



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2021
SWD(2021) 711 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland**

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen
Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Europeiska unionen**

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

SAMMANFATTNING

Det finska domstolsväsendet anses ha en mycket hög grad av oberoende. Det nyligen inrättade Domstolsverket fungerar nu fullt ut och har utöver sina ordinarie uppgifter bistått domstolarnas i deras arbete under covid-19-pandemin. Reformen av åklagarväsendet har bidragit till ökad effektivitet genom att den möjliggjort centralisering, utveckling av enhetlig praxis, bättre samarbete och en jämnare fördelning av resurser. Myndigheterna har inlett flera projekt som syftar till att öka digitaliseringen inom domstolsväsendet och göra rättshjälpssystemet mer tillgängligt.

Finland anses vara ett av de minst korrumperade länderna i EU och i världen. Den 27 maj 2021 antogs en omfattande finsk strategi mot korruption. Syftet med den är stärka korruptionsbekämpningen, bland annat med hjälp av tydligare definierade ansvarsområden, information och förebyggande åtgärder, ökad insyn och mer ändamålsenlig lagstiftning samt relevant forskning. Myndigheterna lägger stor vikt vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet och har även vidtagit åtgärder mot mutor i utlandet, men mutbrott är fortfarande inte lätta att upptäcka och lagföra. Det finns ännu ingen lag om lobbyverksamhet, men regeringen bereder lagstiftning om inrättande av ett öppenhetsregister. Diskussioner pågår även om lagstiftningsinitiativ för att åtgärda problem med svängdörrar mellan den offentliga och den privata sektorn. En revidering av systemet för tjänstemäns skyldighet att lämna en redogörelse för sina tillgångar diskuteras och förslaget om en ny lag om skydd för visselblåsare förväntas träda i kraft i slutet av 2021.

Journalister och yrkesverksamma inom mediebranschen har allmänt taget fria och skyddade förutsättningar att utöva sitt yrke i Finland. Den viktigaste tillsynsmyndigheten för medierna, Transport- och kommunikationsverket, anses vara rättvis och öppen, men verkets ekonomiska situation är fortfarande svår. Ny lagstiftning har antagits som innebär att leverantörer av medietjänster måste offentliggöra information om sin ägarstruktur. En arbetsgrupp har tillsatts för att bereda en utvidgning av den grundlagsskyddade tillgången till handlingar genom striktare tillsyn och en utökning av de uppgifter som omfattas. Regeringen planerar även ändringar i strafflagen för att underlätta lagföring av olaga hot och angrepp mot offer som är särskilt utsatta, till exempel frilansjournalister. När det gäller hatretorik riktad mot kvinnliga journalister bereder regeringen även en ändring av strafflagen så att kön läggs till som en av straffskärpningsgrunderna för brott (oavsett vilket slags brott det gäller). Regeringen överväger vidare ett permanent mediestöd för att stödja journalistiken i Finland, utöver det tillfälliga statsunderstödet som infördes med anledning av covid-19-pandemin.

Regeringen har antagit ett handlingsprogram för bättre lagstiftning, som syftar till att förbättra lagberedningens kvalitet, planmässighet och öppenhet. De flesta åtgärderna med anledning av covid-19-pandemin antogs på grundval av vanlig lagstiftning. I de fall där befogenheter i enlighet med beredskapslagen användes måste detta godkännas av riksdagen och åtgärdernas grundlagsenlighet måste kontrolleras på förhand. Den pågående reformen för att förtydliga justitiekanslerns och justitieombudsmannens uppgifter – två centrala oberoende myndigheter vars uppgift är att skydda de grundläggande rättigheterna – stöds av båda dessa myndigheter och ska enligt planerna presenteras för riksdagen hösten 2021. En ny delegation för medborgarsamhällspolitik – en plattform för att underlätta växelverkan mellan det civila samhället och myndigheterna – ska tillsättas hösten 2021.

I. DOMSTOLSVÄSENDE

Det finska domstolsväsendet består av allmänna domstolar, dvs. 20 tingsrätter, fem hovrätter och högsta domstolen, samt förvaltningsdomstolar, dvs. sex regionala förvaltningsdomstolar och högsta förvaltningsdomstolen. Det finns tre specialdomstolar¹. Det oberoende Domstolsverket ansvarar för domstolarnas förvaltning, inbegripet förvaltning av anslag, lokaler och informationssystem². Den oberoende domarförslagsnämnden³ gör framställningar till statsrådet om utnämningen av domare, medan framställningar till domare i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen görs av dessa domstolar själva⁴. Domarna utnämns formellt av republikens president⁵. Åklagarmyndigheten är en oberoende statlig myndighet⁶ som leds av en riksåklagare, som utnämns av presidenten på framställning av justitieministeriet och som kan avsättas eller avstängas från tjänsteutövning genom ett beslut av statsrådet⁷. Finlands Advokatförbund⁸ är ett oberoende organ som har till uppgift att utöva tillsyn över advokaternas yrkesutövning⁹. Tillsynsärenden som gäller advokater¹⁰ handläggs av tillsynsnämnden, som är ett oberoende organ som verkar i samband med Advokatförbundet¹¹. Finland deltar i Europeiska åklagarmyndigheten¹².

Oberoende

Det finska domstolsväsendet anses ha en mycket hög grad av oberoende. Domstolarnas och domarnas oberoende uppfattas genomgående som mycket stort: 83 % av allmänheten och 86 % av företagen uppger att det är ”ganska eller mycket bra”¹³. Siffran har hållits på en

¹ Marknadsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen. Cepej (2020), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States* [undersökning om rättssystemens funktion i EU:s medlemsstater].

² 19 a kap. – Domstolsverket i domstolslagen.

³ Nämnden har tolv ledamöter – nio domare från olika nivåer inom domstolsväsendet som väljs på förslag av domarkåren och tre ledamöter som inte är domare (en advokat, en åklagare och en ledamot som företräder juridisk forskning och utbildning). Ledamöterna i nämnden utnämns av statsrådet för en mandatperiod på fem år.

⁴ Alla domare i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen deltar i urvalet. 11 kap. 7 § i domstolslagen.

⁵ Endast en sökande per ledig tjänst föreslås. Förslaget är inte bindande, men i praktiken följs det nästan alltid. Ett undantag har gjorts när det gäller utnämning vid allmän domstol (år 2000, det år då domarförslagsnämnden inrättades) och ett när det gäller domarutnämning vid högsta domstolen (på 1970-talet).

⁶ 1 kap. 2 § i lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019).

⁷ Beslutet om avsättning kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.

⁸ Lag om advokater (496/1958).

⁹ Olika juridiska tjänster tillhandahålls av olika kategorier av rättstillämpare: advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd.

¹⁰ Tillsynsnämnden handlägger även tillsynsärenden som gäller två andra kategorier av rättstillämpare, nämligen offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd.

¹¹ Tillsynsnämnden består av en ordförande och elva medlemmar, av vilka sex – utöver ordföranden – är advokater som Advokatförbundets delegation väljer. De övriga medlemmarna, av vilka två är rättegångsbiträden med tillstånd och tre är advokater, utnämns av statsrådet på framställning av justitieministeriet, som först begär ett utlåtande från Advokatförbundet om kandidaternas behörighet för uppdraget. 7a § i lagen om advokater.

¹² De europeiska delegerade åklagarna har ännu inte utsetts för Finland. De finska myndigheterna och Europeiska åklagarmyndigheten nådde en överenskommelse den 4 juni 2021 och de praktiska arrangemangen för utnämningen av åklagare har inletts.

¹³ *Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021*, diagram 48 och 50. Graden av domstolarnas oberoende kategoriseras enligt följande: mycket lågt (under 30 % av uppgiftslämnarna anser att domstolsväsendets oberoende är relativt bra eller mycket bra), lågt (30–39 %), genomsnittligt (40–59 %), högt (60–75 %), mycket högt (över 75 %).

mycket hög nivå både bland allmänheten och bland företagen sedan 2016. När det gäller allmänheten ökade den stadigt till och med 2019¹⁴ och när det gäller företagen har den ökat under de senaste två åren¹⁵.

Domstolsverket inledde sin verksamhet i januari 2020 och har visat sig vara en viktig institution som underlättar domstolarnas arbete. Domstolsverket inrättades i januari 2020 (se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen¹⁶) som ett nytt oberoende organ med ansvar för domstolarnas förvaltning¹⁷ och har under sitt första verksamhetsår byggt upp egna strukturer och konsoliderat sina förfaranden¹⁸. Parallellt med detta har Domstolsverket utfört sina ordinarie uppgifter i anslutning till alla domstolars centralförvaltning samt anordnat utbildning för domare i samarbete med domarutbildningsnämnden¹⁹. Domstolsverket har aktivt stått i kontakt med domstolarna och hållit regelbundna möten med alla domstolars ledning för att kunna bedöma deras behov. De berörda parterna uppger att Domstolsverket aktivt har stött domstolarna²⁰. Tack vare inrättandet av Domstolsverket har domstolarna kunnat koncentrera sina resurser på nyckeluppgifter och domstolsväsendets oberoende har stärkts ytterligare²¹.

Kvalitet

Reformen av åklagarväsendet har börjat ge resultat i form av ökad effektivitet och specialisering²². I september 2019 fusionerades riksåklagarämbetet och elva lokala åklagarämbeten till en enda nationell åklagarmyndighet²³. Omorganisationen har möjliggjort centralisering och utveckling av enhetliga nationella åklagarförfaranden samt lett till bättre samarbete inom åklagarväsendet och en jämnare fördelning av resurserna²⁴. Den har även lett till ökad specialisering bland åklagarna²⁵. På detta sätt har effektiviteten förbättrats, vilket bland annat framgår av att antalet avgjorda mål per åklagare har ökat²⁶. Reformen är också av betydelse för åtgärderna mot korruption (se avsnitt II). Åklagarmyndigheten har rapporterat

¹⁴ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2020, diagram 45 och Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021, diagram 48.

¹⁵ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2020, diagram 47–50.

¹⁶ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 2.

¹⁷ Majoriteten av ledamöterna i Domstolsverkets beslutande organ är domare som väljs av sina kollegor från alla nivåer inom domstolsväsendet, vilket är förenligt med Europarådets rekommendationer.

¹⁸ Bidrag från det europeiska nätverket för domstolsadministrationer (*European Network of the Councils of the Judiciary*) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 10.

¹⁹ Domarutbildningsnämnden är ett oberoende organ som huvudsakligen består av domare och företrädare för andra jurister. Nämndens uppgift är att planera och samordna utbildningen för den personal som ansvarar för rättstillämpning vid domstolarna. Den har även hand om ansökningsförfarandet för domstolspraktik. Domarutbildningsnämnden, <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/tuomioistuinelaitos/lautakunnat/tuomarinkoulutuslautakunta.html>.

²⁰ Bidrag från det europeiska nätverket för domstolsadministrationer (*European Network of the Councils of the Judiciary*) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 10. Information som lämnats av högsta domstolen och Finlands Advokatförbund i samband med besöket i Finland.

²¹ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

²² Närmare uppgifter om reformen finns i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 3.

²³ Lag om Åklagarmyndigheten (32/2019).

²⁴ Information som lämnats av Åklagarmyndigheten i samband med besöket i Finland.

²⁵ Information som lämnats av Åklagarmyndigheten i samband med besöket i Finland.

²⁶ Åklagarmyndighetens bokslut 2020, avsnitt 1.4.1 [Syyttäjälaitoksen tilinpäätös]. Information som lämnats av Åklagarmyndigheten i samband med besöket i Finland.

en anhopning av mål som delvis orsakats av covid-19-pandemin²⁷ och har fått ytterligare finansiering för att komma till rätta med problemet²⁸.

Myndigheterna har inlett flera projekt för att öka digitaliseringen inom domstolsväsendet. Ett nytt system för ärendehantering vid förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna, utarbetat i samarbete med domare, färdigställdes i december 2020 och har införts vid alla berörda domstolar. Vissa tekniska problem har dock uppstått²⁹. Systemet gör det bland annat möjligt för användare att lämna in klagomål, att delges handlingar och att kontrollera på nätet hur handläggningen av ärendet framskrider³⁰. Det gör det också möjligt att meddela domar i maskinläsbart format³¹. Ett liknande system för ärendehantering vid allmänna domstolar håller på att utvecklas och förväntas vara klart i slutet av 2022³². I slutet av 2020 slutförde justitieministeriet dessutom utvecklingen av ett system som möjliggör automatisk anonymisering och notering av beslut från domstolar och andra myndigheter, och detta förväntas göra fler handlingar tillgängliga elektroniskt³³. Dessutom håller justitieministeriet på att utveckla ett nytt rapporteringsverktyg som ska användas av domstolar och vissa andra myndigheter³⁴ och som väntas leda till att de insamlade uppgifternas användbarhet ökar³⁵.

Myndigheterna har initierat projekt som syftar göra rättshjälpssystemet mer tillgängligt. Rättegångskostnaderna anses i genomsnitt vara höga, vilket kan utgöra ett hinder för tillgången till rättslig prövning särskilt för medelinkomsttagare³⁶. I enlighet med regeringsprogrammets mål att utreda möjligheten att höja inkomstgränserna när det gäller rättshjälp så att medelinkomsttagare har bättre möjligheter att utnyttja denna tjänst³⁷ tog justitieministeriet i juni 2020 initiativ till ett forskningsprojekt om tillgången till rättshjälp³⁸. Justitieministeriet har även inlett ett projekt för att utreda möjligheterna att skapa en nationell myndighet för rättshjälp och intressebevakning. Förvaltningen av rättshjälpssystemet skulle centraliseras till den nya myndigheten³⁹ för att säkerställa lika tillgång till tillräckliga

²⁷ Åklagarmyndighetens bokslut 2020, avsnitt 1.4.1.

²⁸ Information som lämnats av Åklagarmyndigheten i samband med besöket i Finland.

²⁹ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

³⁰ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 12.

³¹ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 12.

³² Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 13.

³³ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 12. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

³⁴ Med hjälp av verktyget kommer man att samla in uppgifter om till exempel antalet ärenden och förfarandenas längd och sedan kombinera dessa med uppgifter om ekonomiska och mänskliga resurser.

³⁵ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 14. Information som lämnats av justitieministeriet i samband med besöket i Finland.

³⁶ Justitiekanslerns bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland. Statsrådets utredning om konsekvenserna av inkomstgränser för rättshjälp [*Selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista*].

³⁷ Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019. *Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle*, s. 93.

³⁸ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 10. Information som lämnats av justitieministeriet i samband med besöket i Finland.

³⁹ Rättshjälp tillhandahålls av statliga rättshjälpsbyråer, som är oberoende när de utför sin huvuduppgift. Administrativt sett är rättshjälpsbyråerna idag uppdelade i sex distrikt.

rättshjälptjänster i hela landet⁴⁰. Förberedelserna av en jourtjänst för rättshjälp som inleddes i juni 2019⁴¹ har avbrutits medan myndigheterna undersöker finansieringsalternativen⁴².

Domstolsverket har fortsatt att aktivt stödja domstolarna under covid-19-pandemin⁴³. Ända från covid-19-pandemins början har Domstolsverket särskilt strävat efter att bistå domstolarna i deras arbete⁴⁴. Domstolsverket har bland annat hjälpt till med kriskommunikation, publicerat en handbok om användning av fjärrförbindelser vid rättegångar och sört för tillgången till it-utrustning⁴⁵. Regelbundna möten med domstolarnas ledning (se ovan) gav tillfälle att diskutera olika sätt att lösa konkreta problem och dela med sig av sina erfarenheter till kollegor.

Effektivitet

Domstolsväsendet fungerar fortsättningsvis effektivt⁴⁶. Domstolsväsendet ligger på en genomsnittlig nivå när det gäller handläggningstiden för såväl tvistemål som förvaltningsmål. Andelen avgjorda mål för den förstnämnda kategorin har minskat något sedan 2016, men ligger fortfarande på 100 %⁴⁷, medan andelen avgjorda mål för förvaltningsmål minskade från 112 % under 2018 till 100 % under 2019⁴⁸. Antalet anhängiga mål är särskilt lågt när det gäller tvistemål och genomsnittligt när det gäller förvaltningsmål, vilket visar att domstolsväsendet på det hela taget klarar sin ärendebelastning väl⁴⁹. Domstolarna har i allmänt kunnat fortsätta sin verksamhet under covid-19-pandemin, men enligt berörda parter har handläggningstiderna förlängts och vid vissa domstolar har målen anhopats⁵⁰.

II. REGELVERK FÖR KORRUPTIONSBEKÄMPNING

Finland har ingen separat byrå för korruptionsbekämpning, utan flera olika myndigheter och organ är gemensamt ansvariga för att motverka korruption. Till dessa hör bland annat justitieministeriet, finansministeriet, polisen, Skatteförvaltningen, Konkurrens- och konsumentverket, justitieombudsmannen och justitiekanslern⁵¹. Justitieministeriets avdelning för kriminalpolitik och straffrätt övervakar åtgärderna mot korruption och samordnar samarbetsnätverket mot korruption, som består av företrädare för de berörda ministerierna, polisen, Åklagarmyndigheten, näringslivet och icke-statliga organisationer.

Experter och företagsledare uppfattar Finland som ett av de minst korrumperade länderna i världen. I 2020 års korruptionsindex från Transparency International fick Finland

⁴⁰ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 10.

⁴¹ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 4.

⁴² Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁴³ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 4.

⁴⁴ Information som lämnats av Domstolsverket, högsta domstolen och Finlands Advokatförbund i samband med besöket i Finland.

⁴⁵ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 30. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁴⁶ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 4–5.

⁴⁷ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021, diagram 12.

⁴⁸ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021, diagram 13.

⁴⁹ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021, diagram 6–16.

⁵⁰ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁵¹ Justitieministeriet, Korruptionsbekämpning i Finland.

85 poäng av 100 och kom på andra plats i Europeiska unionen och tredje plats i världen⁵². Uppfattningen om Finland har dock försämrats⁵³ under de senaste fem åren⁵⁴.

Den första nationella strategin mot korruption antogs den 27 maj 2021⁵⁵. I november 2019 beslutade ministerarbetsgruppen för utvecklande av rättsstaten och för inre säkerhet att inleda den fortsatta beredningen av en strategi mot korruption. Den 23 april 2020 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att bereda en finsk strategi mot korruption och ett åtgärdsprogram för att genomföra den, med målet att effektivisera bekämpningen av korruption och de förebyggande åtgärder som vidtas⁵⁶. Den mångsidiga strategin omfattar både förebyggande och reaktiva aspekter och syftar till att stärka åtgärderna mot korruption, öka kunskaperna om och förebyggandet av korruption, förtydliga myndigheternas ansvarsområden och intensifiera samarbetet mellan dem, göra lagstiftningen mot korruption mer ändamålsenlig samt främja relevant forskning⁵⁷. Strategin ska genomföras med stöd av ett detaljerat åtgärdsprogram för perioden 2021–2023, som omfattar alla strategins områden och fastställer de exakta åtgärderna och de ansvariga myndigheterna. Beredningen av strategin har i sig bidragit till att öka allmänhetens medvetenhet och har lett till ett större samförstånd om att tillgången på information på detta område måste förbättras⁵⁸.

Det finns inga specialiserade enheter för lagföring av korruption⁵⁹, men reformen av åklagarväsendet har möjliggjort en högre grad av specialisering bland enskilda åklagare. Omstruktureringen av åklagarväsendet 2019 ledde till mer konsekventa lagföringspraxis och möjliggjorde större specialisering bland åklagarna (se avsnitt I)⁶⁰. Det finns för närvarande sex åklagare som har specialiserat sig på korruption. Dessutom finns det 19 åklagare som är specialiserade på lagföring av brott som begåtts i tjänst. Alla lokala åklagare är behöriga att lagföra smärre korruptionsärenden⁶¹. Samarbetet mellan de myndigheter som ansvarar för kampen mot korruption uppges vara effektivt över hela linjen och omfattar även den regionala nivån⁶². Centralen för utredning av penningtvätt deltar aktivt i undersökningen av misstänkta fall av korruption.

⁵² Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*, s. 2–3. Graden av korruption kategoriseras enligt följande: låg (experter och företagsledares uppfattning om korruption inom den offentliga sektorn får över 80 poäng), relativt låg (79–69 poäng), relativt hög (68–55 poäng), hög (under 54 poäng).

⁵³ Finland fick 90 poäng 2015, men 85 poäng 2020. En förändring på mer än fem poäng innebär en avsevärd ökning/minskning, en förändring med 4–5 poäng en förbättring/försämring och en förändring med 1–3 poäng att situationen har varit rätt stabil under de senaste fem åren.

⁵⁴ Eurobarometeruppgifterna om allmänhetens och företagens uppfattning om och erfarenheter av korruption från året innan uppdateras vartannat år. De senaste uppgifterna kommer från undersökningarna *Special Eurobarometer 502* (2020) och *Flash Eurobarometer 482* (2019).

⁵⁵ *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 6. Justitieministeriet (27.5.2021), pressmeddelandet *Korruption ska bekämpas på ett övergripande och långsiktigt sätt*.

⁵⁶ Justitieministeriet (2020), pressmeddelandet *Arbetsgrupp ska bereda en strategi mot korruption* (24.4.2020).

⁵⁷ Se ovan.

⁵⁸ Information som lämnats av justitieministeriet i samband med besöket i Finland.

⁵⁹ Med undantag för en enhet vid riksåklagarens byrå som är specialiserad på brott som begås av poliser, eftersom sådana brott även kan inbegripa korruption. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁶⁰ Åklagarmyndigheten (30.9.2019), pressmeddelandet *Åklagarmyndigheten börjar sin verksamhet som ett ämbetsverk den 1 oktober*.

⁶¹ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 16.

⁶² Information som lämnats av Åklagarmyndigheten och Centralkriminalpolisen (där Centralen för utredning av penningtvätt ingår) i samband med besöket i Finland.

Det genomsnittliga antalet mål som rör korruption och ekonomisk brottslighet har varit förhållandevis stabilt under rapporteringsperioden på tio år, med ett genomsnitt på tio mål per år⁶³. Under de senaste åren har en mycket hög andel av korruptionsmålen i slutändan ogillats av domstolarna⁶⁴. Majoriteten av de korruptionsbrott som lagförs av myndigheter gäller ekonomisk brottslighet.

Åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med brister när det gäller att förhindra, upptäcka och lagföra mutor i utlandet. Enligt uppgift från OECD har inga fall av mutor i utlandet upptäckts, utretts eller lagförts sedan 2017⁶⁵. Regeringen har uppgett att en omfattande utredning i frågan pågår och att förebyggande åtgärder har vidtagits. Utbildningsprogram för domare, åklagare och tjänstemän vid brottsbekämpande myndigheter har inletts⁶⁶. Finland har även publicerat en handledning för små och medelstora företag om riskerna med korruption, bland annat om mutor i utlandet⁶⁷. Syftet med handledningen är att öka medvetenheten om riskerna i samband med korruption och om konsekvenserna inom den privata sektorn, både för verksamhet som bedrivs på den inhemska marknaden och för internationell verksamhet. Handledningen innehåller även praktiska verktyg för korruptionsbekämpning för företag.

Regelverket för utredning av medlemmarna av regeringen har väckt viss oro. Ministrarna kan endast ställas till svars för tjänstefel⁶⁸ genom ett särskilt grundlagsenligt förfarande i vilket riksdagen beslutar att väcka åtal efter att ha hört grundlagsutskottet⁶⁹. Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) har uttryckt oro över de begränsade utrednings- och åtalsbefogenheter som detta förfarande medger⁷⁰, eftersom det kan orsaka problem i samband med högprofilerade korruptionsärenden.

Enhetliga anvisningar om tjänstemannaetik för offentliganställda, inklusive tjänstemän i ledande ställning, publicerades den 7 maj 2021⁷¹. Hittills har de tjänstemannaetiska reglerna varit spridda över flera olika författningar och forskrifter⁷². Anvisningarna om tjänstemannaetik innehåller regler om värden, allmänna uppgifter, bisysslor, gåvor och förmåner och är bindande för alla offentliganställda, inklusive tjänstemän i ledande ställning, med undantag för ministrar⁷³. Finansministeriet uppdaterade den 1 maj 2021 också

⁶³ Uppgifterna gäller perioden 2010–2019 och inhämtades under besöket i Finland.

⁶⁴ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁶⁵ OECD (2020), *OECD recognises Finland's commitment to combat corruption, but is concerned about lack of foreign bribery enforcement* (20.10.2020) [webbartikel om OECD:s syn på åtgärderna mot korruption i Finland].

⁶⁶ OECD (2020), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 Written Follow-Up Report by Finland*, s. 5–7. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

⁶⁷ Arbets- och näringsministeriet (2020), *Handledning i korruptionsbekämpning för SMF-företag*.

⁶⁸ Ministeransvarigheten regleras i grundlagen, som bland annat innehåller bestämmelser om andra uppdrag, redogörelse för bindningar och jäv, samt i förvaltningslagen när bestämmelser om intressekonflikt ska tillämpas.

⁶⁹ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 20.

⁷⁰ Greco, *Fifth Evaluation Round – Compliance report*, punkt 39 [femte utvärderingsomgången – efterlevnadsrapport].

⁷¹ Statsrådet (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* [anvisningar om tjänstemannaetik]. Se även *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 6.

⁷² Statstjänstemannalagen, förvaltningslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och strafflagen.

⁷³ Statsrådet (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* [anvisningar om tjänstemannaetik]. Se även *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 6.

anvisningarna om gästfrihet, förmåner och gåvor till tjänstemän⁷⁴. Hösten 2020 fick ministrarna anvisningar om gåvor och hur sådana ska anmälas⁷⁵.

Det finns ännu ingen lagstiftning om lobbyverksamhet, men lagstiftning om inrättande av ett öppenhetsregister bereds för närvarande⁷⁶. Justitieministeriet har nyligen offentliggjort en rapport om lobbyverksamhet i Finland⁷⁷. Rapporten visar att lobbyverksamhet är vanligt förekommande, men att den ofta sker i det fördolda. En särskild parlamentarisk arbetsgrupp arbetar vidare med lagstiftning om ett öppenhetsregister⁷⁸ i syfte att effektivisera beslutsprocessen och öka allmänhetens förtroende. Inledningsvis kommer det att införas en registreringsskyldighet för lobbyare som påverkar beslut inom statsförvaltningen, men denna skyldighet kan senare komma att utvidgas till kommunal- och regionförvaltningen⁷⁹. Lagen om öppenhetsregistret förväntas träda i kraft 2023 och målet är att samtidigt införa ett elektroniskt register⁸⁰.

Regeringen bereder förslag till strängare bestämmelser om svängdörrar. En regeringsproposition om att förlänga karenstiden för tjänstemän från sex till tolv månader kommer enligt planerna att överlämnas till riksdagen hösten 2021⁸¹. När det gäller ministrar bereder regeringen för närvarande ett förslag till lagstiftning om att begränsa svängdörrar för att minska de intressekonflikter som potentiellt kan uppstå efter att ministrarna lämnar sitt ämbete. Detta förslag skulle enligt planerna läggas fram för riksdagen våren 2021⁸². Svängdörrsproblematiken har diskuterats allmänt på grund av vissa fall som har rapporterats i nationella medier. Det finns ingen definition av intressekonflikt i lagstiftningen, men det har tidigare rekommenderats att landet inför ett formellt system för granskning av de redogörelser som lämnas av ministrar och andra personer i ledande ställning, eller att ett sådant system förstärks⁸³.

En parlamentarisk arbetsgrupp ser för närvarande över lagstiftningen om politiska partier och valfinansiering. De politiska partiernas finansiering granskas av Statens revisionsverk⁸⁴. Det finns dock farhågor om att de nuvarande reglerna innehåller kryphål som gör det möjligt att inte redovisa ursprunget för all finansiering. En parlamentarisk arbetsgrupp

⁷⁴ Finansministeriet (2021), *Om gästfrihet, förmåner och gåvor*.

⁷⁵ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁷⁶ *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 7–8.

⁷⁷ Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika and Tiensuu, Paul (2021), *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla* [På väg mot en öppnare lobbyverksamhet: Lobbyverksamheten på statlig nivå i Finland i nuläget], Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:6.

⁷⁸ Justitieministeriet (2019), statsrådets tjänst för projektinformation (Öppenhetsregister).

⁷⁹ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁸⁰ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁸¹ Justitieministeriet, uppgifter om förslaget till lag om ändring av statstjänstemannalagen, <https://www.lausuntopalvelu.fi/SV/Proposal/Participation?proposalId=797974c6-56bd-400f-b08d-be3a835b47ca>

⁸² Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 16.

⁸³ Greco, *Fifth Evaluation Round – Evaluation Report*, rekommendation iii) [femte utvärderingsomgången – utvärderingsrapport]. *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 8.

⁸⁴ Statens revisionsverk, *Val- och partifinansieringstillsyn*.

ska inom ramen för det nationella demokratiprogrammet utreda behoven att utveckla vallagen, partilagen och valfinansieringslagen och kommer att lägga fram en rapport 2021⁸⁵.

Systemet för att lämna redogörelser för tillgångar håller på att ses över. Skyldigheten för högre tjänstemän att lämna en redogörelse för sina tillgångar föreskrivs i statstjänstemannalagen⁸⁶. En lagändring som skulle utvidga denna skyldighet till att gälla även ministrarnas specialmedarbetare kommer enligt planerna att läggas fram under 2021⁸⁷. Vidare planeras ändringar som skulle begränsa tjänstemäns frihet att själva avgöra vilka uppgifter som ska tas med i deras redogörelse för bindningar och i vilken mån uppgifterna ska anses vara relevanta för bedömningen av deras förmåga att utföra sina arbetsuppgifter på ett oberoende sätt⁸⁸.

En lag om skydd för visselblåsare är under beredning. Det finns ingen allmän lagstiftning om skydd av visselblåsare, utan rapporterade lagöverträdelser har behandlas med stöd av sektoriell lagstiftning till exempel inom arbetsrätten och straffrätten. Finland bereder för närvarande en ny lag om skydd för visselblåsare för att genomföra EU-direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten⁸⁹. Lagen förväntas träda i kraft i mitten av december 2021. Finansministeriet tillsatte dessutom i mars 2021 en arbetsgrupp⁹⁰ som har i uppgift att utveckla en teknisk kanal för rapportering av oriktigheter till myndigheterna. Detta hör samman med genomförandet av EU-direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Lagstiftningen mot korruption och andra åtgärder har tillämpats som vanligt under covid-19-pandemin. Centralkriminalpolisen övervakar och analyserar hur pandemin har påverkat korruptionen. Korruption anses i allmänhet inte vara ett stort problem inom den finska hälso- och sjukvårdssektorn, men de ansvariga myndigheterna är medvetna om den ökade risknivån under covid-19-pandemin och en strategi håller på att utarbetas under ledning av finansministeriet i samarbete med kommunerna för att skapa bättre och mer hållbara upphandlingsmetoder som minskar riskerna⁹¹.

III. MEDIERNAS MÅNGFALD OCH OBEROENDE

I Finland är yttrandefriheten och rätten att ta del av offentliga handlingar tryggad i grundlagen. Leverantörer av medietjänster i Finland är skyldiga att offentliggöra information om sin ägarstruktur. Uppgifterna och befogenheterna för Trafik- och kommunikationsverket (Traficom), som är den myndighet i Finland som utövar tillsyn över medierna, fastställs i lag. Lagstiftning som införlivar det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster har antagits⁹².

⁸⁵ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁸⁶ 8 a § i statstjänstemannalagen (750/1994). 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 8.

⁸⁷ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁸⁸ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

⁸⁹ Direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 18.

⁹⁰ Finansministeriet tillsatte den 25 mars 2021 en arbetsgrupp med uppdrag att skapa en kanal för visselblåsare.

⁹¹ Information som lämnats av finansministeriet i samband med besöket i Finland.

⁹² Sedan Reportrar utan gränser publicerade sin första rapport 2002 har Finland kontinuerligt legat bland de fem främsta länderna i det årliga internationella pressfrihetsindexet. För närvarande ligger Finland tvåa internationellt och etta bland EU:s medlemsstater.

Tillsynsmyndigheten för medierna – Transport- och kommunikationsverket (Traficom) – är oberoende och effektiv, men dess ekonomiska situation är fortfarande svår⁹³. Enligt den senaste upplagan av övervakningsverktyget för mediepluralism (*Media Pluralism Monitor* 2021) är den behöriga tillsynsmyndighetens agerande rättvist och öppet. Riskerna anses vara förhöjda endast på grund av den delvisa budgetkontroll som utövas av statsrådet och på grund av att Traficoms budget inte är tillräcklig⁹⁴. Traficom har meddelat att upp till 56 personer av nästan 1 000 anställda kan komma att sägas upp⁹⁵. Trots dessa svårigheter har personalsituationen vid Traficom nyligen förbättras vad gäller tillsyn över medierna. Nationella audiovisuella institutet, ett annat oberoende medieorgan med mer specialiserade uppgifter⁹⁶, uppger däremot att deras resurser har ökat något jämfört med föregående år och att de har kunnat rekrytera ny personal.

Ny lagstiftning har lett till större insyn i mediernas ägarstrukturer⁹⁷. Som ett led i det nationella införlivandet av det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster⁹⁸ trädde nya bestämmelser i kraft i Finland i januari 2021⁹⁹ och enligt dessa måste leverantörer av medietjänster offentliggöra information om sin ägarstruktur. Tidigare fanns inga särskilda bestämmelser om insyn i ägandet av medieföretag, även om frivilligt offentliggörande var vanligt, och de allmänna bestämmelser om offentlighet som gäller för aktiebolag tillämpades även på medieföretag¹⁰⁰. Enligt övervakningsverktyget för mediepluralism är medierna fortfarande mycket koncentrerade i Finland¹⁰¹.

Regeringen har beviljat stöd för att hjälpa mediesektorn under covid-19-krisen. I oktober 2020 beviljade regeringen ett stöd på 7,5 miljoner euro i syfte att hjälpa medier som producerar journalistiskt innehåll och som drabbats av covid-19-pandemin, öka utbudet av mångsidigt journalistiskt innehåll och främja journalistiken på lokal, regional och nationell nivå¹⁰². Stödet beviljades till alla medieföretag som uppfyllde kriterierna, som i första hand var ekonomiska – till exempel belägg för att reklamintäkterna minskat – men berörda parter påpekar att vissa medelstora medieföretag inte kunde uppfylla alla kriterier för

⁹³ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 9 samt information som lämnats av Traficom i samband med 2021 års besök i Finland. Enligt det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster ska medlemsstaterna ”säkerställa att nationella tillsynsmyndigheter eller tillsynsorgan har tillräckliga finansiella resurser och personalresurser samt befogenheter att upprätthålla efterlevnad för att kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt och för att bidra till Ergas arbete.” (artikel 30.4 i direktiv 2010/13/EU, ändrat genom direktiv 2018/1808/EU).

⁹⁴ Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, landsrapporten om Finland, s. 8.

⁹⁵ Yle (12.5.2021) *Traficom irtisanoo enintään 56 henkeä* [Traficom säger upp högst 56 personer]. I Traficoms ansvarsområden ingår inte bara medier, utan även tjänster för bilförare, transportsystemtjänster och digitala förbindelser samt Cybersäkerhetscentret.

⁹⁶ Nationella audiovisuella institutet ska klassificera audiovisuella program för att skydda minderåriga, men har även en lagstadgad skyldighet att främja mediefostran (lag om Nationella audiovisuella institutet 1434/2007).

⁹⁷ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 9.

⁹⁸ Artikel 5 i det ändrade direktivet om audiovisuella medietjänster.

⁹⁹ 4 a § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014), 5 § i landskapslagen (2011:95) om radio- och televisionsverksamhet, ändrad genom landskapslag 2020/119.

¹⁰⁰ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 9.

¹⁰¹ Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, landsrapporten om Finland, s. 9.

¹⁰² Statsrådets förordning om statsunderstöd för främjande av journalistiskt innehåll 2020 (679/2020), se <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2020/20200679>. Transport- och kommunikationsverket (21.12.2020) (<https://www.traficom.fi/sv/aktuellt/75-miljoner-euro-i-coronastod-framjande-av-journalistik>).

stödberättigande¹⁰³. Kommunikationsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska granska huruvida en mer bestående mekanism skulle kunna införas för att stödja journalistiken i Finland¹⁰⁴.

I enlighet med regeringsprogrammet har justitieministeriet för avsikt att uppdatera lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet¹⁰⁵. Regeringen ska bland annat bedöma om lagen kan tillämpas mer generellt på data och information och om dess tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta juridiska personer som ägs eller kontrolleras av den offentliga sektorn¹⁰⁶. Tillsynen över bestämmelserna i lagen kommer också att intensifieras¹⁰⁷. Det verkar som om vissa myndigheter, bland annat polisen, har börjat tolka bestämmelserna striktare under de senaste åren¹⁰⁸. Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som fram till juni 2023 ska se över den nuvarande lagens tillämpningsområde och bedöma om det är tillräckligt samt förtydliga det. Arbetsgruppen ska även kartlägga eventuella brister i lagen och lägga fram förslag till lösningar. Bedömningen kommer att omfatta såväl förändrade förvaltningsstrukturer som digitalisering. Senare under 2021 kommer arbetsgruppen att lägga fram ett förslag om behovet av eventuella brådskande ändringar av lagstiftningen¹⁰⁹. Initiativet har generellt sett tagits väl emot av icke-statliga organisationer. Behovet av bättre balans mellan skydd av privatlivet och tillgång på information av allmänt intresse har även förts fram¹¹⁰.

Flera rättsliga reformer är under beredning med anledning av trakasserierna mot journalister på nätet¹¹¹. Justitieministeriet har lagt fram en regeringsproposition om ändring av strafflagen så att allmänna åklagare i vissa fall får väcka åtal på offrets vägnar vid olaga hot och riktade trakasserier. Syftet med ändringen är att åtgärda den utsatta situation som frilansjournalister och personer med offentliga uppgifter befinner sig i. Ändringen förväntas träda i kraft hösten 2021¹¹². När det gäller hatretorik riktad mot kvinnliga journalister har justitieministeriet även börjat bereda en ändring av strafflagen så att kön läggs till som en av straffskärpningsgrunderna för brott (oavsett vilket slags brott det gäller)¹¹³. Dessa åtgärder verkar generellt ha tagits väl emot av journalistkåren, särskilt när det gäller åtgärder mot hot

¹⁰³ Medieförbundet (23.12.2020) (<https://www.medialiitto.fi/uutiset/journalismin-edistamiseen-myonnettiin-tukea-236-tiedotusvalineelle/>) samt information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹⁰⁴ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 21.

¹⁰⁵ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 10.

¹⁰⁶ Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 24–25.

¹⁰⁷ Statsrådet (2019), regeringsprogrammet *Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle*.

¹⁰⁸ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 10. Information som lämnats av Finlands Journalistförbund, Medieförbundet, Opinionsnämnden för massmedier m.fl. i samband med besöket i Finland 2021.

¹⁰⁹ Information om lagberedningen finns på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM083:00/2020>

¹¹⁰ Justitieministeriet (2020), *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – lausuntotiivistelmä*, s. 13 [Utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen – Sammanfattning av utlåtanden]. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹¹¹ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland, s. 9. Finlands bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 24–25.

¹¹² Närmare information om ändringen finns på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_226+2020.aspx och <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM045:00/2019>.

¹¹³ Närmare information om ändringen finns på https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Sidor/RP_7+2021.aspx och <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM024:00/2019>.

på nätet¹¹⁴. Dessutom överväger regeringen behovet av striktare besöksförbud, så att man genom att förbjuda någon att kontakta en person kan skydda den personens liv, hälsa, frihet eller frid och förhindra eventuella brott. Regeringen undersöker om lagstiftningen i sin nuvarande form är tillräcklig för att motverka hatkampanjer på nätet och om det är möjligt att förbättra besöksförbudens effekt och minska antalet överträdelser¹¹⁵. Journalistförbundet upprätthåller tillsammans med mediehus och branschorganisationer en fond för att stödja journalister som utsatts för hot och andra slags trakasserier¹¹⁶. Inga nya varningar har offentliggjorts för Finland på Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet sedan 2020 års rapport om rättsstatsprincipen¹¹⁷, men enligt övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 har nätmobbningen av journalister ökat. Det handlar främst om hot och smutskastningskampanjer och, i synnerhet när det gäller kvinnliga journalister, om könsrelaterade verbala kränkningar och hot om sexuellt våld¹¹⁸.

IV. ANDRA INSTITUTIONELLA FRÅGOR SOM RÖR KONTROLLER OCH MOTVIKTER

Finland är en parlamentarisk demokrati med ett enkammersystem, där både regeringen och riksdagen kan lägga fram lagförslag (i praktiken bygger de flesta lagar på regeringspropositioner). Eftersom Finland inte har en författningsdomstol kontrolleras grundlagsenligheten på förhand av justitiekanslern, som arbetar i anslutning till statsrådet, och av riksdagens grundlagsutskott¹¹⁹, som bedömer grundlagsenligheten i de förslag som läggs fram för riksdagen. Dessutom kan alla domstolar i efterhand kontrollera grundlagsenligheten i konkreta fall¹²⁰. Justitiekanslern, Människorättscentret och justitieombudsmannen spelar en viktig roll i systemet med kontroller och motvikter.

2020 års handlingsprogram för bättre lagstiftning syftar till att förbättra lagberedningens kvalitet, planmässighet och öppenhet. I augusti 2020 antog regeringen ett handlingsprogram för bättre lagstiftning med målet att förbättra lagberedningens kvalitet och öppenhet¹²¹. I programmet ingår åtgärder för att förbättra lagberedningens planmässighet, öka insynen och samråden med berörda parter, utforma konsekvensbedömningar och system för efterhandsutvärdering samt främja fördelarna med teknik och digitalisering i lagstiftningsprocessen. Handlingsprogrammet stöds av en genomförandeplan¹²².

Användningen av befogenheter enligt beredskapslagen och de andra åtgärder som vidtagits under covid-19-pandemin har konsekvent varit föremål för förhandskontroll

¹¹⁴ Svar på justitieministeriets offentliga samråd om initiativen (se fotnoterna 112 och 113) samt information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹¹⁵ Statsrådet (2020), *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia* [rapport om utredning av lagstiftningen om systematiska och riktade trakasserier]. Närmare information om arbetsgruppen för besöksförbud finns på <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM015:00/2020>.

¹¹⁶ Finlands Journalistförbund (3.12.2019), *Journalists' Support Fund launched* [pressmeddelande om ny stödfond för journalister].

¹¹⁷ Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet [*Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists*].

¹¹⁸ Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, landsrapporten om Finland, s. 15.

¹¹⁹ Utskottet består av riksdagsledamöter och hör regelbundet oberoende experter på grundlagsrätt.

¹²⁰ 106 § i grundlagen föreskriver följande: ”Om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol uppenbart skulle strida mot grundlagen, skall domstolen ge grundlagsbestämmelsen företräde.”

¹²¹ Handlingsprogram för bättre lagstiftning.

¹²² Tillgängligt på https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/108e47d4-550d-4104-b444-95b441ceda42/LIITE_20200825112305.pdf.

av grundlagsenligheten¹²³. Befogenheter i enlighet med beredskapslagen får endast användas under undantagsförhållanden. Att undantagsförhållanden råder i landet får konstateras av statsrådet i samverkan med republikens president. Antagandet av beredskapsåtgärder sker i flera steg och kräver riksdagens godkännande och justitiekanslerns och grundlagsutskottets kontroll av åtgärdernas grundlagsenlighet¹²⁴. För att befogenheter i enlighet med beredskapslagen ska kunna användas måste flera villkor vara uppfyllda, bland annat måste de vara nödvändiga och stå i rätt proportion till syftet. Befogenheterna måste också vara tidsbegränsade. Efter tillämpning av beredskapslagen från den 16 mars till den 16 juni 2020¹²⁵ konstaterades det återigen att undantagsförhållanden råder från den 1 mars till den 27 april 2021.¹²⁶ De flesta åtgärder under covid-19-pandemin antogs på grundval av vanlig lagstiftning¹²⁷. Justitiekanslern har konstaterat att rättsstatsprinciperna generellt har beaktats, men att vissa problem förekommit, till exempel alltför omfattande tillämpning av den vanliga lagstiftningen samt bristfällig motivering för beredskapsåtgärderna i vissa fall¹²⁸. Grundlagsutskottet har påpekat att det behövs en grundlig översyn av beredskapslagen när de nuvarande exceptionella omständigheterna har upphört¹²⁹.

En lag som förtydligar fördelningen av befogenheter mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman ska enligt planerna läggas fram för riksdagen¹³⁰. Justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman är de två oberoende institutioner som övervakar lagligheten och de grundläggande rättigheter som föreskrivs i Finlands grundlag. De har båda i uppgift att övervaka myndigheternas verksamhet och säkerställa att statsrådet, domstolarna och övriga myndigheter följer lagen och iakttar rättsstatsprincipen när de sköter offentliga uppdrag¹³¹. Även om deras uppgifter är liknande och parallella finns det i praktiken en viss specialisering mellan dem¹³². En reform inleddes 2018 i syfte att minska överlappningen av uppgifter och möjliggöra ytterligare specialisering. Covid-19-pandemin har försenat antagandet av reformen som enligt planerna kommer att överlämnas till

¹²³ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 11–12.

¹²⁴ Åtgärderna antas i två steg. Statsrådet utfärdar först en förordning om ibruktagnin av beredskapslagen för att fastställa vilka befogenheter som får utövas. Ibruktagningsförordningen utfärdas för viss tid, dock högst sex månader. Förordningens grundlagsenlighet kontrolleras av justitiekanslern. Förordningen läggs sedan fram för riksdagen som beslutar om den ska godkännas eller upphävas. Förordningen granskas i flera riksdagsutskott, inklusive grundlagsutskottet, vars utlåtande är bindande. Om förordningen godkänns kan statsrådet anta en förordning om tillämpning av beredskapslagen för att fastställa hur befogenheterna ska utövas. Även förordningen om tillämpning av beredskapslagen granskas av justitiekanslern och läggs fram för riksdagen som antingen godkänner eller förkastar den.

¹²⁵ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 11.

¹²⁶ Statsrådets beslut VNK/2021/21 av den 1 mars 2021 och VNK/2021/48 av den 27 april 2021.

¹²⁷ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland. Flera ändringar av lagstiftningen antogs i vanlig lagstiftningsordning men med vissa ändringar, bland annat en kortare remisstid. Dessa var i kraft under en viss tid, generellt sett till slutet av juni eller december och förlängdes eller utfärdades på nytt eftersom covid-19-pandemin fortgick.

¹²⁸ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹²⁹ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹³⁰ 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, *Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*, s. 12.

¹³¹ Båda institutionerna kan väcka åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen.

¹³² Justitiekanslern utses av republikens president och har särskilt ansvar för övervakning av statsrådets verksamhet. Justitieombudsmannen väljs av riksdagen och har omfattande befogenheter att följa upp klagomål från medborgare. Dessutom ansvarar justitiekanslern för förhandskontroll av lagligheten hos lagförslag som läggs fram för riksdagen.

riksdagen hösten 2021¹³³. Både riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern har aktivt stött reformen, inte minst eftersom den förväntas leda till en effektivisering av arbetet. Under covid-19-pandemin har arbetsbördan ökat avsevärt, eftersom båda institutionerna har fått ta emot ett antal klagomål mot de åtgärder som vidtagits av myndigheterna och justitiekanslern har varit tvungen att utföra förhandskontroller av lagligheten hos lagstiftningen om covid-19-pandemin¹³⁴.

Nya medlemmar i delegationen för medborgarsamhällspolitik, som har en viktig funktion när det gäller civilsamhällets demokratiska utrymme, kommer att utses i höst. Civilsamhällets demokratiska utrymme i Finland betecknas som öppet¹³⁵. Det civila samhällets organisationer deltar i formella samråd om ny lagstiftning och har dessutom traditionellt medverkat vid utformningen av den offentliga politiken, även om graden av medverkan varierar beroende på vilken statlig myndighet det gäller¹³⁶. En av mekanismerna för det civila samhällets medverkan i beslutsprocessen är delegationen för medborgarsamhällspolitik, som är ett forum för att främja växelverkan mellan det civila samhället och myndigheterna och förbättra det civila samhällets verksamhetsförutsättningar. Delegationen består av företrädare för det civila samhällets organisationer¹³⁷ och flera statliga myndigheter. Delegationen ger rekommendationer om medborgarsamhällspolitiken och anser att dessa beaktas av myndigheterna¹³⁸. Den tidigare delegationens mandatperiod löpte ut i februari 2021 och en ny delegation ska enligt planerna tillsättas hösten 2021. Under den förra mandatperioden fokuserade delegationen på två huvudområden, nämligen att stärka det civila samhällets autonomi och att kartlägga globaliseringens inverkan på dess organisationer.

¹³³ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹³⁴ Justitiekanslerns bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen. Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹³⁵ Enligt Civicus, som delar in det demokratiska utrymmet enligt en femstegsskala: öppet, begränsat, hindrat, förtryckt, stängt.

¹³⁶ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

¹³⁷ Målet är att så många olika civila samhällsorganisationer som möjligt ska vara företrädare.

¹³⁸ Information som inhämtats i samband med besöket i Finland.

Bilaga I: Källförteckning i alfabetisk ordning*

* En förteckning över de bidrag som mottagits i samband med samrådet inför 2021 års rapport om rättsstatsprincipen finns på webbplatsen (<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>).

Arbets- och näringsministeriet (2020), *Handledning i korruptionsbekämpning för SMF-företag* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162226>).

Centre for Media Pluralism and Media freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021* (<https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2021/>).

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

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

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

Europeiska kommissionen (2020), *2020 års rapport om rättsstatsprincipen, Landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Finland*.

Europeiska kommissionen (2021), *Resultattavlan för rättskipningen i EU*.

Europeiska kommissionens generaldirektorat för kommunikation (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

Europeiska kommissionens generaldirektorat för kommunikation (2020): *Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

European Network of the Councils of the Judiciary (2021), *ENCJ Contribution for the 2021 European Commission Rule of Law report*.

Finansministeriet (2021), *Työryhmä ilmoituskanavapalvelun valmistelemiseksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittaville henkilöille* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/3476e3a2-b415-4704-b68a-1a451c15bf6b/ad5d57c2-418f-4652-9daf-71fc01b821d0/ASETTAMISPAATOS_20210429060832.pdf).

Finansministeriet (2021b), *Om gästfrihet, förmåner och gåvor* ([Föreskrift/Anvisning \(vm.fi\)](https://www.vm.fi/)).

Finlands journalistförbund (3.12.2019), *Journalists' Support Fund launched* (<https://journalistiliitto.fi/en/journalists-support-fund-launched/>).

Greco (2017), *Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies – Evaluation Report: Finland*.

Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika and Tiensuu, Paul (2021), *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*, Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:6 (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162855/OM_2021_6_SO.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Justitiekanslern (2021), bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Justitieministeriet (2019), statsrådets tjänst för projektinformation (Öppenhetsregister) (<https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM033:00/2019>).

Justitieministeriet (2019), pressmeddelandet *Beredningen av ett öppenhetsregister inleds* (12.3.2019) (https://oikeusministerio.fi/-/avoisuusrekisterin- valmistelu-alkaa?languageId=sv_SE).

Justitieministeriet (2020), *Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen – lausunnotiivistelmä 2020:13* (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162509/OM_2020_13_ML.pdf?sequence=1).

Justitieministeriet (2020), pressmeddelandet *Arbetsgrupp ska bereda en strategi mot korruption* (24.4.2020) (https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/tyoryhma-valmistelemaan-korruptionvastaista-strategiaa?languageId=sv_SE).

Justitieministeriet (2021), pressmeddelandet *Korruption ska bekämpas på ett övergripande och långsiktigt sätt* (https://oikeusministerio.fi/sv/-/korruption-ska-bekampas-pa-ett-overgripande-och-langsiktigt-satt?languageId=sv_SE).

Justitieministeriet, *Korruptionsbekämpning i Finland* (<https://korruptiontorjunta.fi/sv/korruptionsbekampning-i-finland>).

OECD (2017), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 Two-year Follow-Up Report: Finland* (<https://www.oecd.org/corruption/Finland-phase-4-follow-up-report-ENG.pdf>) [rapport om genomförandet av bestickningskonventionen i Finland].

OECD (2020), *OECD recognises Finland's commitment to combat corruption, but is concerned about lack of foreign bribery enforcement* (20.10.2020) (<https://www.oecd.org/corruption/oecd-recognises-finland-s-commitment-to-combat-corruption-but-is-concerned-about-lack-of-foreign-bribery-enforcement.htm>).

OECD (2020), *Implementing the OECD anti-bribery convention. Phase 4 Written Follow-Up Report by Finland* ([https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB\(2019\)3/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB(2019)3/FINAL&docLanguage=En)).

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

Statens revisionsverk, *Val- och partifinansieringstillsyn* (<https://www.vaalirahoitusvalvonta.fi/se/index.html>).

Statsrådet (2019), regeringsprogrammet *Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle*.

Statsrådet (2020), *Genomförandeplan för det övergripande programmet för bättre lagstiftning* (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6319b68b-eb2a-4cf2-a88d-fdcf6b6773dd/108e47d4-550d-4104-b444-95b441ceda42/LIITE_20200825112305.pdf).

Statsrådet (2020), *Handlingsprogram för bättre lagstiftning* (<https://oikeusministerio.fi/sv/-/handlingsprogrammet-for-battre-lagstifning-effektiviserar-lagberedningen>).

Statsrådet (2020), *Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162579>).

Statsrådet (2020d), *Selvitys julkisen oikeusavun tulo-rajoiden vaikutuksista* (<https://tietokayttoon.fi/-/selvitys-julkisen-oikeusavun-tulo-rajoiden-vaikutuksista>).

Statsrådet (2021), *Virkamieseettinen toimintaohje* (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163089>).

Statsrådet (2021), *Finlands bidrag till 2020 års rapport om rättsstatsprincipen*.

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

Yle (12.5.2021), *Traficom irtisanoo enintään 56 henkeä* (<https://yle.fi/uutiset/3-11929800>).

Åklagarmyndigheten (2019), pressmeddelandet *Åklagarmyndigheten börjar sin verksamhet som ett ämbetsverk den 1 oktober* (30.9.2019) (<https://syyttajalaitos.fi/en/-/syyttajalaitos-aloittaa-toimintansa-yhtena-virastona-1-lokakuuta>).

Åklagarmyndigheten (2021), *Syyttäjälaitoksen tilinpäätös 2020*.

Bilaga II: Besök i Finland

Kommissionens avdelningar höll i mars 2021 virtuella möten med följande instanser:

- Samarbetsnätverket mot korruption
- Ordförande för den tidigare delegationen för medborgarsamhällspolitik
- Justitiekanslern
- Opinionsnämnden för massmedier
- Centralen för utredning av penningtvätt
- Finlands domareförbund
- Finlands Advokatförbund
- Medieförbundet
- Domarutbildningsnämnden
- Arbets- och näringsministeriet
- Finansministeriet
- Justitieministeriet
- Kommunikationsministeriet
- Social- och hälsovårdsministeriet
- Nationella audiovisuella institutet
- Centralkriminalpolisen
- Domstolsverket
- Åklagarmyndigheten
- Justitieombudsmannen
- Statsrådets kansli
- Högsta domstolen
- Traficom
- Transparency International Finland
- Finlands journalistförbund

* Kommissionen träffade också företrädare för följande organisationer vid ett antal övergripande möten:

- Amnesty International
- Centre for Reproductive Rights
- Civicus
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches (Europeiska kyrkokonferensen)
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch

- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Internationella juristkommissionen)
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders (Reportrar utan gränser)
- Transparency International EU