



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 325 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Finland**

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{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) 318 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) 326 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Det finske retssystem er kendetegnet ved en konsekvent høj grad af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed blandt både virksomheder og den brede offentlighed. Den nylige oprettelse af en uafhængig national domstolsforvaltning, der har overtaget opgaver vedrørende forvaltningen af domstolene fra justitsministeriet siden januar 2020, sigter mod yderligere at styrke retsvæsenets uafhængighed. Desuden har en nylig omstrukturering af den nationale anklagemyndighed til formål at gøre anklagemyndighedens praksis mere effektiv og konsekvent. Der er stadig visse udfordringer i forbindelse med digitaliseringen af retssystemet.

Ifølge undersøgelser opfattes Finland som et af de mindst korrupte lande i EU og resten af verden. Landet har en administrativ kultur præget af gennemsigtighed og åbenhed med henblik på at bekæmpe korruption. Finske offentlige institutioner har opbygget et ry for at have en gennemsigtig forvaltning og en pålidelig og velfungerende ramme for forebyggelse af korruption. Etableringen af en særlig regeringsstrategi til bekæmpelse af korruption har været under drøftelse i flere år, men en sådan strategi er endnu ikke vedtaget. Der findes i øjeblikket ingen specifikke regler til regulering af kontakter mellem de øverste administrative funktioner og tredjeparter og lobbyister, og der gælder ingen indberetnings- eller oplysningskrav for dem, der søger at påvirke regeringens handlinger og politikker. Der arbejdes dog med foranstaltninger til fremme af etik og gennemsigtighed. Finland er i færd med at træffe foranstaltninger til regulering af lobbyvirksomhed og begrænsning af "svingdørsproblematikken". I marts 2020 blev der nedsat en arbejdsgruppe i parlamentet med henblik på at oprette et åbenhedsregister vedrørende lobbyvirksomhed, som skal supplere lovgivningen om åbenhed i forvaltningen og styrke den administrative gennemsigtighed.

Det er internationalt anerkendt, at der er et højt niveau af pressefrihed i Finland. Mediemyndighedens opgaver og beføjelser er sikret ved lov, selv om den rapporterer om visse udfordringer med hensyn til ressourcer. Selv om der på nuværende tidspunkt ikke findes nogen mediespecifikke regler for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab, eksisterer der i praksis et rimeligt niveau af gennemsigtighed i kraft af frivillige oplysninger og generelle regler for offentliggørelse for selskaber med begrænset ansvar. Regeringen overvejer en reform for yderligere at udvide den forfatningsmæssigt sikrede adgang til dokumenter. Desuden er regeringen begyndt at overveje foranstaltninger til sikring af en mere effektiv beskyttelse af journalister mod ulovlige trusler og målrettede angreb på internettet, hvilket er et fænomen, der er blevet observeret de seneste år. Der er ikke rapporteret om fysiske trusler mod journalister.

Processen for vedtagelse af lovgivning omfatter en flertrinsprocedure med konsekvensanalyse og høringsprocedurer. I forbindelse med de seneste reformer vedrørende retssystemet har man fulgt en inklusiv proces med inddragelse af domstolene. Derudover er der i øjeblikket en reformproces i gang for at afklare de delvist overlappende mandater fra justitskansleren og ombudsmanden, som er to centrale uafhængige myndigheder, der beskæftiger sig med beskyttelse af grundlæggende rettigheder. I denne forbindelse er der planlagt et lovforslag, der skal forelægges for parlamentet i efteråret 2020. Der er iværksat et nationalt demokratiprogram for yderligere at forbedre rammerne for civilsamfundet og deltagelsesdemokratiet.

I. RETSSYSTEMET

Det finske retsvæsen består af de almindelige domstole med 20 distriktsdomstole¹, fem appeldomstole og den øverste domstol, og forvaltningsdomstole med seks regionale forvaltningsdomstole og den øverste forvaltningsdomstol. Der er tre domstole med særlig kompetence². Den uafhængige nationale domstolsforvaltning er ansvarlig for forvaltning af domstolene, herunder administration af budgetter, bygninger og IKT-systemer³. Det uafhængige dommerudnævnelsesudvalg⁴ udarbejder forslag til udnævnelser af dommere til regeringen, mens forslag til dommere til den øverste domstol og den øverste forvaltningsdomstol kommer fra disse domstole selv⁵. Dommere udnævnes formelt af republikkens præsident⁶. Den nationale anklagemyndighed er en uafhængig statslig myndighed⁷, der ledes af en rigsadvokat, som udpeges af præsidenten efter forslag fra justitsministeriet og kan afskediges eller suspenderes af regeringen⁸. Det finske advokatsamfund er det offentlige organ, der har til opgave at føre fagligt tilsyn med advokater⁹.

Uafhængighed

Det finske retssystem er kendetegnet ved en meget høj grad af opfattet uafhængighed. Opfattelsen af domstolenes og dommernes uafhængighed er konsekvent meget høj, idet 84 % af den brede offentlighed og 85 % af virksomhederne opfatter den som værende "rimelig god" eller "meget god" — disse tal har været stabile med små forbedringer siden 2016 hvad angår den brede offentlighed. For virksomhederne har tallene ligget stabilt på et højt niveau siden 2010¹⁰. På trods af disse høje grader af retsvæsenets opfattede uafhængighed har Finland for nylig gennemført reformer for yderligere at styrke de strukturelle garantier for retsvæsenets uafhængighed.

Der er oprettet et nyt, uafhængigt organ med henblik på at sikre retsvæsenets uafhængighed. Den nationale domstolsforvaltning, der tiltrådte i januar 2020, er et uafhængigt organ, der er ansvarligt for forvaltningen af domstolene, og som har overtaget opgaver, der tidligere blev udøvet af justitsministeriet. Forvaltningen blev oprettet gennem en ændring af domstolsloven, som blev vedtaget i februar 2019¹¹, og er uafhængig af

¹ Antallet af distriktsdomstole blev reduceret fra 27 til 20 i 2019 for at fordele arbejdsbyrden og ressourcerne mere ligeligt mellem distriktsdomstolene.

² Markedsdomstolen, arbejdsretten og forsikringsdomstolen. CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

³ Domstolsloven, kapitel 19a, national domstolsforvaltning.

⁴ Den har tolv medlemmer — ni dommere fra forskellige domstolsniveauer, som foreslås af domstolene, og tre medlemmer, som ikke er dommere (én advokat, én anklager og ét medlem, der repræsenterer juridisk forskning og uddannelse). Alle medlemmer udnævnes af regeringen for en femårig periode.

⁵ Alle dommere ved den øverste domstol og den øverste forvaltningsdomstol deltager i udvælgelsen. Domstolsloven, kapitel 11, § 7.

⁶ Der foreslås kun én kandidat pr. ledig stilling. Selv om forslaget i praksis ikke er bindende, følges det næsten altid, idet der kun findes én undtagelse for dommere ved de almindelige domstole (i 2000, hvor dommerudnævnelsesudvalget blev oprettet) og for dommere ved den øverste domstol (i 1970'erne).

⁷ Lov om den nationale anklagemyndighed (32/2019), kapitel 1, § 2.

⁸ En afgørelse om afskedigelse kan appelleres til den øverste forvaltningsdomstol.

⁹ Advokatloven (496/1958).

¹⁰ Figur 44, 46 og 48, 2020, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som værende rimelig god eller meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

¹¹ Domstolsloven, kapitel 19a, national domstolsforvaltning.

justitsministeriet. Formålet med reformen, som blev gennemført i tæt samråd med retsvæsenet¹², er at styrke domstolenes strukturelle autonomi og uafhængighed, styrke retsvæsenets kvalitet og gøre det muligt for domstolene at fokusere på deres nøglefunktioner i stedet for på administrative opgaver¹³. Den nationale domstolsforvaltnings beføjelser omfatter fremsættelse af forslag til domstolenes budgetter til justitsministeriet og afgørelse om tildeling af budgetmidler til individuelle domstole, overvågning af domstolenes arbejde, administration af retsbygninger og IKT-systemer samt tilrettelæggelse af uddannelse af dommere og andet retspersonale (i samarbejde med uddannelsesnævnet for retsområdet¹⁴). Forvaltningen er også ansvarlig for at oprette stillinger ved domstolene, både for dommere og for andet personale. Domstolsforvaltningens beslutningstagende organ er bestyrelsen, som består af otte medlemmer (seks dommere fra alle instanser og to medlemmer, som ikke er dommere¹⁵), der udnævnes af regeringen efter forslag fra dommerstanden (for de medlemmer, der er dommere), hvilket betyder, at et flertal af forvaltningens medlemmer er dommere, der udvælges af ligestillede fra alle niveauer i retsvæsenet, hvilket er i overensstemmelse med Europarådets anbefalinger¹⁶. Den nationale domstolsforvaltning er også blevet optaget som fuldgyldigt medlem af Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer i juni 2020¹⁷.

Kvalitet

Anklagemyndighedens struktur er blevet ændret for at gøre den mere effektiv. Pr. september 2019 er rigsadvokatens kontor og elleve lokale anklagemyndigheder blevet lagt sammen til én fælles national anklagemyndighed¹⁸. Formålet med denne reform er at sætte rigsadvokaten i stand til mere konsekvent at overvåge ensartetheden i anklagemyndighedens praksis og centralisere administrative funktioner såvel som visse straffesager¹⁹. Desuden letter det overførslerne af sager mellem distrikterne for at udligne arbejdsbyrderne. Med reformen er der også indført en fast embedsperiode for de regionale chefanklagere (fem år) samt en ny titel som "specialanklager". Antallet af anklagere og deres opgaver og beføjelser, herunder rigsadvokatens²⁰, berøres ikke af denne reform.

¹² Reformprocessen startede i 2013 og omfattede en forberedende kommission og en omfattende høringsproces. Justitsministeriet, projekt om oprettelse af et retskontor.

¹³ Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 6.

¹⁴ Det er uddannelsesnævnet for retsområdet, der har ansvaret for at tilrettelægge uddannelse af retsvæsenets aktører. Udvalget består af seks dommere, en anklager, en advokat, et medlem, der repræsenterer juridisk forskning og uddannelse, samt et medlem fra den nationale domstolsforvaltning. Domstolsloven, kapitel 21.

¹⁵ En dommer ved den øverste domstol indstillet af den øverste domstol, en dommer ved den øverste forvaltningsdomstol indstillet af den øverste forvaltningsdomstol, en dommer fra henholdsvis appeldomstolene, distriktsdomstolene, forvaltningsdomstolene og de særlige domstole (indstillet af de ledende dommere ved disse domstole efter en interesetilkendegivelsesprocedure), et medlem, der repræsenterer andet retspersonale, som indstilles af de ledende dommere efter samråd med lønmodtagerorganisationerne, og et medlem med særlig ekspertise inden for ledelse af den offentlige forvaltning. Domstolsloven, kapitel 19a, § 8.

¹⁶ Anbefaling CM/Rec (2010) 12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 26-27.

¹⁷ ENCJ, National Court Administration of Finland joins ENCJ.

¹⁸ Lov om den nationale anklagemyndighed (32/2019).

¹⁹ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Finland og bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 7.

²⁰ Rigsadvokaten har vidtrækkende beføjelser, herunder at forflytte anklagere uden samtykke, træffe afgørelser om disciplinære foranstaltninger og fjerne individuelle sager fra en bestemt anklager. Figur 56, EU's resultatstavle for retsområdet for 2019.

Der er fortsat visse udfordringer med hensyn til digitalisering af retssystemet. Der er fortsat begrænset onlineadgang til domme, navnlig retsafgørelser i første instans²¹. Desuden findes der ikke mange ordninger til sikring af, at domme offentliggøres i et maskinlæsbart format²². Mens retspraksis ved den øverste domstol, den øverste forvaltningsdomstol og i mindre grad appeldomstolene og de særlige domstole bliver offentliggjort på et offentligt websted, er dette ikke tilfældet for distriktsdomstolene. Hertil kommer, at selv om det både er muligt at indbringe en sag og indgive stævninger online, er der ikke mulighed for at følge sagens faser online²³. Der findes sagsstyringssystemer ved alle domstole, og de er i øjeblikket ved at blive moderniseret, også for at forbedre dataindsamlingen²⁴. Imidlertid findes der i øjeblikket kun værktøjer til udarbejdelse af statistikker over domstolenes aktiviteter ved ca. halvdelen af domstolene²⁵.

De tjenester, som de statslige retshjælpskontorer tilbyder, er blevet udvidet, og det er nu muligt at modtage visse tjenester via fjernadgang. Visse tjenester, såsom økonomisk rådgivning og gældsrådgivning, blev tidligere håndteret på kommunalt plan, men varetages nu af statslige retshjælpskontorer for at bidrage til at sikre en konsekvent levering af tjenesteydelser i hele landet²⁶. Hertil kommer, at oprettelsen af en beredskabstjeneste for retshjælp blev påbegyndt i justitsministeriet i juni 2019. Dette projekt har til formål at etablere et elektronisk system, der sikrer effektiv retshjælp via fjernadgang. Beredskabssystemet sikrer, at en mistænkt eller en skadelidt person også kan få juridisk rådgivning uden for normal arbejdstid²⁷.

Den nye nationale domstolsforvaltning har spillet en vigtig rolle med hensyn til at understøtte domstolene under covid-19-pandemien. De finske domstole lukkede ikke helt ned under covid-19-pandemien, men deres aktiviteter blev berørt²⁸. I denne situation ydede den nationale domstolsforvaltning støtte til domstolene ved at udarbejde retningslinjer for anvendelse af telekonferencer som erstatning for retsmøder med personligt fremmøde, retningslinjer for aflysning eller udsættelse af retsmøder samt for sikring af fysisk afstand i retsbygninger²⁹. Retsvæsenet har også fremhævet betydningen af denne støtte³⁰.

Effektivitet

Retssystemet forvalter sagsmængden effektivt. Retssystemet ligger på et gennemsnitligt niveau, når det drejer sig om den tid, det tager at afgøre tvister i både civil-, handels- og forvaltningsretlige sager. Gennemførelsesprocenten for den første kategori er faldet en smule

²¹ Figur 28, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

²² Figur 28 og 29, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

²³ Figur 27, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

²⁴ Der er to udviklingsprojekter i gang for de almindelige domstole og forvaltningsdomstolene, som også har til formål at tilvejebringe bedre data, gøre det muligt at målrette ressourcefordelingen og opstille mål for forbedringer. Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 10.

²⁵ Figur 40, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

²⁶ Oikeus.fi, økonomisk rådgivning og gældsrådgivning, samt oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

²⁷ Justitsministeriet, Projekt til etablering af et beredskabssystem for retshjælp.

²⁸ Statistikker over antallet af udsatte sager, som regelmæssigt oplyses af den nationale domstolsforvaltning, udgjorde pr. juni 2020 omkring 6 000 straffesager, 1 300 civile sager og 300 sager ved appeldomstolene. Den nationale domstolsforvaltning, Statistik over udsættelser.

²⁹ Den nationale domstolsforvaltning, Domstolene skal forblive åbne, men med nye retningslinjer for beskyttelse af brugere og personale.

³⁰ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og erklæring fra den øverste domstol og den øverste forvaltningsdomstol af 14. april 2020: Der opretholdes en stærk retsstat under krisen.

siden 2016, men er stadig over 100 %, mens gennemførelsesprocenten for forvaltningsretlige sager har vist klare forbedringer og er gået fra 79 % i 2016 til 112 % i 2018. Antallet af verserende sager er særlig lavt for tvister i civil- og handelsretlige sager og gennemsnitligt for forvaltningsretlige sager, hvilket viser, at retssystemet generelt håndterer sagsmængden godt³¹.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Finland har ikke nogen særskilt myndighed til bekæmpelse af korruption, men flere forskellige myndigheder og organer er i fællesskab ansvarlige for bekæmpelsen af korruption. Justitsministeriets strafferetlige afdeling fører tilsyn med den forebyggende indsats, er ansvarlig for internationalt samarbejde og forvalter det nationale netværk til bekæmpelse af korruption. Politiet har beføjelser til at efterforske korruption, og befolkningen har generelt set tillid til politiet. Der er iværksat foranstaltninger til forbedring af etik og gennemsigtighed samt regulering af lobbyvirksomhed og "svingdørsproblematikken".

Finland scorer 86/100 i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index og er nr. 2 i Den Europæiske Union og nr. 3 på verdensplan³². 22 % af respondenterne i den særlige Eurobarometerundersøgelse om korruption i 2020 betragter korruption som udbredt (EU-gennemsnit: 71 %), og kun 8 % af befolkningen føler sig personligt berørt af korruption i dagligdagen (EU-gennemsnit: 26 %)³³. Blandt virksomheder anser 37 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), og 13 % af virksomhederne mener, at korruption er et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37%). 38 % af befolkningen mener, at der er et tilstrækkeligt antal vellykkede retsforfølgelser til at afskrække personer fra korruption (EU-gennemsnit: 36 %), mens 53 % af virksomhederne mener, at personer og virksomheder, der tages i at bestikke en højtstående embedsmand, straffes korrekt (EU-gennemsnit: 31%)³⁴.

Finland har stort set den retlige ramme til bekæmpelse af korruption på plads. Straffeloven kriminaliserer flere former for bestikkelse³⁵, og flere andre love indeholder bestemmelser om forebyggelse af korruption³⁶. Kriminaliseringen af misbrug af indflydelse er dog stadig et spørgsmål, der drøftes i forbindelse med reformen af straffeloven³⁷. Selv om decideret korruption ikke er udbredt, er de mest almindelige former for korruption et tilbud om eller modtagelse af fordele³⁸, interessekonflikter og favorisering samt uetiske kontakter,

³¹ Figur 5-15, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³² Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

³³ Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020): Corruption.

³⁴ Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

³⁵ Straffeloven indeholder bestemmelser om aktiv og passiv bestikkelse, underslæb, svig og embedsmisbrug, og personer og virksomheder kan holdes ansvarlige for lovovertrædelser. Det er forbudt at udbetale smørepeng, men det afhænger af værdien, hensigten og den potentielle fordel, om der er tale om gaver og repræsentation.

³⁶ Offentligt ansatte er derudover underlagt mere detaljerede bestemmelser i loven om embedsmænd i centralregeringen (1994/750), loven om embedsmænd i Europa-Parlamentet (1197/2003) og loven om tjenestemænd hos lokale myndigheder (304/2003). Relevante love i forbindelse med forebyggelse af korruption er også loven om offentlige kontrakter (348/2007), konkurrenceloven (948/2011), loven om kandidaters valgfinansiering (273/2009), loven om politiske partier (10/1969), loven om beskatning af forretningsfortjeneste og indkomst fra erhvervsaktivitet (360/1968), loven om administrativ procedure (808/2019), loven om ligestilling mellem kvinder og mænd (609/1986) og loven om ikke-forskelsbehandling (1325/2014).

³⁷ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 12.

³⁸ Uden at dette nødvendigvis kan karakteriseres som bestikkelse.

før beslutninger træffes³⁹. I forbindelse med internationale evalueringer har der været udtrykt bekymring over frifindelser i sager om bestikkelse i udlandet, men Finland har afholdt særlige kurser og øget oplysningsindsatsen for at rette op på opfattede proceduremæssige mangler i politiet, hos anklagemyndigheden og blandt dommerne.

Regeringen har endnu ikke vedtaget det udkast til en antikorrupsionsstrategi for 2017-2021, som blev forelagt justitsministeriet i 2017. Eftersom strategien ikke blev vedtaget, før den tidligere regering trådte tilbage, har en ministeriel arbejdsgruppe om retsstaten og intern sikkerhed under den nye regering iværksat udarbejdelsen af en ny strategi til bekæmpelse af korruption for 2020-2023, som vil bygge videre på det tidligere udkast og planer om at præcisere myndighedernes ansvar for at øge samarbejdet. Det tidligere udkast til en strategi for bekæmpelse af korruption, der blev udarbejdet i 2016, fokuserede på seks hovedemner, herunder at styrke strukturerne til bekæmpelse af korruption, skabe øget opmærksomhed og øget gennemsigtighed, gøre det lettere at afsløre korruption, vedtage lovgivning om bestikkelse og fremme forskning i korruption. Den kommende strategi sigter mod at tage hensyn til henstillinger om bekæmpelse af korruption, der er rettet til Finland i forbindelse med internationale evalueringer. Derudover er justitsministeriet i øjeblikket i gang med en evaluering af lovændringer vedrørende beskyttelse af whistleblowere⁴⁰.

Flere forskellige myndigheder er i fællesskab ansvarlige for bekæmpelsen af korruption. Justitsministeriets strafferetlige afdeling fører tilsyn med den forebyggende indsats, er ansvarlig for internationalt samarbejde og forvalter det nationale netværk til bekæmpelse af korruption⁴¹. Netværket koordinerer nationale korrupsionsbekæmpelsesaktiviteter, fremmer nationale strategier og politikker og er et forum for informationsudveksling mellem relevante ministerier og interessenter⁴². Finansministeriet er den vigtigste koordinerende myndighed for etik blandt embedsmænd. Det har offentliggjort retningslinjer for embedsmænd om repræsentation, ydelser og gaver, herunder rejser og sekundære ansættelsesforhold. Rigsrevisionen reviderer statens finanser, overvåger finanspolitikken og fører tilsyn med finansieringen af politiske partier og valgkampagner.

Det nationale efterforskningsbureau (NBI) har beføjelser til at efterforske korruption. Politiets afdelinger for økonomisk kriminalitet og NBI har beføjelser til at efterforske korruption, og et nationalt netværk af specialister inden for bekæmpelse af bestikkelse og korruption bidrager til øget samarbejde og koordinering. I marts 2020 rapporterede NBI at have 459 efterforskere inden for økonomisk kriminalitet og 60 stillinger, der understøtter forebyggelse af økonomisk kriminalitet. Den nationale anklagemyndighed har ingen specialiserede enheder, men alle retskredse råder over anklagere, der er specialiseret i økonomisk kriminalitet, og som håndterer bestikkelsessager. Visse retskredse har også anklagere, der er specialiseret i lovovertrædelser begået af offentligt ansatte. Officielle statistikker viser, at der er indberettet et lavt antal korrupsionsrelaterede overtrædelser i Finland.

En adfærdskodeks for embedsmænd og personer i de øverste administrative funktioner er under udarbejdelse. Med hensyn til de etiske rammer for embedsmænd er de overordnede principper for god forvaltning defineret i adskillige retsakter⁴³. Desuden er

³⁹ Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁴⁰ Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 18.

⁴¹ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 37.

⁴² Det har to fuldtidsansatte og et årligt budget på ca. 250 000 EUR.

⁴³ Den nuværende etiske kodeks består af en række etiske retningslinjer, der findes i loven om embedsmænd i centralregeringen, forvaltningsloven, loven om åbenhed for statslige aktiviteter og straffeloven.

finansministeriet i færd med at udarbejde en adfærdskodeks for personer i de øverste administrative funktioner i overensstemmelse med en anbefaling fra Greco⁴⁴. Udkastet til adfærdskodeks konsoliderer de eksisterende retningslinjer for værdier, generelle forpligtelser, sekundær beskæftigelse, gaver og fordele. Udkastet indeholder et afsnit, der specifikt omfatter forpligtelser, som personer i de øverste administrative funktioner har til at indberette aktiver, indtægter, passiver og interesser. Adfærd, der bryder denne kodeks, vil blive betragtet som værende i strid med en embedsmands hverv. Der vil blive pålagt konkrete sanktioner i sådanne tilfælde, og visse overtrædelser kan udgøre en strafbar handling ifølge straffeloven⁴⁵. Den nye adfærdskodeks forventes at foreligge i slutningen af 2020 og vil være bindende for alle embedsmænd, herunder personer med i de øverste administrative funktioner. Ministre vil dog ikke være omfattet af dens anvendelsesområde, idet det fortsat er statsministeriets opgave at regulere etiske anliggender for regeringsmedlemmer⁴⁶.

Der findes ingen udtrykkelig definition af interessekonflikt i lovgivningen. Ifølge forfatningen må en minister ikke bestride et andet offentligt hverv eller påtage sig andre opgaver, som kan forhindre udøvelsen af deres hverv eller skade troværdigheden af de handlinger, personen udfører som minister. Ifølge loven om embedsmænd i centralregeringen må en embedsmand ikke kræve, acceptere eller modtage nogen form for økonomisk eller anden fordel, hvis dette forringer tilliden til embedsmanden eller myndigheden. Forvaltningsloven (§ 27) og loven om embedsmænd i centralregeringen fastsætter også begrænsninger, og finansministeriet har udstedt detaljerede retningslinjer for sekundær beskæftigelse. Trods de eksisterende bestemmelser er det ikke desto mindre blevet anbefalet, at et formelt system til gennemgang af ministres indberetninger og offentliggørelse af oplysninger fra andre personer i de øverste administrative funktioner, indføres eller forbedres⁴⁷.

Højtstående embedsmænds indberetning af aktiver er reguleret i loven om embedsmænd i centralregeringen⁴⁸. Efter denne lov skal den pågældende person før udnævnelsen redegøre for sine forretningsaktiviteter, andele i selskaber og andre aktiver samt for andre hverv, forhold og forpligtelser, der er relevante for personens evne til at udføre de opgaver, der er forbundet med hvervet⁴⁹. Selv om finansministeriet har udstedt detaljerede retningslinjer for indberetning af aktiver, har Finland modtaget anbefalinger om at standardisere indberetningskravene⁵⁰. I sin evaluering har finansministeriet informeret om de foranstaltninger, der er nødvendige for at imødekomme anbefalingen, og om, hvorvidt indberetningsomfanget skal udvides⁵¹. De forventede ændringer kan muligvis træde i kraft i begyndelsen af 2021.

Arbejdet med at indføre et åbenhedsregister er i gang. Der er i øjeblikket ingen specifikke regler til regulering af kontakter mellem de øverste administrative funktioner og tredjeparter

⁴⁴ Finlands situationsrapport om gennemførelsen af de anbefalinger, der blev fremsat i forbindelse med GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report. Grecos anbefaling henviste også til en adfærdskodeks for ministrene.

⁴⁵ Ifølge loven om offentligt ansatte i centralregeringen er de gældende sanktioner en uformel advarsel, en skriftlig advarsel, en opsigelse og ophævelse af tjenestemandforholdet (afhængigt af overtrædelsens alvor).

⁴⁶ Finlands situationsrapport om gennemførelsen af de anbefalinger, der blev fremsat i GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, s. 6.

⁴⁷ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling iii).

⁴⁸ Loven om embedsmænd i centralregeringen, § 8 a.

⁴⁹ Loven om embedsmænd i centralregeringen, § 18.

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling v.

⁵¹ Valget står mellem enten at ændre § 8 a i loven om embedsmænd i centralregeringen eller alternativt ajourføre retningslinjerne og formularen vedrørende indberetning.

og lobbyister. Desuden er der ingen indberetnings- eller oplysningskrav for personer, der søger at påvirke regeringens tiltag og politikker. I marts 2020 blev der imidlertid nedsat en arbejdsgruppe i parlamentet med henblik på at oprette et åbenhedsregister vedrørende lobbyarbejde. Registret, der vil supplere lovgivningen om åbenhed i forvaltningen og styrke den administrative gennemsigtighed, vil blive udarbejdet i samråd med civilsamfundet for at gøre beslutningsprocessen mere gennemsigtig og forhindre utilbørlig påvirkning. Der dækker i første omgang beslutningstagning på statsniveau, men kan senere udvides til også at omfatte kommunale og regionale myndigheder. Den deraf følgende lovgivning, der forventes i 2023, vil pålægge organisationer og enkeltpersoner, der udfører lobbyvirksomhed, en registreringsforpligtelse.

Der findes visse restriktioner til begrænsning af "svingdørsproblematikker", og en udvidelse af disse foranstaltninger er i øjeblikket under udarbejdelse. Lovgivning i 2017 indførte krav for alle embedsmænd efter deres fratrædelse, med undtagelse af ministre. I loven om embedsmænd i centralregeringen er der fastsat en karenperiode efter ansættelsesophør for embedsmænd i de øverste administrative funktioner. Ministre er i øjeblikket ikke omfattet af dette krav, men er underlagt en henstilling fra et rådgivende udvalg for etik blandt embedsmænd om at oplyse om enhver hensigt om at påtage sig andre hverv efter deres udnævnelse til ministre⁵². Desuden vedtog regeringen i december 2019 en resolution, der blokerede "svingdøre" for ministre. Ifølge denne skal ministre oplyse premierministeren og regeringens rådgivende udvalg om et muligt skift til en anden stilling i ministerens embedsperiode, og det rådgivende udvalg skal vurdere, om en karenperiode på højst seks måneder bør anbefales. Oplysningspligten gælder kun under den aktuelle ministerperiode og ophører, når perioden er udløbet. Da indførelsen af andre former for restriktioner er blevet anset for at kræve lovgivning, er der iværksat et lovgivningsprojekt om dette emne. Målsætningen er at fastlægge procedurer til at forebygge og undgå interessekonflikter for medlemmer af regeringen. Regeringens forslag planlægges forelagt i foråret 2021. Finansministeriet vurderer i øjeblikket, om de generelle retningslinjer skal ajourføres i forbindelse med Grecos anbefaling om fastsættelse af standarder, procedurer og om nødvendigt lovgivning, og om begrænsning af perioderne for højtstående embedsmænd bør forlænges til 12 måneder⁵³.

III. MEDIEPLURALISME

De opgaver og beføjelser, som varetages af det finske agentur for transport og kommunikation (*Traficom*), som er mediemyndigheden, er sikret ved lov. Finland har generelle regler for offentliggørelse for selskaber med begrænset ansvar⁵⁴. I øjeblikket findes der ingen specifikke mediespecifikke regler for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. Adgangen til offentlige dokumenter er sikret i forfatningen. Sidste år blev der foreslået ny lovgivning⁵⁵ til beskyttelse af journalister mod ulovlige trusler og målrettede angreb.⁵⁶

Efter en nylig sammenlægning fungerer det finske agentur for transport og kommunikation (*Traficom*) som det uafhængige medietilsynsorgan. Formålet med sammenlægningen af den finske tilsynsmyndighed for kommunikation (FICORA) og den

⁵² Henstilling fra det rådgivende udvalg for etik for embedsmænd dateret 22. september 2014.

⁵³ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling iv.

⁵⁴ Osakeyhtiölaki 624/2006.

⁵⁵ Lakialoite LA 33 2019 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx.

⁵⁶ Siden rapporten fra 2002 har Journalister uden Grænsers årlige internationale pressefrihedsindeks løbende haft Finland blandt de fem bedst placerede lande, og Finland indtager i øjeblikket andenpladsen.

finske trafik-sikkerhedsmyndighed i januar 2019 var at skabe synergier mellem transport- og kommunikationsministeriet og levere flere tjenester under samme tag. De opgaver, beføjelser og udnævnelsesprocedurer, som gælder for myndighedens kollegiale organs leder og medlemmer, er fastsat ved lov⁵⁷. Regeringen udnævner generaldirektøren for en femårig periode⁵⁸. Loven om embedsmænd i centralregeringen indeholder bestemmelser om opsigelse af embedsmænd, og de gælder også for agenturets generaldirektør. *Traficom*s uafhængighed og effektivitet synes generelt at være meget god, som analyseret af den seneste udgave af observatoriet for mediepluralisme (MPM 2020). Agenturet rapporterede dog, at det kun har ringe muligheder for at bidrage effektivt til det arbejde, der udføres af Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA) på nuværende tidspunkt, på grund af begrænsede ressourcer⁵⁹. Den nationale gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMSD)⁶⁰ er i gang. Ud over *Traficom* er det nationale audiovisuelle institut en anden uafhængig medieorganisation. Det har til opgave at klassificere audiovisuelle programmer med henblik på beskyttelse af mindreårige (loven om det nationale audiovisuelle institut⁶¹).

Det finske råd for massemedier (*Julkisen sanan neuvosto*) er et selvregulerende udvalg, der er oprettet af forlæggere og journalister. Formålet med rådet er at fortolke god faglig praksis og forsvare ytrings- og trykkefriheden. Det adresserer også de metoder, som journalister benytter til at erhverve oplysninger. Rådet består af 13 medlemmer og en formand, og det besidder ikke nogen juridisk kompetence eller offentlig myndighed. Størstedelen af de finske medier har underskrevet rådets grundlæggende aftale, ifølge hvilken rådet kan behandle alle klager, der vedrører dem, direkte. I begrænsede tilfælde kan rådet også uafhængigt iværksætte en undersøgelse⁶².

Der er ingen specifikke regler for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab, men frivillig offentliggørelse er almindelig. De generelle regler for offentliggørelse for selskaber med begrænset ansvar finder også anvendelse på medievirksomheder. Aktiebogen skal ifølge aktieselskabsloven⁶³ være offentligt tilgængeligt på selskabets hovedkontor. Der er ingen specifik lovgivning om gennemsigtigheden eller koncentrationen af medieejerskab. I forbindelse med udvekslinger med de finske myndigheder ser det imidlertid ud til, at de fleste virksomheder frivilligt offentliggør deres ejerforhold på deres websted. De finske myndigheder rapporterer også, at de er i gang med at gennemføre det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester, som tilskynder medlemsstaterne til at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, som giver medietjenesteudbydere, der hører under deres jurisdiktion, pligt til at gøre oplysninger om deres ejerskabsstruktur tilgængelige. Direktivet forventes gennemført i loven om elektroniske kommunikationstjenester i efteråret 2020. På baggrund af regeringens forslag skal medietjenesteudbydere gøre oplysninger om deres ejerstruktur offentligt tilgængelige.

⁵⁷ Loven om trafik- og kommunikationsagenturet (*Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 935/2018*).

⁵⁸ § 9 a i loven om embedsmænd i centralregeringen (*Valtion virkamieslaki 750/1994*) og § 28, stk. 1, punkt 6, i dekret om embedsmænd i centralregeringen (*Valtion virkamiesasetus 971/1994*).

⁵⁹ Det bør i denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne ifølge det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet) "sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheder eller -organer har tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer og håndhævelsesmæssige beføjelser til at varetage deres funktioner effektivt og til at bidrage til ERGA's arbejde". Artikel 30, stk. 4, i direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester, som revideret ved (EU) 2018/1808.

⁶⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU.

⁶¹ Laki Kansallisesta audiovisuaalisesta Instituutista 1434/2007.

⁶² Websted for rådet for massemedier: <http://www.jsn.fi/en/>.

⁶³ Kapitel 3, § 17 (*Osakeyhtiölaki 624/2006*).

Finland har en stærk tradition for gennemsigtighed i forvaltningen. Adgangen til offentlige dokumenter er sikret i forfatningen og i loven om åbenhed for statslige aktiviteter⁶⁴. Alle finske statsborgere har ret til at få adgang til regeringsdokumenter, medmindre offentliggørelse de pågældende dokumenter af tvingende grunde specifikt er begrænset af en retsakt. Samme paragraf beskytter også retten til at ytre, offentliggøre og modtage oplysninger, meninger og andre meddelelser, uden at nogen er til hinder herfor, uanset mediet. Ifølge visse NGO'er er den retlige ramme generelt god, idet det sikres, at reglerne om gennemsigtighed generelt håndhæves i retten. Denne vurdering gælder stadig til trods for en tendens i de senere år til en strengere fortolkning af reglerne fra nogle myndigheders side, herunder politi og lokalforvaltning⁶⁵. Der kan være gebyrer, der hindrer adgang til visse offentlige dokumenter. De finske myndigheder anfører, at de nuværende regler muligvis vil blive ændret i fremtiden i lyset af ændringerne i organiseringen af den offentlige sektor, hvor staten og kommunerne har privatiseret deres funktioner. Med henblik herpå har justitsministeriet iværksat en undersøgelse med henblik på at udvide lovens institutionelle anvendelsesområde⁶⁶. Moderniseringen af reglerne er også nødvendig af andre årsager, såsom digitalisering. Det nuværende regeringsprogram øger behovet for at genoverveje lovens institutionelle anvendelsesområde og sikre, at princippet om åbenhed også håndhæves i praksis i fremtiden⁶⁷.

Rammerne for beskyttelse af journalister forekommer solide. Finland har ikke truffet nogen specifikke foranstaltninger baseret på Europarådets anbefaling om beskyttelse af journalistik og journalisters og andre medieaktørers sikkerhed⁶⁸. Siden den første rapport fra 2002 har Journalister uden Grænsers årlige internationale pressefrihedsindeks løbende haft Finland blandt de fem bedst placerede lande. MPM 2020 bemærker den fortsatte kriminalisering af blasfemi og strenge straffe for (grov) ærekrænkelse⁶⁹. Desuden blev der i 2019 offentliggjort et varsel i Europarådets platform til fremme af beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed vedrørende anklager om ærekrænkelse, der har haft en negativ indvirkning på mediefriheden. Den pågældende dom er under appel⁷⁰. De strafferetlige bestemmelser om ærekrænkelse og udbredelse af oplysninger, der krænker privatlivets fred, blev imidlertid ændret, og muligheden for fængselsstraffe blev fjernet, med undtagelse af tilfælde af "grov" ærekrænkelse, fra straffeloven i 2014 som følge af sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁷¹.

Regeringen overvejer yderligere foranstaltninger til beskyttelse af journalister mod onlineangreb. Der er ikke blevet rapporteret om fysiske trusler mod journalister i Finland af MPM 2020 eller Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Der findes kampagner mod onlinechikane, men i de seneste år er der truffet foranstaltninger for at imødegå en sådan chikane, såsom den nylige kriminalisering af

⁶⁴ § 12, stk. 2, i forfatningen og i loven om åbenhed for statslige aktiviteter (*Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999*).

⁶⁵ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget, f.eks. fra sammenslutningen af finske journalister, den finske mediesammenslutning og rådet for massemedier.

⁶⁶ Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 25.

⁶⁷ Program fra premierminister Sanna Marins regering den 10. december 2019. Et inkluderende og kompetent Finland — et socialt, økonomisk og økologisk bæredygtigt samfund.

⁶⁸ Anbefaling CM/REC(2016)4 fra Europarådets Ministerkomité.

⁶⁹ Observatoriet for mediepluralisme 2020.

⁷⁰ Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed, Finland: Court Convicts Journalist Johanna Vehkoo on Defamation Charges.

⁷¹ F.eks. Juppala mod Finland, nr. 18620/03, ECHR 2008 og Ristamäki og Korvola mod Finland, nr. 66456/09, ECHR 2013.

stalking i 2013⁷². Indenrigsministeriet har nedsat en arbejdsgruppe (for perioden 1. juni 2020 til 31. december 2020), der skal behandle spørgsmålet om, hvordan man kan imødegå onlineangreb, hvordan de politiske tiltag kan intensiveres, og hvordan der kan sikres en mere effektiv beskyttelse af ofrene. Der er desuden ved at blive udarbejdet en uddannelsespolitik for beskyttelse af journalister⁷³. Tilbage meldinger fra NGO'er viser, at der blev foreslået ny lovgivning til beskyttelse af journalister mod ulovlige trusler og målrettede angreb sidste år⁷⁴, og at efterforskningen og pådømmelsen af disse sager er blevet bedre.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Finland er et parlamentarisk etkammerdemokrati, hvor lovforslag kan komme fra regeringen eller parlamentet (selv om de fleste love i praksis er baseret på regeringsforslag). I mangel af en forfatningsdomstol foretages forudgående forfatningsmæssig kontrol af justitskansleren og parlamentets forfatningsretlige udvalg. Desuden kan alle domstole foretage en efterfølgende gennemgang af overensstemmelse med forfatningen i konkrete sager⁷⁵. Justitskansleren, menneskerettighedscentret og parlamentets ombudsmand spiller en vigtig rolle i den demokratiske kontrol og balance.

En ramme for konsekvensanalyser og en omfattende høringsproces er en del af en særlig inklusiv ramme for vedtagelse af lovgivning. Processen for udarbejdelse og vedtagelse af love er beskrevet i "vejledning til udarbejdelse af lovgivning"⁷⁶, der omfatter en procedure med flere faser, herunder en forberedelsesfase, en udarbejdelsesfase, der omfatter en konsekvensanalyse, og en høringsfase (mindst seks uger). Et råd for konsekvensanalyse af lovgivning udgiver erklæringer om regeringsforslag og konsekvensanalyser. Hvis der er behov for en bredere deltagelse i processen, kan der udpeges et særskilt arbejdsudvalg med interessenter, repræsentanter for ministerier, eksperter og politiske beslutningstagere. Ved oprettelsen af den nationale domstolsforvaltning⁷⁷ blev der oprettet et sådant arbejdsudvalg, som omfattede medlemmer af dommerstanden. I forbindelse med en nylig reform af loven om administrative retslige procedurer⁷⁸ var et netværk af interessenter involveret i udarbejdelsen.

Der blev anvendt nødbeføjelser i forbindelse med covid-19-pandemien, som har været genstand for forfatningsmæssig kontrol. Loven om nødbeføjelser, som giver regeringen en række beføjelser i tilfælde af undtagelsestilstand, blev anvendt under covid-19-pandemien i perioden mellem den 16. marts og den 16. juni 2020⁷⁹. Dekreter, som vedtages af regeringen på grundlag af disse beføjelser, skal forelægges parlamentet, som kan godkende, ændre eller forkaste dem. Regeringen forelagde en række af sådanne dekretter for parlamentet til

⁷² Straffeloven, kapitel 25, § 7a.

⁷³ Bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 25.

⁷⁴ Lakialoite LA 33 2019 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_33+2019.aspx.

⁷⁵ Det fremgår af forfatningens § 106, at hvis anvendelsen af en retsakt i en sag ved en domstol er i klar modstrid med forfatningen, skal retten give forrang til forfatningen.

⁷⁶ Den finske regering, Vejledning i udarbejdelse af retsakter.

⁷⁷ Justitsministeriet, Projekt om oprettelse af et domstolskontor.

⁷⁸ Justitsministeriet, Lov om administrative procedurer.

⁷⁹ Anvendelsen af loven om nødbeføjelser (1552/2011) er ved lov begrænset til højst seks måneder. Regeringen besluttede at ophæve anvendelsen af loven den 15. juni 2020, ophævede undtagelsestilstanden fra og med den 16. juni 2020, og ophævede alle dekretter, der var vedtaget i overensstemmelse med loven, på samme dato.

godkendelse under covid-19-pandemien⁸⁰. Forløbet omfattede en kontrol foretaget af det forfatningsretlige udvalg, som er et parlamentsudvalg⁸¹, der vurderer, om forslag, som forelægges for parlamentet, er i overensstemmelse med forfatningen. Udvalget afgav erklæringer om alle dekreter vedtaget i henhold til loven om nødbeføjelser og forlangte i visse tilfælde ændringer⁸². Desuden undersøger justitskansleren, om nødlovgivningen er i overensstemmelse med forfatningen, og iværksatte mindst tolv igangværende undersøgelser af egen drift vedrørende brugen af nødbeføjelser, hvor han har anmodet om yderligere afklaring fra myndighederne⁸³.

Der er indledt en reformproces for at præcisere mandatet for de forskellige uafhængige myndigheder, som sikrer de grundlæggende rettigheder. Forfatningen bestemmer, at justitskansleren og den parlamentariske ombudsmand er de to øverste beskyttere af lovlighed og grundlæggende rettigheder, og at de har tilsvarende og overlappende opgaver med at føre tilsyn med de offentlige myndigheders aktiviteter og overvåge lovligheden af og overholdelsen af retsstatsprincippet i forbindelse med regeringens, offentlige institutioners og domstoles udøvelse af offentlige myndighed⁸⁴, selv om der er tale om en vis specialisering i praksis⁸⁵. Siden 2018 har justitskansleren desuden sørget for en forudgående kontrol af lovligheden af lovforslag, der forelægges for parlamentet. Den parlamentariske ombudsmand og menneskerettighedscentret (og dets delegation) udgør i fællesskab den nationale menneskerettighedsinstitution, der igen er blevet akkrediteret med A-status af den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner i 2019. For at skabe klarhed om parlamentets ombudsmands og justitskanslerens mandat og kompetencefordelingen mellem dem iværksatte regeringen en reformproces i 2018, og der vil blive forelagt et lovforslag for parlamentet i efteråret 2020⁸⁶. Begge institutioner har tilkendegivet deres støtte til reformen og har deltaget i forberedelsesfasen⁸⁷.

Det nationale demokratiprogram sigter mod yderligere at forbedre rammerne for civilsamfundet og deltagelsesdemokratiet. Civilsamfundet i Finland anses for at være åbent⁸⁸. Der findes en række mekanismer til inddragelse af civilsamfundet i beslutningsprocessen, såsom det rådgivende udvalg for civilsamfundspolitik (udnævnt i 2017), som fremmer samspillet mellem offentlige myndigheder og civilsamfundet. Flere civilsamfundsorganisationer har imidlertid rapporteret, at høringer ved nogle lejligheder foregår på en formalistisk måde eller på et sent tidspunkt i processen⁸⁹. Det nationale demokratiprogram 2025, der blev lanceret i 2019, har til formål at forbedre rammerne for

⁸⁰ De to første dekreter blev forelagt for parlamentet den 17. marts 2020 og godkendt den 18. marts 2020.

⁸¹ Udvalget består af medlemmer af parlamentet og hører regelmæssigt uafhængige eksperter i forfatningsret.

⁸² Se f.eks. udvalgets betænkning nr. 2/2020 vp om det første nøddekret, hvor det forfatningsretlige udvalg fandt dekretet i overensstemmelse med forfatningen, med undtagelse af én bestemmelse vedrørende en arbejdsforpligtelse for sundhedspersonale, som efterfølgende blev ophævet.

⁸³ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og erklæringer fra justitskansleren den 3. april og 19. maj 2020.

⁸⁴ Begge myndigheder kan rejse tiltale mod en dommer for retsstridig adfærd i sit embede.

⁸⁵ Justitskansleren udpeges af republikkens præsident og har særlige ansvarsområder i forbindelse med tilsyn med regeringens aktiviteter. Ombudsmanden vælges af parlamentet og har et bredt mandat til at følge op på klager fra borgerne.

⁸⁶ Justitsministeriet, Præcisering og evaluering af ansvarsfordelingen blandt det øverste retshåndhævelsespersonale.

⁸⁷ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten, f.eks. bidrag fra Det Europæiske Netværk af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner (ENNHRI) til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 83-84.

⁸⁸ Se CIVIICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åbent, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

⁸⁹ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 87.

deltagelsesdemokrati, herunder inddragelse og høring af civilsamfundet. Programmet har desuden til formål at styrke arbejdsbetingelserne for civilsamfundet og fremme uddannelse i demokrati og menneskerettigheder⁹⁰.

⁹⁰ Justitsministeriet, Det nationale demokratiprogram 2025.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringsen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).

Anti-Corruption Finland, National legislation. <https://korruptiontorjunta.fi/en/national-legislation>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

CIVICUS, Finland country profile, <https://monitor.civicus.org/country/finland/>.

Committee report 2/2020 vp — M1/2020 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_2+2020.aspx.

Den finske regering (2020), bidrag fra Finland til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Den finske regering, Legislative Drafting Process Guide. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>.

Den øverste domstol og den øverste forvaltningsdomstol (14. april 2020), A strong rule of law bears over the crisis. https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020/04/kkojakhovahvaioikeusvaltiokantaa_ylikriisiajan.html.

ENCJ, National Court Administration of Finland joins ENCJ. <https://www.encj.eu/node/560>.

Europa-Kommissionen (2019, 2020), EU's resultatavle for retlige anliggender.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Europarådet: Ministerkomitéen (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarådet: Ministerkomitéen (2016), Recommendation CM/REC(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

European Network of National Human Rights Institutions (2020), bidrag fra European Network of National Human Rights Institutions til høringsen af interessenter i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502 on Corruption.

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on Finland on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Justitskansleren (19. maj 2020), Chancellor of Justice Tuomas Pöysti's requests for clarification in connection with the Covid-19 epidemic. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/538/oikeuskansleri-tuomas-poystin-selvityspyynnot-covid-19-epidemia-yhteydessa/>.

Justitskansleren (3. april 2020), Deputy Chancellor of Justice Puumalainen's inquiries in connection with the Covid-19 epidemic. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/535/apulaisoikeuskansleri-puumalaisen-selvityspyynnot-covid-19-epidemia-yhteydessa/>.

Justitsministeriet, Administrative procedure Act. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM014:00/2015>.

Justitsministeriet, Clarifying and evaluating the division of responsibilities of supreme law enforcement officers. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM044:00/2018>.

Justitsministeriet, Emergency system. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM016:00/2019>.

Justitsministeriet, Finland' situational report on the implementation of the recommendations issued in the Fifth Round Evaluation Report.

Justitsministeriet, National Democracy Programme 2025. <https://oikeusministerio.fi/en/national-democracy-programme-2025>.

Justitsministeriet, Project for the establishment of a judicial office, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>.

National Courts Administration, Courts to remain open subject to new guidelines for protecting customers and staff. <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/457pl2ptq.html>.

National Courts Administration, Suspension Statistics. <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/qwlqgymkm.html>.

Oikeus, Financial and debt counselling. https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial_and_debt_counselling.html.

Program fra premierminister Sanna Marins regering den 10. december 2019. Inclusive and competent Finland —a socially, economically and ecologically sustainable society. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>.

Virtuelt landsbesøg i Finland i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Bilag II: Landebesøg i Finland

Kommissionens tjenestegrene holdt virtuelle møder i maj og juni 2020 med:

- Justitskansleren
- Det forfatningsretlige udvalg
- Rådet for massemedier
- Den finske dommerforening
- Den finske mediesammenslutning
- Det finske journalistforbund
- Dommerudnævnelsesudvalget
- Udenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- Det nationale efterforskningsbureau
- Den nationale domstolsforvaltning
- Statsministeriet
- Anklagemyndigheden
- Den øverste domstol
- Transparency International Finland
- Trafik- og kommunikationsagenturet

* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen af Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU