

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 325 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Finland**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{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}

SAMENVATTING

Het Finse rechtsstelsel wordt gekenmerkt door de hoge dunk die zowel ondernemingen als het algemene publiek hebben van de rechterlijke onafhankelijkheid. De recente oprichting van een onafhankelijke nationale gerechtelijke dienst, die sinds januari 2020 de taken voor het beheer van de rechtbanken heeft overgenomen van het ministerie van Justitie, heeft ten doel de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder te versterken. Daarnaast is een recente herstructurering van het nationaal Openbaar Ministerie erop gericht de doeltreffendheid en consistentie van de strafvervolgingspraktijk te verbeteren. Een aantal uitdagingen met betrekking tot de digitalisering van het rechtsstelsel zijn nog niet aangepakt.

Uit onderzoek blijkt dat Finland wordt gepercipieerd als een van de minst corrupte landen in de EU en wereldwijd. Het land bestrijdt corruptie met een bestuurscultuur van transparantie en openheid. Finse overheidsinstellingen staan bekend om hun transparante bestuur en hun betrouwbare en functionele kader ter preventie van corruptie. Er wordt al enige jaren gesproken over de uitwerking van een specifieke overheidsstrategie voor corruptiebestrijding, maar deze is nog niet goedgekeurd. Momenteel zijn er geen specifieke regels voor contacten van personen met een hoge uitvoerende functie met derde partijen en lobbyisten, en voor personen die de handelingen en beleidsmaatregelen van de regering willen beïnvloeden, geldt ook geen meldings- of bekendmakingsplicht. Er wordt evenwel gewerkt aan maatregelen om de beroepscode en de transparantie te versterken. Finland zet momenteel stappen om lobbywerk te reguleren en “draaideurpraktijken” te beperken. In maart 2020 is een parlementaire werkgroep opgericht die een transparantieregister in verband met lobbywerk zal vaststellen, ter aanvulling van de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur en ter versterking van de transparantie van het bestuur.

De grote persvrijheid in Finland wordt internationaal onderkend. De opdrachten en bevoegdheden van de regulerende instantie voor de media zijn wettelijk vastgelegd. Wel meldt de instantie uitdagingen op het gebied van middelen. Hoewel er momenteel geen mediaspecifieke regels inzake de transparantie van media-eigendom zijn, is er in de praktijk een redelijk niveau van transparantie door vrijwillige meldingen en algemene bekendmakingsregels voor ondernemingen met beperkte aansprakelijkheid. De regering overweegt een hervorming voor een verdere uitbreiding van de grondwettelijk gewaarborgde toegang tot documenten. Daarnaast bezint de regering zich momenteel op maatregelen om journalisten effectiever te beschermen tegen wederrechtelijke onlinebedreigingen en -belaging, een fenomeen dat de laatste jaren is vastgesteld. Er is geen melding gemaakt van fysieke bedreiging van journalisten.

Het wetgevingsproces verloopt in meerdere stappen, met effectbeoordelingen en overlegprocedures. Bij recente hervormingen van het rechtsstelsel werd een inclusieve procedure gevolgd, waarbij ook de rechterlijke macht werd betrokken. Daarnaast loopt er momenteel een hervormingsproces om duidelijkheid te scheppen over de gedeeltelijk overlappende mandaten van de kanselier van Justitie en de ombudsdienst, twee belangrijke onafhankelijke autoriteiten die betrokken zijn bij het waarborgen van grondrechten. In het najaar van 2020 zal hiertoe een wetsvoorstel aan het parlement worden voorgelegd. Er is een nationaal programma gestart om het kader voor het maatschappelijk middenveld en de participatieve democratie verder te verbeteren.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het Finse justitieel stelsel bestaat uit de gewone rechterlijke macht, met 20 districtsrechtbanken¹, vijf hoven van beroep en het hooggerechtshof, en de bestuurlijke rechterlijke macht met zes regionale bestuursrechtbanken en de Raad van State. Er zijn drie gespecialiseerde rechtbanken². De onafhankelijke nationale gerechtelijke administratie staat in voor het bestuur van de rechtbanken, met onder meer het beheer van begrotingen, gebouwen en ICT-systemen³. De onafhankelijke raad voor gerechtelijke benoemingen⁴ doet voorstellen voor benoemingen van rechters aan de regering, terwijl het hooggerechtshof en de Raad van State zelf rechters voorstellen⁵. Rechters worden formeel benoemd door de president van de Republiek⁶. Het nationaal Openbaar Ministerie is een onafhankelijke overheidsinstantie⁷ met aan het hoofd een procureur-generaal, die wordt benoemd door de president op voorstel van het ministerie van Justitie en die door de regering kan worden ontslagen of geschorst⁸. De Finse orde van advocaten is de overheidsinstantie die toezicht houdt op advocaten⁹.

Onafhankelijkheid

De Finse rechterlijke macht geniet een onafhankelijkheid die zeer hoog wordt gepercipieerd. De perceptie van onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters is consistent zeer hoog: 84 % van het algemene publiek en 85 % van de ondernemingen beschouwen ze als “redelijk goed of zeer goed” — deze cijfers zijn al lange tijd stabiel, met lichte verbeteringen sinds 2016 voor het algemene publiek. Voor ondernemingen zijn ze al sinds 2010 op een stabiel hoog niveau¹⁰. Zelfs met deze hoge mate van perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht heeft Finland onlangs hervormingen doorgevoerd om structurele waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht verder te versterken.

Er werd een nieuwe onafhankelijke instantie opgericht om de onafhankelijkheid van het gerecht te vrijwaren. De nationale gerechtelijke administratie, die in januari 2020 van start is gegaan, is een onafhankelijk agentschap dat instaat voor het bestuur van de rechtbanken. Ze neemt de functies over die het ministerie van Justitie vroeger uitvoerde. Ze is opgericht

¹ Het aantal districtsrechtbanken werd in 2019 teruggebracht van 27 naar 20, om de werklast en de middelen gelijkmatiger over de districtsrechtbanken te verdelen.

² De marktrechtbank, de arbeidsrechtbank en de verzekeringsrechtbank. CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

³ Wet inzake rechtbanken, hoofdstuk 19a, nationale gerechtelijke administratie.

⁴ De raad bestaat uit twaalf leden — negen rechters uit verschillende rechtbankniveaus, die worden voorgesteld door de rechterlijke macht, en drie leden die geen rechters zijn (een advocaat, een aanklager en een lid dat rechtswetenschappelijk onderzoek en onderwijs vertegenwoordigt). Alle leden worden door de regering benoemd voor een termijn van vijf jaar.

⁵ Alle rechters van het hooggerechtshof en de Raad van State nemen deel aan de selectie. Wet inzake rechtbanken, hoofdstuk 11, deel 7.

⁶ Per functie wordt slechts één kandidaat voorgesteld. Hoewel het voorstel niet bindend is, wordt het in de praktijk meestal gevolgd, met slechts één uitzondering voor gewone rechtbankrechters (in 2000, het jaar waarin de raad voor gerechtelijke benoemingen werd opgericht) en één voor rechters van het hooggerechtshof (in de jaren 1970).

⁷ Wet inzake het nationaal Openbaar Ministerie (32/2019), hoofdstuk 1, deel 2.

⁸ Tegen de beslissing tot ontslag kan beroep worden aangekend bij de Raad van State.

⁹ Wet inzake advocaten (496/1958).

¹⁰ Grafieken 44, 46 en 48, EU-scorebord voor justitie 2020. De perceptie van de onafhankelijkheid van het gerecht is als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

via amendementen bij de wet inzake rechtbanken die in februari 2019¹¹ is goedgekeurd en werkt onafhankelijk van het ministerie van Justitie. Het doel van de hervorming, die is uitgevoerd in nauw overleg met de rechterlijke macht¹², is de structurele autonomie en onafhankelijkheid van de rechtbanken te versterken, de kwaliteit van het bestuursrecht te verbeteren en rechtbanken in staat te stellen zich toe te spitsen op hun belangrijkste functies in plaats van op bestuurstaken¹³. De nationale gerechtelijke administratie doet voorstellen aan het ministerie van Justitie over de toewijzing van de begroting van rechtbanken en beslist over de toewijzing ervan aan individuele rechtbanken, monitort de prestatie van rechtbanken, beheert gebouwen en ICT-systemen van rechtbanken en organiseert opleidingen voor rechters en andere rechtbankmedewerkers (in samenwerking met de raad voor gerechtelijke opleidingen¹⁴). Zij staat ook in voor de vaststelling van functies in de rechtbanken, zowel voor rechters als voor andere medewerkers. De besluitvormingsinstantie van de gerechtelijke administratie is de raad van bestuur, die bestaat uit acht leden (zes rechters van de verschillende rechtbanken van aanleg en twee leden die geen rechter zijn¹⁵), benoemd door de regering op voorstel van de rechterlijke macht (voor de rechters-leden), wat betekent dat de meeste leden rechters zijn die door hun collega's uit alle niveaus van de rechterlijke macht zijn gekozen, wat strookt met de aanbevelingen van de Raad van Europa¹⁶. De nationale gerechtelijke administratie werd in juni 2020 ook als volwaardig lid aanvaard door het Europees netwerk van Raden voor de Rechtspraak¹⁷.

Kwaliteit

De structuur van het Openbaar Ministerie is hervormd om de doeltreffendheid te verbeteren. Vanaf september 2019 zijn het bureau van de procureur-generaal en elf lokale parketten samengevoegd tot één nationaal Openbaar Ministerie¹⁸. Dankzij deze hervorming moet de procureur-generaal consistentere toezicht kunnen houden op de eenvormigheid van het optreden van de procureurs. Daarnaast is het de bedoeling dat bestuursfuncties en bepaalde strafzaken worden gecentraliseerd¹⁹. Bovendien vergemakkelijkt zij de overdracht van zaken tussen districten zodat de werklast beter is verdeeld. Bij de hervorming is ook een vaste ambtstermijn van vijf jaar vastgesteld voor de eerste districtsprocureur, evenals de nieuwe titel van “gespecialiseerd procureur”. Deze hervorming heeft geen invloed op het

¹¹ Wet inzake rechtbanken, hoofdstuk 19a, nationale gerechtelijke administratie.

¹² Het voorbereidende proces begon in 2013 en omvatte een voorbereidende commissie en een omvangrijk raadplegingsproces; Ministerie van Justitie, Ontwerp voor de oprichting van een bureau voor de rechtspraak.

¹³ Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 6.

¹⁴ De raad voor gerechtelijke opleidingen is verantwoordelijk voor de organisatie van gerechtelijke opleidingen. Hij bestaat uit zes rechters, een aanklager, een advocaat, een lid dat rechtswetenschappelijk onderzoek en onderwijs vertegenwoordigt en een lid dat de nationale gerechtelijke administratie vertegenwoordigt. Wet inzake rechtbanken, hoofdstuk 21.

¹⁵ Een rechter van het hooggerechtshof die is benoemd door het hooggerechtshof, een rechter van de Raad van State die is benoemd door de Raad van State, telkens een rechter van elk van de hoven van beroep, districtsrechtbanken, bestuursrechtbanken en speciale rechtbanken (benoemd door de hoofdrechters van deze rechtbanken na een procedure van het indienen van blijken van belangstelling); een lid dat andere rechtbankmedewerkers vertegenwoordigt, benoemd door de hoogste rechters na raadpleging van de werknemersorganisaties, en een lid met speciale expertise in overheidsbeheer. Wet inzake rechtbanken, hoofdstuk 19a, deel 8.

¹⁶ Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa, punten 26 en 27.

¹⁷ ENCJ, National Court Administration of Finland joins ENCJ.

¹⁸ Wet inzake het nationaal Openbaar Ministerie (32/2019).

¹⁹ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan Finland en bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 7.

aantal procureurs en hun taken en bevoegdheden, met inbegrip van deze van de procureur-generaal²⁰.

Een aantal uitdagingen met betrekking tot de digitalisering van het rechtsstelsel zijn nog niet aangepakt. De onlinebeschikbaarheid van arresten blijft beperkt, met name voor arresten van eerste aanleg²¹. Daarnaast zijn er slechts beperkte regelingen die verzekeren dat vonnissen in een machineleesbaar formaat worden gepubliceerd²². De rechtspraak van het hooggerechtshof, de Raad van State en in mindere mate de hoven van beroep en speciale rechtbanken wordt bekendgemaakt op een regeringswebsite, maar dit geldt niet voor de districtsrechtbanken. Zaken en vorderingen kunnen online worden ingediend, maar de stadia van procedures online volgen kan niet²³. Alle rechtbanken beschikken over systemen om zaken te beheren. Deze systemen worden momenteel gemoderniseerd, ook om gegevensverzameling te verbeteren²⁴. Instrumenten om statistieken van de activiteiten van rechtbanken op te stellen, bestaan evenwel slechts in ongeveer de helft van de rechtbanken²⁵.

De diensten van de staatskantoren voor rechtsbijstand werden uitgebreid en voortaan zijn bepaalde diensten ook op afstand beschikbaar. Een aantal diensten, zoals financiële en schuldhulpverlening, werd vroeger behandeld op gemeentelijk niveau en wordt nu behandeld door staatskantoren voor rechtsbijstand, zodat de dienstverlening in het hele land consistent is²⁶. Daarnaast is het ministerie van Justitie in juni 2019 begonnen met de voorbereidingen voor een wachtdienst voor rechtsbijstand: een elektronisch systeem dat doeltreffende rechtsbijstand op afstand biedt. De wachtdienst waarborgt dat een verdachte of een benadeelde partij ook na de gewone kantooruren rechtsbijstand krijgt²⁷.

De nieuwe nationale gerechtelijke administratie speelde een belangrijke rol bij de ondersteuning van rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie. Hoewel de Finse rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie niet volledig werden gesloten, was hun werking toch getroffen²⁸. De nationale gerechtelijke administratie stond de rechtbanken in die periode bij door richtsnoeren op te stellen over het gebruik van videoconferenties ter vervanging van fysieke zittingen, over wanneer zittingen moesten worden geannuleerd of uitgesteld en over

²⁰ De procureur-generaal heeft ruime bevoegdheden, zoals overplaatsing zonder instemming, beslissingen over disciplinaire maatregelen en de verwijdering van individuele zaken die aan een procureur zijn toegewezen. Grafiek 56, EU-scorebord voor justitie 2019.

²¹ Grafiek 28, EU-scorebord voor justitie 2020.

²² Grafieken 28 en 29, EU-scorebord voor justitie 2020.

²³ Grafiek 27, EU-scorebord voor justitie 2020.

²⁴ Er lopen momenteel twee ontwikkelingsprojecten voor algemene en bestuursrechtbanken, die ook tot doel hebben betere gegevens te verstrekken, middelen doelgericht toe te wijzen en mogelijkheden tot verbetering op te sporen. Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 10.

²⁵ Grafiek 40, EU-scorebord voor justitie 2020.

²⁶ Oikeus.fi, Financiële en schuldhulpverlening, en informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land.

²⁷ Ministerie van Justitie, Noodsysteem: project om een wettelijke wachtdienst te definiëren.

²⁸ Uit statistieken over het aantal geschorste zaken die regelmatig door de nationale gerechtelijke administratie worden verstrekt, blijkt dat zo'n 6 000 strafzaken, 1 300 burgerzaken en 300 zaken in de hoven van beroep vanaf juni 2020 werden opgeschort. Nationale gerechtelijke administratie, Statistieken over het aantal opgeschorte zaken.

regelingen voor social distancing in gerechtsgebouwen²⁹. Het belang van deze ondersteuning is ook door de rechterlijke macht benadrukt³⁰.

Efficiëntie

Het rechtsstelsel beheert zijn werklast efficiënt. Het rechtsstelsel presteert op een gemiddeld niveau wanneer het gaat over de geraamde tijd om zowel litigieuze burgerlijke en handelszaken als bestuurszaken op te lossen. Het afhandelingspercentage voor de eerste categorie is sinds 2016 lichtjes gedaald, maar ligt nog steeds boven 100 %, terwijl het afhandelingspercentage voor bestuurszaken duidelijk is verbeterd, van 79 % in 2016 tot 112 % in 2018. Het aantal lopende zaken is met name laag voor litigieuze burgerlijke en handelszaken en gemiddeld voor bestuurszaken, wat aantoont dat het rechtsstelsel zijn werklast over het algemeen goed aankan³¹.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Finland heeft geen afzonderlijk agentschap voor corruptiebestrijding, maar diverse autoriteiten en instanties zijn samen verantwoordelijk voor corruptiebestrijding. Het departement Strafrechtelijk beleid en strafrecht van het ministerie van Justitie ziet toe op preventieve inspanningen, is verantwoordelijk voor internationale samenwerking en beheert het nationale samenwerkingsnetwerk voor corruptiebestrijding. De politie is bevoegd om corruptie te onderzoeken en geniet over het algemeen het vertrouwen van het publiek. Er worden maatregelen genomen om ethiek en transparantie te vergroten en om lobbywerk en “draaideurpraktijken” te reguleren.

Finland scoort 86/100 op de corruptieperceptie-index van Transparency International, en bekleedt een 2e plaats in de Europese Unie en een 3e plaats wereldwijd³². Van de respondenten die deelnamen aan de speciale Eurobarometer-enquête 2020 naar corruptie is 22 % van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde: 71 %) en zegt slechts 8 % zelf het slachtoffer te zijn van corruptie in het dagelijks leven (EU-gemiddelde: 26 %)³³. Van de ondernemingen is 37 % van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde: 63 %) en denkt slechts 13 % dat corruptie een probleem is wanneer zij zakendoen (EU-gemiddelde: 37 %). 38 % van de respondenten is van mening dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen ervan te weerhouden zich met corrupte praktijken in te laten (EU-gemiddelde: 36 %) terwijl 53 % van de ondernemingen vindt dat mensen en bedrijven die worden betrapt op omkoping van een hooggeplaatste ambtenaar daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde: 31 %)³⁴.

Finland beschikt over het gepaste rechtskader om corruptie te bestrijden. Het wetboek van strafrecht criminaliseert diverse omkopingsmisdrijven³⁵ en verschillende andere wetten

²⁹ Nationale gerechtelijke administratie, Rechtbanken die open blijven zijn onderworpen aan nieuwe richtsnoeren om cliënten en medewerkers te beschermen.

³⁰ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en verklaring door het hooggerechtshof en de Raad van State van 14 april 2020, Een sterke rechtsstaat verslaat de crisis.

³¹ Grafieken 5 tot en met 15, EU-scorebord voor justitie 2020.

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

³³ Special Eurobarometer 502 (2020), Corruption.

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

³⁵ Het wetboek van strafrecht bevat bepalingen tegen actieve en passieve omkoping, verduistering, fraude en ambtsmisbruik, en personen en ondernemingen kunnen aansprakelijk worden gesteld voor strafbare feiten. Kleinschalige vormen van omkoping zijn verboden, en de gepastheid van geschenken en gastvrijheid hangt af van de waarde, de bedoeling en het potentieel verkregen voordeel.

bevatten bepalingen die verband houden met de preventie van corruptie³⁶. De criminalisering van ongeoorloofde beïnvloeding blijft een twistpunt bij de hervorming van het wetboek van strafrecht³⁷. Er zijn niet veel flagrante gevallen van corruptie; de meest voorkomende vormen zijn het aanbieden of aanvaarden van voordelen³⁸, belangenconflicten en favoritisme, en onethische contacten bij de voorbereiding van besluitvorming³⁹. Hoewel in internationale evaluaties bezorgdheid over het aantal vrijspraken in zaken van buitenlandse omkoping naar voren is gekomen, heeft Finland specifieke opleidingen en uitgebreide bewustwording uitgewerkt om gepercipieerde procedurele tekortkomingen bij politie, Openbaar Ministerie en rechters aan te pakken.

Een ontwerp van strategie voor corruptiebestrijding 2017-2021, ingediend bij het ministerie van Justitie in 2017, moet nog door de regering worden goedgekeurd. De strategie raakte niet goedgekeurd voordat de vorige regering ontslag nam. Een ministeriële werkgroep over de rechtsstaat en binnenlandse veiligheid onder de nieuwe regering is toen begonnen met de voorbereiding van een vervolgstراتيجية tegen corruptie voor 2020-2023, die zal voortbouwen op het vorige ontwerp en de vorige plannen en die de verantwoordelijkheden van de autoriteiten om hun samenwerking te verbeteren zal verduidelijken. Het vorige ontwerp van strategie voor corruptiebestrijding dat dateerde uit 2016, was toegespitst op zes hoofdthema's, waaronder de versterkingsstructuren om corruptie te bestrijden, bewustzijn te vergroten, transparantie te doen toenemen, bekendmaking van corruptie te vergemakkelijken, wetgeving over omkopingsmisdrijven op te stellen en onderzoek naar corruptie te bevorderen. Bij de nieuwe strategie zal rekening worden gehouden met aanbevelingen inzake corruptiebestrijding die bij internationale evaluaties aan Finland zijn gedaan. Daarnaast evalueert het ministerie van Justitie momenteel de wetswijzigingen over de bescherming van klokkenluiders⁴⁰.

Verschillende autoriteiten zijn samen verantwoordelijk voor de inspanningen voor corruptiebestrijding. Het departement Strafrechtelijk beleid en strafrecht van het ministerie van Justitie ziet toe op preventieve inspanningen, is verantwoordelijk voor internationale samenwerking en beheert het nationale samenwerkingsnetwerk voor corruptiebestrijding⁴¹. Het netwerk coördineert binnenlandse activiteiten inzake corruptiebestrijding, bevordert nationale strategieën en beleidsmaatregelen en is een forum voor informatie-uitwisseling tussen betreffende ministeries en belanghebbenden⁴². Het ministerie van Financiën is de belangrijkste coördinerende autoriteit voor de ethiek van ambtenaren. Het heeft richtsnoeren voor regeringsfunctionarissen uitgegeven over gastvrijheid, voordelen en geschenken, waaronder reizen en nevenfuncties. De Rekenkamer controleert de financiën van de centrale regering, monitort fiscaal beleid en ziet toe op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.

³⁶ Voor ambtenaren gelden bovendien uitvoeriger bepalingen in de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid (1994/750), de wet inzake parlementaire ambtenaren (1197/2003) en de wet inzake ambtenaren bij de lokale overheid (304/2003). Relevante wetten voor de preventie van corruptie zijn ook de wet inzake overheidsopdrachten (348/2007), de mededingingswet (948/2011), de wet inzake de verkiezingsfinanciering van een kandidaat (273/2009), de wet inzake politieke partijen (10/1969), de wet inzake de belasting van bedrijfswinsten en inkomsten uit beroepsactiviteiten (360/1968), de wet inzake bestuursrechtelijke procedures (808/2019), de wet inzake gelijkheid tussen vrouwen en mannen (609/1986) en de nondiscriminatiewet (1325/2014).

³⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punt 12.

³⁸ De drempel voor omkoping hoeft hierbij niet noodzakelijk te zijn bereikt.

³⁹ Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

⁴⁰ Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 18.

⁴¹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punt 37.

⁴² Het beschikt over twee voltijdse medewerkers en een jaarlijkse begroting van ongeveer 250 000 EUR.

Het nationaal onderzoeksbureau is bevoegd voor onderzoek naar corruptie. De afdelingen financiële misdrijven van de politie en het nationaal onderzoeksbureau zijn bevoegd voor onderzoek naar corruptie, en een nationaal netwerk van omkopings- en corruptiespecialisten vergroot de samenwerking en coördinatie. In maart 2020 telde het nationaal onderzoeksbureau 459 onderzoekers naar financiële misdrijven en 60 functies die de preventie van financiële misdrijven ondersteunden. Het nationaal Openbaar Ministerie heeft geen gespecialiseerde eenheden, maar alle districtsparketten beschikken over gespecialiseerde aanklagers voor financiële misdrijven die omkopingszaken onderzoeken. In diverse districten zijn er ook aanklagers die gespecialiseerd zijn in misdrijven door ambtenaren. Uit officiële statistieken blijkt dat er in Finland slechts een klein aantal corruptiemisdrijven is gemeld.

Er wordt gewerkt aan een gedragscode voor ambtenaren en hoge uitvoerende functies. Wat het ethisch kader voor ambtenaren betreft, zijn algemene beginselen van goed bestuur in verschillende wetten beschreven⁴³. Daarnaast zet het ministerie van Financiën stappen om een gedragscode voor personen met een hoge uitvoerende functie op te stellen, zoals de Greco had aanbevolen⁴⁴. Het ontwerp van gedragscode is een samenvoeging van richtsnoeren over waarden, algemene plichten, nevenfuncties, geschenken en voordelen. Het ontwerp omvat een specifieke sectie over de verplichtingen van personen in hoge uitvoerende functies om vermogensbestanddelen, inkomsten, schulden en belangen aan te geven. Wie tegen de gedragscode ingaat, wordt beschouwd als handelend tegen de verplichtingen van een ambtenaar. In dergelijke gevallen zijn specifieke sancties van toepassing, terwijl bepaalde overtredingen een misdrijf kunnen zijn dat wordt bestraft volgens het wetboek van strafrecht⁴⁵. De nieuwe gedragscode wordt tegen eind 2020 verwacht en zal bindend zijn voor alle ambtenaren, ook voor personen met een hoge uitvoerende functie. Ze zal evenwel niet gelden voor ministers, aangezien het kabinet van de eerste minister verantwoordelijk blijft voor de regulering van ethische kwesties voor regeringsleden⁴⁶.

De wetgeving bevat geen expliciete definitie van belangenconflict. In de grondwet staat dat een minister geen enkel ander openbaar ambt mag bekleden of geen enkele andere taak mag uitoefenen die de prestatie van zijn functie zou kunnen verhinderen of de geloofwaardigheid van zijn handelingen als minister in het gedrang zou kunnen brengen. De wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid vermeldt dat een ambtenaar geen financiële of andere voordelen mag vragen, aanvaarden of ontvangen als dit het vertrouwen in hem of haar of in een autoriteit vermindert. De wet inzake bestuursrechtelijke procedures (sectie 27) en de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid leggen ook beperkingen op, en het ministerie van Financiën heeft gedetailleerde richtsnoeren over nevenfuncties opgesteld. Ondanks bestaande bepalingen werd toch aanbevolen dat een formeel systeem voor

⁴³ De huidige ethische code bestaat uit een reeks “ethische richtsnoeren” die te vinden zijn in de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid, de wet inzake bestuursrechtelijke procedures, de wet inzake openheid van overheidszaken en het Finse wetboek van strafrecht.

⁴⁴ Verslag van Finland over de situatie betreffende de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen die zijn gedaan in de vijfde evaluatieronde van de Greco — Evaluatieverslag. In zijn aanbeveling verwees de Greco ook naar een gedragscode voor ministers.

⁴⁵ Volgens de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid zijn de toepasselijke sancties een informele waarschuwing, een schriftelijke waarschuwing, een kennisgeving en de ontbinding van een aanstelling als ambtenaar (uiteraard afhankelijk van de ernst van de overtreding).

⁴⁶ Verslag van Finland over de situatie betreffende de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen die zijn gedaan in de vijfde evaluatieronde van de Greco — Evaluatieverslag, blz. 6.

herziening van de aangiften van ministers en mededelingen van andere personen met een hoge uitvoerende functie zou worden ingevoerd of uitgebreid⁴⁷.

De bekendmaking van vermogensbestanddelen voor hooggeplaatste overheidsfunctionarissen is gereguleerd via de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid⁴⁸. Deze wet stelt dat de persoon, alvorens hij wordt benoemd, een overzicht moet geven van zijn zakelijke activiteiten, deelnemingen in ondernemingen en andere eigendom, evenals van de verplichtingen, relaties en verbintenissen die relevant zijn om na te gaan of de persoon geschikt is voor de uitvoering van de taken die in de functie zijn vereist⁴⁹. Hoewel het ministerie van Financiën gedetailleerde richtsnoeren over de bekendmaking van vermogensbestanddelen heeft opgesteld, werd Finland aanbevolen de vereisten voor bekendmaking van vermogensbestanddelen te standaardiseren⁵⁰. In zijn evaluatie heeft het ministerie van Financiën beschreven welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de aanbeveling en of het toepassingsgebied van verslaglegging moet worden uitgebreid⁵¹. De verwachte wijzigingen zouden mogelijk begin 2021 in werking treden.

Er wordt gewerkt aan de invoering van een transparantieregister. Momenteel zijn er geen specifieke regels om contacten tussen personen met hoge uitvoerende functies en derde partijen en lobbyisten te regelen. Er zijn ook geen meldings- of bekendmakingsvereisten van toepassing op personen die het optreden en het beleid van de regering willen beïnvloeden. In maart 2020 werd er wel een parlementaire werkgroep opgericht die werkt aan een transparantieregister met betrekking tot lobbywerk. Het register, dat een aanvulling zal zijn op de wetgeving inzake openheid van de regering en dat de transparantie van het bestuur zal versterken, wordt opgesteld in overleg met het maatschappelijk middenveld om de transparantie van de besluitvorming te verbeteren en ongepaste invloed te voorkomen. Het zal aanvankelijk betrekking hebben op de besluitvorming op staatsniveau, maar kan later eventueel worden uitgebreid naar gemeentelijke en regionale overheden. De hieruit voortvloeiende wetgeving, die verwacht wordt tegen 2023, zou een registratieverplichting opleggen voor organisaties en personen die aan lobbywerk doen.

Er is een aantal beperkingen om “draaideurpraktijken” in te dammen en er wordt gewerkt aan een uitbreiding van deze maatregelen. In 2017 werden voor alle ambtenaren behalve ministers wettelijke verplichtingen voor de periode na hun tewerkstelling ingevoerd. De wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid omvat een wachtperiode na de tewerkstelling voor ambtenaren in hoge uitvoerende functies. Ministers vallen momenteel niet onder deze vereiste, maar de adviesraad voor ethiek van ambtenaren beveelt hen aan om elke intentie om na hun benoeming als minister andere taken op te nemen, te melden⁵². Daarnaast heeft de regering in december 2019 een resolutie uitgevaardigd die “draaideurpraktijken” voor ministers verhindert. Volgens deze resolutie moeten ministers het raadgevend comité van de eerste minister en de regering op de hoogte brengen van een mogelijke overstap naar een andere functie tijdens de regeringstermijn van de minister en moet het raadgevend comité beoordelen of een afkoelingsperiode van ten hoogste zes maanden aanbevolen zou zijn. De verplichting tot bekendmaking is alleen van toepassing op een lopende ministeriële termijn en vervalt wanneer deze termijn ten einde loopt. Aangezien

⁴⁷ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbeveling iii.

⁴⁸ Wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid, sectie 8 a.

⁴⁹ Wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid, sectie 18.

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling v.

⁵¹ De voorgestelde mogelijkheid bestaat erin sectie 8 a van de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid te wijzigen en derhalve de richtsnoeren en het formulier voor de mededeling bij te werken.

⁵² Aanbeveling van de adviesraad voor ethiek van ambtenaren, 22 september 2014.

men van mening was dat de vaststelling van andere types beperkingen wetgevingsactie vereiste, werd begonnen aan een wetgevingsproject over dit onderwerp. Het doel is procedures vast te stellen om belangenconflicten voor regeringsleden te voorkomen en te vermijden. Het voorstel van de regering zou in het voorjaar van 2021 worden ingediend. Het ministerie van Financiën evalueert nu of de algemene richtsnoeren moeten worden bijgewerkt met naleving van de aanbeveling van de Greco om normen, procedures en waar nodig wetgeving op te stellen, en of beperkingsperioden voor de hoogst geplaatste ambtenaren moeten worden uitgebreid tot 12 maanden⁵³.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De taken en bevoegdheden van het Finse Agentschap Vervoer en Communicatie (Traficom), de regulerende instantie voor de media, zijn wettelijk vastgesteld. Finland heeft algemene bekendmakingsregels voor ondernemingen met beperkte aansprakelijkheid⁵⁴. Momenteel zijn er geen specifieke regels voor de media die de transparantie van media-eigendom beheren. Toegang tot overheidsdocumenten is grondwettelijk gewaarborgd. De jongste jaren werd nieuwe wetgeving⁵⁵ voorgesteld om journalisten te beschermen tegen onwettige bedreigingen en targeting⁵⁶.

Na een recente fusie treedt het Finse Agentschap Vervoer en Communicatie (Traficom) op als de onafhankelijke regulerende instantie voor de media. Het doel van de fusie van de Finse regulerende instantie voor communicatie (FICORA) en de Finse Autoriteit Verkeersveiligheid in januari 2019 was om synergieën te vormen met het verantwoordelijke ministerie van Vervoer en Communicatie en meer diensten onder hetzelfde dak aan te bieden. De taken, bevoegdheden en benoemingsprocedures van het hoofd en de leden van het college van de autoriteit zijn wettelijk vastgelegd⁵⁷. De regering benoemt de directeur-generaal voor een periode van vijf jaar⁵⁸. De wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid bevat bepalingen over de beëindiging van de tewerkstelling van een ambtenaar, die ook gelden voor de directeur-generaal van het agentschap. Algemeen lijken de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van Traficom zeer goed, zoals geanalyseerd door de recentste uitgave van de Media Pluralism Monitor (MPM 2020). Het agentschap meldde evenwel dat het momenteel door beperkte middelen weinig mogelijkheden heeft om effectief bij te dragen aan het werk van de Europese Groep van regulerende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA)⁵⁹. De Europese richtlijn audiovisuele media⁶⁰ wordt momenteel omgezet in nationale wetgeving. Naast Traficom is ook het nationaal audiovisueel instituut een onafhankelijke media-instantie van de regering. Het is belast met de indeling van

⁵³ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling iv.

⁵⁴ Osakeyhtiölaki 624/2006.

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

⁵⁶ Sinds zijn eerste verslag in 2002 heeft de jaarlijkse wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder grenzen Finland steeds in de top vijf van landen gezet. Momenteel staat het land op de tweede plaats.

⁵⁷ Wet betreffende het Agentschap Vervoer en Communicatie (Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 935/2018).

⁵⁸ Sectie 9a van de wet inzake ambtenaren bij de centrale overheid (Valtion virkamieslaki 750/1994) en punt 6 van de eerste subsectie van sectie 28 van het Besluit inzake ambtenaren bij de centrale overheid (Valtion virkamiesasetus 971/1994).

⁵⁹ In deze context dient te worden vermeld dat de herziene richtlijn audiovisuele media vereist dat de lidstaten ervoor “zorgen [...] dat de nationale regulerende instanties of organen over adequate financiële en personele middelen en handhavingsbevoegdheden beschikken om hun functies op doeltreffende wijze uit te voeren en bij te dragen aan de werkzaamheden van ERGA”. Artikel 30, lid 4, van Richtlijn 2010/13/EU, als gewijzigd bij Richtlijn 2018/1808/EU.

⁶⁰ Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU.

audiovisuele programma's om minderjarigen te beschermen (de wet inzake het nationaal audiovisueel instituut⁶¹).

De Finse Raad voor de massamedia (*Julkisen sanan neuvosto*) is een zelfregulerend comité dat is opgericht door uitgevers en journalisten. Hij heeft tot doel goede professionele praktijken te interpreteren en de vrijheid van meningsuiting en publicatie te verdedigen. Hij behandelt ook de methoden die journalisten gebruiken om informatie te verzamelen. De raad bestaat uit 13 leden en een voorzitter. Hij oefent geen wettelijke jurisdictie of overheidsautoriteit uit. De meeste Finse media hebben de basisovereenkomst van de raad ondertekend, waardoor de raad rechtstreeks alle klachten die hen aangaan kan behandelen. In een beperkt aantal zaken kan de raad ook onafhankelijk een onderzoek openen⁶².

Er zijn geen specifieke regels die de transparantie van media-eigendom beheren, maar vrijwillige aangifte is gemeengoed. Voor mediabedrijven gelden de algemene bekendmakingsregels voor ondernemingen met beperkte aansprakelijkheid. Op basis van de wet inzake ondernemingen met beperkte aansprakelijkheid⁶³ moet het aandeelhoudersregister voor iedereen toegankelijk worden gemaakt in de hoofdzetel van de onderneming. Er is geen specifieke wetgeving over transparantie of concentratie van media-eigendom. In uitwisselingen met de Finse overheid is evenwel gebleken dat de meeste ondernemingen hun eigendomsstructuur vrijwillig op hun website bekendmaken. De Finse overheid meldt ook te werken aan de invoering van de herziene richtlijn audiovisuele media, die de lidstaten aanmoedigt om wetgevingsmaatregelen te nemen volgens welke aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen informatie over hun eigendomsstructuur toegankelijk moeten maken. Het is de bedoeling de richtlijn in het najaar van 2020 in te voeren in de wet inzake elektronische communicatiediensten. Op basis van het voorstel van de regering moeten aanbieders van mediadiensten informatie over hun eigendomsstructuur openbaar maken.

Finland heeft een sterke traditie van transparantie in de regering. Toegang tot overheidsdocumenten is gewaarborgd in de grondwet en in de wet inzake openheid van overheidsactiviteiten⁶⁴. Elke Finse burger heeft recht op toegang tot overheidsdocumenten, tenzij de bekendmaking ervan om dwingende redenen specifiek door een wet is beperkt. Dezelfde sectie beschermt ook het recht op uitdrukking, bekendmaking en ontvangst van informatie, meningen en andere berichten zonder dat iemand het op voorhand voorkomt, ongeacht het medium. Volgens niet-gouvernementele organisaties is het wetgevingskader over het algemeen goed en zorgt het ervoor dat transparantieregels doorgaans standhouden in de rechtbank. Deze evaluatie is nog steeds geldig, hoewel sommige autoriteiten de regels de jongste jaren strikter interpreteren, onder meer de politie en lokale overheden⁶⁵. Soms worden er kosten aangerekend, wat een hindernis vormt om toegang te krijgen tot bepaalde overheidsdocumenten. De Finse overheid stelt dat de huidige regels in de toekomst zouden kunnen worden hervormd in het licht van de wijzigingen in de organisatie van de overheidssector, waarin de staat en de gemeenten hun functies hebben geprivatiseerd. Om die reden heeft het ministerie van Justitie een studie besteld over de uitbreiding van het

⁶¹ Laki Kansallisesta audiovisuaalisesta Instituutista 1434/2007.

⁶² Website van de raad voor de massamedia: <http://www.jsn.fi/en/>

⁶³ Hoofdstuk 3, sectie 17 (Osakeyhtiölaki 624/2006).

⁶⁴ Sectie 12, subsectie 2 van de grondwet en de wet inzake openheid van overheidsactiviteiten (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).

⁶⁵ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land, bv. de Finse journalistenvakbond, de Finse mediavereniging en de raad voor de massamedia.

institutionele toepassingsgebied van de wet⁶⁶. De regels moeten ook om andere redenen worden gemoderniseerd, bijvoorbeeld wegens de digitalisering. Het huidige regeringsprogramma haalt de noodzaak aan om het institutionele toepassingsgebied van de wet opnieuw te evalueren en om te verzekeren dat het beginsel van openheid ook in de toekomst wordt toegepast⁶⁷.

Het kader voor bescherming van journalisten lijkt stevig. Finland heeft geen specifieke maatregelen genomen op basis van de aanbeveling van de Raad van Europa over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren⁶⁸. Sinds zijn eerste verslag in 2002 heeft de jaarlijkse wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder grenzen Finland nochtans steeds in de top vijf van landen gezet. De MPM 2020 wijst op de voortgezette criminalisering van godslastering en de strenge straffen die kunnen worden opgelegd voor (ernstige) smaad⁶⁹. Bovendien werd in 2019 één waarschuwing bekendgemaakt in het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten met betrekking tot beschuldigingen van smaad die afschrikkende effecten hebben op de vrijheid van media. Het betreffende arrest wordt momenteel in beroep behandeld⁷⁰. In 2014 werden, na zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens⁷¹, de strafbepalingen over smaad en de verspreiding van informatie die de persoonlijke privacy schendt, evenwel gewijzigd en werd de mogelijkheid van gevangenisstraffen verwijderd, behalve in zaken van “ernstige” smaad in het wetboek van strafrecht.

De regering denkt na over bijkomende maatregelen om journalisten te beschermen tegen onlineaanvallen. De MPM 2020 of het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten hebben geen fysieke bedreigingen van journalisten in Finland gemeld. Er bestaan online-intimidatiecampagnes, maar de jongste jaren is hiertegen opgetreden. Zo werd stalking in 2013 gecriminaliseerd⁷². Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een werkgroep opgericht (voor de periode van 1 juni 2020 tot 31 december 2020) die zich zal buigen over de aanpak van online-aanvallen, de versterking van beleidsacties en effectievere bescherming voor de slachtoffers. Daarnaast wordt een opleidingsbeleid over de bescherming van journalisten voorbereid⁷³. Uit feedback van niet-gouvernementele organisaties blijkt dat nieuwe wetgeving is voorgesteld om journalisten te beschermen tegen onwettige bedreigingen en targeting⁷⁴ en dat het onderzoek naar en de berechting van deze zaken is verbeterd.

⁶⁶ Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 25.

⁶⁷ Programma van de regering van eerste minister Sanna Marin, 10 december 2019. Inclusief en competent Finland — een sociaal, economisch en ecologisch duurzame samenleving.

⁶⁸ Aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

⁶⁹ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷⁰ Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, Finland: Court Convicts Journalist Johanna Vehkoo on Defamation Charges.

⁷¹ Bv. Juppala/Finland, nr. 18620/03, ECHR 2008 en Ristamäki en Korvola/Finland, nr. 66456/09, EHRM 2013.

⁷² Wetboek van strafrecht, hoofdstuk 25, sectie 7a.

⁷³ Bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 25.

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

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Finland is een parlementaire democratie met één kamer, waarin wetgevingsvoorstellen zowel van de regering als van het parlement kunnen komen (hoewel in de praktijk de meeste wetten zijn gebaseerd op voorstellen van de regering). Aangezien er geen grondwettelijk hof is, voeren de kanselier van Justitie en het grondwettelijk comité van het parlement vooraf een grondwettelijke toetsing uit. Bovendien kunnen alle rechtbanken in concrete gevallen een grondwettelijke toetsing achteraf uitvoeren⁷⁵. De kanselier van Justitie, het mensenrechtencentrum en de parlementaire ombudsdienst spelen een belangrijke rol in het systeem van controles en waarborgen.

Bij de opstelling van wetgeving wordt uitgebreid gebruikgemaakt van effectbeoordelingen en raadplegingsprocessen. Het proces van voorbereiding en opstelling van wetten staat beschreven in de “gids voor de opstelling van wetsontwerpen”⁷⁶, waarin wordt voorzien in een procedure in meerdere stappen, met een voorbereidende fase, een ontwerpfas met een effectbeoordeling, en een raadplegingsfase (ten minste zes weken). Een raad van effectbeoordeling van de regelgeving doet uitspraken over regeringsvoorstellen en effectbeoordelingen. Als in het proces ruimere deelname vereist is, kan een afzonderlijke instantie worden aangesteld met belanghebbenden, vertegenwoordigers van ministeries, deskundigen en politieke beleidsmakers. Voor de samenstelling van de nationale gerechtelijke administratie⁷⁷ werd een dergelijke voorbereidende instantie aangesteld met leden van de rechterlijke macht. Voor een recente hervorming van de wet inzake bestuursrechtelijke procedures⁷⁸ was een netwerk van belanghebbenden betrokken bij het voorbereidende proces.

In de context van de COVID-19-pandemie werden noodbevoegdheden ingevoerd, die onderworpen waren aan grondwettelijke toetsing. De wet inzake noodbevoegdheden, die de regering in een noodtoestand een aantal bevoegdheden geeft, werd tijdens de COVID-19-pandemie toegepast, van 16 maart tot 16 juni 2020⁷⁹. Besluiten die de regering op basis van deze bevoegdheden heeft goedgekeurd, moeten aan het parlement worden voorgelegd, dat ze kan goedkeuren, wijzigen of verwerpen. Tijdens de COVID-19-pandemie diende de regering een reeks van dergelijke besluiten ter goedkeuring bij het parlement in⁸⁰. Dit omvatte een toetsing door het grondwettelijk comité (een parlementair comité⁸¹ dat de grondwettelijkheid beoordeelt van voorstellen die bij het parlement worden ingediend), dat zich uitsprak over alle besluiten die volgens de wet inzake noodbevoegdheden waren goedgekeurd en soms wijzigingen vroeg⁸². Daarnaast toetst de kanselier van Justitie de grondwettelijkheid van de noodwetgeving en opende hij op eigen initiatief ten minste twaalf lopende onderzoeken over

⁷⁵ Sectie 106 van de grondwet: als in een rechtszaak de toepassing van een wet duidelijk in conflict is met de grondwet, zal de rechtbank de grondwet laten primeren.

⁷⁶ Finse regering, Gids voor de opstelling van wetsontwerpen.

⁷⁷ Ministerie van Justitie, Ontwerp voor de oprichting van een bureau voor de rechtspraak.

⁷⁸ Ministerie van Justitie, Wet inzake bestuursrechtelijke procedures.

⁷⁹ De toepassing van de wet inzake noodbevoegdheden (1552/2011) is wettelijk beperkt tot maximaal zes maanden. De regering besliste de toepassing ervan op 15 juni 2020 in te trekken en de noodtoestand vanaf 16 juni 2020 op te heffen. Op diezelfde datum trok ze alle besluiten die onder de wet waren goedgekeurd in.

⁸⁰ De eerste twee besluiten werden bij het parlement ingediend op 17 maart 2020 en goedgekeurd op 18 maart 2020.

⁸¹ Het comité bestaat uit parlementsleden en hoort regelmatig onafhankelijke grondwetsdeskundigen.

⁸² Zie bv. Verslag 2/2020 vp van het comité, over het eerste noodbesluit, waarin het grondwettelijk comité het besluit als grondwettelijk beschouwde, met uitzondering van één bepaling betreffende een verplichting tot werken voor gezondheidswerkers, die vervolgens werd ingetrokken.

het gebruik van noodbevoegdheden, waarin hij de autoriteiten om bijkomende verduidelijkingen vroeg⁸³.

Er is een hervormingsproces in gang gezet om de mandaten van verschillende autoriteiten die de grondrechten waarborgen te verduidelijken. De grondwet schrijft voor dat de kanselier van Justitie en de parlementaire ombudsdienst de twee hoogste hoeders van de legaliteit en de grondrechten zijn, met soortgelijke en gelijktijdige taken om toezicht te houden op de activiteiten van overheden en om de legaliteit en de rechtsstaat te monitoren bij de uitoefening van overheidsautoriteit door de regering, overheidsinstellingen en rechtbanken⁸⁴, hoewel er in de praktijk een zekere specialisatie is⁸⁵. Daarnaast staat de kanselier van Justitie sinds 2018 in voor voorafgaande wettigheidstoetsing van ontwerpwetgeving die bij het parlement moet worden ingediend. De parlementaire ombudsdienst en het mensenrechtencentrum (en de delegatie ervan) vormen samen het nationaal mensenrechteninstituut, dat in 2019 nogmaals de A-Status van de Global Alliance of National Human Rights Institutions kreeg. Om duidelijkheid te scheppen in de mandaten van en de verdeling van bevoegdheden tussen de parlementaire ombudsdienst en de kanselier van Justitie, heeft de regering in 2018 een hervormingsproces in gang gezet, en in het najaar van 2020 zou bij het parlement een wetsvoorstel hierover worden ingediend⁸⁶. Beide instellingen hebben hun steun voor de hervorming uitgesproken en hebben meegewerkt aan de voorbereidende fase⁸⁷.

Het nationaal democratieprogramma streeft ernaar het kader voor het maatschappelijk middenveld en de participatieve democratie verder te verbeteren. De ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Finland wordt als open beschouwd⁸⁸. Er bestaan diverse mechanismen om het maatschappelijk middenveld bij het besluitvormingsproces te betrekken, zoals de adviesraad inzake middenveldbeleid (aangesteld in 2017), die interactie tussen overheden en het maatschappelijk middenveld stimuleert. Meerdere maatschappelijke organisaties hebben evenwel gemeld dat raadplegingen in sommige gevallen slechts formeel waren of pas laat in het proces plaatsvonden⁸⁹. Het nationaal democratieprogramma 2025, dat in 2019 werd gelanceerd, streeft ernaar het kader voor participatieve democratie te verbeteren, waaronder de betrokkenheid en raadpleging van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast is het programma bedoeld om de werkomstandigheden van het maatschappelijk middenveld te versterken en om onderwijs in democratie en mensenrechten te stimuleren⁹⁰.

⁸³ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en verklaringen van de kanselier van Justitie van 3 april en 19 mei 2020.

⁸⁴ Beide autoriteiten kunnen klacht indienen tegen een rechter voor onwettig gedrag in functie.

⁸⁵ De kanselier van Justitie wordt benoemd door de president van de Republiek en heeft specifieke bevoegdheden van toezicht op de regeringsactiviteiten. De hoofd van de ombudsdienst wordt door het parlement verkozen en heeft een ruime taak voor de follow-up van klachten van burgers.

⁸⁶ Minister van Justitie, Verduidelijking en evaluatie van de verdeling van verantwoordelijkheden van hooggeplaatste ambtenaren die de wetshandhaving verzekeren.

⁸⁷ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en het raadplegingsproces voor het verslag, bv. bijdrage van ENNHRI (Europees Netwerk van nationale mensenrechteninstellingen) voor het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 83-84.

⁸⁸ Beoordeling gegeven door CIVICUS; de beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

⁸⁹ Bijdrage van ENNHRI aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 87.

⁹⁰ Minister van Justitie, Nationaal democratieprogramma 2025.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

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

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

Comitéverslag 2/2020 vp – M1/2020 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/PeVM_2+2020.aspx

Corruptiebestrijding Finland, nationale wetgeving. <https://korruptiontorjunta.fi/en/national-legislation>

Directoraat-generaal Communicatie (2020), Special Eurobarometer 502: Corruption.

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

Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen (2020), bijdrage van het Europees netwerk van nationale mensenrechteninstellingen voor de raadpleging van belanghebbenden aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Europese Commissie (2019, 2020), EU-scorebord voor justitie.

Finse regering (2020), bijdrage van Finland aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Finse regering, Gids voor de opstelling van wetsontwerpen. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>

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.

Het Centrum voor pluralisme van de media en mediavrijheid (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

Hooggerichtshof en Raad van State (14 april 2020), Een sterke rechtsstaat verslaat de crisis. <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020/04/kkojakhovahvaoikeusvaltiokantaaylikriisiajan.html>

Kanselier van Justitie (19 mei 2020), Verzoeken van kanselier van Justitie Tuomas Pöysti om verduidelijking in verband met de COVID-19-epidemie. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/538/oikeuskansleri-tuomas-poystin-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>

Kanselier van Justitie (3 april 2020), Onderzoeken van plaatsvervangend kanselier Puumalainen in verband met de COVID-19-epidemie. <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/535/apulaisoikeuskansleri-puumalaisen-selvityspyynnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>

Minister van Justitie, Nationaal democratieprogramma 2025. <https://oikeusministerio.fi/en/national-democracy-programme-2025>

Minister van Justitie, Verduidelijking en evaluatie van de verdeling van verantwoordelijkheden van hooggeplaatste ambtenaren die de wetshandhaving verzekeren. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM044:00/2018>

Ministerie van Justitie, Noodstelsel. <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM016:00/2019>

Ministerie van Justitie, Ontwerp voor de oprichting van een bureau voor de rechtspraak, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>

Ministerie van Justitie, Verslag van Finland over de situatie betreffende de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen die zijn gedaan in de vijfde evaluatieronde van de Greco.

Ministerie van Justitie, Wet inzake bestuursrechtelijke procedures.
<https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM014:00/2015>

Nationale gerechtelijke administratie, Rechtbanken die open blijven zijn onderworpen aan nieuwe richtsnoeren om klanten en medewerkers te beschermen.
<https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/457pl2ptq.html>

Nationale gerechtelijke administratie, Statistieken over het aantal opgeschorte zaken.
<https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/qwlqgymkm.html>

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

Programma van de regering van eerste minister Sanna Marin, 10 december 2019. Inclusief en competent Finland — een sociaal, economisch en ecologisch duurzame samenleving.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>

Raad van Europa, Platform ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>

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

Raad van Europa: Comité van Ministers (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.

Virtueel landbezoek aan Finland in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Bijlage II: landbezoek aan Finland

De diensten van de Commissie hebben in mei en juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Kanselier van Justitie
- Grondwettelijk comité
- Raad voor de massamedia
- Finse vereniging van rechters
- Finse mediavereniging
- Finse journalistenvakbond
- Raad voor gerechtelijke benoemingen
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie
- Nationaal onderzoeksbureau
- Nationale gerechtelijke administratie
- Kabinet van de eerste minister
- Openbaar Ministerie
- Hooggerechtshof
- Transparency International Finland
- Agentschap Vervoer en Communicatie

* De Commissie heeft ook de volgende organisaties gesproken in een aantal horizontale ontmoetingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU