнище са създадени иновативни инструменти за насърчване на почтеността. Например Службата за почтеност⁵⁹ (част от администрацията на град Амстердам) насърчава почтеността на местно политическо и административно равнище, но също така и при доставчиците на услуги и дружествата. Това е добра практика, особено като се има предвид, че заинтересованите страни посочват, че процесът на децентрализация трябва да бъде внимателно оценен, като се отчитат възможните рискове от корупция.

Докато новите инициативи целят укрепване на уредбата относно почтеността, приложима за членовете на парламента, остават опасения по отношение на лицата, натоварени с висши изпълнителни функции. Бяха въведени нови мерки за почтеност и по отношение на двете камари на парламента. През 2019 г. Сенатът приема кодекс за поведение за членовете си, който дава насоки за контакти с трети страни, включително лобисти. Камарата на представителите е в процес на приемане на кодекс за поведение и въвеждане на надзорна система по отношение на изискванията за деклариране⁶⁰. Идентифицирани са определени пропуски в почтеността по отношение на лицата, на които са възложени висши изпълнителни функции. Този въпрос беше изтъкнат и от Групата държави срещу корупцията (GRECO), която препоръчва предоставянето на подходящи насоки относно конфликтите на интереси и въпросите, свързани с почтеността и че лицата, на които са възложени висши изпълнителни функции, обявяват на ad hoc база всякакви конфликти между частните интереси и официалните функции, и също редовно оповестяват публично своите финансови участия⁶¹.

Правоприлагащите органи постигат добро равнище на доверие по отношение на борбата с корупцията. 60 % от анкетираните от Евробарометър имат най-голямо доверие в полицията за справяне със случай на корупция⁶². 34 % от анкетираните обаче смятат, че подкупите и злоупотребата с власт за лична изгода са широко разпространени сред полицията и митническите органи⁶³. В това отношение проучване от 2017 г. посочва, че може да се направи повече за борба с корупцията и други нарушения на почтеността при правоприлагащите органи⁶⁴. GRECO препоръчва например прегледът и проверката на служителите на правоприлагащите органи да се извършват на редовни интервали по време на цялата служба, а мерките за контрол по отношение на достъпа и използването на поверителна информация да бъдат засилени, за да се предотврати неразрешен достъп до информация и изтичане на информация⁶⁵. Предстои приемането на проектозакон за удължаване на проверката на полицейските служители и външните консултанти преди назначаване и по време на работата им.

Правилата за предотвратяване на „кадровата въртележка“ между държавния и частния сектор включват забрана за лобиране на бивши високопоставени служители. Бивши министри и държавни секретари нямат право да поддържат отношения по какъвто и да е начин със служителите на бившето си министерство като

⁵⁹ *Bureau Integriteit*.

⁶⁰ Тези реформи следват препоръките на GRECO: Четвърти кръг за оценка на GRECO относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите — доклад за оценка и доклади за съответствие.

⁶¹ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка.

⁶² Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁶³ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁶⁴ Организирана престъпност и нарушения на почтеността в правоприлагащите организации (2017 г.).

⁶⁵ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка.

лобисти от името на дружество, полупублична организация или лобистка организация в продължение на две години след края на мандата си. Те също не могат да действат като посредници или представители при търговски контакти с министерството. Заинтересованите страни обаче посочват, че няма общи правила за работа с лобисти или при ограничения след приключване на трудовите правоотношения, когато лица, натоварени с висши изпълнителни функции, търсят заетост в частния сектор. Това беше подчертано и от GRECO⁶⁶.

Има малко ограничения за финансирането на политическите партии и те не се прилагат за местни партии или местни отдели на националните партии. Това повдига въпроси относно необходимостта от регистриране на даренията и техния контрол. В момента тече дебат относно финансирането на политическите партии и се преразглежда Законът за финансирането на политическите партии⁶⁷. Измененията имат за цел например да се увеличи прозрачността по отношение на даренията за партиите и да се забранят даренията с източник извън Европейското икономическо пространство. Предвидено е даренията с източник в Европейското икономическо пространство да бъдат оповестявани без праг. Прагът за нидерландските дарения, които трябва да бъдат оповестени, остава 4 500 EUR. Преразглеждането на закона не включва правила за финансиране на местни и регионални звена на политическите партии. Някои от тези въпроси бяха посочени и в докладите на GRECO относно прозрачността на финансирането на партиите⁶⁸. В това отношение се изготвя нов Закон за политическите партии. Очаква се проектозаконът да включва правила за прозрачност при финансирането на местни партии или местни отдели на националните партии. 50 % от нидерландците, анкетирани в проучването на Евробарометър, са на мнение, че няма достатъчно прозрачност и надзор на финансирането на политическите партии, а 43 % смятат, че подкупите и злоупотребата с власт за лична изгода са широко разпространени сред политическите партии⁶⁹.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ

Правната рамка относно медийния плурализъм се основава на набор от конституционни и законодателни гаранции. Правото на информация е залегнало в Конституцията, а Законът за откритост на правителството⁷⁰ регламентира правото на обществеността на достъп до административни документи, държани от публичните органи. Независимият аудиовизуален медиен регулаторен орган гарантира прозрачност на собствеността върху медиите. Органите работят за засилване на защитата на журналистите от насилие и агресия, по-специално чрез специализирана ръководна група⁷¹.

Регулаторът на аудиовизуалните медийни услуги, *Commissariaat voor de Media (CvDM)*, е независим административен орган, създаден по силата на Закона за медиите от 2008 г. като публичноправен субект с юридическа правосубектност. Органът има законово задължение да публикува решенията си и се счита за

⁶⁶ Пети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка.

⁶⁷ *Wet financiering politieke partijen*.

⁶⁸ Трети кръг за оценка на GRECO — доклад за оценка и доклад за съответствие. Например GRECO препоръчва да се намали прагът на оповестяване от 4 500 EUR и да се разшири приложимостта на разпоредбите относно даренията на местните и регионалните звена на политическите партии.

⁶⁹ Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.).

⁷⁰ *Wet Openbaarheid van Bestuur*.

⁷¹ През 2020 г. Нидерландия е на пета позиция в световен мащаб според Световния индекс за свобода на печата на „Репортери без граница“. Вж. <https://rsf.org/en/ranking>.

прозрачен⁷². Неговата независимост е оценена като представляваща много нисък риск в рамките на Мониторинга на медийния плурализъм (ММП), обхващащ 2018 г. и 2019 г.⁷³ Съгласно Рамковия закон за независимите административни органи⁷⁴ министърът на образованието, културата и науката назначава ръководителя и членовете на колегиалния орган на Медийния орган. Законопроектът, който понастоящем е в процес на разглеждане в Парламента, предлага преразглеждане на процедурата за назначаване: министърът ще назначи ръководител и членове на колегиалния орган въз основа на единодушни съвети от независим комитет за назначаване, създаден от Медийния орган. Министърът може да се отклони от тези съвети само ако не се спазват процедурните правила или ако назначението противоречи на закона. Временно отстраняване и уволнение са възможни само ако лицето не е подходящо за заеманата позиция поради некомпетентност или други убедителни причини, свързани със съответното лице. Подобно укрепване на гаранциите за независимост допълнително допринася за намаляване на риска за медийния плурализъм⁷⁵. Освен това Съветът за журналистика, механизъм за саморегулиране, има право да издава становища по жалби относно журналистически практики. Съветът се състои от журналисти и от други членове, предимно юристи, и действа самостоятелно.

При липсата на специфични за медиите правни разпоредби, които гарантират разкриването на информация за собствеността на обществеността, информацията за собствеността на медиите се предоставя на обществеността чрез обсерваторията за медиите, публикувана от CvdM. Според Мониторинга на медийния плурализъм прозрачността на собствеността на медиите в Нидерландия се оценява като представляваща среден риск поради липсата на специфични за медиите разпоредби, които изискват разкриване на информация за собствеността пред обществеността. На практика информацията за собствеността върху медиите се предоставя на обществеността чрез ежегодната обсерватория за медиите, публикувана от CvdM⁷⁶. Освен това при заплащане на малка такса, обществеността може да се консултира с регистрите на търговската камара, за да получи съответната информация⁷⁷. Както посочиха заинтересованите страни⁷⁸, тази прозрачност е много важна, тъй като собствеността върху медиите е силно концентрирана, главно в печатарския сектор. Медийният орган наблюдава въздействието на финансово-икономическото развитие на пазара и консолидирането на собствеността върху медийния плурализъм и независимостта на предоставянето на информация в Нидерландия. Правителството допринася за насърчаването на независимата

⁷² Неговите публикувани решения са достъпни на: <https://www.cvdm.nl/>.

⁷³ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁷⁴ *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*.

⁷⁵ Преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги определя редица конкретни гаранции за независимостта и ефективността на националните медийни регулатори.

⁷⁶ Медийен орган, обсерватория за медиите: Концентрация на медиите. В това отношение следва да се припомни, че изискванията за прозрачност са изброени в Препоръка CM/Rec(2018)1 на Комитета на министрите на Съвета на Европа до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

⁷⁷ Преразгледаната Директива за аудиовизуалните медийни услуги насърчава държавите членки да приемат законодателство, което задължава доставчиците на медийни услуги да предоставят достъпна информация относно тяхната структура на собственост, включително и крайни бенефициенти.

⁷⁸ Информация, получена в контекста на виртуалното посещение в държавата. Вж. също например: Нидерландски комитет на юристите за правата на човека (2020 г.), Писмо относно опасенията във връзка с мерките срещу коронавируса в наказателното правосъдие.

журналистика. Подкрепата се предоставя чрез Фонда за журналистика, управляван от министерството на образованието, културата и науката, което отговаря за медийната политика, и чрез Фонда за задълбочена журналистика, както и чрез Фонда за насърчаване на журналистиката⁷⁹.

Правото на достъп до информация е предвидено в закона. Правото на обществеността на достъп до административни документи, държани от публичните органи, е посочено в Закона за откритост на правителството. Абсолютните основания за отказ на достъп до документи, изброени в закона, пораждаат някои съмнения относно съответствието им с принципите на пропорционалност и необходимост⁸⁰. Някои заинтересовани страни съобщават, че исканията за достъп до информация до публичните органи се изпълняват бързо и че няма конкретни въпроси. Представителите на журналистите обаче са критични за времето, необходимо на публичните органи да отговорят на исканията за информация. Някои публични органи прилагат активна политика за прозрачност, като активно предоставят информация за своята дейност на обществеността.

Съществува обширна рамка за защита на журналистите. Според Мониторинга на медийния плурализъм съществуващите наказателни⁸¹ и граждански ограничения, като например отговорност за клевета, не се нарушават на практика и не възпрепятстват много оживеното публично изразяване на идеи. От 2014 и 2019 г. съответно богохулството и престъплението срещу достойнството на управляващия суверен или срещу държавата вече не представляват престъпления. Заинтересованите страни съобщават, че медийните работници, включително журналисти, фотографи и карикатуристи, понякога се сблъскват със заплахи, онлайн и офлайн. През юли 2018 г. беше сключено споразумение за засилване на позицията на журналистите срещу насилието и агресията от страна на ръководната група относно агресията и насилието срещу журналисти, състояща се от прокуратурата, полицията, Дружеството на редакторите и Асоциацията на журналистите⁸². Това доведе до протокола „*PersVeilig*“, насочен към намаляване на заплахите, насилието и агресията срещу журналисти. Въпреки че не са преки последващи действия във връзка с Препоръката на Съвета на Европа относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и останалите медийни участници, протоколът „*PersVeilig*“ е съобразен с нейните насоки и се счита за добра практика от медийните експерти. Заинтересованите страни отчитат добър опит с новия инструмент и приветстваха новия закон за защита на източниците, който съществува от две години насам. Съществуват някои опасения по отношение на изменения Закон за националните служби за сигурност (W.I.V) от юли 2017 г., наречен „Закон за прихващането“. Законът позволява на националните служби за сигурност да събират данни от интернет и телефона от граждани в насипно състояние за нуждите на разследването⁸³. Асоциацията на журналистите изрази загриженост, че това може да подкопае защитата на източниците на журналистите⁸⁴. През 2019 г. Платформата на

⁷⁹ Правителство на Нидерландия, Защита на свободата на печата.

⁸⁰ Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г.

⁸¹ Лишаването от свобода е сред предвидените санкции за клевета.

⁸² Проф. Tarlach McGonagle (2018 г.), Споразумение на ръководната група относно агресията и насилието срещу журналисти. <https://www.ivir.nl/publicaties/download/Agreement-of-the-Steering-Group-on-Aggression-and-violence-against-journalists-EN-translation.pdf>.

⁸³ *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten*. Законът е приет и прилаган, въпреки че е бил отхвърлен на консултативен референдум през март 2018 г.

⁸⁴ В това отношение следва да се припомни, че в съответствие със стандартите на Съвета на Европа се препоръчва всеобхватна законодателна рамка, която позволява на журналистите и останалите

Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите публикува два сигнала за Нидерландия⁸⁵, отнасящи се до телевизионен репортер, който е бил набързо арестуван за отказа си да разкрие източник по дело за убийство, както и нов закон, съгласно който гражданите, които пътуват до район, „контролиран от терористични групи“, трябва да поискат разрешение от министерството на правосъдието⁸⁶. Подобни сигнали са публикувани и на платформата за „картографиране“ на свободата на медиите⁸⁷.

IV. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ПРИНЦИПА НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТ И ВЗАИМООГРАНИЧАВАНЕ

Нидерландия разполага с двукамарна парламентарна система на управление, която предвижда предварителен конституционен контрол на законопроектите. Парламентът се състои от Сенат⁸⁸ и Камара на представителите⁸⁹. Законодателните предложения могат да произхождат от правителството и от членовете на Камарата на представителите. Държавният съвет дава консултативни становища по законопроектите. Независимите органи и гражданското общество играят важна роля в системата, основана на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване.

Провеждането на оценки на въздействието и консултациите със заинтересованите страни са утвърдени практики за приемане на законодателство. Законодателното предложение може да произхожда от правителството или от членове на Камарата на представителите, след което се представя на консултативния отдел на Държавния съвет за становище⁹⁰. След това предложението се приема от Камарата на представителите и впоследствие от Сената⁹¹, след което се подписва от краля и отговорния министър и се превръща в закон. Законодателните предложения се анализират чрез рамка за оценка на въздействието, преди да бъдат представени в парламента⁹². При изготвянето на законодателството политиката на правителството е да се представят проектопредложения за открито допитване по интернет от минимум четири седмици⁹³. Публикува се онлайн кратко резюме на получените коментари и начина, по който те са били взети предвид⁹⁴. Следва да се отбележи, че се провеждат консултации със Съдебния съвет относно новите закони във връзка с правораздаването. Становищата на Съвета се приемат след консултация със съдилищата. Освен това постоянните

медийни участници да допринасят ефективно за обществения дебат и без страх. Вж. CM/REC(2016)4 на Комитета на министрите относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и останалите медийни участници.

⁸⁵ Подобни сигнали бяха публикувани на платформата за „картографиране“ на свободата на медиите, вж. Европейски център за свобода на печата и медиите, „картографиране“ на свободата на медиите: Нидерландия.

⁸⁶ Съвет на Европа, Платформа за насърчаване защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

⁸⁷ Европейски център за свобода на печата и медиите, „Картографиране“ на свободата на медиите: Нидерландия.

⁸⁸ *Eerste Kamer der Staten-Generaal*.

⁸⁹ *Tweede Kamer der Staten-Generaal*.

⁹⁰ Становището е авторитетно, но необвързващо.

⁹¹ Сенатът може само да одобри или отхвърли предложението; той няма право на изменение, нито право на инициатива.

⁹² <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

⁹³ В изключителни случаи този период може да бъде съкратен или онлайн консултациите могат да бъдат пропуснати.

⁹⁴ С изключение на коментарите, получени анонимно.

консултативни съвети, като Съвета за публична администрация, играят роля в системата, основана на принципа на взаимозависимост и взаимоограничаване, като предоставят независими становища по собствена инициатива или по искане на правителството или парламента.

Проектозаконът има за цел да предостави конкретно правно основание за мерки за борба с пандемията от COVID-19. През юли 2020 г. правителството внесе в парламента предложение за временен закон относно мерките срещу COVID-19. Законът има за цел да осигури солидно правно основание за мерки, насочени към борба с пандемията от COVID-19, които до този момент често са приемани чрез спешни наредби⁹⁵. Законът също така предоставя на парламента и представителните органи на местно равнище⁹⁶ повишени правомощия за контрол на такива мерки. В консултативно становище от май 2020 г. Държавният съвет посочи, че колкото по-дълго продължава кризата, толкова по-голяма става необходимостта от солидно правно основание за такива мерки⁹⁷. Очаква се законът да влезе в сила през есента на 2020 г.

Зачитането на основните и конституционните права се осигурява по няколко начина. В обяснителна бележка, приложена към законодателните предложения, се обсъжда конституционността, както и съществуват наръчници за държавните служители в това отношение. В своите становища Държавният съвет също така разглежда конституционността на законопроекта. След това в парламента се дебатира конституционността на проектозаконите, които по-специално се обсъждат задълбочено от Сената. Обикновените съдилища могат да извършват децентрализирана форма на „конституционен“ контрол при отсъствие на централизиран конституционен съд. Въпреки че актовете на парламента не могат да бъдат разглеждани спрямо Конституцията, преразглеждането е възможно за пряко действащи договори⁹⁸. На практика това означава, че всички закони могат да бъдат преразгледани в контекста, наред с другото, на Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права на Европейския съюз.

Независимите органи играят роля в защитата на основните права. Независимите органи в Нидерландия включват *College voor de Rechten van de Mens*, която има за цел да защити правата на човека и да насърчи осведомеността и спазването на стандартите за правата на човека, както и на националния омбудсман. *Колегията* е и независим орган за равенство между половете, компетентен да наблюдава и насърчава равното третиране. Тя е акредитирана със статут А от Глобалния алианс на националните институции по правата на човека (GANHRI) по отношение на спазването на парижките принципи на Организацията на обединените нации. Наред с други препоръки, *Колегията* е насърчена от GANHRI да се застъпи за формализирането на ясен, прозрачен и свързан с участие процес на подбор и назначаване. Националният омбудсман е независима и залегнала в Конституцията служба, компетентна да взема необвързващи решения по конкретни действия на държавните органи. Омбудсманът може също така да разследва жалбите на гражданите и да докладва за своите констатации, като евентуално отправя препоръки.

⁹⁵ Въз основа на съществуващия Закон за обществено здраве.

⁹⁶ *Gemeenteraden* (Общински съвети).

⁹⁷ Консултативно становище W04.20.0139/I/Vo на Държавния съвет от 25 май 2020 г.

⁹⁸ Всички други правни инструменти могат да бъдат разглеждани спрямо Конституцията и други по-висши норми.

Правителството има политика да води диалог с гражданското общество и да прави информацията достъпна за гражданите. Счита се, че Нидерландия има свободно гражданско общество⁹⁹. През 2019 г. правителството въведе политика относно рамката за организациите на гражданското общество, в която въвежда партньорства (например силата на гласовете и жените, мира и сигурността) в контекста на целите за устойчиво развитие (ЦУР). В парламента беше внесен законопроект с цел повишаване на достъпността на административните решения, взети от различни органи чрез уникална входна точка на портала. Порталът може също така да предоставя специално изготвени уведомления за законодателството или административните решения, които засягат специфичната среда на гражданите.

Особено внимание има към темите на върховенството на закона в политиката и в обществото. Сенатът организира редовни обсъждания на политиката относно състоянието на върховенството на закона¹⁰⁰, които дават възможност на сенаторите да обсъждат с министрите и да внасят предложения по въпроси, свързани с върховенството на закона¹⁰¹. Например през март 2020 г. сенаторите внесоха осем нови предложения, свързани, наред с другото, с автономното управление на ресурсите на правосъдната система. Тази практика в Сената се спазва в Камарата на представителите. През януари 2020 г. парламентарната комисия по правосъдие и сигурност организира конференция, на която правосъдната система, адвокатите и политиките обсъдиха „Върховенството на закона през 21. век“. Тези инициативи предоставят форум за обсъждане на въпроси, свързани с върховенството на закона и за насърчаване на осведомеността по тези теми. Освен това убийството на адвокат във високопоставено наказателно дело през септември 2019 г. се възприема като атака срещу върховенството на закона, която подтиква правителството да предприеме допълнителни мерки за борба с организираната престъпност и да осигури допълнително финансиране за защита на местните политици, съдии, прокурори, полицейски служители, адвокати и журналисти¹⁰². В същото време редица високопоставени съдебни решения¹⁰³ предизвикаха политически дебат за ролята на правосъдната система по отношение на другите държавни правомощия¹⁰⁴. Тези развития подхранват размишления и инициативи за по-нататъшно насърчаване на културата на върховенство на закона. Неотдавнашни доклади на Съвета за публична администрация¹⁰⁵ и на Държавния съвет¹⁰⁶ подчертават, че през последните години върховенството на закона се е превърнало в тема на обсъждане. Съветът за публична администрация препоръчва на правителството да разработи „Правила на политика за върховенството на закона“ с цел насърчаване на културата на върховенство на закона¹⁰⁷. Държавният съвет обяви намерението си да организира „Разговори за върховенството на закона“, за да улесни обмена на мнения между представители на различни държавни институции, които играят роля за върховенството на закона.

⁹⁹ Вж. рейтинга, даден от CIVICUS; рейтингите са по скала от пет категории, определени като: свободно, стеснено, възпрепятствано, ограничено и закрито.

¹⁰⁰ *Staat van de Rechtsstaat*.

¹⁰¹ Това обсъждане на политиката е организирано през 2014, 2018, 2019 и 2020 г.

¹⁰² Правителство на Нидерландия, Мерки срещу подкопаване на престъпността.

¹⁰³ Включително решението на Върховния съд на Нидерландия от 13 септември 2019 г., *Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2007 и Решение на Държавния съвет от 29 май 2019 г., Програма за действие относно азота (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

¹⁰⁴ Съвети от Съвета за публична администрация, „По-силно върховенство на закона — свързване и защита в плуралистично общество“.

¹⁰⁵ Вж. предходната бележка.

¹⁰⁶ Годишен отчет на Държавния съвет за 2019 г.

¹⁰⁷ Съвети от Съвета за публична администрация, „По-силно върховенство на закона — свързване и защита в плуралистично общество“.

Приложение I: Списък на източниците по азбучен ред (на английски език)*

* *Списъкът на становища и коментари, получени в контекста на консултациите за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г., е публикуван на уебсайта (COM website).*

Център за свобода и плурализъм на медиите (2020 г.), Мониторинг на медийния плурализъм за 2020 г. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Мониторинг за проследяване на гражданското пространство: Нидерландия <https://monitor.civicus.org/country/netherlands/>.

Консултативен съвет на европейските съдии (2016 г.), Становище № 19 на КСЕС: Ролята на председателите на съдилищата.

Съвет за публична администрация (2020 г.), „По-силно върховенство на закона — свързване и защита в плуралистично общество“.

Съвет на Европа, Платформа за насърчаване на защитата и безопасността на журналистите — Нидерландия. https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&sojdashboard_WAR_coesoportlet_keywords=&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedStringFilters=year.2019&sojdashboard_WAR_coesoportlet_selectedCategories=11709554.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2000 г.), Препоръка Rec(2000)19 на Комитета на министрите до държавите членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2010 г.), Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2016 г.), Препоръка CM/Rec(2016)4 на Съвета на Европа до държавите членки относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите лица.

Съвет на Европа: Комитет на министрите (2018 г.), Препоръка CM/Rec(2018)1 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността на собствеността върху медиите.

Държавен съвет (2019 г.), Годишен отчет за 2019 г.

Държавен съвет, Консултативно становище W04.20.0139/I/Vo от 25 май 2020 г.

Държавен съвет, Решение от 29 май 2019 г., Програма за действие относно азота (ECLI:NL:RVS:2019:1604).

Съвет на Европейския съюз (2002 г.), Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите по предаване между държавите членки.

Съд на Европейския съюз, решение от 19 ноември 2019 г., C- 585/18, C- 624/18 и C- 625/18.

Съд на Европейския съюз, решение от 27 май 2019 г. по съединени дела *OG*, C-508/18 и *PI*, C-82/19 PPU.

Съд на Европейския съюз, решение от 9 юли 2020 г., *Land Hessen*, C-272/19.

Съд на Европейския съюз, висящо дело C-510/19 *Openbaar Ministerie (Faux en écritures)*.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2016-2020 г.), проучване на Евробарометър на тема: „Усещането сред широката общественост за независимостта на националните правосъдни системи в ЕС“.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2019 г.), Експресно проучване на Евробарометър № 482: *businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), Специално проучване на Евробарометър № 502: corruption.

Нидерландска адвокатска колегия, Нидерландската асоциация за съдебна власт, Социални дейности Нидерландия, Федерация за убежища, Алианса на Регионалната институция за защитен живот (2019 г.), „Да защитим върховенство на закона!“ <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/gezamenlijke-verklaring-nova-nvvr-en-swn-sta-op-voor-de-rechtsstaat>.

Правителство на Нидерландия (2020 г.), Информация, предоставена от Нидерландия за Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Правителство на Нидерландия, Средства за медиите. <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/funds-for-the-media>.

Правителство на Нидерландия, „Мерки срещу подкопаване на престъпността“. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/maatregelen-tegen-ondermijnende-criminaliteit>.

Правителство на Нидерландия, Защита на свободата на печата. <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/safeguarding-press-freedom>.

Медиен орган на Нидерландия, обсерватория за медиите: Концентрация на медиите. <https://www.mediamonitor.nl/mediabedrijven/>.

Европейска аудиовизуална обсерватория (2019 г.), IRIS Special 2019—1: Независимост на медийните регулаторни органи в Европа. <https://rm.coe.int/the-independence-of-media-regulatory-authorities-in-europe/168097e504>.

Европейски център за свобода на печата и медиите, „Картографиране“ на свободата върху медиите: Нидерландия <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/netherlands/>.

Европейска комисия (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 г.), Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието.

Европейска комисия (2020 г.), Доклад относно прилагането на Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите по предаване между държавите членки.

Европейска комисия, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки за изпълнение на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор, COM(2019)355 final.

Европейска мрежа от съвети за съдебната власт (2013—2014 г.), Развитие на минимални съдебни стандарти IV: разпределение на дела.

Финансов експертен център (2019 г.), годишен план на ФЕЦ за 2020 г.

Трети кръг за оценка на GRECO (2008 г.) — доклад за оценка на Нидерландия относно инкриминирането (ETS 173 и 191, GPC 2).

Трети кръг за оценка на GRECO (2008 г.) — доклад за оценка на Нидерландия относно прозрачността на финансирането на партиите.

Трети кръг за оценка на GRECO (2010 г.) — доклад за съответствие на Нидерландия: „Инкриминиране“ (ETS 173 и 191, GPC 2), „Прозрачност на финансирането на партиите“.

Четвърти кръг за оценка на GRECO (2012 г.) — доклад за оценка за Нидерландия относно предотвратяването на корупцията сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Трети кръг за оценка на GRECO (2012 г.) — втори доклад за съответствие на Нидерландия относно прозрачността за финансирането на партиите.

Четвърти кръг за оценка на GRECO (2015 г.) — доклад за съответствие за Нидерландия относно предотвратяването на корупция сред членовете на парламента, съдиите и прокурорите.

Пети кръг за оценка на GRECO (2018 г.) — доклад за оценка на Нидерландия относно предотвратяването на корупцията и насърчаването на почтеността на органите на централното управление (висши ръководни функции) и правоприлагащите агенции.

Камара за лицата, сигнализиращи за нередности (2019 г.), Годишен отчет за 2019 г. на Камарата за лицата, сигнализиращи за нередности.

Членове на Камарата на представителите Maarten Groothuizen и Michiel van Nispen (2019 г.), Предложение относно потенциалните слаби места в закона за съдебната организация.

Министър на правосъдието и сигурността Ferdinand Grapperhaus (2020 г.), Отговор на въпроса на члена на Камарата на представителите Groothuizen относно доклада, че министерството на правосъдието фалира дружества в дела за корупция.

Министър на правосъдието и сигурността Ferdinand Grapperhaus и министър на правната защита Stander Dekker (2020 г.), Отговор на въпроси на членовете на Камарата на представителите Buitenweg и Van den Berge относно наказателното правосъдие по време на COVID-19.

Министър на правосъдието и сигурността Ferdinand Grapperhaus и министър на правната защита Stander Dekker (2020 г.), Писмо до Камарата на представителите относно контурите на подхода за справяне с изоставането в наказателното правосъдие.

Министър на правната защита Sander Dekker (17 септември 2019 г.), Писмо до Камарата на представителите за начините за създаване на силна правосъдна система.

Министър на правната защита Sander Dekker (2020 г.), Отговор на въпроси на члена на Камарата на представителите Groothuizen относно алгоритмичния анализ на съдебните решения.

Министерство на правосъдието и сигурността, Интегрална рамка за оценка на политиката и регулирането. <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>.

Национален омбудсман (2020 г.), Правилното предоставяне на информация е основата за достъп до правосъдие — затруднения при предоставянето на информация за наказанията и решенията за освобождаване от отговорност.

Нидерландски комитет на юристите за правата на човека (2020 г.), Писмо относно опасенията във връзка с мерките срещу коронавируса в наказателното правосъдие. <https://njcm.nl/wp-content/uploads/2020/05/NJCM-brief-aan-minister-Grapperhaus-gewijzigde-aanhef.pdf>.

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (2015 г.), Нидерландия: последващи действия по доклад и препоръки за фаза 3.

Официален вестник на Кралство Нидерландия (2019 г.), Постановление от 28 ноември 2019 г. за изменение на постановлението за полицейските данни относно обработката на тема за борба с подкупите на длъжностни лица и за изменение на постановлението относно полицейските данни за специалните разследващи сили по отношение на обработката на тема за борба с трафика на хора.

Председател на Съдебния съвет (2018 г.), писмо до министъра на правната защита относно останалата част от цифровизацията на правосъдието.

Асоциации за свобода на пресата (2019 г.), „Сенат на Нидерландия: направете ясно изключение за журналисти“. <https://www.freepressunlimited.org/en/news/dutch-senate-make-a-clear-exemption-for-journalists>.

Проф. Tarlach McGonagle (2018 г.), Споразумение на ръководната група относно агресията и насилието срещу журналисти. <https://www.ivir.nl/publicaties/download/Agreement-of-the-Steering-Group-on-Aggression-and-violence-against-journalists-EN-translation.pdf>.

Държавна комисия по парламентарната система в Нидерландия (2018 г.), Демокрация и върховенство на закона в равновесие — окончателен доклад на Държавната комисия относно парламентарната система в Нидерландия.

Необходимо време за разглеждане на висящите дела на ръководната група (2019 г.), Необходимо време за разглеждане на висящите дела в движение! — окончателен доклад за проекта „Необходимо време за разглеждане на висящите дела в движение“.

Върховен съд на Нидерландия, решение от 13 септември 2019 г., *Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2007.

Tax Justice Network (2020 г.), Индекс за данъчна непрозрачност за 2020 г.

Комитет на ООН по правата на човека (2019 г.), Международен договор за граждански и политически права: заключение относно петия периодичен доклад на Нидерландия.

Виртуално посещение в Нидерландия в контекста на Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.

Световен икономически форум (2013—2015 г.), Глобален доклад за конкурентоспособността.

Приложение II: Посещение в страната — Нидерландия

През май и юни 2020 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи със:

- Експерт от академичните среди
- Съвет за публична администрация
- Съдебен съвет
- Нидерландска асоциация за съдебна власт
- Нидерландска адвокатска колегия
- Медийния орган на Нидерландия
- Камара за лицата, сигнализиращи за нередности
- Институт за финансова престъпност
- Министерство на външните работи
- Министерство на правосъдието и сигурността
- Министерство на вътрешните работи и на отношенията в Кралството
- Съюз на журналистите в Нидерландия

* Комисията се срещна и със следните организации в редица срещи на хоризонтално равнище:

- Амнести Интернешънъл
- Съюз за граждански свободи за Европа
- Гражданско общество Европа
- Конференция на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейски център за нестопанско право
- Европейски център за свобода на печата и медиите
- Европейски граждански форум
- Free Press Unlimited
- Международна фондация за защита на защитниците на правата на човека (Front Line Defenders)
- ILGA-Европа
- Международна комисия на юристите
- Международна федерация за правата на човека
- Международен институт по печата
- Платформа за учене през целия живот
- Инициатива за правосъдие на „Отворено общество“/Институт за европейска политика на „Отворено общество“
- Репортери без граници
- Transparency International EC