



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 325 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Finnland

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 326 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Das finnische Justizsystem ist durch konstant hohe Werte bei der Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz sowohl durch die Unternehmen als auch durch die breite Öffentlichkeit gekennzeichnet. Mit der kürzlich erfolgten Schaffung einer nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde, die seit Januar 2020 Aufgaben der Gerichtsverwaltung vom Justizministerium übernommen hat, soll die Unabhängigkeit der Justiz weiter gestärkt werden. Darüber hinaus wird mit der jüngsten Umstrukturierung der nationalen Staatsanwaltschaft mehr Wirksamkeit und Kohärenz in der Strafverfolgungspraxis angestrebt. Es bestehen noch gewisse Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Justizsystems.

Erhebungen zufolge wird Finnland als eines der am wenigsten korrupten Länder in der EU und weltweit wahrgenommen. Zur Korruptionsbekämpfung stützt sich das Land auf eine von Transparenz und Offenheit geprägte Verwaltungskultur. Die öffentlichen Einrichtungen Finlands genießen den Ruf einer transparenten Verwaltung und eines zuverlässigen und funktionierenden Rahmens für die Korruptionsprävention. Seit einigen Jahren wird über die Einführung einer speziellen Regierungsstrategie zur Korruptionsbekämpfung diskutiert, die jedoch noch nicht verabschiedet wurde. Zurzeit gibt es keine spezifischen Vorschriften zur Regelung der Kontakte zwischen leitenden Führungskräften und Dritten bzw. Lobbyisten. Auch bestehen keine Melde- oder Offenlegungspflichten für Personen, die auf das Handeln und die Politik der Regierung Einfluss zu nehmen suchen. Allerdings werden zurzeit Maßnahmen zur Stärkung von Ethik und Transparenz erarbeitet. Finnland hat Schritte zur Regulierung von Lobbyarbeit und zur Begrenzung des „Drehtüreffekts“ eingeleitet. Im März 2020 wurde eine parlamentarische Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein Transparenzregister zur Lobbyarbeit erstellen soll mit dem Ziel, die Rechtsvorschriften über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden zu ergänzen und die Transparenz der Verwaltung zu stärken.

In Finnland herrscht ein international anerkanntes hohes Maß an Pressefreiheit. Die Aufgaben und Befugnisse der Medienaufsichtsbehörde sind gesetzlich geregelt, allerdings hat das Land einige Herausforderungen im Zusammenhang mit der Mittelausstattung gemeldet. Zwar gibt es derzeit keine gezielt für Medien geltenden Vorschriften über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse in Medienunternehmen, doch in der Praxis sorgen freiwillige Offenlegungen und allgemeine Publizitätsvorschriften für Gesellschaften mit beschränkter Haftung für ein angemessenes Maß an Transparenz. Gegenwärtig erwägt die Regierung eine Reform, um den im finnischen Grundgesetz verankerten freien Zugang zu Dokumenten weiter auszubauen. Außerdem hat die Regierung begonnen, mögliche Maßnahmen für einen wirksameren Schutz von Journalisten vor rechtswidrigen Bedrohungen und Angriffen im Internet zu prüfen, die seit einigen Jahren beobachtet werden. Physische Drohungen gegen Journalisten wurden nicht gemeldet.

Gesetze werden nach einem mehrstufigen Verfahren erlassen, das auch Folgenabschätzungen und Konsultationsverfahren umfasst. Die jüngsten Reformen im Justizsystem wurden nach einem integrativen Verfahren unter Einbeziehung der Richterschaft durchgeführt. Im Rahmen eines Reformprozesses soll zudem die teilweise Überschneidung der Zuständigkeiten des Justizkanzlers und des Bürgerbeauftragten geklärt werden, beides wichtige unabhängige Stellen, die mit dem Schutz der Grundrechte befasst sind. Ein entsprechender Legislativvorschlag soll dem Parlament im Herbst 2020 vorgelegt werden. Zur weiteren

Verbesserung des Rahmens für die Zivilgesellschaft und der partizipativen Demokratie wurde ein nationales Programm für Demokratie auf den Weg gebracht.

I. JUSTIZSYSTEM

Das finnische Justizsystem besteht aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit 20 Bezirksgerichten¹, fünf Rechtsmittelgerichten und dem Obersten Gerichtshof, sowie aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich in sechs regionale Verwaltungsgerichte und den Obersten Verwaltungsgerichtshof gliedert. Es gibt drei Fachgerichte.² Die unabhängige nationale Gerichtsverwaltungsbehörde ist für die Verwaltung der Gerichte zuständig, einschließlich der Verwaltung der Haushalte, Gebäude und IKT-Systeme.³ Der unabhängige Richterernennungsausschuss⁴ schlägt der Regierung Bewerber für das Richteramt vor, während die Richter des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Verwaltungsgerichtshofs von diesen Gerichten selbst vorgeschlagen werden.⁵ Die Richter werden vom Präsidenten der Republik formell ernannt.⁶ Die nationale Staatsanwaltschaft ist eine unabhängige staatliche Behörde⁷ und steht unter der Leitung eines Generalstaatsanwalts, der auf Vorschlag des Justizministeriums vom Präsidenten ernannt wird und von der Regierung abberufen oder vom Dienst suspendiert⁸ werden kann. Die finnische Rechtsanwaltskammer, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, übt die Berufsaufsicht über die Rechtsanwälte aus.⁹

Unabhängigkeit

Das finnische Justizsystem ist durch ein sehr hohes Maß an wahrgenommener Unabhängigkeit gekennzeichnet. Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Gerichte und Richter liegt konstant auf hohem Niveau. 84 % der breiten Öffentlichkeit und 85 % der Unternehmen halten sie für „eher gut“ oder „sehr gut“ – diese Werte sind stabil geblieben, wobei im Falle der breiten Öffentlichkeit seit 2016 eine leichte Verbesserung zu verzeichnen ist. Bei den Unternehmen liegen die Werte seit 2010 konstant auf hohem Niveau.¹⁰ Trotz dieser hohen wahrgenommenen Unabhängigkeit der Justiz hat Finnland vor Kurzem Reformen eingeleitet, um den strukturellen Schutz der Unabhängigkeit der Justiz weiter zu stärken.

¹ Die Zahl der Bezirksgerichte wurde 2019 von 27 auf 20 reduziert, um Arbeitsbelastung und Mittel gleichmäßiger auf die Bezirksgerichte zu verteilen.

² Das Gericht für Markt- und Wettbewerbsangelegenheiten, das Arbeitsgericht und das Sozialversicherungsgericht. Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) (2020), „Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States“ (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

³ Kapitel 19 a des Gerichtsgesetzes, nationale Gerichtsverwaltungsbehörde.

⁴ Der Ausschuss hat zwölf Mitglieder: neun Richter aus unterschiedlichen Instanzen, die von der Richterschaft vorgeschlagen werden, und drei nichtrichterliche Mitglieder (ein Rechtsanwalt, ein Staatsanwalt sowie ein Vertreter der juristischen Forschung und Lehre). Alle Mitglieder werden von der Regierung für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt.

⁵ Alle Richter des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Verwaltungsgerichtshofs sind an dem Auswahlverfahren beteiligt. Kapitel 11 Paragraf 7 des Gerichtsgesetzes.

⁶ Je Vakanz wird nur ein Bewerber vorgeschlagen. Obwohl der Vorschlag nicht verbindlich ist, wird er in der Praxis fast immer angenommen. Bislang gab es nur je eine Ausnahme im Falle eines Bezirksgerichts (im Jahr 2000, das Jahr der Einführung des Richterernennungsausschusses) und eine im Falle des Obersten Gerichtshofs (in den 1970er Jahren).

⁷ Kapitel 1 Paragraf 2 des Gesetzes über die nationale Staatsanwaltschaft (32/2019).

⁸ Die Abberufungsentscheidung kann vor dem Obersten Verwaltungsgerichtshof angefochten werden.

⁹ Rechtsanwaltsgesetz (496/1958).

¹⁰ Schaubilder 44, 46 und 48, EU-Justizbarometer 2020. Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingeteilt: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten bewerten die Unabhängigkeit der Justiz als „eher gut“ und „sehr gut“); gering (30 % bis 39 %), durchschnittlich (40 % bis 59 %), hoch (60 % bis 75 %), sehr hoch (über 75 %).

Zum Schutz der Unabhängigkeit der Justiz wurde eine neue unabhängige Behörde geschaffen. Die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde, die im Januar 2020 ihre Tätigkeit aufnahm, ist als unabhängige Behörde für die Verwaltung der Gerichte zuständig und hat Aufgaben übernommen, die zuvor beim Justizministerium angesiedelt waren. Die Behörde wurde durch im Februar 2019 verabschiedete Änderungen des Gerichtsgesetzes eingerichtet¹¹ und ist vom Justizministerium unabhängig. Ziel der in enger Abstimmung mit der Richterschaft¹² durchgeföhrten Reform ist es, die strukturelle Autonomie und Unabhängigkeit der Gerichte zu stärken, die Qualität der Justizverwaltung zu verbessern und die Gerichte von Verwaltungsaufgaben zu befreien, damit sie sich stärker auf ihre Schlüsselfunktionen konzentrieren können¹³. Die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde ist unter anderem ermächtigt, dem Justizministerium Vorschläge für die Aufteilung der Haushaltssmittel für die Gerichte zu unterbreiten und über die Zuweisung der Mittel an einzelne Gerichte zu entscheiden. Zu ihren weiteren Aufgaben gehören die Überwachung der Leistungsfähigkeit der Gerichte, die Verwaltung der Gerichtsgebäude und IKT-Systeme sowie – in Zusammenarbeit mit dem Rat für richterliche Aus- und Fortbildung¹⁴ – die Durchführung von Schulungsmaßnahmen für Richter und andere Gerichtsbedienstete. Die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde ist außerdem für die Einrichtung von Stellen für Richter und andere Bedienstete an den Gerichten zuständig. Das Entscheidungsgremium der nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde ist der Verwaltungsrat. Er besteht aus acht Mitgliedern (sechs Richter aus allen gerichtlichen Instanzen und zwei nichtrichterliche Mitglieder¹⁵), die auf Vorschlag der Richterschaft (richterliche Mitglieder) von der Regierung ernannt werden, sodass es sich bei den meisten Mitgliedern um Richter handelt, die von ihren Amtskollegen aus allen Ebenen der Gerichtsbarkeit ausgewählt wurden. Diese Vorgehensweise steht mit den Empfehlungen des Europarats im Einklang.¹⁶ Im Juni 2020 wurde die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde zudem als ordentliches Mitglied in das Europäische Netz der Räte für das Justizwesen aufgenommen.¹⁷

Qualität

Die Struktur der Staatsanwaltschaft wurde zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit reformiert. Im September 2019 wurden die Generalstaatsanwaltschaft und elf örtliche Staatsanwaltschaften zu einer einzigen nationalen Staatsanwaltschaft verschmolzen.¹⁸ Diese Reform soll den Generalstaatsanwalt in die Lage versetzen, die Einheitlichkeit der

¹¹ Kapitel 19 a des Gerichtsgesetzes, nationale Gerichtsverwaltungsbehörde.

¹² Die Vorarbeiten dazu wurden im Jahr 2013 aufgenommen und beinhalteten eine Vorbereitungskommission und ein umfassendes Konsultationsverfahren; Justizministerium, Projekt zur Einrichtung einer Justizbehörde.

¹³ Beitrag Finnlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 6.

¹⁴ Der Rat für richterliche Aus- und Weiterbildung ist für die Organisation von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Justizwesen zuständig. Er besteht aus sechs Richtern, einem Staatsanwalt, einem Rechtsanwalt, einem Vertreter der juristischen Forschung und Lehre sowie einem Vertreter der nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde. Kapitel 21 des Gerichtsgesetzes.

¹⁵ Ein vom Obersten Gerichtshof benannter Richter des Obersten Gerichtshofs, ein vom Obersten Verwaltungsgerichtshof benannter Richter des Obersten Verwaltungsgerichtshofs, je ein Richter der Rechtsmittelgerichte, Bezirksgerichte, Verwaltungsgerichte und Fachgerichte (die jeweils vom vorsitzenden Richter des Gerichts im Anschluss an ein Interessenbekundungsverfahren benannt werden); ein Mitglied als Vertreter anderer Gerichtsbediensteter, das nach Konsultation der Arbeitnehmervertretungen von den vorsitzenden Richtern benannt wird, sowie ein Mitglied mit besonderen Kenntnissen im Management der öffentlichen Verwaltung. Kapitel 19a Paragraf 8 des Gerichtsgesetzes.

¹⁶ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarates, Randnummern 26 und 27.

¹⁷ Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (ENCJ), die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde Finnlands tritt dem ENCJ bei.

¹⁸ Gesetz über die nationale Staatsanwaltschaft (32/2019).

Strafverfolgung konsequenter zu überwachen und administrative Aufgaben sowie bestimmte Strafverfahren zu zentralisieren.¹⁹ Außerdem wird die Übertragung von Fällen zwischen den Gerichtsbezirken erleichtert, damit die Arbeitsbelastung gleichmäßiger verteilt werden kann. Im Zuge der Reform wurden außerdem eine feste Amtszeit für Oberstaatsanwälte (fünf Jahre) und die neue Funktionsbezeichnung des „spezialisierten Staatsanwalts“ eingeführt. Die Reform hatte keine Auswirkungen auf die Zahl, Aufgaben und Befugnisse der Staatsanwälte. Auch die Aufgaben und Befugnisse des Generalstaatsanwalts²⁰ blieben davon unberührt.

Es bestehen noch gewisse Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Justizsystems. Die Online-Verfügbarkeit von Urteilen ist nach wie vor begrenzt, insbesondere was erstinstanzliche Urteile betrifft.²¹ Ferner wurden bislang kaum Vorkehrungen für die Veröffentlichung von Urteilen in maschinenlesbarer Form getroffen.²² Während die Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs, des Obersten Verwaltungsgerichtshofs sowie in geringerem Maße auch der Rechtsmittelgerichte und der Fachgerichte auf einer Website der Regierung veröffentlicht wird, ist dies bei Urteilen der Bezirksgerichte nicht der Fall. Außerdem können zwar über das Internet Klagen eingereicht und Vorladungen übermittelt werden, doch besteht keine Möglichkeit, den Fortgang eines Verfahrens online zu verfolgen.²³ An allen Gerichten sind Fallbearbeitungssysteme vorhanden und werden derzeit unter anderem mit Blick auf eine bessere Datenerfassung modernisiert.²⁴ Allerdings verfügt nur etwa der Hälften der Gerichte über Instrumente zur Erstellung von Statistiken über die Gerichtsarbeit.²⁵

Die Dienste der staatlichen Rechtsberatungsstellen wurden ausgebaut, sodass bestimmte Dienste inzwischen auch als Fernberatung angeboten werden. Bestimmte zuvor auf kommunaler Ebene gehandhabte Dienste, wie etwa die Finanz- und Schuldnerberatung, wurden von staatlichen Rechtsberatungsstellen übernommen, um zur Gewährleistung einer landesweit einheitlichen Leistungserbringung beizutragen.²⁶ Außerdem begann das Justizministerium im Juni 2019 mit der Entwicklung eines Rechtshilfe-Bereitschaftsdienstes. Ziel dieses Projekts ist die Einführung eines elektronischen Systems, das es ermöglicht, auf effiziente Weise aus der Ferne Rechtshilfe zu leisten. Durch den Bereitschaftsdienst wird gewährleistet, dass verdächtige oder geschädigte Personen auch außerhalb der normalen Geschäftszeiten eine Rechtsberatung erhalten.²⁷

Die neue nationale Gerichtsverwaltungsbehörde hat während der COVID-19-Krise wichtige Unterstützung für die Gerichte geleistet. Auch wenn die finnischen Gerichte ihre Arbeit während der COVID-19-Krise nicht vollständig eingestellt hatten, war ihre Tätigkeit

¹⁹ Im Rahmen des Länderbesuchs in Finnland erhaltene Auskünfte und Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 7.

²⁰ Der Generalstaatsanwalt hat weitreichende Befugnisse, unter anderem zur Versetzung ohne Einwilligung, zur Entscheidung über Disziplinarmaßnahmen und zur Entziehung einer Rechtssache, die einem Staatsanwalt zugewiesen war. Schaubild 56, EU-Justizbarometer 2019.

²¹ Schaubild 28, EU-Justizbarometer 2020.

²² Schaubilder 28 und 29, EU-Justizbarometer 2020.

²³ Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2020.

²⁴ Es laufen zwei Entwicklungsprojekte für ordentliche Gerichte und Verwaltungsgerichte, die unter anderem die Bereitstellung besserer Daten zum Ziel haben, um eine zielgerichtete Mittelzuweisung und die Ermittlung von Verbesserungszielen zu ermöglichen. Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 10.

²⁵ Schaubild 40, EU-Justizbarometer 2020.

²⁶ Oikeus.fi, Finanz- und Schuldnerberatung, sowie im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Auskünfte.

²⁷ Justizministerium, Notrufsystem: Projekt zur Entwicklung eines Rechtshilfe-Bereitschaftsdienstes.

davon betroffen.²⁸ In dieser Situation hat die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde die Gerichte unterstützt, indem sie Leitlinien für die Nutzung von Videokonferenzen anstelle persönlicher Anhörungen, für das Absagen oder Verschieben von Verhandlungen und für Social-Distancing-Maßnahmen in den Gerichtsgebäuden entwickelt hat.²⁹ Auch seitens der Richterschaft wurde betont, wie wichtig diese Unterstützung war.³⁰

Effizienz

Dem Justizsystem gelingt es, Fälle effizient abzuarbeiten. Die Leistungsfähigkeit des Justizsystems liegt im Hinblick auf die bis zum Abschluss eines Gerichtsverfahrens geschätzte Zeit sowohl bei Zivil- und Handelssachen als auch bei Verwaltungsverfahren im Durchschnitt. Die Verfahrensabschlussquote ist bei Zivil- und Handelssachen seit 2016 etwas zurückgegangen, liegt aber weiterhin über 100 %, während sich die Verfahrensabschlussquote bei den Verwaltungsverfahren von 79 % im Jahr 2016 auf 112 % im Jahr 2018 deutlich verbessert hat. Die Zahl der anhängigen Verfahren ist bei Zivil- und Handelssachen besonders niedrig und liegt im Falle der Verwaltungsverfahren im Durchschnitt, was zeigt, dass das Justizsystem das Fallaufkommen insgesamt gut bewältigt.³¹

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Finnland hat keine eigene Antikorruptionsbehörde. Stattdessen sind verschiedene Behörden und Stellen gemeinsam für die Korruptionsbekämpfung zuständig. Die Abteilung des Justizministeriums für Strafrechtspolitik und Strafrecht steuert die Präventivmaßnahmen, ist für die internationale Zusammenarbeit zuständig und verwaltet das nationale Kooperationsnetzwerk für die Korruptionsbekämpfung. Die Polizei ist zur Ermittlung von Korruptionsfällen befugt und genießt im Allgemeinen das Vertrauen der Öffentlichkeit. Maßnahmen zur Verbesserung von Ethik und Transparenz sowie zur Regulierung von Lobbyismus und des „Drehtüreffekts“ sind in Arbeit.

Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Finnland mit 86 von 100 Punkten in der EU Platz 2 und weltweit Platz 3.³² Im Rahmen der Umfrage zu dem im Jahr 2020 veröffentlichten Eurobarometer Spezial 502 äußerten 22 % der Befragten die Auffassung, dass Korruption in Finnland weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 71 %), während nur 8 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein (EU-Durchschnitt: 26 %).³³ Was die Unternehmen betrifft, so erklärten 37 % der Unternehmen, dass Korruption in Finnland weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt: 63 %), während 13 % von ihnen der Auffassung waren, dass Korruption für ihre geschäftlichen Tätigkeiten in Finnland ein Problem darstellt (EU-Durchschnitt: 37 %). 38 % der Befragten waren der Meinung, dass die Strafverfolgung genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 53 % der

²⁸ Den von der nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde regelmäßig vorgelegten Statistiken über die Zahl der ausgesetzten Verfahren zufolge wurden seit Juni 2020 etwa 6000 Strafverfahren, 1300 Zivilverfahren und 300 Rechtsmittelverfahren ausgesetzt. Nationale Gerichtsverwaltungsbehörde, Statistik über ausgesetzte Gerichtsverfahren.

²⁹ Nationale Gerichtsverwaltungsbehörde, vorbehaltlich neuer Leitlinien zum Schutz von Besuchern und Beschäftigten bleiben die Gerichte geöffnet.

³⁰ Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Auskünfte und Erklärung des Obersten Gerichtshofs und des Obersten Verwaltungsgerichtshofs vom 14. April 2020, „A strong rule of law bears over the crisis“ (Ein starker Rechtsstaat überwindet die Krise).

³¹ Schaubilder 5 bis 15, EU-Justizbarometer 2020.

³² Transparency International (2020), Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

³³ Eurobarometer Spezial 502/2020 zu Korruption.

Unternehmen der Auffassung waren, dass Personen und Unternehmen, die wegen Bestechung eines hochrangigen Beamten gefasst werden, in Finnland angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt: 31 %).³⁴

In Finnland ist der Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung weitgehend vorhanden. Das Strafgesetzbuch stellt mehrere Bestechungsdelikte unter Strafe³⁵ und mehrere anderer Gesetze enthalten Bestimmungen im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention³⁶. Dagegen wird über die Kriminalisierung der missbräuchlichen Einflussnahme im Rahmen der Reform des Strafgesetzbuchs noch kontrovers diskutiert.³⁷ Auch wenn eindeutige Fälle von Korruption wenig verbreitet sind, so sind doch insbesondere Korruptionsformen wie Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme³⁸, Interessenkonflikte und Günstlingswirtschaft sowie unethische Kontakte bei der Entscheidungsvorbereitung³⁹ festzustellen. In Anbetracht der in internationalen Bewertungen geäußerten Bedenken hinsichtlich der Freispruchquote bei der Auslandsbestechung hat Finnland gezielte Schulungsmaßnahmen durchgeführt und die Bewusstseinsbildung gestärkt, um die wahrgenommenen Defizite bei Polizei, Staatsanwaltschaft und Richtern zu beheben.

Ein dem Justizministerium 2017 vorgelegter Entwurf für eine Korruptionsbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2017-2021 wurde noch nicht von der Regierung verabschiedet. Nachdem die Strategie vor dem Rücktritt der vorherigen Regierung nicht verabschiedet werden konnte, leitete eine ministerielle Arbeitsgruppe zum Thema Rechtsstaatlichkeit und innere Sicherheit unter der neuen Regierung die Erarbeitung einer Folgestrategie zur Korruptionsbekämpfung für den Zeitraum 2020-2023 ein. Die neue Strategie soll auf dem vorherigen Entwurf aufbauen und dazu dienen, die Zuständigkeiten der Behörden mit Blick auf eine engere Zusammenarbeit zu klären. Die 2016 erarbeitete vorherige Korruptionsbekämpfungsstrategie hatte sechs Themenschwerpunkte: Stärkung von Strukturen zur Korruptionsbekämpfung, Bewusstseinsbildung, Erhöhung der Transparenz, Erleichterung der Aufdeckung von Korruption, Entwicklung von Rechtsvorschriften zu Bestechungsdelikten und Förderung der Korruptionsforschung. In der neuen Strategie soll den im Rahmen internationaler Evaluierungen an Finnland gerichteten Empfehlungen Rechnung getragen werden. Darüber hinaus werden im Justizministerium zurzeit Gesetzesänderungen zum Schutz von Hinweisgebern geprüft.⁴⁰

³⁴ Flash Eurobarometer 482 (2019), Einstellungen von Unternehmen zur Korruption in der EU.

³⁵ Das Strafgesetzbuch enthält Vorschriften zur Bekämpfung von Bestechung und Bestechlichkeit, Unterschlagung, Betrug und Amtsmissbrauch, und es können sowohl Personen als auch Unternehmen für Verstöße haftbar gemacht werden. Schmiergeldzahlungen sind verboten; die Zulässigkeit von Geschenken und Bewirtungen ist von deren Wert, Zweck und dem potenziell damit verbundenen Vorteil abhängig.

³⁶ Für Amtsträger gelten weitergehende Bestimmungen, die im Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung (1994/750), im Gesetz über Beamte des Parlaments (1197/2003) und im Kommunalbeamtengesetz (304/2003) geregelt sind. Zu den einschlägigen Gesetzen im Bereich der Korruptionsprävention gehören zudem das Gesetz über das öffentliche Auftragswesen (348/2007), das Wettbewerbsgesetz (948/2011), das Gesetz über die Finanzierung von Wahlkandidaten (273/2009), das Parteiengesetz (10/1969), das Gesetz über die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Einkünften aus beruflicher Tätigkeit (360/1968), das Verwaltungsverfahrensgesetz (808/2019), das Gesetz über die Gleichstellung von Frauen und Männern (609/1986) und das Gleichbehandlungsgesetz (1325/2014).

³⁷ GRECO (Gruppe der Staaten gegen Korruption), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Randnummer 12.

³⁸ Die Schwelle zur Bestechung muss nicht zwangsläufig überschritten werden.

³⁹ Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

⁴⁰ Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 18.

Mehrere verschiedene Behörden sind gemeinsam für Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zuständig. Die Abteilung des Justizministeriums für Strafrechtspolitik und Strafrecht steuert die Präventivmaßnahmen, ist für die internationale Zusammenarbeit zuständig und verwaltet das nationale Kooperationsnetzwerk für die Korruptionsbekämpfung.⁴¹ Das Netzwerk koordiniert die inländischen Antikorruptionsmaßnahmen, fördert nationale Strategien und Konzepte und fungiert als Forum für den Informationsaustausch zwischen den betroffenen Ministerien und Interessenträgern.⁴² Das Finanzministerium ist die wichtigste Koordinierungsstelle für Ethik im öffentlichen Dienst. Ferner hat es Leitlinien für Regierungsbeamte zu den Themen Bewirtung, Gefälligkeiten und Geschenke einschließlich Reisen und Nebentätigkeiten herausgegeben. Der finnische Rechnungshof prüft die zentralstaatlichen Finanzen, überwacht die Haushaltspolitik und beaufsichtigt die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen.

Die Nationale Kriminalpolizei ist für die Untersuchung von Korruptionsfällen zuständig. Die Polizeieinheiten für Wirtschaftskriminalität und die Nationale Kriminalpolizei sind für die Untersuchung von Korruptionsfällen zuständig, und ein nationales Netz von Spezialisten zur Bekämpfung von Bestechung und Korruption sorgt für eine engere Zusammenarbeit und Abstimmung. Im März 2020 wurden 459 Ermittler im Bereich Wirtschaftskriminalität und 60 Stellen zur Unterstützung der Prävention von Wirtschaftskriminalität bei der Nationalen Kriminalpolizei gemeldet. Die nationale Staatsanwaltschaft hat keine Spezialeinheiten, aber alle Bezirksstaatsanwaltschaften verfügen über auf Wirtschaftskriminalität spezialisierte Staatsanwälte, die Bestechungsdelikte bearbeiten. In mehreren Bezirken gibt es zudem Staatsanwälte, die auf Straftaten von Beschäftigten im öffentlichen Dienst spezialisiert sind. Amtlichen Statistiken zufolge werden in Finnland nur sehr wenige korruptionsbezogene Straftaten gemeldet.

Ein Verhaltenskodex für Beamte und leitende Führungskräfte ist in Arbeit. Was den Ethikrahmen für Beamte betrifft, so sind in mehreren Rechtsvorschriften allgemeine Grundsätze für eine gute Verwaltungspraxis niedergelegt.⁴³ Darüber hinaus hat das Finanzministerium Maßnahmen zur Erarbeitung eines Verhaltenskodex für leitende Führungskräfte eingeleitet und kommt damit einer Empfehlung der GRECO nach.⁴⁴ In dem Entwurf des Verhaltenskodex werden die vorhandenen Leitlinien zu Werten, allgemeinen Pflichten, Nebentätigkeiten, Geschenken und Gefälligkeiten gebündelt. Ein Abschnitt des Entwurfs befasst sich gezielt mit den Pflichten leitender Führungskräfte in Bezug auf die Offenlegung von Vermögenswerten, Einkünften, Verbindlichkeiten und Interessen. Verstöße gegen den Kodex werden als Verletzung der Dienstpflicht betrachtet. In diesen Fällen gelten besondere Sanktionen, wobei bestimmte Verstöße auch strafrechtlich relevant sein können.⁴⁵ Der neue Verhaltenskodex soll Ende 2020 vorliegen und wird für alle Beamte verbindlich

⁴¹ GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht, Randnummer 37.

⁴² Das Netzwerk verfügt über zwei Vollzeitbeschäftigte und ist mit einem Jahreshaushalt in Höhe von etwa 250 000 EUR ausgestattet.

⁴³ Der geltende Verhaltenskodex besteht aus einer Reihe von „ethischen Leitlinien“, die im Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung, im Verwaltungsverfahrensgesetz, im Gesetz über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden und im Strafgesetzbuch Finlands festgehalten sind.

⁴⁴ Sachstandsbericht Finlands über die Umsetzung der Empfehlungen der GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht. In der Empfehlung der GRECO wurde auch ein Verhaltenskodex für Minister genannt.

⁴⁵ Das Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung sieht folgende Sanktionen vor: die formlose Ermahnung, die schriftliche Ermahnung, die Abmahnung und die Beendigung des Dienstverhältnisses (die natürlich jeweils abhängig von der Schwere des Verstoßes zum Tragen kommen).

sein, auch für leitende Führungskräfte. Minister fallen jedoch nicht in seinen Anwendungsbereich, da die Regelung ethischer Fragen im Zusammenhang mit den Regierungsmitsgliedern dem Amt des Premierministers obliegt.⁴⁶

In den Rechtsvorschriften werden Interessenkonflikte nicht ausdrücklich definiert. Das finnische Grundgesetz besagt, dass ein Minister keine anderen öffentlichen Ämter bekleiden oder anderen Aufgaben wahrnehmen darf, die die Ausübung seines Amtes behindern oder die Glaubwürdigkeit seines Handelns als Minister beeinträchtigen könnten. Nach dem Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung darf ein Beamter keine finanziellen oder sonstigen Vergünstigungen verlangen, annehmen oder erhalten, wenn dadurch das Vertrauen in den Amtsträger oder eine Behörde geschwächt wird. Auch im Verwaltungsverfahrensgesetz (Paragraf 27) und im Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung sind Einschränkungen festgelegt, und das Finanzministerium hat ausführliche Leitlinien zu Nebentätigkeiten herausgegeben. Trotz der vorhandenen Bestimmungen wurde empfohlen, ein formelles System zur Überprüfung der Erklärungen von Ministern und Offenlegungen anderer leitender Führungskräfte einzuführen oder auszubauen.⁴⁷

Die Vermögenserklärung hochrangiger Regierungsbeamter ist im Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung geregelt⁴⁸. Es besagt, dass eine Person vor ihrer Ernennung offenlegen muss, ob sie geschäftlich tätig ist, ob sie Unternehmensbeteiligungen oder sonstiges Eigentum besitzt und welche anderen Aufgaben, Beziehungen und Verpflichtungen sie hat, die sich auf ihre Eignung für die mit dem Amt verbundenen Aufgaben auswirken können.⁴⁹ Obwohl das Finanzministerium ausführliche Leitlinien zur Vermögenserklärung herausgegeben hat, wurde empfohlen, dass Finnland die Anforderungen für die Vermögenserklärung standardisiert.⁵⁰ In seiner Bewertung hat das Finanzministerium dargelegt, welche Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung notwendig sind und inwiefern der Umfang der Erklärung ausgeweitet werden muss.⁵¹ Die geplanten Änderungen könnten Anfang 2021 in Kraft treten.

Es wird an der Einführung eines Transparenzregisters gearbeitet. Gegenwärtig gibt es keine speziellen Vorschriften zur Regulierung der Kontakte zwischen leitenden Führungskräften und Dritten bzw. Lobbyisten. Darüber hinaus gelten keine Melde- oder Offenlegungspflichten für Personen, die auf das Handeln und die Politik der Regierung Einfluss zu nehmen suchen. Allerdings wurde im März 2020 eine parlamentarische Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein Transparenzregister zur Lobbyarbeit erstellen soll. Das Register, das die Rechtsvorschriften über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden ergänzen und die Transparenz der Verwaltung stärken soll, wird unter Einbindung der Zivilgesellschaft entwickelt, um die Transparenz der Entscheidungsfindung zu verbessern und eine unangemessene Einflussnahme zu verhindern. Anfangs werden nur die Entscheidungsprozesse der zentralstaatlichen Ebene erfasst, später aber könnten auch die kommunale und die regionale Ebene integriert werden. Die daraus hervorgehende Rechtsvorschrift, die 2023 vorliegen soll, würde eine Registrierungspflicht für Lobbyorganisationen und Einzelpersonen vorsehen.

⁴⁶ Sachstandsbericht Finlands über die Umsetzung der Empfehlungen der Fünften Evaluierungsrounde Evaluierungsbericht, S. 6.

⁴⁷ GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht, Empfehlung iii.

⁴⁸ Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung, Paragraf 8 a.

⁴⁹ Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung, Paragraf 18.

⁵⁰ GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht, Empfehlung v.

⁵¹ Es wird vorgeschlagen, Paragraf 8 a des Gesetzes über Amtsträger der Zentralregierung zu ändern und anschließend die Leitlinien sowie Form der Erklärung entsprechend zu aktualisieren.

Bestimmte Regelungen zur Begrenzung des „Drehtüreffekts“ sind vorhanden, deren Ausweitung derzeit vorbereitet wird. 2017 wurden für alle Beamte – mit Ausnahme der Minister – gesetzliche Auflagen für die Zeit nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses eingeführt. Das Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung sieht für Beamte in leitenden Führungspositionen eine Karenzzeit nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses vor. Minister fallen derzeit nicht unter die Regelung, sind jedoch auf der Grundlage einer Empfehlung des Beirats für Ethik im öffentlichen Dienst gehalten, jede etwaige Übernahme anderer Aufgaben nach ihrer Ernennung zum Minister zu melden.⁵² Darüber hinaus hat die Regierung im Dezember 2019 eine Entschließung verabschiedet, die den „Drehtüreffekt“ für Minister unterbinden soll. Danach sind die Minister verpflichtet, dem Premierminister und den Beirat der Regierung über einen möglichen Wechsel in eine andere Position während ihrer Amtszeit als Minister zu unterrichten. Der Beirat hat dann zu prüfen, ob eine Karenzzeit von bis zu sechs Monaten empfohlen werden sollte. Die Offenlegungspflicht gilt nur für die laufende Amtszeit des Ministers und entfällt zum Ende dieser Amtszeit. Da man der Auffassung war, dass weitere Beschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage eingeführt werden können, wurde ein entsprechendes Gesetzgebungsvorhaben auf den Weg gebracht. Ziel ist es, Verfahren festzulegen, um Interessenkonflikte von Regierungsmitgliedern zu vermeiden und zu verhindern. Der Vorschlag der Regierung soll im Frühjahr 2021 vorliegen. Das Finanzministerium prüft zurzeit, ob die allgemeinen Leitlinien im Hinblick auf die Empfehlungen der GRECO aktualisiert werden müssen, um Standards, Verfahren und nötigenfalls Rechtsvorschriften einzuführen, und ob die Karenzzeit für die hochrangigsten Beamten auf zwölf Monate ausgeweitet werden sollte.⁵³

III. MEDIENPLURALISMUS

Die Aufgaben und Befugnisse der finnischen Behörde für Verkehr und Kommunikation (Traficom) sind gesetzlich geregelt. In Finnland gelten allgemeine Publizitätsvorschriften für Gesellschaften mit beschränkter Haftung.⁵⁴ Gegenwärtig gibt es keine für den Medienbereich spezifischen Vorschriften über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse an Medienunternehmen. Der freie Zugang zu öffentlichen Dokumenten ist im finnischen Grundgesetz verankert. Im vergangenen Jahr wurden neue Rechtsvorschriften⁵⁵ zum Schutz von Journalisten vor rechtswidrigen Bedrohungen und Angriffen⁵⁶ vorgeschlagen.

Seit einem kürzlich erfolgten Zusammenschluss fungiert die finnische Behörde für Verkehr und Kommunikation (Traficom) als unabhängige Medilenaufsichtsbehörde. Ziel des im Januar 2019 durchgeföhrten Zusammenschlusses der finnischen Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen (FICORA) und der finnischen Verkehrssicherheitsbehörde war es, Synergien mit dem regierenden Ministerium für Verkehr und Kommunikation zu schaffen und mehr Dienstleistungen unter einem Dach anzubieten. Die Aufgaben und Befugnisse der Leitung und der Mitglieder des Kollegiums der Behörde sowie die Verfahren für ihre Berufung sind gesetzlich geregelt.⁵⁷ Die Regierung ernennt den

⁵² Empfehlung des Beirats für Ethik im öffentlichen Dienst vom 22. September 2014.

⁵³ GRECO, Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluierungsbericht, Empfehlung iv.

⁵⁴ Osakeyhtiölaki 624/2006.

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

⁵⁶ Auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen gehörte Finnland seit dem ersten Bericht im Jahr 2002 immer zu den fünf führenden Ländern und steht derzeit an Platz zwei.

⁵⁷ Gesetz über die Behörde für Verkehr und Kommunikation (Laki Liikenne- ja viestintävirastosta 935/2018).

Generaldirektor für eine Amtszeit von fünf Jahren.⁵⁸ Das Gesetz über Amtsträger der Zentralregierung enthält Vorschriften über die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses von Beamten, die auch für den Generaldirektor der Behörde gelten. Im Allgemeinen scheinen Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Traficom laut dem jüngsten Bericht des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 (Media Pluralism Monitor – MPM) sehr zufriedenstellend zu sein. Allerdings berichtete die Behörde, dass sie aufgrund begrenzter Mittel derzeit kaum Möglichkeiten hat, wirksam zur Arbeit der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (European Regulators Group for Audiovisual Media Services – ERGA) beizutragen.⁵⁹ Die Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁶⁰ in nationales Recht wurde eingeleitet. Eine weitere unabhängige staatliche Medienanstalt neben der Traficom ist das nationale audiovisuelle Institut (National Audiovisual Institute). Das Institut ist mit der Einstufung audiovisueller Programme zu Jugendschutzzwecken betraut (Gesetz über das nationale audiovisuelle Institut⁶¹).

Der finnische Rat für Massenmedien (*Julkisen sanan neuvosto*) ist ein von Verlagen und Journalisten eingerichteter Ausschuss für freiwillige Selbstkontrolle. Aufgabe des Ausschusses ist es, gute berufliche Verfahrensweisen zu erklären und die Rede- und Veröffentlichungsfreiheit zu verteidigen. Außerdem befasst er sich mit Methoden der journalistischen Informationsbeschaffung. Der Rat besteht aus dreizehn Mitgliedern und einem Vorsitz. Er hat keine rechtlichen oder staatlichen Befugnisse. Die meisten finnischen Medien haben die Rahmenvereinbarung des Rates unterzeichnet, wonach der Rat sämtliche diese Medien betreffenden Beschwerden direkt bearbeiten kann. In einzelnen Fällen kann der Rat auch selbstständig eine Untersuchung einleiten.⁶²

Spezielle Vorschriften über die Transparenz der Eigentumsverhältnisse an Medienunternehmen gibt es nicht, allerdings ist die freiwillige Offenlegung üblich. Medienunternehmen unterliegen den allgemeinen Publizitätsvorschriften für Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Nach Maßgabe des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung⁶³ muss die Gesellschafterliste am Hauptsitz des Unternehmens allgemein zugänglich sein. Es gibt keine speziellen Rechtsvorschriften in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse an Medienunternehmen oder die Medienkonzentration. Den Angaben der finnischen Behörden zufolge scheinen die meisten Unternehmen jedoch ihre Eigentumsverhältnisse freiwillig auf ihrer Website zu veröffentlichen. Ferner berichten die finnischen Behörden, dass die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste derzeit in nationales Recht umgesetzt wird, die vorsieht, dass die Mitgliedstaaten Gesetzgebungsmaßnahmen erlassen, nach denen ihrer Rechtshoheit unterliegende Mediendiensteanbieter Informationen über ihre Eigentümerstruktur zugänglich machen

⁵⁸ Paragraf 9 a des Gesetzes über Amtsträger der Zentralregierung (Valtion virkamieslaki 750/1994) und Paragraf 28 Absatz 1 Nummer 6 der Verordnung über Amtsträger der Zentralregierung (Valtion virkamiesasetus 971/1994).

⁵⁹ In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten nach der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste dafür sorgen müssen, „dass die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen angemessene finanzielle und personelle Mittel und Durchsetzungsbefugnisse haben, um ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen und zur Arbeit der ERGA beizutragen“. Artikel 30 Absatz 4 der Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste in der durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 geänderten Fassung.

⁶⁰ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU.

⁶¹ Laki Kansallisesta audiovisuaalista Instituutista 1434/2007.

⁶² Website des Rates für Massenmedien: <http://www.jsn.fi/en/>.

⁶³ Kapitel 3 Paragraf 17 (Osakeyhtiölaki 624/2006).

müssen. Die Richtlinie soll im Herbst 2020 durch das Gesetz über elektronische Kommunikationsdienste umgesetzt werden. Nach dem Vorschlag der Regierung wären Mediendiensteanbieter verpflichtet, Informationen über ihre Eigentümerstruktur öffentlich zugänglich zu machen.

Finnland hat eine starke Tradition der Transparenz staatlichen Handelns. Der freie Zugang zu öffentlichen Dokumenten ist im finnischen Grundgesetz sowie im Gesetz über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden verankert.⁶⁴ Alle Bürgerinnen und Bürger Finlands dürfen Zugang zu behördlichen Dokumenten erhalten, sofern deren Veröffentlichung nicht aus zwingenden Gründen durch ein Gesetz ausdrücklich eingeschränkt wurde. Im selben Paragrafen ist auch das Recht verankert, Informationen, Meinungen und andere Mitteilungen ohne Einmischung von irgendwem und unabhängig vom dazu genutzten Medium mitzuteilen, zu veröffentlichen und zu empfangen. Nichtstaatlichen Organisationen zufolge ist der Rechtsrahmen im Allgemeinen gut und gewährleistet, dass die Transparenzvorschriften generell vor Gericht durchgesetzt werden. Diese Einschätzung gilt trotz der in den letzten Jahren zu beobachtenden Tendenz hin zu einer strengeren Auslegung der Vorschriften durch einige Behörden, darunter die Polizei und Kommunalverwaltungen.⁶⁵ In manchen Fällen können Gebühren ein Hindernis für den Zugang zu bestimmten öffentlichen Dokumenten darstellen. Die finnischen Behörden geben an, dass die geltenden Vorschriften im Zuge der organisatorischen Veränderungen im öffentlichen Sektor, die eine Privatisierung von staatlichen und kommunalen Aufgaben umfassen, künftig geändert werden könnten. Dazu hat das Justizministerium eine Studie über die Ausweitung des institutionellen Anwendungsbereichs des Gesetzes in Auftrag gegeben.⁶⁶ Die Vorschriften müssen auch aus anderen Gründen – auch mit Blick auf die Digitalisierung – modernisiert werden. Im aktuellen Programm der Regierung wird darauf hingewiesen, dass der institutionelle Anwendungsbereich des Gesetzes neu zu bewerten ist und dass gewährleistet werden muss, dass das Prinzip der Offenheit auch zukünftig verwirklicht wird.⁶⁷

Der Rahmen für den Schutz von Journalisten scheint robust zu sein. Finnland hat auf der Grundlage der Empfehlung des Europarates zur Verbesserung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren⁶⁸ keine besonderen Schritte eingeleitet. Allerdings gehörte Finnland auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen seit dem ersten Bericht im Jahr 2002 immer zu den fünf höchstplazierten Ländern. Im Länderbericht zum Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 wird darauf hingewiesen, dass Blasphemie weiterhin kriminalisiert wird und dass für (schwere) Verleumdung schwere Strafen verhängt werden können.⁶⁹ Darüber hinaus wurde 2019 auf der Plattform des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten eine Meldung in Bezug auf Verleumdungsklagen mit gravierenden Folgen für die Medienfreiheit veröffentlicht. Gegen das betreffende Urteil

⁶⁴ Paragraf 12 Absatz 2 des Grundgesetzes und das Gesetz über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999).

⁶⁵ Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Auskünfte, z. B. von der finnischen Journalistenvereinigung, dem finnischen Medienverband und dem Rat für Massenmedien.

⁶⁶ Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 25.

⁶⁷ Programm der Regierung von Premierministerin Sanna Marin vom 10. Dezember 2019, „Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society“ (Inklusives und kompetentes Finnland – eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Gesellschaft).

⁶⁸ Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees des Europarates.

⁶⁹ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020.

wurde Berufung eingelegt.⁷⁰ Im Jahr 2014 wurden jedoch im Anschluss an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte⁷¹ die im Strafgesetzbuch enthaltenen Strafvorschriften über Verleumdung und die Verbreitung von Informationen unter Verletzung der Privatsphäre geändert und dabei die Möglichkeit der Verhängung einer Freiheitsstrafe – außer im Falle der „schweren“ Verleumdung – gestrichen.

Die Regierung erwägt die Einführung zusätzlicher Maßnahmen zum Schutz von Journalisten vor Angriffen im Internet. Im Länderbericht zum Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020 und auf der Plattform des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten wurden in Finnland keine physischen Bedrohungen von Journalisten gemeldet. Es werden Vorfälle von Belästigung im Internet verzeichnet, aber in den letzten Jahren wurden Gegenmaßnahmen ergriffen, beispielsweise die 2013 eingeführte Kriminalisierung von Stalking.⁷² Das Justizministerium hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet (für den Zeitraum vom 1. Juni 2020 bis zum 31. Dezember 2020), die der Frage nachgeht, wie Online-Angriffe abgewehrt, polizeiliche Maßnahmen intensiviert und Opfer wirksamer geschützt werden können. Des Weiteren werden bildungspolitische Maßnahmen zum Schutz von Journalisten erarbeitet.⁷³ Aus den Rückmeldungen nichtstaatlicher Organisationen geht hervor, dass im vergangenen Jahr neue Rechtsvorschriften zum Schutz von Journalisten vor rechtswidrigen Bedrohungen und Angriffen vorgeschlagen wurden⁷⁴ und dass bei der Ermittlungsarbeit und der Rechtsprechung in diesen Fällen Verbesserungen erzielt wurden.

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTTEILUNG

Finnland ist eine parlamentarische Demokratie mit Einkammerparlament. Legislativvorschläge können von der Regierung oder vom Parlament eingeleitet werden (in der Praxis gehen jedoch die meisten Gesetzesinitiativen auf eine Regierungsvorlage zurück). Da es kein Verfassungsgericht gibt, wird die Verfassungsmäßigkeit vorab durch den Justizkanzler und den Verfassungsausschuss des Parlaments geprüft. Darüber hinaus können alle Gerichte im konkreten Einzelfall eine nachträgliche Verfassungsmäßigkeitsprüfung durchführen.⁷⁵ Der Justizkanzler, das Zentrum für Menschenrechte und der parlamentarische Bürgerbeauftragte spielen im System der Gewaltenteilung eine wichtige Rolle.

Der äußerst inklusiv gestaltete Gesetzgebungsverfahren umfasst unter anderem einen Rahmen für Folgenabschätzungen und einen umfassenden Konsultationsprozess. Das Verfahren für die Vorbereitung und Verabschiedung von Gesetzen ist im „Leitfaden für den Gesetzgebungsprozess“⁷⁶ beschrieben, der ein mehrstufiges Verfahren vorsieht, einschließlich einer Vorbereitungsphase, einer Entwurfsphase mit einer Folgenabschätzung

⁷⁰ Plattform des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten, Finnland: Gericht verurteilt die Journalistin Johanna Vehkoo wegen Verleumdung.

⁷¹ Z. B. Juppala/Finnland, Nr. 18620/03, EGMR 2008, sowie Ristamäki und Korvola/Finnland, Nr. 66456/09, EGMR 2013.

⁷² Kapitel 25 Paragraf 7a des Strafgesetzbuchs.

⁷³ Beitrag Finlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 25.

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

⁷⁵ Nach Paragraf 106 des finnischen Grundgesetzes hat das Gericht der Vorschrift des Grundgesetzes Vorrang einzuräumen, wenn in einer durch Gericht zu verhandelnden Sache die Anwendung einer Gesetzesvorschrift im offensichtlichen Widerspruch zum Grundgesetz steht.

⁷⁶ Regierung Finlands, Leitfaden für das Gesetzgebungsverfahren.

und einer Konsultationsphase (mindestens sechs Wochen). Ein Rat für die Folgenabschätzung von Rechtsakten gibt Stellungnahmen zu den Regierungsvorlagen ab und legt Folgenabschätzungen vor. Erfordert ein Verfahren eine umfassendere Mitwirkung, kann ein gesondertes Vorbereitungsgremium unter Beteiligung von Interessenträgern, Ministeriumsvertretern, Sachverständigen und politischen Entscheidungsträgern benannt werden. Ein solches Vorbereitungsgremium, dem Mitglieder der Richterschaft angehörten, wurde im Zusammenhang mit der Schaffung der nationalen Gerichtsverwaltungsbehörde⁷⁷ eingerichtet. In die kürzlich durchgeführte Reform der Verwaltungsprozessordnung⁷⁸ wurde ein Netzwerk von Interessenträgern in den Vorbereitungsprozess eingebunden.

Im Rahmen der COVID-19-Pandemie wurde auf Notstandsbefugnisse zurückgegriffen, die einer Verfassungsmäßigkeitprüfung unterzogen wurden. Während der COVID-19-Pandemie wurde das Notstandsgesetz, das der Regierung im Falle eines Notstands eine Reihe von Befugnissen verleiht, zwischen dem 16. März und dem 16. Juni 2020⁷⁹ in Kraft gesetzt. Die von der Regierung auf der Grundlage dieser Befugnisse erlassenen Verordnungen müssen dem Parlament vorgelegt werden, das sie billigen, ändern oder ablehnen kann. Während der COVID-19-Pandemie legte die Regierung dem Parlament mehrere solcher Verordnungen zur Genehmigung vor.⁸⁰ Das Genehmigungsverfahren umfasste eine Überprüfung durch den Verfassungsausschuss. Dieser parlamentarische Ausschuss⁸¹, der die Aufgabe hat, die dem Parlament vorgelegten Vorschläge auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen, gab Stellungnahmen zu allen nach dem Notstandsgesetz erlassenen Verordnungen ab und verlangte in manchen Fällen Änderungen.⁸² Darüber hinaus überprüft der Justizkanzler derzeit die Verfassungsmäßigkeit der Notstandsvorschriften und hat in eigener Initiative mindestens zwölf laufende Untersuchungen in Bezug auf die Anwendung von Notstandsbefugnissen eingeleitet, in denen er die Behörden um zusätzliche Klarstellungen ersucht.⁸³

Ein Reformprozess wurde eingeleitet, um Klarheit in Bezug auf die Mandate verschiedener unabhängiger mit dem Schutz der Grundrechte befasster Behörden zu schaffen. Nach dem finnischen Grundgesetz sind der Justizkanzler und der parlamentarische Bürgerbeauftragte die zwei obersten Hüter der Rechtmäßigkeit und der Grundrechte. Sie haben ähnliche und parallele Aufgaben im Hinblick darauf, die Tätigkeiten der Behörden zu überwachen und zu kontrollieren, dass bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch die Regierung, die öffentlichen Einrichtungen und die Gerichte⁸⁴ die Rechtmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden, wobei in der Praxis gewisse Spezialisierungen

⁷⁷ Justizministerium, Projekt zur Einrichtung einer Justizbehörde.

⁷⁸ Justizministerium, Verwaltungsprozessordnung.

⁷⁹ Die Anwendung des Notstandsgesetzes (1552/2011) ist gesetzlich auf maximal sechs Monate begrenzt. Die Regierung beschloss, die Anwendung zum 15. Juni 2020 zu beenden und den Notstand damit ab dem 16. Juni 2020 aufzuheben, und setzte alle im Rahmen des Notstandsgesetzes erlassenen Verordnungen zum gleichen Datum außer Kraft.

⁸⁰ Die ersten beiden Verordnungen wurden dem Parlament am 17. März 2020 vorgelegt und am 18. März 2020 gebilligt.

⁸¹ Der Ausschuss ist aus Mitgliedern des Parlaments zusammengesetzt und hört regelmäßig unabhängige Verfassungsrechtsexperten an.

⁸² Siehe z. B. den Ausschussbericht 2/2020 vp zur ersten Notstandsverordnung, in dem der Verfassungsausschuss die Verordnung bis auf eine Vorschrift, in der im Gesundheitswesen tätige Personen zum Arbeiten verpflichtet wurden und die anschließend gestrichen wurde, als verfassungskonform einstuft.

⁸³ Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Auskünfte sowie Erklärungen des Justizkanzlers vom 3. April und 19. Mai 2020.

⁸⁴ Beide Behörden können gegen einen Richter wegen rechtswidrigen Verhaltens im Amt Klage einreichen.

bestehen.⁸⁵ Darüber hinaus stellt der Justizkanzler seit 2018 sicher, dass Legislativvorschläge dem Parlament vorab zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit vorgelegt werden. Der parlamentarische Bürgerbeauftragte und das Zentrum für Menschenrechte (sowie seine Delegation) bilden zusammen das nationale Institut für Menschenrechte, dem 2019 von der weltweiten Vereinigung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions) erneut der „A-Status“ verliehen wurde. 2018 hat die Regierung einen Reformprozess eingeleitet, um Klarheit in Bezug auf die Mandate und die Kompetenzverteilung zwischen dem parlamentarischen Bürgerbeauftragten und dem Justizkanzler zu schaffen. Im Herbst 2020 soll dem Parlament ein entsprechender Gesetzesvorschlag vorgelegt werden.⁸⁶ Beide Institutionen haben ihre Unterstützung für die Reform signalisiert und waren an der Vorbereitungsphase beteiligt.⁸⁷

Das nationale Programm für Demokratie soll zur weiteren Verbesserung des Rahmens für die Zivilgesellschaft und der partizipativen Demokratie beitragen. Der zivilgesellschaftliche Raum in Finnland gilt als offen.⁸⁸ Es existieren mehrere Mechanismen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in den Entscheidungsprozess, unter anderem der (2017 ernannte) Beirat für zivilgesellschaftliche Maßnahmen (Advisory Board on Civil Society Policy), der die Beziehungen zwischen den staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft fördert. Allerdings berichteten mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen, dass Konsultationen in manchen Fällen formalistisch sind oder erst in einer späten Phase des Verfahrens stattfinden.⁸⁹ Das 2019 auf den Weg gebrachte nationale Programm für Demokratie 2025 zielt darauf ab, den Rahmen für eine partizipative Demokratie zu verbessern, einschließlich der Einbindung und Konsultation der Zivilgesellschaft. Ferner soll das Programm dazu beitragen, die Rahmenbedingungen für das Handeln der Zivilgesellschaft zu stärken und die Bildung in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte zu fördern.⁹⁰

⁸⁵ Der Justizkanzler wird vom Präsidenten der Republik ernannt und hat besondere Zuständigkeiten in Bezug auf die Überwachung des Regierungshandelns. Der Bürgerbeauftragte wird vom Parlament gewählt und hat umfangreiche Aufgaben bei der Bearbeitung von Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger.

⁸⁶ Justizministerium, Klarstellung und Bewertung der Abgrenzung der Zuständigkeiten der obersten Strafverfolgungsbeamten.

⁸⁷ Im Rahmen des Länderbesuchs und des Konsultationsverfahrens für den Bericht erhaltene Informationen, z. B. der Beitrag des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 83-84.

⁸⁸ Einstufung durch CIVICUS; die Einstufung erfolgt nach den folgenden fünf Kategorien: offen, beeinträchtigt, beschränkt, unterdrückt, geschlossen.

⁸⁹ Beitrag des ENNHRI zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 87.

⁹⁰ Justizministerium, Nationales Programm für Demokratie 2025.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der im Rahmen der Konsultation für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangenen Beiträge ist unter (COM Website) abrufbar.

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

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

CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

CIVICUS, Länderprofil zu Finnland, <https://monitor.civicus.org/country/finland/>.

ENCIJ, die nationale Gerichtsverwaltungsbehörde Finlands tritt dem ENCIJ bei, <https://www.encj.eu/node/560>.

Europäische Kommission (2019, 2020), EU-Justizbarometer.

Europäisches Netzwerk der nationalen Menschenrechtsinstitutionen 2020, Beitrag des Europäischen Netzwerks der nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Konsultation der Interessenträger für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Europarat: Ministerkomitee (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuständigkeit von Richtern.

Europarat: Ministerkomitee (2016), Empfehlung CM/REC(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.

Generaldirektion Kommunikation, 2020, Eurobarometer Spezial 502 zu Korruption.

GRECO (2018), Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zu Finnland zur Korruptionsprävention und Förderung der Integrität in der Zentralverwaltung (leitende Führungskräfte) und bei den Strafverfolgungsbehörden.

Justizkanzler (19. Mai 2020), Anträge des Justizkanzlers Tuomas Pöysti auf Klarstellung im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie, <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-japuheenvuorot/538/oikeuskansleri-tuomas-poystin-selvityspyyntnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>.

Justizkanzler (3. April 2020), Untersuchungen des Stellvertretenden Justizkanzlers Puumalainen im Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie, <https://www.okv.fi/fi/tiedotteet-japuheenvuorot/535/apulaisoikeuskansleri-puumalaisten-selvityspyyntnot-covid-19-epidemian-yhteydessa/>.

Justizministerium, Klarstellung und Bewertung der Abgrenzung der Zuständigkeiten der obersten Strafverfolgungsbeamten, <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM044:00/2018>.

Justizministerium, Nationales Programm für Demokratie 2025, <https://oikeusministerio.fi/en/national-democracy-programme-2025>.

Justizministerium, Notstandssystem, <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM016:00/2019>.

Justizministerium, Projekt zur Einrichtung einer Justizbehörde, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>.

Justizministerium, Sachstandsbericht Finlands über die Umsetzung der im Bericht der Fünften Evaluierungsrunde genannten Empfehlungen.

Justizministerium, <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM014:00/2015>. Verwaltungsverfahrensgesetz,

Nationale Gerichtsverwaltungsbehörde: Statistik über ausgesetzte Gerichtsverfahren, <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/qwlqgymkm.html>.

Nationale Gerichtsverwaltungsbehörde: Vorbehaltlich neuer Leitlinien zum Schutz von Besuchern und Beschäftigten bleiben die Gerichte geöffnet, <https://tuomioistuinvirasto.fi/en/index/ajankohtaista/2020/457pl2ptq.html>.

Oberster Gerichtshof und Oberster Verwaltungsgerichtshof (14. April 2020), „A strong rule of law bears over the crisis“ (Ein starker Rechtsstaat überwindet die Krise), https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2020/04/kkojakhovahvaoikeusvaltiokantaa_ylikriisijan.html.

Oikeus, Finanz- und Schuldnerberatung, https://oikeus.fi/oikeusapu/en/index/financial_and_debt_counselling.html.

Plattform des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Programm der Regierung von Premierministerin Sanna Marin vom 10. Dezember 2019, „Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society“ (Inklusives und kompetentes Finnland – eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Gesellschaft), <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161935>.

Regierung Finnlands (2020), Beitrag Finnlands zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Regierung Finnlands, Leitfaden für das Gesetzgebungsverfahren, <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>.

Virtueller Länderbesuch in Finnland im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (2020), Ergebnisse des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (Media Pluralism Monitor) 2020, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Anhang II: Länderbesuch in Finnland

Im Mai und Juni 2020 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit folgenden Teilnehmern statt:

- Amt des Premierministers
- Außenministerium
- Behörde für Verkehr und Kommunikation
- Finnische Journalistenvereinigung
- Finnische Richterkammer
- Finnischer Medienverband
- Justizkanzler
- Justizministerium
- Nationale Gerichtsverwaltungsbehörde
- Nationale Kriminalpolizei
- Oberster Gerichtshof
- Rat für Massenmedien
- Richterernennungsausschuss
- Staatsanwaltschaft
- Transparency International Finnland
- Verfassungsausschuss

* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom – ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains – FIDH)
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists – ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute – IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU