



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.7.2021 г.
SWD(2021) 711 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.

**Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във
Финландия**

придружаващ

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

Доклад относно върховенството на закона за 2021 г.

Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

РЕЗЮМЕ

Финландската правосъдна система продължава да се характеризира с много високо ниво на усещане за независимост на съдебната власт. Наскоро създадената Национална администрация на съдилищата започна да функционира пълноценно и освен че изпълнява обичайните си задачи, подпомага съдилищата в реакцията им срещу пандемията от COVID-19. Реформата на Националната прокуратура спомогна за повишаване на нейната ефикасност, като даде възможност за централизация, разработване на единни практики, по-добро сътрудничество и по-равномерно разпределение на ресурсите. Властите осъществяват няколко проекта за подобряване на цифровизацията на правосъдната система и на достъпа до системата за правна помощ.

Финландия продължава да се възприема като една от най-слабо корумпираните страни в ЕС и в света. На 27 май 2021 г. беше приета специална цялостна правителствена стратегия за борба с корупцията. Стратегията има за цел да засили борбата с корупцията, включително чрез изясняване на отговорностите, повишаване на осведомеността и превенцията, подобряване на прозрачността и ефективността на законодателството за борба с корупцията, както и чрез съответните научни изследвания. Въпреки че властите поставят силен акцент върху борбата с финансовите престъпления и са предприели стъпки за справяне с подкупването на чужди длъжностни лица, разкриването и преследването на това престъпление продължава да бъде предизвикателство. Понастоящем нерегулирано остава лобирането, но правителството подготвя законопроект, с който ще се предвиди регистър за прозрачност. Обсъждат се и законодателни инициативи за преодоляване на опасенията, свързани с кадровата въртележка между държавния сектор и частните интереси. В процес на обсъждане е преработена система за деклариране на имущественото състояние на държавните служители, а предложението за защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, да се регламентира в нов самостоятелен закон се очаква да влезе в сила до края на 2021 г.

Като цяло Финландия се радва на свободна и защитена среда за журналистите и медийните специалисти. Основният медиен регулаторен орган — Финландската агенция по транспорта и съобщенията, се възприема като справедлив и прозрачен, но икономическото му положение продължава да бъде предизвикателство. Прието е ново специално законодателство, което задължава доставчиците на медийни услуги да предоставят публично достъпна информация относно своята структура на собственост. Назначена е подготвителна работна група с оглед на по-нататъшното разширяване на конституционно гарантирания достъп до документи, като се осигурява съответствие и се обхваща повече информация. Правителството също така планира промени в Наказателния кодекс, които да улеснят наказателното преследване при незаконни заплахи и посегателства срещу уязвими жертви, като например журналисти на свободна практика. За да се справи със словото на омразата, насочено към жени журналисти, правителството подготвя и друга промяна в Наказателния кодекс, с която полът да бъде добавен към мотивите, които представляват основание за увеличаване на наказанието за (всяко) престъпление. Освен това правителството обмисля постоянен механизъм за подпомагане на журналистиката във Финландия, освен временната схема за подпомагане, която е конкретно свързана с пандемията от COVID-19.

Правителството прие план за действие за по-добро регулиране, който има за цел да подобри качеството, планирането и прозрачността на законодателството. Повечето от мерките, предприети в контекста на пандемията от COVID-19, са приети въз основа на обикновеното законодателство. Когато се използват извънредни правомощия, се изискват одобрението на парламента и *предварителен* контрол за конституционност. Процесът на реформа за изясняване на задачите на канцлера на правосъдието и на омбудсмана — два ключови независими органа, участващи в защитата на основните права — се подкрепя и от двата органа и се планира да се внесе в парламента през есента на 2021 г. През есента на 2021 г. ще бъде избран нов Консултативен съвет за политиката на гражданското общество — платформа, която улеснява ползотворното взаимодействие между публичните органи и гражданското общество.

I. ПРАВОСЪДНА СИСТЕМА

Финландската правосъдна система се състои от съдебна власт с обща компетентност с 20 районни съдилища, пет апелативни съдилища и Върховен съд и административна съдебна власт с шест регионални административни съдилища и Върховен административен съд. Има три специализирани съдилища¹. Независимата Национална администрация на съдилищата отговаря за администрацията на съдилищата, включително за управлението на бюджетите, сградите и ИКТ системите². Независимият Съвет за назначения в съдебната система³ подготвя предложения за назначаване на съдии към правителството, докато предложенията за съдии във Върховния съд и във Върховния административен съд се подготвят от тези съдилища⁴. Официално съдиите се назначават от президента на Републиката⁵. Националната прокуратура е независим държавен орган⁶ начело с главен прокурор, който се назначава от президента по предложение на Министерството на правосъдието, и правителството може да го освободи или да прекрати правомощията му⁷. Финландската адвокатска колегия⁸ е независим орган, натоварен с надзора върху професионалната дейност на адвокатите⁹. Дисциплинарните производства срещу адвокати¹⁰ се провеждат от Дисциплинарния съвет — независим надзорен орган, който функционира заедно с Финландската адвокатска колегия¹¹. Финландия участва в Европейската прокуратура¹².

¹ Пазарният съд, Трудовоправният съд и Съдът по социално осигуряване. СЕРЕЖ (2020 г.), Проучване относно функционирането на съдебните системи в държавите — членки на ЕС.

² Закон за съдилищата, глава 19а, Национална администрация на съдилищата.

³ Състои се от 12 членове — деветима съдии от различни нива на съдилищата, предложени от съдебната власт, и трима „непрофесионални съдии“ (един адвокат, един прокурор, един член, представляващ сектора на правните изследвания и образованието). Всички членове се назначават от правителството с петгодишен мандат.

⁴ Всички съдии от Върховния съд и Върховния административен съд участват в избора. Закон за съдилищата, глава 11, член 7.

⁵ За едно свободно място се предлага само един кандидат. Въпреки че предложението е необвързващо, на практика то се изпълнява почти винаги, само с по едно изключение за съдиите с обща компетентност (през 2000 г., когато беше създаден Съветът за съдебни назначения) и за съдиите от Върховния съд (през 70-те години на XX век).

⁶ Закон за Националната прокуратура (32/2019 г.), глава 1, член 2.

⁷ Решението за освобождаване подлежи на обжалване във Върховния административен съд.

⁸ Закон за адвокатите (496/1958).

⁹ Съществуват три вида практикуващи юристи, натоварени с предоставянето на различни видове правни услуги: процесуални представители, публичноправни процесуални представители и лицензирани правни съветници.

¹⁰ Дисциплинарният съвет води дисциплинарни производства и срещу други два вида практикуващи юристи — публичноправни процесуални представители и лицензирани правни съветници.

¹¹ Дисциплинарният съвет се състои от председател и единадесет членове, шестима от които, освен председателя, са процесуални представители, избрани от висшия орган за вземане на решения на Адвокатската колегия. Останалите членове, двама от които са лицензирани правни съветници, а трима са практикуващи юристи, се назначават от правителството по предложение на Министерството на правосъдието, след като то е поискало становище от Адвокатската колегия относно допустимостта на кандидатите; член 7а от Закона за адвокатите.

¹² Европейските делегирани прокурори за Финландия все още не са назначени. На 4 юни 2021 г. финландските органи и Европейската прокуратура постигнаха споразумение и в момента работят по практическите условия за тяхното назначаване.

Независимост

Финландската правосъдна система се характеризира с много високо равнище на усещането за независимост. Усещането за независимост на съдилищата и съдиите е много високо, като 83 % от широката общественост и 86 % от дружествата я възприемат като „относително добра или много добра“¹³. От 2016 г. насам равнището остава постоянно много високо както за широката общественост, така и за дружествата. Що се отнася до широката общественост, то се повишава непрекъснато до 2019 г.¹⁴, а при дружествата — през последните две години¹⁵.

Националната администрация на съдилищата започна да функционира през януари 2020 г. и се утвърди като важна институция, улесняваща работата на съдилищата. След създаването си през януари 2020 г., отбелязано в Доклада относно върховенството на закона за 2020 г.¹⁶, Националната администрация на съдилищата (НАС) — нова независима агенция, отговаряща за администрацията на съдилищата¹⁷, се утвърди през първата година от мандата си, като изгради собствени структури и консолидира процедурите си¹⁸. Същевременно тя изпълнява обичайните си задачи, свързани с осигуряването на централното административно управление на всички съдилища и с организиране на обучения за съдии в сътрудничество със Съвета за съдебно обучение¹⁹. Тя поддържа активна комуникация със съдилищата, като подпомага провеждането на редовни срещи с ръководствата на всички съдилища, за да се оценят техните нужди. Заинтересованите страни съобщават, че НАС играе активна роля в подкрепа на съдилищата²⁰. Нейното създаване позволи на съдилищата да съсредоточат ресурсите си върху ключови задачи и допълнително укрепи независимостта на съдебната власт²¹.

¹³ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 48 и 50. Равнището на усещането за независимост на съдебната власт се категоризира, както следва: много ниско (под 30 % от респондентите смятат независимостта на съдебната власт за относително добра и много добра); ниско (между 30—39 %), средно (между 40—59 %), високо (между 60—75 %), много високо (над 75 %).

¹⁴ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графика 45; Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 48

¹⁵ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 47—50.

¹⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 2.

¹⁷ По-голямата част от членовете на органа за вземане на решения на НАС са съдии, избрани от своите колеги от всички нива на съдебната власт, което е в съответствие с препоръките на Съвета на Европа.

¹⁸ Информация, предоставена от Европейската мрежа на съдебните съвети за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10.

¹⁹ Съветът за съдебно обучение е независим орган, съставен предимно от съдии и представители на други юридически професии, натоварен със задачата да планира и координира обученията на служителите, ангажирани с прилагането на закона в съдилищата. Той също така прилага и процедурата за кандидатстване на кандидатите за длъжностите на младши съдии; Съвет за съдебно обучение, <https://oikeus.fi/tuomioistuinten/en/index/tuomioistuinlaitos/lautakunnat/tuomarinkoulutuslautakunta.html>.

²⁰ Информация, предоставена от Европейската мрежа на съдебните съвети за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10; информация, предоставена от Върховния съд и Финландската асоциация на съдиите по време на посещението във Финландия.

²¹ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

Качество

Реформата на прокуратурата започна да дава резултати, изразяващи се в повишаване на ефикасността и специализацията²². От септември 2019 г. Главната прокуратура и единадесет местни прокуратури бяха обединени в единна Национална прокуратура²³. Реорганизацията даде възможност за централизация и за разработване на единни национални практики за съдебно преследване, за по-добро сътрудничество в рамките на прокуратурата и за по-равномерно разпределение на ресурсите²⁴. Това също така позволи по-голяма специализация на прокурорите²⁵. Това доведе до подобряване на ефикасността, за което свидетелства, наред с другото, увеличаването на броя на решените дела на един прокурор²⁶. Реформата е от значение и за противодействието на корупцията (вж. раздел II). Прокуратурата съобщи за натрупани за разглеждане дела, които частично са резултат от пандемията от COVID-19²⁷, и получи допълнително финансиране, предназначено да подпомогне решаването на проблема с натрупаните дела²⁸.

Властите се ангажират с няколко проекта за подобряване на цифровизацията на правосъдната система. Новата деловодна система за административните и специалните съдилища, изготвена в сътрудничество със съдиите, е финализирана през декември 2020 г. и е въведена във всички съответни съдилища, въпреки появата на някои технически проблеми²⁹. Наред с другото, системата позволява на потребителите да подават жалби, да им бъдат връчвани документи и да проверяват фазата на производството онлайн³⁰. Тя също така позволява изготвянето на съдебни решения в машинночитим формат³¹. Подобна деловодна система за съдилищата с обща компетентност е в процес на разработване и се очаква да бъде завършена до края на 2022 г.³². Освен това в края на 2020 г. Министерството на правосъдието завърши система, която позволява автоматично анонимизиране и анотиране на решенията на съдилищата и на другите органи, което се очаква да увеличи електронната достъпност на документите³³. Освен това Министерството на правосъдието разработва нов инструмент за отчитане, който ще бъде използван от съдилищата и някои други органи³⁴ и който би следвало да увеличи използваемостта на събраната информация³⁵.

²² За подробна информация относно реформата вж. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 3.

²³ Закон за Националната прокуратура (32/2019 г.).

²⁴ Информация, предоставена от Националната прокуратура в контекста на посещението във Финландия.

²⁵ Информация, предоставена от Националната прокуратура в контекста на посещението във Финландия.

²⁶ Финансови отчети на Националната прокуратура за 2020 г., чл. 1.4.1; информация, предоставена от Националната прокуратура в контекста на посещението във Финландия.

²⁷ Финансови отчети на Националната прокуратура за 2020 г., чл. 1.4.1.

²⁸ Информация, предоставена от Националната прокуратура в контекста на посещението във Финландия.

²⁹ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

³⁰ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12.

³¹ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12.

³² Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 13.

³³ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 12; информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

³⁴ Чрез инструмента следва да се събира информация, като брой дела и продължителност на производствата, и да се комбинира с информация за финансовите и човешките ресурси.

³⁵ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 14; информация, предоставена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението във Финландия.

Властите възложиха проекти за подобряване на достъпността на системата за правна помощ. Средно разходите за съдебни производства се считат за високи, което може да възпрепятства достъпа до правосъдие, особено в случаите на лица със средни доходи³⁶. В резултат от програмата на правителството за разглеждане на възможността за повишаване на границите на доходите за правна помощ така, че да се подобри достъпността на правната помощ за лицата със средни доходи³⁷, Министерството на правосъдието инициира през юни 2020 г. изследователски проект за проучване на достъпа до правна помощ³⁸. Министерството на правосъдието стартира и проект за проучване на възможностите за създаване на централен Национален орган за правна помощ и настойничество. С новия орган се цели централизация на управлението на правната помощ³⁹, за да се гарантира, че тя се предоставя в достатъчна степен и по еднакъв начин в цялата страна⁴⁰. Подготовката на дежурна служба за оказване на правна помощ, която стартира през 2019 г.⁴¹, е спряна, докато властите проучват възможностите за финансиране⁴².

Националната администрация на съдилищата продължи да оказва активна подкрепа на съдилищата по време на пандемията от COVID-19⁴³. Националната администрация на съдилищата положи особени усилия от началото на пандемията от COVID-19, за да подпомогне съдилищата в техния отговор на пандемията⁴⁴. Наред с другото, агенцията оказва съдействие в комуникацията при кризи, публикува ръководство за използването на дистанционни връзки по време на съдебни процеси и организира предоставянето на ИТ оборудване⁴⁵. Редовните срещи с ръководствата на съдилищата (вж. по-горе) им позволиха да обсъжда методи за решаване на конкретни проблеми и да споделя своя опит с колеги.

³⁶ Информация, предоставена от канцлера на правосъдието за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.; информация, получена в контекста на посещението във Финландия; Правителство на Финландия, Проучване на въздействието на таваните на доходите за ползване на държавна правна помощ.

³⁷ Програма на правителството на министър-председателя Санна Марин от 10 декември 2019 г. Приобщаваща и компетентна Финландия — социално, икономически и екологично устойчиво общество, стр. 93

³⁸ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10; информация, предоставена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението във Финландия.

³⁹ Правната помощ се предоставя от държавни служби за правна помощ, които са независими при изпълнението на основната си задача. За целите на предоставянето на административна подкрепа службите понастоящем са разделени на шест района.

⁴⁰ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 10;

⁴¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 4.

⁴² Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

⁴³ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 4.

⁴⁴ Информация, предоставена от Националната администрация на съдилищата, Върховния съд и от Финландската асоциация на съдиите по време на посещението във Финландия.

⁴⁵ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 30; информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

Ефикасност

Правосъдната система продължава да работи ефикасно⁴⁶. Правосъдната система се представя на средно ниво, когато става дума за очакваното време за разрешаване на граждански и търговски дела, както и на административни дела. Нивото на приключване за първата категория е намаляло донякъде от 2016 г., но все още остава на 100 %⁴⁷, докато нивото на приключване за административните дела е намаляло от 112 % през 2018 г. до 100 % през 2019 г.⁴⁸ Броят на висящите дела е особено малък за спорни граждански и търговски дела и среден за административни дела, което показва, че правосъдната система като цяло се справя добре с натовареността си⁴⁹. Въпреки че като цяло съдилищата са успели да продължат дейността си по време на пандемията от COVID-19, заинтересованите страни съобщават за забавяния в производствата, а някои съдилища понастоящем се сблъскват с натрупани за разглеждане дела⁵⁰.

II. УРЕДБА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Във Финландия няма специализирана агенция за борба с корупцията и отговорността за противодействие на корупцията е споделена между различни институции и органи. Сред тях са Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, полицията, данъчната администрация, Органът за защита на конкуренцията и потребителите, парламентарният омбудсман, канцлерът на правосъдието и др.⁵¹ Отдел „Наказателна политика и наказателно право“ към Министерството на правосъдието продължава да упражнява надзор върху превантивните усилия за противодействие на корупцията и да координира мрежата за борба с корупцията, в която участват представители на съответните министерства, полицията, прокуратурата, бизнеса, индустрията и неправителствените организации.

Възприятието сред експерти и ръководните кадри в търговските дружества е, че Финландия е една от най-слабо корумпираните държави в света. Според Индекса на Transparency International Finland („Прозрачност без граници“) за възприемане на корупцията за 2020 г. Финландия получава 85 точки от 100 възможни и се нарежда на 2^{ро} място в Европейския съюз и на 3^{то} в света.⁵² Това възприятие обаче се е влошило⁵³ през последните пет години⁵⁴.

⁴⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 4—5.

⁴⁷ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 12.

⁴⁸ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графика 13.

⁴⁹ Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2021 г., графики 6—16.

⁵⁰ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

⁵¹ Министерство на правосъдието, Борба с корупцията във Финландия.

⁵² Transparency International Finland („Прозрачност без граници“), Индекс за възприемане на корупцията за 2020 г. (2021 г.), стр. 2—3. Равнището на усещането за корупция се категоризира, както следва: ниско (усещането сред експертите и ръководните кадри в търговските дружества за корупцията в общественния сектор получава над 80 точки); относително ниско (между 79 и 69 точки), относително високо (между 68 и 55 точки), високо (под 54 точки).

⁵³ През 2015 г. оценката е 90 точки, а през 2020 г. — 85 точки. Резултатът се увеличава/намалява значително, ако разликата е повече от 5 точки; се подобрява/влошава, ако разликата е от 4 до 5 точки; се запазва сравнително стабилен, ако разликата е от 1 до 3 точки през последните пет години.

⁵⁴ Данните на Евробарометър за възприемането на корупцията и опита на гражданите и търговските дружества, отчетени миналата година, се актуализират на всеки две години. Най-актуалният набор от

Първата национална стратегия за борба с корупцията е приета на 27 май 2021 г.⁵⁵ През ноември 2019 г. работната група на министерско равнище по вътрешна сигурност и укрепване на върховенството на закона реши да предприеме по-нататъшни подготвителни действия за изготвяне на стратегия за борба с корупцията. На 23 април 2020 г. Министерството на правосъдието назначи група за подготовка и управление, която да изготви проект на стратегия за борба с корупцията и план за действие на Финландия за подобряване на ефективността на мерките за борба с корупцията и нейното предотвратяване⁵⁶. Стратегията е всеобхватна и включва както превантивни, така и реактивни аспекти, и има за цел да се засили борбата с корупцията, да се повишат осведомеността и превенцията, да се изяснят допълнително отговорностите и да се засили сътрудничеството между органите, да се подобри ефикасността на законодателството за борба с корупцията, както и на съответните изследвания⁵⁷. Стратегията е придружена от подробен план за действие за периода 2021—2023 г., в който се обхващат всички области на стратегията и се определят точните действия и отговорните органи. Самият подготвителен процес допринесе за повишаване на обществената информираност и за разширяване на консенсуса относно необходимостта от по-добро предоставяне на информация по темата⁵⁸.

Въпреки че няма специализирани звена за наказателно преследване на корупцията⁵⁹, **реформата на прокуратурата даде възможност за по-голяма специализация на отделните прокурори.** Преструктурирането на прокуратурата през 2019 г. подобри последователността на прокурорските практики и даде възможност за по-голяма специализация на прокурорите (вж. раздел I)⁶⁰. Понастоящем корупцията е област на компетентност на шестима специализирани прокурори. Освен това има 19 прокурори, които са се специализирали в преследването на престъпления, извършени по служба. Всички местни прокурори са компетентни да провеждат наказателно преследване по случаи на незначителна корупция⁶¹. Съобщава се, че сътрудничеството между органите, отговарящи за борбата с корупцията, е ефективно във всички области, като сътрудничеството се разширява и на регионално равнище⁶². Звеното за финансово разузнаване (ЗФР) участва активно в разследването на предполагаеми случаи на корупция.

данни е от Специално проучване на Евробарометър № 502 (2020 г.) и Експресно проучване на Евробарометър № 482 (2019 г.).

⁵⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 6; Министерство на правосъдието (27 май 2021 г.), съобщение за медиите, Борбата с корупцията трябва да бъде всеобхватна и дългосрочна.

⁵⁶ Министерство на правосъдието (2020 г.), съобщение за медиите, Работна група ще изготвя стратегия за борба с корупцията (Työryhmä valmistelee valmistelee korruptionvastaista strategiaa) (24 април 2020 г., на фински и шведски език).

⁵⁷ *Пак там.*

⁵⁸ Информация, предоставена от Министерството на правосъдието в контекста на посещението във Финландия.

⁵⁹ С изключение на едно звено в Главната прокуратура, специализирано в престъпления, извършени от полицейски служители, които могат да включват и корупция; информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

⁶⁰ Национална прокуратура (30 септември 2019 г.), съобщение за медиите, Националната прокуратура ще започне да функционира като единно бюро на 1 октомври.

⁶¹ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 16.

⁶² Информация, предоставена от Националната прокуратура и Националното бюро за разследване (което включва ЗФР) в контекста на посещението във Финландия.

Средногодишният брой на случаите на наказателно преследване на престъпления, свързани с корупция и икономически престъпления, е останал относително стабилен през десетгодишния отчетен период със средно десет случая годишно⁶³. През последните години много голям процент от делата за корупция са окончателно прекратени от съдилищата⁶⁴. Повечето от свързаните с корупция престъпления, които се преследват от властите, възникват в областта на икономическите престъпления.

Предприети са стъпки за преодоляване на недостатъците в предотвратяването, разкриването и наказателното преследване на подкупването на чужди длъжностни лица. ОИСР съобщава, че от 2017 г. насам не е разкрит, разследван или преследван случай на подкупване на чуждо длъжностно лице⁶⁵. Правителството посочва, че извършва цялостна оценка по въпроса и че е започнало превантивни дейности. В ход са програми за обучение на съдии, прокурори и служители на правоприлагащите органи⁶⁶. Финландия е разработила и подробно ръководство за малките и средните предприятия, което обхваща рисковете от корупция, включително подкупването на чуждо длъжностно лице⁶⁷. Ръководството има за цел да повиши информираността относно рисковете от корупция и последиците от нея за частния сектор при работа на вътрешния пазар или на международни пазари и да предостави на дружествата практически инструменти за справяне с корупцията.

Бяха изразени опасения относно рамката за разследване на членове на правителството. Министрите могат да бъдат подвеждани под отговорност за неправомерно поведение на длъжностно лице⁶⁸ само чрез специална конституционна процедура, при която решенията за повдигане на обвинения се вземат от парламента след изслушване на становището на Комисията по конституционно право⁶⁹. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) изрази загриженост относно ограничените правомощия за разследване и наказателно преследване в рамките на тази процедура⁷⁰, което би могло да създаде трудности в контекста на делата за корупция по високите етажи на властта.

На 7 май 2021 г. беше публикуван Кодексът за поведение на държавните служители и лицата с висши изпълнителни функции, в който се консолидират съществуващите насоки⁷¹. Досега етичната рамка за държавните служители беше

⁶³ Данни за периода 2010—2019 г., получени в контекста на посещението във Финландия.

⁶⁴ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

⁶⁵ ОИСР (2020 г.), Подкупване и корупция, ОИСР признава ангажимента на Финландия за борба с корупцията, но е загрижена за липсата на правоприлагане при подкупването на чужди длъжностни лица (20 октомври 2020 г.).

⁶⁶ ОИСР, Изпълнение на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването. Фаза 4: Писмен доклад за последващи действия във Финландия (2020 г.), стр. 5—7; информация, получена в контекста на посещението в страната.

⁶⁷ Министерство на икономиката и заестостта (2020 г.), Ръководство за борба с корупцията за МСП.

⁶⁸ Отговорността на министрите се регламентира от Конституцията, включително разпоредбите за деклариране и дисквалификация на външни задължения и интереси, както и от Закона за административното производство, където се прилагат разпоредбите за конфликт на интереси.

⁶⁹ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 20.

⁷⁰ Група държави срещу корупцията, Пети кръг на оценяване — Доклад за съответствие, параграф 39.

⁷¹ Правителство на Финландия (2021 г.), Кодекс за поведение на длъжностни лица (*Virkamieseettinen toimintaohje*); изготвянето на Кодекса за поведение е отразено в Доклада относно върховенството на

неконсолидирана и разпръсната между няколко закона⁷². В Кодекса за поведение се обединяват правилата за ценностите, общите задължения, допълнителните професии, подаръците и облагите, като той е задължителен за всички държавни служители, включително на висши ръководни длъжности, но без министрите⁷³. На 1 май 2021 г. Министерството на финансите актуализира и ръководството относно гостоприемството, облагите и подаръците, получавани от държавните служители⁷⁴. През есента на 2020 г. на министрите бяха предоставени насоки относно подаръците и тяхната регистрация⁷⁵.

Лобирането остава нерегулирано във Финландия и в момента се подготвя законодателство за регистър за прозрачност⁷⁶. Министерството на правосъдието наскоро публикува доклад, в който се разглеждат лобистките практики във Финландия⁷⁷. В доклада се посочва, че лобирането е широко разпространена практика, която често остава на тъмно. Специална парламентарна работна група продължава работата по законодателство за регистър за прозрачност⁷⁸ с цел подобряване на процеса на вземане на решения и повишаване на общественото доверие. Като първа стъпка се предвижда да се въведе задължение за регистрация на лобистите, които оказват влияние върху решенията на ниво централно управление, с изключение на местните и регионалните правителства, въпреки че по-късно обхватът може да бъде разширен⁷⁹. Законът за регистъра за прозрачност се очаква да влезе в сила през 2023 г., като целта е едновременно с това да се въведе електронен регистър⁸⁰.

Правителството подготвя законодателни предложения за по-строго регулиране на кадровата въртележка между държавния и частния сектор. Очаква се през есента на 2021 г. на парламента да бъде представено правителствено предложение за удължаване от шест на дванадесет месеца на периода на прекъсване за държавните служители⁸¹. По отношение на министрите в момента правителството подготвя законодателен проект за ограничаване на кадровата въртележка между държавния и частния сектор, за да се справи с потенциалните конфликти на интереси, възникващи след напускането на заеманата публична длъжност. Това предложение бе планирано да

закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 6.

⁷² Закон за длъжностните лица в централното управление; Закон за административното производство; Закон за откритост на държавните дейности; Наказателен кодекс на Финландия.

⁷³ Правителство на Финландия (2021 г.), Кодекс за поведение на длъжностни лица (*Virkamiesasettinen toimintaohje*); вж. и Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 6.

⁷⁴ Министерство на финансите (2021 г.), Относно гостоприемството, облагите и подаръците (*Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista*).

⁷⁵ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁷⁶ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 7—8.

⁷⁷ Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika и Tiensuu, Paul (2021 г.), Към по-открито лобиране: текущо състояние на лобирането във Финландия на равнището на централното управление (*Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021*), стр. 6.

⁷⁸ Министерство на правосъдието (2019 г.), Портал за информация относно правителствени проекти (регистър за прозрачност).

⁷⁹ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁸⁰ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁸¹ Министерство на правосъдието, информация относно предложението за изменение на Закона за държавните служители, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=797974c6-56bd-400f-b08d-be3a835b47ca>.

бъде внесено в парламента през пролетта на 2021 г.⁸² Феноменът кадрова въртележка между държавния и частния сектор е широко обсъждан поради няколко случая, отразени в националните медии. В законодателството продължава да няма определение за „конфликт на интереси“, въпреки че преди това бяха отправени препоръки за създаване или усъвършенстване на официална система за преглед на декларациите на министрите и оповестяванията на други лица, натоварени с висши изпълнителни функции⁸³.

Парламентарна работна група прави преглед на законодателството относно политическите партии и финансирането на изборите. Финансирането на политическите партии се контролира от Националната сметна палата⁸⁴. Съществуват обаче опасения, че настоящите правила съдържат вратички, които биха позволили да не се оповестява произходът на всички финансови вноски. Парламентарна работна група в рамките на Националната програма за демокрация прави преглед на развитието на законодателството в областта на изборите, партиите и тяхното финансиране и ще представи своя доклад през 2021 г.⁸⁵

Системата за деклариране на имущественото състояние е в процес на преразглеждане. Декларациите за имущественото състояние на висшите държавни служители се регулират от Закона за длъжностните лица в централното управление⁸⁶. Очаква се през 2021 г. в парламента да бъде внесено законодателно изменение, което би разширило обхвата на задължението за деклариране на имущественото състояние и за специалните съветници на министрите⁸⁷. Предвиждат се също така изменения за държавните служители, които да ограничат правото им на преценка по отношение на информацията, която да бъде включена в декларацията им за интереси, и степента, до която информацията трябва да се смята за подходяща за оценяване на способността им да изпълняват задълженията си по независим начин⁸⁸.

Подготвя се законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности. Няма общо законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а случаите на докладвани нарушения на закона се разглеждат в рамките на конкретно законодателство, като например в областта на трудовото и наказателното право. Понастоящем Финландия подготвя ново законодателство за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, за да приложи на национално равнище Директивата на ЕС за защита на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза⁸⁹. Очаква

⁸² Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 16.

⁸³ Група държави срещу корупцията, Пети кръг на оценяване — Доклад за оценка, препоръка iii); Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 8.

⁸⁴ Национална сметна палата, Надзор върху финансирането на предизборните кампании и политическите партии.

⁸⁵ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁸⁶ Закон за длъжностните лица в централното управление 750/1994, чл. 8а; Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 8.

⁸⁷ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁸⁸ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 17.

⁸⁹ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 18.

се то да влезе в сила в средата на декември 2021 г. Междувременно през март 2021 г.⁹⁰ Министерството на финансите назначи работна група, която да подготви технически канал за докладване на нередности към правителствени организации, което е свързано с прилагането на Директивата на ЕС относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Законодателството за борба с корупцията и другите мерки са прилагани както обикновено по време на пандемията от COVID-19. Националната следствена служба следи и анализира въздействието на пандемията от COVID-19 върху корупцията. Като се има предвид, че по принцип корупцията не се разглежда като основен проблем във финландския здравен сектор, отговорните органи са наясно с повишеното ниво на риск по време на пандемията от COVID-19 и под ръководството на Министерството на финансите в сътрудничество с общините се разработва стратегия за по-добри и устойчиви практики за възлагане на обществени поръчки с цел намаляване на риска⁹¹.

III. МЕДИЕН ПЛУРАЛИЗЪМ И СВОБОДА НА МЕДИИТЕ

Във Финландия свободата на словото е защитена от Конституцията, която гарантира и достъпа до публични документи. Във Финландия се изисква от доставчиците на медийни услуги да предоставят публично достъпна информация относно своята структура на собственост. Задачите и правомощията на Финландската агенция по транспорта и съобщенията (Traficom), медийния регулаторен орган, са гарантирани от закона. Прието е законодателство с цел транспониране на преработената Директива за аудио-визуалните медийни услуги⁹².

Медийният регулаторен орган — Финландската агенция по транспорта и съобщенията (Traficom) — функционира независимо и ефективно, но икономическото му положение продължава да бъде предизвикателство⁹³. Съгласно последното издание на мониторинга на медийния плурализъм (ММП за 2021 г.) медийният регулатор е оценен като справедлив и прозрачен. Според ММП рисковете са повишени само поради частичния бюджетен контрол на правителството върху Агенцията и недостатъчния ѝ бюджет⁹⁴. Органът е съобщил за потенциални

⁹⁰ Министерство на финансите (25 март 2021 г.), Сформиран е работна група за създаване на канал за лица, сигнализиращи за нередности.

⁹¹ Информация, предоставена от Министерството на финансите в контекста на посещението във Финландия.

⁹² От първия си доклад през 2002 г. „Репортери без граници“ непрекъснато поставя Финландия сред първите пет държави в годишния индекс за свобода на печата, като в момента тя заема второ място в света и първо място сред държавите — членки на ЕС.

⁹³ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 9, и информация, предоставена от Traficom в контекста на посещението във Финландия през 2021 г. В този контекст следва да се отбележи, че съгласно преработената Директива за аудио-визуалните медийни услуги (AVMSD) се изисква държавите членки да „гарантират, че националните регулаторни органи или служби разполагат с подходящи финансови и човешки ресурси и изпълнителни правомощия с цел ефективно изпълнение на техните функции и допринасяне към дейността на ERGA.“ Член 30, параграф 4 от Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги, изменена с Директива 2018/1808/ЕС.

⁹⁴ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Финландия, стр. 8.

съкращения на до 56 души от близо 1000 души персонал⁹⁵. Въпреки тези предизвикателства наскоро Traficom отбеляза леко подобрение в човешките ресурси за изпълнение на задачите си по медиен надзор. На свой ред Националният аудио-визуален институт, друг независим медиен орган с по-специализирани функции⁹⁶, отчита леко подобрение на ресурсите си в сравнение с предходната година, като е успял да наеме нови служители.

Новото законодателство подобри прозрачността на собствеността върху медиите⁹⁷. Като част от националното транспониране на преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги (AVMSD)⁹⁸, през януари 2021 г.⁹⁹ във Финландия влязоха в сила нови разпоредби, които задължават доставчиците на медийни услуги да предоставят публично достъпна информация относно структурата на своята собственост. Преди това не съществуваша специфични за медиите правила, регулиращи прозрачността на собствеността върху медиите, въпреки че доброволното оповестяване беше често срещано, а общите правила за публичност на дружествата с ограничена отговорност се прилагаха спрямо медийните дружества¹⁰⁰. В мониторинга на медийния плурализъм се отбелязва, че концентрацията на новинарски медии във Финландия продължава да бъде много висока¹⁰¹.

Правителството отпусна помощ под формата на безвъзмездни средства в опит да помогне на медийния сектор да преодолее извънредното положение във връзка с COVID-19. През октомври 2020 г. правителството отпусна безвъзмездни средства в размер на 7,5 милиона евро, насочени към подпомагане на засегнати от пандемията от COVID-19 медии за производство на съдържание и към увеличаване на предлагането на разнообразно журналистическо съдържание, както и към насърчаване на журналистиката на местно, регионално и национално равнище¹⁰². Безвъзмездните средства бяха отпуснати на всички медийни дружества, които отговаряха предимно на икономически критерии и представиха също така доказателства за спад в продажбите на реклама, но заинтересованите страни посочват, че някои средни по размер медийни дружества не са могли да изпълнят всички критерии за допустимост¹⁰³. Работна група,

⁹⁵ YLE (12 май 2021 г.) Traficom irtisanoo enintään 56 henkeä; освен медиите, областите на компетентност на Traficom включват услуги за водачи на моторни превозни средства, услуги за транспортни системи, цифрови връзки и Национален център за киберсигурност на Финландия.

⁹⁶ Освен че класифицира аудио-визуалните програми с цел закрила на малолетните и непълнолетните, Националният аудио-визуален институт има законово задължение (Закон за Националния аудио-визуален институт 1434/2007) да насърчава медийното образование.

⁹⁷ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 9.

⁹⁸ Член 5 от преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги.

⁹⁹ Закон за електронните съобщителни услуги 917/2014, член 4а; Регионален закон (2011 г.: 95) относно радио и телевизионната дейност, член 5, както е изменен със Закон на Оланд 2020/119.

¹⁰⁰ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 9.

¹⁰¹ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Финландия, стр. 9.

¹⁰² Правителствената наредба за държавните субсидии за насърчаване на журналистическото съдържание през 2020 г. (679/2020) е достъпна тук: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200679>; Финландска агенция по транспорта и съобщенията Traficom (21 декември 2020 г.) (<https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/journalismin-edistamiseen-myonnetaan-koronatukea-75-miljoonaa-euroa>).

¹⁰³ Финландска медийна федерация (23 декември 2020 г.) (<https://www.medialiitto.fi/uutiset/journalismin-edistamiseen-myonnettiin-tukea-236-tiedotusvalineelle/>) и информация, получена в контекста на посещенията във Финландия.

назначена от Министерството на транспорта и комуникациите, ще проучва дали би могъл да се въведе по-постоянен механизъм за подпомагане на журналистиката във Финландия¹⁰⁴.

В отговор на правителствената програма Министерството на правосъдието планира да актуализира Закона за откритост на държавните дейности¹⁰⁵. Правителството ще прецени, наред с другото, дали законът би могъл да се прилага за данни и информация в по-общ смисъл и дали обхватът му следва да бъде разширен, за да обхване юридически лица, притежавани или контролирани от публичния сектор¹⁰⁶. Ще се засили и спазването на закона¹⁰⁷. През последните години продължава да се наблюдава тенденция към по-строго тълкуване на правилата от страна на някои органи, включително полицията¹⁰⁸. Министерството на правосъдието е назначило работна група, която до юни 2023 г. постепенно да оцени и изясни достатъчността на обхвата и евентуалните недостатъци на действащото законодателство, и да предложи решения. В оценката ще бъдат разгледани структурните промени, както и цифровизацията. По-късно през 2021 г. работната група ще представи предложение за това дали има необходимост от спешни промени в законодателството¹⁰⁹. Тази инициатива като цяло се приветства от неправителствените организации. Налице е и призив за по-добър баланс между защитата на неприкосновеността на личния живот и достъпността на информацията от обществен интерес¹¹⁰.

Подготвят се няколко правни реформи за справяне с онлайн тормоза над журналисти¹¹¹. Министерството на правосъдието публикува правителствено предложение за изменение на Наказателния кодекс, което да позволи на прокурорите в определени случаи да повдигат обвинения от името на жертвата за незаконни заплахи и посегателства. Изменението има за цел да се справи с уязвимото положение на журналистите на свободна практика и лицата, изпълняващи публични функции, и се очаква да влезе в сила през есента на 2021 г.¹¹² За да се справи със словото на омразата, насочено към жени журналисти, Министерството на правосъдието започна да подготвя и друга промяна в Наказателния кодекс, с която полът да бъде добавен към мотивите,

¹⁰⁴ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 21.

¹⁰⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 10.

¹⁰⁶ Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 24—25.

¹⁰⁷ Правителство на Финландия (2019 г.), Манифест на правителството „Приобщаваща и компетентна Финландия — социално, икономически и екологично устойчиво общество“.

¹⁰⁸ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 10; информация, предоставена в контекста на посещението в страната през 2021 г., напр. от Съюза на журналистите, Финландската медийна асоциация и Съвета на средствата за масова информация.

¹⁰⁹ Информация относно законодателния процес, достъпна на <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>

¹¹⁰ Министерство на правосъдието (2020 г.), Обобщение на становищата относно разширяването на обхвата на Закона за откритостта на държавните дейности, (*Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen — lausuntotiivistelmä*), стр. 13; информация, получена в контекста на посещението в страната.

¹¹¹ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 9; Информация, предоставена от Финландия за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., стр. 24—25.

¹¹² Повече информация относно изменението е налична на адрес [HE 226/2020 vp \(eduskunta.fi\)](https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2019) и <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM045:00/2019>.

които представляват основание за увеличаване на наказанието за (всяко) престъпление¹¹³. Изглежда, че журналистическата общност до голяма степен приветства тези действия, особено когато става въпрос за справяне с онлайн заплахите¹¹⁴. Освен това правителството обмисля необходимостта от засилване на ограничителните заповеди, които могат да защитят живота, здравето, свободата или спокойствието на дадено лице, като забранят на някой друг да контактува с него и предотвратят евентуални престъпления. Правителството проучва дали настоящата законодателна рамка се справя в достатъчна степен с онлайн кампаниите на омразата, както и възможностите за подобряване на ефективността на ограничителните заповеди и намаляване на броя на нарушенията¹¹⁵. Съюзът на журналистите заедно с медиите и браншовите асоциации управлява фонд за подпомагане на журналисти, които са били обект на заплахи и други форми на тормоз¹¹⁶. След Доклада относно върховенството на закона за 2020 г. в платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите¹¹⁷ не са публикувани нови сигнали за Финландия, но в ММП за 2021 г. се съобщава, че журналистите все по-често са обект на тормоз онлайн, най-вече чрез заплахи и клеветнически кампании, и особено жените журналисти са подложени на словесни обиди, основани на пола, и заплахи за сексуализирано насилие¹¹⁸.

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

Финландия е еднокамерна, парламентарна демокрация, в която законодателните предложения могат да произтичат от правителството или от парламента (макар че на практика повечето закони се основават на правителствени предложения). При липсата на Конституционен съд *предварителният* контрол за конституционност се извършва от канцлера на правосъдието, който е към правителството, и от Комисията по конституционно право — парламентарна комисия¹¹⁹, които оценяват конституционността на предложенията, представени в парламента. Освен това всички съдилища могат да осъществяват *последващ* контрол за конституционност в конкретни случаи¹²⁰. Канцлерът на правосъдието, Центърът за правата на човека и парламентарният омбудсман играят важна роля в системата, основана на принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване.

¹¹³ Повече информация относно изменението е налична на адрес [HE 7/2021 vp \(eduskunta.fi\) и https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM024:00/2019](https://eduskunta.fi/HE_7/2021_vp_(eduskunta.fi)_и_https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM024:00/2019)

¹¹⁴ Отговори от обществената консултация на Министерството на правосъдието относно инициативите (вж. бележки под линия 112 и 113), както и информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

¹¹⁵ Правителство на Финландия (2020 г.), Доклад на назначения от правителството докладчик относно кампаниите на омразата, Систематичен тормоз и посегателство: оценка на законодателството. Повече информация за работната група по въпросите на ограничителните заповеди е налична на адрес: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2020>

¹¹⁶ Съюзът на журналистите във Финландия (3 декември 2019 г.) стартира фонд за подкрепа на журналисти.

¹¹⁷ Платформа на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.

¹¹⁸ Мониторинг на медийния плурализъм за 2021 г., доклад за Финландия, стр. 15.

¹¹⁹ Комисията се състои от членове на парламента и редовно изслушва независими експерти по конституционно право.

¹²⁰ Съгласно член 106 от Конституцията, ако в дело пред съда прилагането на законодателен акт се окаже в неопровержим конфликт с Конституцията, съдът ще даде предимство на Конституцията.

Планът за действие за 2020 г. за по-добро регулиране има за цел да се подобряват качеството, планирането и прозрачността на законодателството. През август 2020 г. правителството прие план за действие за по-добро регулиране с цел по-нататъшно подобряване на качеството и прозрачността на процеса на изготвяне на законодателни актове¹²¹. В плана се предвиждат дейности за подобряване на систематичното планиране на законодателството, за по-нататъшно развитие на прозрачността и на консултациите със заинтересованите страни, за разработване на оценки на въздействието и на систематичен подход към *последващи* оценки, както и увеличаване на ползите от технологиите и цифровизацията в законодателния процес. Планът за действие е подкрепен от план за изпълнение¹²².

Използването на извънредни правомощия и други мерки в контекста на пандемията от COVID-19 са били последователно предмет на предварителен конституционен контрол¹²³. Упражняването на извънредни правомощия е позволено само при извънредно положение, което може да бъде обявено от правителството съвместно с президента. Приемането на извънредни мерки се извършва на няколко етапа и подлежи на одобрение от парламента и на контрол за конституционност от страна на канцлера на правосъдието и Комисията по конституционно право¹²⁴. Използването на извънредни правомощия се обуславя от няколко изисквания, като например необходимост и пропорционалност, и трябва да бъде ограничено във времето. След прилагането на извънредните правомощия между 16 март и 16 юни 2020 г.¹²⁵ отново беше обявено извънредно положение между 1 март 2021 г. и 27 април 2021 г.¹²⁶ Повечето от мерките, предприети в контекста на пандемията от COVID-19, са приети въз основа на обикновеното законодателство¹²⁷. Канцлерът на правосъдието отбелязва, че като цяло принципите на върховенството на закона се спазват добре, въпреки че са открити някои проблеми, като например прекалено широкото прилагане на обикновеното законодателство и недостатъчната аргументация на извънредните мерки в някои случаи¹²⁸. Комисията по конституционно право обърна внимание на

¹²¹ План за действие за по-добро регулиране.

¹²² Достъпен на адрес: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/4674d456-c494-48b3-b693-0b419e224882/LIITE_20200818131744.pdf.

¹²³ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 11—12;

¹²⁴ Мярката се приема в рамките на двуетапна процедура, при която правителството първо приема постановление за прилагане, в което се посочват правомощията, които трябва да бъдат упражнени, и което трябва да бъде издадено за ограничен период от време — до 6 месеца. Канцлерът на правосъдието извършва контрол за конституционност на постановлението. След това постановлението се внася в парламента за одобрение или отмяна, като подлежи на проверка от няколко парламентарни комисии, включително от Комисията по конституционно право, чието становище е окончателно. Ако постановлението бъде одобрено, правителството може да приеме постановление за изпълнение, в което се посочва как ще се прилагат правомощията. Постановлението за изпълнение се преразглежда от канцлера на правосъдието и се представя на парламента за одобрение или отхвърляне.

¹²⁵ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 11.

¹²⁶ Решения на правителството VNK/2021/21 от 1 март 2021 г. и VNK/2021/48 от 27 април 2021 г.

¹²⁷ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия. Редица изменения на законодателството бяха приети в съответствие с обикновената законодателна процедура с някои изменения, като например по-кратък процес на консултации. Те бяха в сила за определен период от време, обикновено до края на юни или декември, и бяха удължавани или преиздавани с продължаването на пандемията от COVID-19.

¹²⁸ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

необходимостта от задълбочен преглед на регулирането на извънредното положение след края на настоящите извънредни обстоятелства¹²⁹.

Очаква се в парламента да бъде внесен закон за изясняване на разпределението на правомощията между канцлера на правосъдието и парламентарния омбудсман¹³⁰. Канцлерът на правосъдието и парламентарният омбудсман са двамата независими пазители на законността и основните права, предвидени в Конституцията на Финландия. Те изпълняват сходни и равностойни задачи по надзор на дейността на органите на държавната власт и по наблюдение на спазването на принципите на законността и на върховенството на закона при упражняване на държавна власт от страна на правителството, държавните институции и съдилищата¹³¹, въпреки че на практика съществува известна специализация¹³². През 2018 г. започна реформа, чиято цел е да се намали припокриването на задачите на институциите и да се даде възможност за тяхната по-нататъшна специализация. Пандемията от COVID-19 забави приемането на реформата, която се очакваше да бъде представена на парламента през есента на 2021 г.¹³³ Реформата беше активно насърчавана както от парламентарния омбудсман, така и от канцлера на правосъдието, с оглед и на очакваното подобряване на ефективността при изпълнението на техните задачи. В контекста на пандемията от COVID-19 се наблюдава значително увеличение на натовареността, тъй като това предизвика редица жалби, адресирани до двете институции, срещу приети от властите мерки и наложи канцлерът на правосъдието да извърши предварителен контрол за законосъобразност на законодателството, свързано с пандемията от COVID-19¹³⁴.

Новият Консултативен съвет за политиката на гражданското общество, който играе важна роля за пространството на гражданското общество, ще бъде избран през есента. Смята се, че пространството за гражданското общество във Финландия е отворено и свободно¹³⁵. В допълнение към официалните консултации относно новото законодателство съществува дългогодишна традиция на участие на организациите на гражданското общество в изготвянето на правителствените политики, въпреки че степента на тяхното участие е различна в зависимост от правителствените институции¹³⁶. Един от механизмите за включване на гражданското общество в процеса на вземане на решения е Консултативният съвет за политиката на гражданското общество — платформа, която има за цел да насърчи взаимодействието между публичните органи и гражданското общество и да подобри рамката за гражданско общество. Съветът е съставен от представители на организации на

¹²⁹ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

¹³⁰ Доклад относно върховенството на закона за 2020 г., Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона във Финландия, стр. 12.

¹³¹ И двата органа могат да повдигнат обвинение срещу съдия за незаконно поведение при изпълнение на служебните му задължения.

¹³² Канцлерът на правосъдието се назначава от президента на Републиката и има конкретни отговорности за надзор върху дейността на правителството. Омбудсманът се избира от парламента и има широки правомощия за проследяване на жалби от страна на граждани. Освен това канцлерът на правосъдието осигурява предварителен контрол за законосъобразност на законопроекта, който предстои да бъде внесен в парламента.

¹³³ Информация, получена в контекста на посещението в страната.

¹³⁴ Информация, предоставена от канцлера на правосъдието за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г.; информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

¹³⁵ Оценка от Световния алианс за гражданско участие (CIVICUS); оценките са по скала, включваща пет категории, определени като: отворено, ограничено, възпрепятствано, потиснато и затворено.

¹³⁶ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

гражданското общество¹³⁷ и на няколко правителствени органа. Съветът дава препоръки относно политиката на гражданското общество, които според него надлежно се взимат предвид от властите¹³⁸. Мандатът на предишния съвет изтече през февруари 2021 г., а новият съвет ще бъде избран през есента на 2021 г. Работата на предишният съвет беше фокусирана върху две основни области, а именно укрепването на автономията на организациите на гражданското общество и въздействието на глобализацията върху организациите на гражданското общество.

¹³⁷ Целта е да се представлява възможно най-широк кръг от организации на гражданското общество.

¹³⁸ Информация, получена в контекста на посещението във Финландия.

Приложение I: Списък с източници по азбучен ред*

* Списъкът на становища и коментари, получени в контекста на консултациите за Доклада относно върховенството на закона за 2021 г., е публикуван на уебсайта (<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>).

Civicus, Monitor tracking civic space — Finland (<https://monitor.civicus.org/country/finland/>).

Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika and Tiensuu, Paul (2021 г.), *Towards more open lobbying: Current state of lobbying in Finland at central government level*, (Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021)

(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

YLE (12 май 2021 г.), *Traficom will lay off up to 56 people* (Traficom irtisanoo enintään 56 henkeä) (<https://yle.fi/uutiset/3-11929800>).

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Генерална дирекция „Комуникации“ (2020 г.), *Special Eurobarometer 502: corruption*.

Група държави срещу корупцията (2017 г.), *Fifth Evaluation Round — Evaluation Report on Finland on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.

Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 г. за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги).

Европейска комисия (2020 г.), *Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Finland*.

Европейска комисия (2021 г.), *EU Justice Scoreboard*.

Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (CEPEJ) към Съвета на Европа (2020 г.), *Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States*.

Европейска мрежа на съдебните съвети (2021 г.), *ENCJ Contribution for the 2021 European Commission Rule of Law report*

Канцлер на правосъдието (2021 г.), *Contribution for the 2021 Rule of Law Report*.

Министерство на икономиката и заетостта (2020 г.), *Anti-corruption Guide for SMEs* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162227>).

Министерство на правосъдието (2019 г.), *Gateway to Information on Government Projects (Transparency Register)* (<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM033:00/2019>).

Министерство на правосъдието (2019 г.), *Press release, Preparation of transparency register begins* (12 March 2019) (https://oikeusministerio.fi/-/avoimuusrekisterin-valmistelu-alkaa?languageId=en_US).

Министерство на правосъдието (2020 г.), *Press release, Working group to prepare an anti-corruption strategy* (Työryhmä valmistelee korruptionvastaista strategiaa), (24 April 2020, in Finnish and Swedish) (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/tyoryhma-valmistelee-korruptionvastaista-strategiaa>).

Министерство на правосъдието (2020 г.), *Summary of opinions on the enlarging of scope of the Act on the Openness of Government Activities* (Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen –

lausuntotiivistelmä 2020:13)

(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162509/OM_2020_13_ML.pdf?sequence=1).

Министерство на правосъдието (2021 г.), Press release, *Corruption must be fought in a comprehensive and long-term manner* (Korruptiota torjutaan kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti) (https://oikeusministerio.fi/sv/-/korruption-ska-bekampas-pa-ett-overgripande-och-langsiktigt-satt?languageId=fi_FI).

Министерство на правосъдието, *Combating corruption in Finland* ([Combating corruption in Finland — Anti-corruption.fi](https://anti-corruption.fi) ([korruptiontorjunta.fi](https://anti-corruption.fi))).

Министерство на финансите (2021 г.), *A working group established to create a channel for whistleblowers* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3476e3a2-b415-4704-b68a-1a451c15bf6b/ad5d57c2-418f-4652-9daf-71fc01b821d0/ASETTAMISPAATOS_20210429060832.pdf).

Министерство на финансите (2021 г.), *On hospitality, benefits and gifts* (Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista) ([Määräys tai Ohje \(vm.fi\)](https://vm.fi)).

Национална прокуратура (2019 г.), Press release, *The National Prosecution Authority will start to operate as a single bureau on 1 October*, (30 September 2019), (<https://syyttajalaitos.fi/en/-/syyttajalaitos-aloittaa-toimintansa-yhtena-virastona-1-lokakuuta>).

Национална прокуратура (2021 г.), *Financial Statements of the National Prosecution Service for 2020* (Syyttäjälaitoksen tilinpäätös 2020).

Национална сметна палата, *Oversight of Election Campaign and Political Party Financing* ([Oversight of Election Campaign and Political Party Financing](https://vaalirahoitusvalvonta.fi) (vaalirahoitusvalvonta.fi)).

ОИСР (2017 г.), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 two-year follow-up report: Finland* (<https://www.oecd.org/corruption/Finland-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>).

ОИСР (2020 г.), *Bribery and corruption news, OECD recognises Finland's commitment to combat corruption, but is concerned about lack of foreign bribery enforcement* (20 October 2020) (<https://www.oecd.org/corruption/oecd-recognises-finland-s-commitment-to-combat-corruption-but-is-concerned-about-lack-of-foreign-bribery-enforcement.htm>).

ОИСР (2020 г.), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 written follow-up report by Finland* ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB\(2019\)3/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB(2019)3/FINAL&docLanguage=En)).

Правителство на Финландия (2019 г.), *Government manifesto Inclusive and competent Finland — a socially, economically and ecologically sustainable society*.

Правителство на Финландия (2020 г.), *Action Plan on Better Regulation* (Paremmän sääntelyn toimintaohjelma) (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/paremman-saantelyn-toimintaohjelmalla-tehostetaan-lainvalmistelua>).

Правителство на Финландия (2020 г.), *Implementation Plan on Action Plan on the Better Regulation* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/4674d456-c494-48b3-b693-0b419e224882/LIITE_20200818131744.pdf).

Правителство на Финландия (2020 г.), *Report of the Government-appointed rapporteur on hate campaigns, Systematic harassment and targeting: an assessment of the legislation* (Järjestelmällinen häirintä ja maallittaminen: Lainsäädännön arviointia) (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162579>).

Правителство на Финландия (2020 г.), *Study on the impact of public legal aid revenue ceilings* (Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista) (<https://tietokayttoon.fi/-/selvitys-julkisen-oikeusavun-tulorajojen-vaikutuksista>).

Правителство на Финландия (2021 г.), Code of conduct for officials (*Virkamieseettinen toimintaohje*) (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163089>).

Правителство на Финландия (2021 г.), *Input from Finland for the 2020 Rule of Law Report*

Прозрачност без граници (Transparency International) (2021 г.), Corruption Perceptions Index 2020.

Репортери без граници – Финландия (Reporters without Borders – Finland) (<https://rsf.org/en/finland>).

Съвет на Европа, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists — Finland (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/finland>).

Съюз на журналистите във Финландия (3 декември 2019 г.), *Journalists' Support Fund launched* (<https://journalistiliitto.fi/en/journalists-support-fund-launched/>).

Център за плурализъм и свобода на медиите (2021 г.), *Media pluralism monitor 2021* (<https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

Приложение II: Посещение в страната: Финландия

През март 2021 г. службите на Комисията проведоха виртуални срещи с:

- Мрежата за сътрудничество в борбата с корупцията
- председателя на бившия Консултативен съвет за политиката на гражданското общество
- канцлера на правосъдието
- Съвета на средствата за масова комуникация във Финландия
- Звеното за финансово разузнаване
- Финландската асоциация на съдиите
- Финландската адвокатска колегия
- Финландската медийна асоциация
- Съвета за съдебно обучение
- Министерството на икономиката и заетостта
- Министерството на финансите
- Министерството на правосъдието
- Министерството на транспорта и комуникациите
- Министерството на социалните въпроси и здравеопазването
- Националния аудио-визуален институт
- Националното бюро за разследване
- Националната администрация на съдилищата
- Националната прокуратура
- парламентарния омбудсман
- Канцеларията на министър-председателя
- Върховния съд
- Traficom
- „Прозрачност без граници — Финландия“ (Transparency International Finland)
- Съюза на финландските журналисти.

* Комисията се среща и със следните организации в редица срещи по хоризонтални въпроси:

- Амнести Интернешънъл (Amnesty International)
- Центъра за репродуктивни права
- CIVICUS – Световния алианс за гражданско участие
- Съюза за граждански свободи за Европа
- „Гражданско общество Европа“ (Civil Society Europe)
- Конференцията на европейските църкви
- EuroCommerce
- Европейския център за нестопанско право
- Европейския център за свобода на печата и медиите
- Европейския граждански форум
- Европейската федерация на журналистите
- Европейското партньорство за демокрация
- Европейския младежки форум
- „Защитници на предна линия“ (Front Line Defenders)
- Фондацията за защита на правата на човека (Human Rights House)
- Организацията за наблюдение на правата на човека (Human Rights Watch)
- Международната организация за защита на правата на ЛГБТ – Европа (ILGA-Europe)

- Международната комисия на юристите
- Международната федерация по правата на човека
- Европейската мрежа на Международната федерация за планирано родителство (IPPF EN)
- Международния институт по печата
- Нидерландския хелзинкски комитет
- Европейския институт по политика към „Отворено общество“
- Екипа на проект за застъпничество на благотворителната дейност (Philanthropy Advocacy)
- Международната организация за подкрепа на защитниците на правата на човека (Protection International)
- „Репортери без граници“
- Асоциация „Прозрачност без граници“ ЕС (Transparency International EU)