



作为缔约国报告组成部分的共同核心文件

芬兰***

[收到日期：2020年3月17日]

* 本文件印发前未经正式编辑。

** 本文件的附件可在联合国人权事务高级专员办事处网站上查阅。

GE.20-10404 (C) 021020 221020



* 2 0 1 0 4 0 4 *

请回收 



一. 芬兰概况

A. 人、经济、卫生、社会保障、幼儿教育和保育、教育和培训以及就业

(a) 人

人口

1. 芬兰是欧洲第七大国家(338,424平方公里)。尽管面积较大,但就人口而言,芬兰是欧洲最小的国家之一(约有 550 万居民)。女性人数略多于男性。2018 年初,芬兰的人口密度为每平方公里 18 人。

2. 芬兰自 1749 年开始编制人口统计数据,当时该国人口为 410,400 人。除了例外的几年,芬兰人口从那时起一直在稳步增长。最大的人口损失发生在 1868 年的饥荒年,当时人口减少了 96,000 多人。距今最近的发生人口损失的几年可归因于 1969 年和 1970 年芬兰人向瑞典的大规模移民。截至 2018 年底,芬兰人口为 5,517,919 人。

3. 近年来,芬兰人口以每年 0.5%左右的速度增长。2000 年代,外国净移民在人口增长中所占的份额越来越大,自 2007 年以来,芬兰人口的增长更多是由于净移民增长,而不是出生人口增长。

4. 2018 年将是芬兰死亡率连续第三年高于出生率。尽管人口寿命比以前更长,但出生人数预计将继续下降,死亡人数将继续上升。预计净移民将维持人口增长,直至 2035 年,届时芬兰人口将达到 562 万。此后,预计人口最早将在 2050 年代开始下降并低于目前的数字。

5. 从农村向城市地区的国内移民继续快速进行,芬兰人口越来越多地集中在最大的城市区。芬兰有九个人口超过 100,000 的城市,这些城市的人口占全国人口的 40%左右。

6. 截至 2018 年底,芬兰人口的受抚养人比率为 60.8。该比率显示 15 岁或以下和 65 岁或以上占劳动年龄人口(15 至 64 岁)的百分比。

7. 根据城市统计分组,人口的受抚养人比率在城市为 55.7,半城市化城镇为 72.1,农村城镇为 79.0。随着城市土地面积的增加,根据城市边界对城市进行分类变得有些困难。城市的合并导致了一种情况,即同一城市内有些地区具有城市特征,而其他地区则是农村特征。

8. 使用独立于城市边界的地理数据可以进行更具体的区域识别和分类。芬兰环境研究所与奥卢大学地理系一起开发了一种基于地理数据的新的区域分类。使用这一分类确定的人口受抚养人比率在城市地区为 55.6,在农村地区为 77.1。

9. 芬兰 70.3%的人口居住在城市地区,28.4%的人口居住在农村地区。这些数字不包括没有固定住所的人(如长期居住在护理设施的人)。2018 年人口受抚养人比率的更详细情况如下:

- 城市中心区, 50.7
- 外围城区, 58.6
- 近郊区, 64.1

- 邻近城市的农村地区，70.3
- 农村地区的地方中心，75.7
- 农村中心地区，79.3
- 人口稀少的农村地区，84.1

10. 近年来，芬兰的人口受抚养比率变得越来越不利。2017年，全国的比率为60.1，但各区之间存在巨大差异。在新地区，全国最大的三个城市的人口受抚养比率更有利，为51.1，而人口较稀少的区的年龄结构比该国城市区要不利得多。南萨沃尼亚区的人口受抚养比率最不利，为72.8。随着人口老龄化，全国的人口受抚养比率预计将继续变差。相对而言，人口老龄化对城市区的影响更大。

11. 由于外国公民仅占人口的5%(2018年为257,572人)，芬兰的人口同质性非常高。爱沙尼亚和俄罗斯公民是最大的外国公民群体。

12. 芬兰是一个双语国家，其国语为芬兰语和瑞典语。说瑞典语的芬兰人约占总人口的5%。根据《芬兰宪法》(731/1999)，公共当局应在平等的基础上为该国讲芬兰语和瑞典语的人口提供文化和社会需求。在面对法庭和其他当局时，人人有权使用自己的语言，无论是芬兰语还是瑞典语。

表 1.

2013-2018 年按语言分列的人口

	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
芬兰语	4 869 362	4 868 751	4 865 628	4 857 795	4 848 761	4 835 778
瑞典语	290 910	290 747	290 161	289 540	289 052	288 400
萨米语	1 930	1 949	1 957	1 969	1 992	1 995
其他语言：						
俄语	66 379	69 614	72 436	75 444	77 177	79 225
爱沙尼亚语	42 936	46 195	48 087	49 241	49 590	49 691
阿拉伯语	13 170	14 825	16 713	21 783	26 467	29 462
索马里语	15 789	16 721	17 871	19 059	20 007	20 944
英语	15 570	16 732	17 784	18 758	19 626	20 713
库尔德语	10 075	10 731	11 271	12 226	13 327	14 054
波斯语	7 281	8 103	8 745	10 882	12 090	13 017
汉语	9 496	10 110	10 722	11 334	11 825	12 407
阿尔巴尼亚语	8 214	8 754	9 233	9 791	10 391	10 990
越南语	6 991	7 532	8 273	9 248	9 872	10 440
泰国语	7 513	8 038	8 582	9 047	9 403	9 763
土耳其语	6 441	6 766	7 082	7 403	7 739	8 127
西班牙语	6 022	6 583	7 025	7 449	7 770	8 099
德语	5 902	6 059	6 168	6 256	6 183	6 317
波兰语	4 060	4 459	4 794	5 081	5 274	5 441
其他	63 229	69 084	74 776	80 991	86 584	93 056
共计	5 451 270	5 471 753	5 487 308	5 503 297	5 513 130	5 517 919

资料来源：芬兰统计局，人口结构。

13. 2018年人口的宗教信仰如下：福音派路德教徒占70%，东正教徒占1%，其他教徒占12%，27%的人口属于无宗教信仰群体。

14. 芬兰没有编制关于族裔群体成员的统计数据。根据欧洲议会和欧盟理事会第2016/679(EU)号条例，(下称“《一般数据保护条例》”),原则上禁止处理披露种族或族裔血统的个人数据。目前，芬兰统计局不仅汇编关于个人的语言和出生国以及他们的公民身份和原籍的统计数据。

萨米人

15. 萨米人是芬兰唯一的土著人民。根据萨米议会收集的信息，2015年芬兰的萨米族人数为10,463人。芬兰萨米人中只有33.44%居住在他们的原住地区萨米家园(Enontekiö市、Utsjoki市和Inari市以及Sodankylä的Lapland驯鹿业主协会地区),60.47%居住在芬兰其他地方,其余的居住在国外。

16. 根据《宪法》第17条第3款,萨米人作为土著人民,有权保持和发展自己的语言和文化。第121条第4款规定,根据相关法律,萨米人在他们的原住地区享有语言和文化自治。萨米人文化包括萨米语言、文化遗产、手工艺遗产、文化表现形式和萨米人传统的谋生手段,如驯鹿饲养、捕鱼、手工艺、捕猎和打猎,以及从事这些活动的现代方式。《萨米语法》(1086/2003)规定,萨米人在与当局打交道时有权使用萨米语。

17. 芬兰颁布了《斯科尔特法》(253/1995),以促进斯科尔特萨米人及其地区的生活条件和生计,并维护斯科尔特文化。该法界定了斯科尔特地区,还承认斯科尔特村议会是管理斯科尔特事务的古老的行政机构。

18. 芬兰有三种萨米语:北方萨米语、伊纳里萨米语和斯科尔特萨米语,后两种语言尤其处于高度濒危状态。根据《萨米语言法》,萨米语指的是所有三种萨米语。2018年年底,1,995名芬兰人在人口资料系统中申报萨米语为其母语。根据《萨米语言法》第7条,萨米人有权在人口登记册上申报萨米语为其母语。由于并非所有母语为萨米语的人都行使了这一权利,官方统计数据显示的讲萨米语的人数并非总与实际人数相符。人口资料系统只允许申报一种母语,因此,尽管萨米人有两种甚至三种母语,但他们经常将芬兰语申报为母语。此外,相当数量的讲萨米语的人也会说另一种语言。

19. 萨米议会是根据法律(《萨米议会法》,974/1995)设立的萨米人民自治政府。萨米议会作为司法部的行政分支机构运作,但独立于中央政府当局。萨米人议会的任务是履行《芬兰宪法》赋予它的职责,即萨米人的语言和文化自治,保护萨米人土著文化的维护和发展。

20. 《萨米议会法》第9条规定,当局有义务与萨米议会就所有可能直接和具体影响萨米族土著人民地位并涉及以下问题的影响深远的重要措施进行谈判:社区规划;国有土地、保护区和荒地的管理、使用、租赁和转让;在国有土地、水域勘探、采矿和淘金;对属于萨米文化的各种职业的立法或行政改革;在学校以发展萨米语教学和使用萨米语,发展社会和卫生服务;在萨米家园影响萨米语言和文化或萨米人作为土著人民地位的任何其他事项。

21. 萨米议会是向萨米文化和协会、青年活动以及萨米语幼儿教育和保育以及卫生和社会服务提供资金的渠道。此外，萨米议会利用每年划拨的预算资金，用萨米语编写学习材料。

22. 萨米议会获得预算资金，以开展运作。2019 年，政府为维护萨米人的语言和文化自治拨付的政府一般酌情裁处转款为 3,787,000 欧元。

23. 根据《基础教育法》(628/1998)第 10 条，萨米语可以作为基础教育的教学语言。居住在萨米家园、熟练掌握萨米语的学生应主要接受萨米语授课。在为萨米语的学生改编的教学大纲中，萨米语也被作为“土著语言和文学”科目，与芬兰语或瑞典语一起教授。在 1 至 6 年级基础教育语言教学大纲或较短的 7 至 9 年级或普通高中教育教学大纲中，萨米语也可作为外语教授。也可在沉浸式语言教育或双语教育中将萨米语作为授课语言。立法规定同样适用于所有三种萨米语。萨米家园的市镇在教授萨米语和用萨米语授课时遵守国家教学大纲和课程分配计划。在萨米家园以外，不用萨米语授课，萨米语教学属于基础教育补充课程，没有学科地位，教育提供方获得政府的酌情裁处转款，每周提供两节一小时的课程。

24. 萨米家园的市镇获得政府划拨的专款，用于开展和发展教育。支付教授萨米语和用萨米语教学的教师工资的专项资金可高达工资总额的 100%。在萨米家园各城镇提供的基础教育中，学习萨米语和接受萨米语教学的学生人数和课时数之和正在上升，而在普通高中，学习萨米语的学生人数下降，萨米语教育已经结束。依纳里萨米语和北方萨米语的学生人数在整个 2000 年代一直略有上升，而斯科尔特萨米语的教育状况很脆弱，学生人数没有增长。

少数民族和其他少数群体

25. 国家罗姆人事务咨询委员会估计，目前芬兰的罗姆人约为 10,000 至 12,000 人。估计还有 3,000 至 4,000 名芬兰罗姆人居住在瑞典。罗姆人分散在芬兰各地，但其居住地的地理分布不均衡。芬兰国家教育局估计，约有 4,500 名罗姆人生活在芬兰南部，约 2,500 人生活在芬兰西部、内陆和西南部，1,500 人生活在芬兰东部，1,000 人生活在芬兰最北部。从欧盟其他成员国到芬兰的罗姆移民人数稳步上升，母语为保加利亚和罗马尼亚的罗姆方言的人数也在上升。目前，芬兰约有 500 名罗姆裔欧盟公民。

26. 截至 2018 年底，芬兰有 79,225 名母语为俄语的居民。在过去的十年里，芬兰传统的俄罗斯少数民族随着大量新移民的到来而人数增加，目前，讲俄语的人构成了芬兰最大的外语移民群体。就地理分布而言，讲俄语的人口集中在最大的城市，而在较小的城市，讲俄语的人数最多的是靠近俄罗斯边境的城市。

27. 芬兰讲爱沙尼亚语的人数一直在大幅上升，现在他们是第二大外语群体。截至 2018 年底，芬兰有 49,691 名母语为爱沙尼亚语的居民。爱沙尼亚人向芬兰的移民始于 1990 年代(1990 年，芬兰有 1,394 名讲爱沙尼亚语的居民)，并在 2004 年爱沙尼亚加入欧盟后加快了速度。芬兰的许多爱沙尼亚人是劳务移民。

28. 估计有 700 至 800 名土耳其裔鞑靼人居住在芬兰，其中一半以上仍然以鞑靼语为母语。芬兰鞑靼人以鞑靼语的西部方言米萨鞑靼语为母语，这种语言是一种突厥语。2015 年，184 人在人口记录中申报鞑靼语为其母语。大多数芬兰鞑靼人居住在赫尔辛基地区。

29. 赫尔辛基和图尔库的犹太社区约有 100 名讲意第绪语的人，其中 20 人的母语是意第绪语。母语为希伯来语的人数约为 150 人，至少还有 200 人的第二母语为希伯来语。芬兰没有讲意第绪语和希伯来语的人的官方统计数据。在芬兰，意第绪语作为一种口语正处于消失的边缘，然而，意第绪语文化遗产现在和将来都对犹太人身份非常重要，并且该语言仍将是研究和关注的主题。芬兰犹太人的主要语言是芬兰语，芬兰语也是他们大多数人的母语。1990 年代东欧的动荡使俄语回归芬兰的犹太社区，尽管俄语只是其中少数人的母语。芬兰的犹太人越来越变得文化多样，国内的犹太社区反映了芬兰社会更广泛的文化多样性。

30. 芬兰大约有 5,000 名母语为卡累利阿语的人。另有约 20,000 人自认为是讲卡累利阿语的人，他们都至少在某种程度上懂得并能讲卡累利阿语。然而，芬兰没有关于讲卡累利阿语的人的全面统计数据。自 2011 年以来，卡累利阿语一直是人口登记中心维护的人口资料系统中的母语选项。2015 年，152 人申报卡累利阿语为其母语。

31. 根据《芬兰宪法》第 17 条第 3 款，使用手语的人和因残疾需要口译或笔译协助的人的权利应得到法律的保障。手语使用者是芬兰的语言和文化少数群体。芬兰国家手语语言政策方案建议国家致力于在欧洲一级，例如在《欧洲区域或少数民族语言宪章》和其他语言文件中，提高少数群体语言，包括手语的地位。芬兰有两种国家手语：芬兰手语和芬兰—瑞典手语。前者是大约 4,000 至 5,000 名聋人或听觉障碍者的母语。总共大约有 14,000 人使用芬兰手语，包括听觉正常者。长期以来，芬兰—瑞典手语使用者估计约有 300 人，其中一半是聋人。然而，2014-2015 年进行的一项研究显示，芬兰—瑞典手语聋人使用者约为 90 人，其中大多数人年事已高。芬兰—瑞典手语其实是一种严重濒危的语言。

出生率和死亡率

32. 2018 年，芬兰有 47,577 名新生儿。出生率已连续八年下降。与 2017 年相比，出生人数减少了 2,744 人，降幅为 5.5%，这是自 1970 年代初以来相对降幅最大的一年。除了出生率，2018 年生育率也继续下降。按照 2018 年一般的生育率，一名妇女平均将生育 1.41 个子女。

33. 2018 年共有 54,527 人死亡，是 1944 年以来的最高数字。上一个 1940 年代后创纪录年份是 2016 年，当时的死亡人数比 2018 年少 604 人。

34. 芬兰人口中，65 岁以上占 22%，15 岁以下占 16%。2018 年全国 15 岁以下和 65 岁以上人口与劳动年龄(15-64 岁)人口比率为 61:100。

家庭

35. 截至 2018 年底，芬兰有 146.9 万户家庭。家庭数量在 2016 年之前一直在不断上升，但在 2017 年和 2018 年却出现了下降。2018 年平均家庭规模为 2.7 人，73% 的人口是家庭成员。2018 年单亲家庭为 186,180 户：单亲母亲家庭 152,888 户，单亲父亲家庭 33,292 户。

移民

36. 芬兰的移民政策和相关立法起草工作以欧盟共同的移民和庇护政策、国际文书以及政府概述的目标为依据。

37. 随着出生率连续几年下降，人口老龄化速度加快，芬兰已认识到需要外国劳动力。希望外国劳动力促进该国的经济增长和就业。桑娜·马林总理政府(2019年12月一)的目标是增加劳动力移民以及季节性工人和学生的移民。尤哈·西比莱总理政府(2015-2019年)也曾颁布一些立法修正案，以期通过各种办法促进专家和学生的移徙。

38. 几年来，移民到芬兰的工人和学生人数一直在上升。2018年，共有6,281名申请人以学业为由首次申请居留证(2017年：5,646人)。向以学业为由提出申请者发放了5,202份居留证(2017年：5,194份)。2018年以就业为由首次提交居留证申请的数量为10,805份(2017年：8,650份)。向以就业为由提出申请者发放了7,687名份居留证(2017年：6,751份)。另外还向6,916人发放了季节性工作证。芬兰移民局每年向约10,000人授予芬兰公民身份。

39. 在移民到芬兰的人中，国际保护受益人只占相当小的比例。2018年，芬兰移民局收到4,548份庇护申请，其中近一半是后续申请。尽管近年来申请人数降至降低水平，但由于2015年申请人数特别多，芬兰庇护系统仍然面临压力。近年来，颁布了立法修正案，以加快庇护程序，申请处理时间也有所缩短。

40. 关于驱逐已被发出拒绝入境或遣返决定的人的做法，芬兰继续与主要国家进行双边谈判，以制定遣返制度。修订了《外国人法》(301/2004)，以加快对犯罪或被视为对公共秩序和安全构成威胁者的驱逐。还修订了《公民身份法》(359/2003)，以允许剥夺犯有某些严重罪行的人的芬兰公民身份。

表 2.

2017-2018年外国公民情况

国籍国	2017年	%	同比变化, %	2018年	%	同比变化, %
爱沙尼亚	51 539	20.7	0.1	51 456	20.0	-0.2
俄罗斯	29 183	11.7	-5.8	28 747	11.2	-1.5
伊拉克	11 729	4.7	19.5	13 078	5.1	11.5
中国	8 742	3.5	3.1	9 230	3.6	5.6
瑞典	8 018	3.2	-0.3	7 996	3.1	-0.3
泰国	7 533	3.0	0.6	7 632	3.0	1.3
索马里	6 677	2.7	-4.9	6 448	2.5	-3.4
阿富汗	5 792	2.3	9.4	6 198	2.4	7.0
叙利亚	5 290	2.1	57.7	6 016	2.3	13.7
越南	5 603	2.2	6.7	5 941	2.3	6.0
印度	5 159	2.1	2.9	5 730	2.2	11.1
土耳其	4 660	1.9	0.1	4 794	1.9	2.9
联合王国	4 518	1.8	-1.0	4 619	1.8	2.2
乌克兰	4 033	1.6	7.2	4 593	1.8	13.9
波兰	4 284	1.7	2.2	4 410	1.7	2.9
德国	4 014	1.6	-3.3	4 102	1.6	2.2
其他	82 678	33.1	3.2	86 582	33.6	4.7
共计	249 452	100	2.4	257 572	100	3.3

资料来源：芬兰统计局，人口结构。

(b) 经济

国民总收入

41. 2018 年，芬兰的国内生产总值约为 2,336 亿欧元，年变动量为 2.3%。人均国内生产总值为 42,504 欧元。

42. 2018 年的税收比率，即税收和类似税收支付占国内生产总值的比例约为 42.4%，预计在可预见的未来不会有重大变化。

43. 2017 年，自然人的平均应税收入为每个收入接受者 29,540 欧元：男子为 34,227 欧元，妇女为 25,061 欧元。

居民消费价格指数

44. 居民消费价格指数说明了芬兰家庭购买的产品和服务的价格变化情况。居民消费价格指数被用作衡量通货膨胀的一般标准。

45. 居民消费价格指数的计算方法是将不同商品的价格与其消费份额一起权衡。该指数的计算遵循拉氏价格指数公式，其中用作权重的消费份额与基期相关。

表 3.

2010-2016 年按货物和服务类别分列的消费价格指数

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
00	100.0	103.4	106.3	107.9	109.0	108.8	109.2	110.0	111.2
01	100.0	106.3	111.8	117.7	117.9	115.7	114.4	113.3	115.5
02	100.0	100.8	107.9	110.3	114.6	116.0	117.2	120.7	128.2
03	100.0	101.2	103.9	102.6	102.2	102.8	102.1	100.9	99.7
04	100.0	106.3	108.1	108.5	109.8	110.7	111.3	112.8	114.5
05	100.0	102.3	103.9	105.4	106.0	105.7	105.3	105.1	104.2
06	100.0	100.7	101.1	102.9	106.0	109.3	116.8	118.8	120.2
07	100.0	103.9	108.6	110.0	109.2	107.1	106.9	109.7	110.6
08	100.0	98.0	91.7	85.6	86.8	83.1	83.8	82.4	80.3
09	100.0	99.7	100.2	100.8	101.5	100.2	99.6	98.9	98.9
10	100.0	103.2	105.0	107.9	114.2	113.1	115.7	117.6	119.3
11	100.0	102.5	106.4	111.1	113.8	115.5	117.5	119.7	122.5
12	100.0	103.6	107.8	108.1	110.7	111.0	110.7	111.0	110.3

资料来源：芬兰统计局，居民消费价格指数，图表。

0 = 居民消费价格指数，01 = 食品和非酒精饮料，02 = 酒精饮料和烟草，03 = 服装和鞋类，04 = 住房、水、电、煤气和其他燃料，05 = 家具、家庭电器和房屋日常维护，06 = 健康，07 = 交通，08 = 通信，09 = 娱乐和文化，10 = 教育，11 = 餐馆和旅馆，12 = 杂项货物和服务。

46. 除了国家居民消费价格指数，欧洲联盟成员国还编制了居民消费价格调和指数。使用它的主要目的是比较欧盟国家之间的通货膨胀。欧洲中央银行在其货币政策中使用居民消费价格调和指数作为通货膨胀的衡量标准。居民消费价格调和指数的计算以欧盟法规为指导。

中央政府债务

47. 根据《芬兰宪法》，中央政府举债须经议会准许。该准许决定应说明新债务的最高水平或中央政府债务的总水平。议会已授权政府举债，前提是中央政府债务的名义价值不超过 1,250 亿欧元，直至另行通知，并且在借款时，短期债务的价值不超过 180 亿欧元。

48. 议会授权政府在必要时借入短期贷款，以保障中央政府的流动资金，并授权政府为与中央政府债务管理相关的风险管理目的，自行酌情决定签订衍生品合约。

表 4.

2010-2018 年芬兰中央政府债务变化情况

年份	百万欧元	占 GDP 百分比
2010 年	75 152	40.2
2011 年	79 661	40.5
2012 年	83 910	42.0
2013 年	89 738	44.1
2014 年	95 129	46.3
2015 年	99 807	47.6
2016 年	102 352	47.4
2017 年	105 773	47.2
2018 年	104 973	45.0
2019 年*		44.5
2020 年*		43.8

资料来源：veronmaksajat.fi [芬兰纳税人协会]，中央政府债务。

* 预测。

非正规经济

49. 芬兰通过与打击灰色经济、经济犯罪和就业保障、社会保障以及整个劳动力市场有关的政策行动和立法，打击非正规经济。就业市场的运作和包容性是重要的目标。芬兰劳动和社会服务立法的适用范围很广，因此我们在非正规经济方面没有具体的“正规化行动”。

50. 劳动和社会服务立法以及有关工作生活发展的政策是通过三方合作制定的。在关于劳动力市场运作的所有立法和政策起草工作中，雇员平等和促进参与工作生活都是重要观点。促进弱势群体参与工作生活的另一个重要因素是改善公共服务。

51. 《芬兰宪法》保障包括非正规经济行为者在内的所有人的结社自由权和集体谈判权。

52. 采取行动加强当局的监督能力以及用于监督工作生活法规遵守情况的工具，对于打击非正规经济和灰色经济至关重要。

53. 欧洲反对未申报工作平台是一个欧盟级机构，它编写了关于成员国处理未申报工作的政策和行动的国家情况说明。关于芬兰的行動的资料，请见附件《关于未申报工作的情况介绍——芬兰》(2017 年 9 月)(附件一)。

54. 没有关于非正规经济或未申报工作的可靠统计数据。
55. 在芬兰，灰色经济和未申报工作通常与建筑和招待性行业部门的“信袋工资”(即未向当局申报就业)有关。众所周知，娱乐行业和房地产部门也存在隐性就业。灰色经济和未申报工作尤为明显地存在于由家居装修部门中小企业或自营职业者开展的工作中。虽然无证件人员(没有工作许可证)从事工作在芬兰并不是一个问题，但移民们认为报酬过低是一个问题，特别是在建筑和饮食服务部门。
56. 未申报工资在建筑部门(占工资总额的 7.1%)和房地产部门(6.7%)最为常见。招待性行业、制造业和娱乐业是经常被提到的未申报工作呈上升趋势的部门。
57. 没有关于按照雇主规模统计的未申报工作分布情况统计数据。在大多数情况下，未申报工作涉及中小型企业。在大型企业中，这些问题更多地与支付给员工的福利逃避所得税的安排有关。

贫困与收入分配

58. 芬兰的家庭结构在过去的二十年里发生了变化。一口或两口之家已经变得更加普遍，而有子女的家庭比例有所下降。2017 年最常见的家庭类型是一口之家，占家庭总数的 43%。无子女夫妇占 30%，有子女的单亲或双亲家庭占 21.2%。“其他”类别包括多代家庭以及由父母和成年子女组成的家庭等。
59. 近年来，低收入和持续低收入人口的比例在 12%左右。同一时期的一般收入水平发展不佳，因此固定在平均收入水平上的低收入门槛没有显著变化。
60. 有子女家庭的贫困风险率低于整个人口。近年来，生活在(属于)有子女家庭的人的贫困风险率也保持在 9%左右。低收入仍然是单亲家庭的一个严重问题。尽管如此，芬兰的相对贫困程度比大多数欧盟成员国要低。
61. 收入最高的是 35 至 64 岁的夫妇，收入最低的是年轻人、退休年龄的单身者和单亲父母。独居者无法获得夫妻因共同住房和其他费用带来的共同消费利益。此外，对单亲父母的收入水平产生影响的是，一人领取的收入要供养的不止是一个人。
62. 在芬兰，贫困通常是代际贫困，自 1990 年代的经济衰退以来，有子女家庭的贫困变得更加常见。统计数据表明，有子女的移民家庭比有子女的主流人口家庭更容易陷入贫困。自 1990 年代以来，单亲家庭的贫困也有所增加。在所有家庭中，领取社会援助的通常多是单身母亲。2017 年，约 30%的单身母亲家庭领取了社会援助，而整个人口的领取比例为 8.5%。老年妇女面临持续贫困的风险最高。残疾妇女更有可能生活贫困。残疾妇女的贫困风险约为 25.5%，而残疾男子的贫困风险为 23.9%。对于非残疾人，这一数字分别为 14.3%和 13.7%。
63. 基尼系数是一个常用的收入差异指标，用于说明收入和资产的分配。基尼系数数值越高，收入分配越不平等。基尼系数可能的最高值是 100。在这种情况下，收入最高者得到所有的收入。当所有收入接受者的收入相等时，基尼系数最低值为 0。下表汇编了 2012-2017 年期间某些主要经济指标的基尼系数。

表 5.

2012-2017 年生产要素收入、总收入和可支配收入的基尼系数以及经常转移对收入差距的等量影响

年份	基尼系数, %			经常转移对收入差距的等量影响		
	生产要素收入	总收入	可支配收入	获得的经常转移	已支付经常转移	综合影响
2012 年	49.7	31.5	26.9	36.8	14.5	46.0
2013 年	50.7	31.9	27.2	37.2	14.6	46.3
2014 年	51.1	31.8	27.0	37.7	15.0	47.1
2015 年	51.9	32.3	27.3	37.8	15.4	47.4
2016 年	52.0	32.3	27.2	37.9	15.8	47.7
2017 年	52.3	32.7	27.7	37.4	15.4	47.0

资料来源：芬兰统计局，2017 年收入分配总统计数据，芬兰统计局数据库。

(c) 卫生

卫生服务

64. 芬兰卫生政策的主要目标是促进健康和预防疾病。社会事务和卫生部负责社会和卫生政策以及相关的立法起草工作。目前与卫生有关的重要项目包括社会福利和保健服务的服务结构改革以及社会福利和卫生保健国家发展计划(Kaste 方案)。

65. 芬兰人人有权获得充分的卫生和社会服务。在中央政府的支持下实施的市政社会福利和卫生保健制度构成了社会福利和卫生保健制度的基础。在芬兰，成年寻求庇护者有权获得急诊治疗和必要的治疗，而未成年寻求庇护者有权获得与城镇居民相同的医疗保健。服务不仅由公共部门提供，也由私营企业提供。芬兰的社会福利和卫生保健领域还有广泛的民间社会组织，提供免费和收费服务。

66. 保健服务分为基本保健服务和专科医疗服务。基本保健服务由市政保健中心提供，而专科医疗服务主要由医院提供。雇员的预防性保健以及(可能的情况下)医疗保健是其雇主的责任。同时，私人保健服务补充了市政保健服务。市政当局也可以从私营部门购买服务。

67. 卫生部门的其他主要机构包括：芬兰卫生和福利研究所，该研究所负责卫生服务的研究和发展以及该领域的其他专家服务；国家福利和卫生监督机构，该机构负责指导、监督和处理社会福利和卫生保健方面的许可证发放工作；芬兰药品管理机构，该机构负责制药部门的营销授权和监管、研究和开发以及药品信息的制作。除上述之外，行政区国家管理机构负责监督各区的卫生保健工作以及指导和监督保健专业人员。

婴儿死亡率、孕产妇死亡率和预期寿命

68. 婴儿死亡率表明每 1,000 名活产儿中在一岁以前死亡的人数。2018 年，芬兰有 101 名一岁以下儿童死亡。婴儿死亡率为每 1,000 名活产儿中 2.1 人死亡。

表 6.
2013-2017 年孕产妇死亡人数和孕产妇死亡率

年份	孕产妇死亡率(每 10 万活产儿)	孕产妇死亡人数
2017 年	7.9	4
2016 年	5.7	3
2015 年	3.6	2
2014 年	5.2	3
2013 年	1.7	1

资料来源：芬兰统计局，死亡原因。

69. 2018 年芬兰新生儿的预期寿命为 81.6 岁。男性预期寿命为 78.9 岁，女性为 84.3 岁。男性和女性的预期寿命都比上年略有增加。

70. 死亡原因统计数据显示，2017 年共有 53,670 人死亡。这一数字比上一年低 0.5%。预期寿命的延长反映在死亡年龄分布的变化上：80 岁以上人口的死亡率比上年有所上升，但 80 岁以下人口的死亡率基本保持不变。老年人死亡率升高反映在死亡原因上，主要是由于痴呆症和循环系统疾病造成的死亡人数增加。后者也是死亡的主要原因，占有所有死亡的 36%。

(d) 社会保障

71. 社会保障包括基于居住地和就业的福利。养老金保障、卫生和社会服务、健康保险福利、育儿福利和家庭福利覆盖所有芬兰常住居民。到芬兰工作的人也有权享受基于居住地的福利。社会保障中完全基于就业的部分是与收入相关的养老金计划以及发生事故和职业病时的劳工赔偿保险计划。

72. 社会事务和卫生部负责社会保障立法和社会保障的总体发展。还有一些组织也参与落实社会保障。芬兰制度的一个特点是，与收入相关的养老保险和劳工赔偿保险计划由私营保险公司管理。

73. 芬兰社会保险机构(Kela)在基本经济保障范围内提供基于居住地的社会保障福利和失业福利。Kela 根据公法设立的独立机构，受议会监督。与收入相关的失业福利由失业基金提供。雇员和自营职业者可以自愿加入这些基金。关于社会保障的决定以书面形式发出，对所收到的决定不满者可以对此提出上诉。

74. 社会援助是社会福利下经济援助的最后手段。其组成部分是基本社会援助、补充性社会援助和预防性社会援助。自 2017 年以来，Kela 独立提供基本社会援助。基本社会援助的资金由市政当局和中央政府以同等数额提供。市政当局还负责提供补充性和预防性社会援助。

75. 社会保障大部分由中央政府供资，中央政府全额资助家庭福利、住房福利和残疾抚恤金。中央政府还负责与市政当局一起提供劳动力市场补贴资金，并为与收入相关的失业津贴和基本失业津贴提供资金。中央政府通过向市政当局提供酌情裁处转款，为卫生和社会服务提供资金。关于养老金，中央政府为国家养老金供资，并参与资助自营职业者、自耕农和海员的养老金。中央政府还在医疗保险方面向国民健康保险基金提供资金。

76. 市政当局的任务是利用向客户收取的费用和税收为卫生和社会服务供资。

77. 雇主、雇员和自营职业者通过为与收入相关的失业津贴和基本失业津贴、与收入相关的养老金、国民健康和事故保险提供资金，为社会保障提供资金。这项资金以保险费的形式收取。

(e) 行政区政府改革以及卫生和社会服务改革

78. 桑娜·马林总理政府的政府方案指出，政府将启动卫生和社会服务的结构调整，将组织这些服务的职责移交给 18 个县。公共部门将成为各县的主要服务提供方，私营部门和第三部门将作为补充服务提供方。卫生和社会服务改革的中心目标将是减少卫生和福利方面的不平等，保障人人享有平等和高质量的卫生和社会服务，改善服务的提供和获得，确保有熟练劳动力，应对社会变革的挑战以及抑制费用增加。

79. 桑娜·马林总理政府的方案还指出有必要改革社会保障。改革社会保障的重点是确保社会公正，保护面临社会风险的人的收入保障。本质上，该制度需要变得更加可靠、全面和易于理解。将成立一个议会委员会，根据研究资料为改革做准备。准备工作将在广泛的基础上横向进行，利用各部门的专门知识。

(f) 幼儿保育和教育以及教育和培训

80. 幼儿保育和教育是指一个系统的、以目标为导向的实体，由抚养、教育和保育组成，特别强调教育方法。幼儿保育和教育的目的是支持儿童的成长、发展和学习，并促进他们的福祉。在芬兰，每个孩子都有权获得每周 20 小时的幼儿保育和教育。如果父母或对儿童有监护权的其他人全职工作或全日制学习、从事创业活动或全职从事自己的工作，则应为其儿童提供全日制幼儿保育和教育。如果对儿童的发展、获得支助的需要或儿童的家庭条件是必要的，或符合儿童的最大利益，也应为儿童提供全日制幼儿保育和教育。《幼儿保育和教育法》(540/2018)目前正在修订中，使所有儿童享有获得幼儿保育和教育的主观权利，对获得幼儿保育和教育的权利没有任何限制。修订后的法律将于 2020 年 8 月 1 日生效。

81. 接受教育和培训的权利是一项基本权利，其实现通过立法规定的获得免费的基础教育的权利和义务教育得到保障。公共当局应保证每个人根据自己的能力和特殊需要获得其他教育服务的平等机会，以及不受经济困难妨碍的自我发展机会。

82. 芬兰的儿童被要求在义务教育开始前一年接受一年的学前教育或另一项可实现学前教育目标的活动。学前教育是幼儿教育的一部分，旨在提高儿童的学习能力。义务教育从孩子满七岁的那一年开始，到基础教育课程完成或义务教育开始十年后结束。基础教育，即综合学校，通常在九年内完成。基础教育应支持学生作为人和社会成员的成长，向他们提供生活所需的知识和技能，并促进社会文明和平等以及学生接受教育的先决条件。

83. 完成义务教育后，学生可以过渡到中等教育，包括职业教育和普通高中教育。后者结束时进行大学入学考试。职业高中教育的学生结业时可获得职业高中学历、高级职业学历或专业职业学历。高等教育由大学和应用科学大学提供。大学还进行研究并提供研究生教育，而应用科学大学更实际地面向劳动世界的要求。2019 年政府方案旨在确保完成基础教育的人都能继续获得高中学历。为了

实现这一目标，需要将最低离校年龄提高到 18 岁，并为义务教育引入一系列可被列入高中学历范围内的学习和支持选择。除非取消高中教育费用，否则义务教育无法延长。这些关于延长义务教育的决定要求修改现行立法。

84. 2017 年，约 72% 的 15 岁及以上芬兰人参加了基础教育后学历考试，包括高中教育、职业高中教育、应用科学大学和大学考试。在 15 岁及以上的全部人口中，约 40% 获得了高中学历，约 31% 获得了高等教育学历。

85. 在 2017-2018 学年，芬兰共有 510 名学生在基础教育阶段辍学。在春季学期完全没有接受义务教育的学生有 64 人，没有获得基础教育证书但因超过义务教育年龄而离校的学生有 436 人。女童占有基础教育辍学者的 37%，其中 33 名女童未能接受义务教育，157 名女孩离校时未获得基础教育证书。

86. 在学位教育方面，2016-2017 学年，5.1% 的学生辍学，没有继续接受任何其他学位教育。2016-2017 学年，普通高中教育中的青年辍学率为 3.1%，职业高中教育中的青年辍学率为 7.4%，应用科学大学教育的辍学率为 7.3%，大学(学士和硕士学位)教育的辍学率为 5.9%。

87. 根据 2016 年的统计数据，基础教育一至六年级的平均教学班级规模为每班 19.4 名学生。这个数字还包括学前教育班和跨年级班。排除这些班级后，平均每班人数为 20.1 名学生。班级平均人数从低年级到高年级有所增加，1 年级班级人数最少(每班 19.0 名学生)，6 年级人数最多(每班 20.9 名学生)。

88. 自 2010 年以来，教学班级的平均规模基本保持不变，但 1-2 年级和学前教育的班级规模有所增加，3-6 年级的班级规模有所减少。与 2013 年相比，1-6 年级的教学班级规模平均增加了 0.4 名学生，而 7-9 年级的教学班级规模平均减少了 0.6 名学生。

89. 做出了关于幼儿保育和教育人员配备的规定，要求 3 岁以下儿童日托的人员配备比例为 1:4，3 岁及以上儿童为 1:8。家庭日托照料人员照料的儿童不得超过四名全托儿童外加一名接受学前教育或第一年义务教育的儿童。

90. 芬兰的识字率接近 100%。

(g) 就业

91. 芬兰的劳动年龄人口(15 至 74 岁)目前继续增长，但是芬兰统计局预测这一数字最早将在 2020 年开始下降。这意味着在未来，芬兰人口中将有越来越多不在业的青年和老年人。74 岁以上人口的比例将增长最大，而 15-64 岁人口的比例将下降。

92. 2019 年 8 月，芬兰有 2,598,000 名就业人员(误差幅度为 ±34,000)，比上年增加了 32,000 人。与 2018 年 8 月相比，男性就业人数增加了 5,000 人，女性就业人数增加了 27,000 人。不同部门的就业趋势不同：初级生产和制造业的就业人数减少，而建筑业和服务业的就业人数有所增加。

93. 8 月份，就业率(即 15 至 64 岁就业人口的比例)为 73.5%，而上年同期为 72.6%。15 至 64 岁男性的就业率比前一年下降了 0.2 个百分点，至 74.2%，而同龄女性的就业率上升了 2.0 个百分点，至 72.8%。

94. 根据芬兰统计局的劳动力调查, 2019年8月有170,000人失业(误差幅度为±18,000), 比上年减少17,000人。失业男子有94,000人, 失业妇女有76,000人。过去两年来, 失业率急剧下降。长期失业人数也有所减少。尽管如此, 与欧洲其他国家相比, 芬兰的失业率相当高。

95. 8月份, 失业率为6.1%, 比上年低0.6个百分点。男性失业率为6.5%, 比上年高0.2个百分点, 而女性失业率下降了1.6个百分点, 降至5.7%。

96. 8月份, 芬兰15岁至24岁的年轻人人数为612,000人。其中, 就业人数为275,000人, 失业人数为45,000人。因此, 劳动力中的年轻人人数, 即就业和失业人数总计320,000人。8月份, 15至24岁年轻人的失业率, 即失业人数占整个劳动力的比例为14.0%, 比上年高0.4个百分点。年轻人失业率的趋势为17.0%。15至24岁年轻失业者占该年龄段总人口的7.3%。

97. 芬兰临时就业在所有就业中所占比例高于欧盟平均水平, 芬兰的非全时就业比例低于欧盟平均水平。

98. 根据经济事务和就业部的工作生活指标, 大约90%的工资收入者加入了失业基金。这一比例在2000年代有所上升。然而, 在越来越多的情况下, 失业者只有在加入失业基金且同时放弃工会成员资格时, 才能寻求经济保障。2000年代, 工资收入者加入工会的比率实际上出现了小幅下降。在接受工作生活指标调查的工资收入者(每周工作至少10小时的人)中, 2017年有73%是工会成员。然而, 根据经济事务和就业部委托编写的报告, 在工会可代表其利益的人中, 加入工会的比率从2013年的65%降至2017年的59%。

99. 妇女的平均收入比男子低16%。2018年, 在整个劳动力市场中, 妇女的收入相当于男子平均收入的84%。在不同部门中, 男女收入差距不同: 在中央政府的工作中, 妇女的平均收入是男子的88%, 这一数字在地方政府部门是87%, 在私营部门是86%。

100. 男女收入差距一直在缓慢缩小。在1980年代末前, 这一差距缩小地相对较快, 此后缩小的速度有所放缓。1980年代末以后, 收入差距在相当一段时间内稳定保持在20%左右。自2006年实施同酬方案以来, 差距缩小了约4个百分点。

101. 妇女和男子在不同的部门和不同的工作岗位上工作。许多以女性为主的部门比以男性为主的部门工资低。在地方政府部门和私营服务部门工作的女性工资收入者的平均收入低于在制造业和中央政府工作的男性。地方政府部门的工作者中约80%是妇女, 她们收入的变化情况在很大程度上代表了整个劳动力市场中妇女的平均收入。与妇女相比, 男子的收入变化更好, 平均而言, 男子比妇女在更年轻的时候达到收入峰值。由于休的家事假比男子长等原因, 妇女的收入增长较慢。临时就业和非全时就业也有所增加, 这些工作大多由妇女从事。应该指出, 教育并不是芬兰男子收入更高的原因。妇女的受教育程度高于男子, 但无论受教育程度如何, 妇女的平均收入都低于男子。

B. 芬兰的宪法、政治和法律架构

(a) 立宪共和国

102. 芬兰是一个立宪共和国，其政府形式为代议民主制。从 1300 年代开始，芬兰一直是瑞典王国的组成部分，直到 1809 年被俄罗斯帝国并吞，成为芬兰大公国，设有自己的四级议会。1906 年，芬兰成为第一个赋予女性选举权的欧洲国家，并成立了一院制议会。芬兰于 1917 年宣布独立。

103. 芬兰于 1995 年 1 月 1 日加入欧洲联盟。欧盟的基本价值观是民主、人权和法治，而芬兰社会也正是以上述原则为基础。欧盟成员国已将权力从国家机构让渡到欧盟机构，并在欧洲一体化的诸多领域以及涉及第三国和国际组织的问题上统一了政策。《欧洲联盟基本权利宪章》于 2009 年 12 月具有了法律约束力。芬兰在法律上和政治上致力于按照欧盟诸条约、《欧盟基本权利宪章》、欧盟二级法律以及欧盟法院判例法所规定的方式，履行本国与欧盟成员国身份有关的义务和责任。

104. 《芬兰宪法》系以法治以及立法、行政和司法三权分立为基础。

105. 根据《芬兰宪法》，政府权力由共和国总统和政府行使。总理由议会选举产生，并由共和国总统任命。共和国总统还根据总理的提议任命其他部长。各部部长须为芬兰公民，且以诚实和能干著称。

(b) 共和国总统

106. 共和国总统在政府的配合之下掌管芬兰外交政策，决定芬兰与外国的关系和在国际组织中的活动，以及谈判事宜。共和国总统是芬兰国防军的最高统帅。共和国总统的职责和权限由《芬兰宪法》予以规定。

107. 共和国总统由直接普选产生，须为土生土长的芬兰公民。总统当选后任期六年，连任不得超过两届。总统候选人可由在最近一次议会选举中至少赢得一个席位的登记在册政党提名，也可由至少 20,000 名拥有投票权者建立的选民协会提名。第一轮选举中得票半数以上的候选人当选为总统。若没有任何候选人获得上述多数选票，则须在两周之后在票数最高的两名候选人之间举行第二轮选举。在第二轮选举中得票最多的候选人当选为总统。万一出现得票数相同的情况，选举结果由抽签决定。

(c) 议会

108. 根据《芬兰宪法》，芬兰的国家权力归属于人民，而人民由议会代表。芬兰设有一个一院制议会，由 200 位议员组成。议会行使立法权，并决定国家财政事宜。政府须拥有议会的信任。

109. 议会最重要的任务是颁布法律。议会可根据政府的提议、议员的动议或公民的倡议颁布法律。

110. 议会选举每四年进行一次，全国分为若干选区。一位议员选自奥兰。18 岁及以上芬兰公民拥有投票权。芬兰的选举制度系以直接、不记名和按比例原则为基础。所有选民必须亲自投票，且必须将票投到选举主管部门。芬兰的选举制度是投票支持个人和投票支持政党相结合，投票支持政党和投票支持候选人使用的是同一个号码。

111. 2019 年选举的结果是，八个政党和一个选民协会获得了议会席位。其中的五个政党组阁了政府。芬兰还有其他在议会当中没有代表的较小政党。由至少 100 名有权在相关选区内投票的选民组成的选民协会也可提名候选人参选议会席位。候选人当中，女性占 42%；当选的议员当中，女性占 47%。

112. 2019 年议会选举中的选民投票率为 72.1%。2017 年，全国市镇选举中的选民投票率是 58.9%。芬兰大选中的选民投票率长期落后于经合组织平均水平。选民投票率明显取决于社会经济地位和年龄。年轻人和社会经济地位较低者投票和参与政党活动的可能性要低得多。移民在候选人和当选官员中的代表性也明显不足。

(d) 政府

113. 目前，政府由 12 个部组成。各部负责筹备各自领域政府权限范围内的事务，并负责政府职能的妥善运转。政府的全体会议由总理主持。总理还主持依法设立的部级委员会。

114. 总理府是一个由总理领导的部。总理府负责监督政府政治计划的落实情况，并协助总理全面管理政府职能。总理府使总理和政府得以在任何情况下均能有效地行动。总理府的职责包括协调芬兰的欧盟政策和所有权政策，并负责领导其辖下的国有公司。该部还负责提供政府通信服务、协调国家行政部门内部通信活动，并负责政府的态势感知、准备和安全服务以及事件和紧急情况管理的相关协调工作。最近，总理府受命负责协调国家为支持决策而开展的部门研究工作的各项目标。

(e) 全民公投

115. 根据《芬兰宪法》第 53 条，组织征询性全民公投的决定须由一项法令作出，其中还须规定举行全民公投的时间以及拟向选民提供的投票选择。芬兰举行过两次全国公投，一次是在 1931 年就废除《禁止法》举行公投，一次是在 1994 年就芬兰加入欧洲联盟举行公投。

(f) 公民倡议

116. 拥有投票权的任何芬兰公民均可组织公民倡议。《公民倡议法》(12/2012) 规定了公民倡议的形式要求。倡议可或由一项法案草案构成，或由一项提出起草法律的提案构成。倡议也可涉及修订或废除某部现行法律。若一项公民倡议在六个月内获得至少 50,000 份支持声明，议会将对之进行审议。议会可完全自行决定通过、修改或驳回一项倡议。议会驳回一项倡议，并不妨碍就同一主题组织一项新倡议。可在由司法部维护的免费网上服务网站 kansalaisaloite.fi 上组织和支持公民倡议。公民倡议的目的在于支持和促进公民的参与，加强使人口群体得以积极参与和影响社会发展的民间社会。

(g) 奥兰的特殊地位

117. 奥兰是芬兰一个瑞典语非军事化自治区。

118. 奥兰于 1856 年实行非军事化，并于 1921 年成为中立区。鉴于奥兰省是芬兰主权统治之下的一个自治区，芬兰保障其地位不变。奥兰的非军事化和中立地位系基于多项国际文书所载规定。

119. 芬兰共和国于 1917 年援引民族自决权宣布独立时，奥兰居民也援引同样的原则要求将奥兰重新并入原来的祖国，即瑞典。但是，芬兰未作好接受奥兰居民并入瑞典要求的准备，而是希望给予奥兰一定程度的国内自治。于是，芬兰议会于 1920 年颁布《自治法》(1144/1991)。但奥兰居民并未接受该法。由于奥兰问题具有国际性，此事被提交新成立的国际联盟解决。1921 年，国际联盟理事会作出折中决定，宣布芬兰对奥兰拥有主权，但要求芬兰承诺保障奥兰人口的瑞典语文化和瑞典语语言，还要保障当地风俗和广泛自治。

120. 国际保障下的自治使奥兰居民有权就省内事务颁布法律并行使预算权。奥兰群岛的立法机构是奥兰议会。奥兰议会的 30 位议员系经普选产生。奥兰议会任命奥兰政府，即该省的行政机构。

121. 该省的自治权由《奥兰自治法》予以规定。芬兰议会可对该法进行修订，但必须经奥兰议会同意，且必须按照颁布宪制性法律的程序进行。换言之，奥兰省和国家之间在权力划分上的任何变化，均必须经双方同意。现行的《奥兰自治法》是颁布的第三部相关法律，于 1993 年 1 月 1 日生效。

122. 《奥兰自治法》列出了奥兰省拥有立法权的领域。上述领域中最重要的是教育、文化和保存史前文物、健康和医疗保健、移民融入、环境事务、促进商业和经济生活、内部交通、市政管理、警务服务、邮政服务，以及广播和电视。在歧视问题上，立法权由国家和奥兰省分担。

123. 在奥兰不具备立法权的领域内，国家法律在该省像在芬兰其他地区一样适用。上述领域包括外交服务、芬兰国内居住权、相当广泛的民法和刑法、法院、海关，以及国家税收。为了在奥兰不具备立法权的事务中也能促进该省的利益，奥兰选举自己的代表出任芬兰议会议员。

124. 外交政策属于国家的权限范围，因而奥兰不能从事例如签署国际条约等行为。但是，这并不意味着该省在国际事务中完全没有影响力。在芬兰国家签署的国际条约所载条款与《奥兰自治法》相抵触或是涉及到该省权限范围内之事务的情况下，未经奥兰议会批准，不得在奥兰执行该条款。

125. 根据《奥兰自治法》，该省的官方语言仅为瑞典语。《芬兰语言法》(432/2003)不适用于奥兰。但是，《奥兰自治法》规定，在奥兰，芬兰公民有权在法庭上使用芬兰语，也有权在与自己有关的事务中与其他国家官员使用芬兰语。

126. 芬兰国家在奥兰的代表是省长，而省长由共和国总统在与奥兰议会议长就此商定后任命。省长最重要的职责是，以多种方式促进当地自治政府机构与国家最高代表之间的有效对话和建设性互动，从而维护该省与国家之间的良好关系。

127. 国际联盟 1921 年决定在保留瑞典语和当地风俗方面为奥兰居民所提供的保障，其中一项内容是在奥兰推行了定居权。凡父母至少一方享有定居权者，在出生之际均可获得定居权。移居至该省且在此居住了至少五年并拥有令人满意的瑞典语技能者，可通过申请获得定居权。该项权利只可赋予芬兰公民。定居权是在奥兰议会选举中拥有投票权和参选权、在该省拥有和持有不动产权以及在该省从业的一项要件。

128. 和芬兰一样，奥兰自 1995 年以来一直是欧盟成员。但是，奥兰被视为一个“第三领地”，欧盟关于统一所有间接税的指令对之并不适用。正因如此，奥

兰是欧盟关税同盟的成员，但却不是欧盟税收同盟的成员。欧盟一级法的组成内容、关于芬兰加入欧盟的条约所附的一项议定书使这种安排成为可能。根据该议定书，奥兰可在不歧视的基础上，限制在无定居权情况下获得该省不动产的权利。奥兰还可以限制在无定居权情况下在该省开业的权利和从业的权利。上述议定书进一步确认了奥兰在国际法下的地位。

129. 奥兰自 1970 年以来一直是北欧理事会的成员。

130. 奥兰由大约 6,757 个面积为 0.25 公顷或更大的岛屿组成。上述岛屿中约有 60% 有人居住。最大的岛屿是奥兰主岛，约占全省陆地面积的 70%。主岛上的距离从北到南不超过 50 公里，从东到西不超过 45 公里(见附件一，奥兰地图)。

131. 该省总面积为 13,324 平方公里，其中水域面积为 11,771 平方公里，陆地面积为 1,553 平方公里。

132. 陆地面积分为森林 60%、耕地 9%、牧场 3% 和其他 27%。

133. 奥兰在 2018 年底的人口为 29,789 人，其中 14,919 人是女性，14,870 人是男性。省内唯一的城市玛丽港人口为 11,743 人。农村人口数量为 15,973 人，岛居人口为 2,073 人。人口密度为每平方公里 19 人。

表 7.

2018 年奥兰人口年龄分布

年龄	0-14 岁	15-64 岁	65 岁以上
%	16.6	61.2	22.2

资料来源：奥兰统计与研究所。

134. 奥兰省略低于 37% 的人口系来自省外。约有 19% 系从芬兰大陆移居至奥兰，约有 9% 系来自瑞典。总之，该省是在 105 个不同国家出生者的家园。该省人口中约有 87% 母语是瑞典语，5% 母语是芬兰语，约有 8% 母语是其他语言。

135. 2017 年，奥兰的平均预期寿命是 83.5 岁。就女性而言，平均预期寿命是 85.9 岁；就男性而言，81.2 岁。

136. 2018 年，3.5% 的奥兰居民失业。2017 年的总体就业率为 80.2%。女性就业率为 80.9%，男性为 79.5%。

137. 按当前价格计算，奥兰 2016 年的本地生产总值约为 13 亿欧元，人均约达到 43,800 欧元。2016 年，航运业约占奥兰本地生产总值的 20% 和就业的 6% 以上，而所有旅游业约占本地生产总值的 19%。

(h) 市镇自治

138. 根据《芬兰宪法》，市镇当局拥有极大的自治权。上述自治权来自市镇居民的自治。芬兰市镇当局的自治权处在全世界最广泛之列。芬兰于 1991 年开始执行欧洲委员会的《欧洲地方自治宪章》。该宪章在芬兰有着牢固的地位，被用来支持地方自治。芬兰总共有 310 个市镇，其中有 107 个自称为城市，有 203 个自称为市镇。地方政府的一般基础以及赋予市镇的职责和义务由一部法律予以规定。市镇自治涵盖一般领域、组织自由、中央政府不干涉市镇决策，以及以适当财政资源保障市镇履行法定职责的原则。

139. 市镇的决策权由本地的委员会行使。市镇委员会在其制定的市镇战略中决定市镇活动和财政方面的长期目标。本地委员会的委员和副委员在每四年举行一次的市镇选举当中选举产生。市镇居民和市镇服务的用户有权参与市镇活动并施加影响。本地委员会须提供多样且切实的参与机会。市镇居民以及设在市镇当中的公司和基金会 有权在涉及市镇活动的事务中提交倡议。2015 年对《地方政府法》所作修订作为新的公民参与必设机构，推出了老年人委员会、残疾人委员会和青年人委员会。

140. 一般来说，市镇当局负责为其居民组织社会和医疗保健服务。市镇当局有义务为所有义务教育年龄居民组织基础教育。此外，市镇当局还要负责广泛的教育和文化服务、体育和运动服务、绿地和道路基础设施，以及消防和救援服务。

141. 《芬兰宪法》保障市镇当局征税的权利。税收收入来自所得税以及公司税和房地产税。所得税税率可由市镇当局自行确定。2018 年，税收收入约占所有收入的 58%。市镇当局通过单独和与他方合作开展活动并通过市镇公司获得营运收入。市镇当局还会收到中央政府向地方政府的转拨款项。中央政府向地方政府转拨款项的一大要因是均等计划，目的在于为国内部分地区组织服务提供支持。上述地区因人口结构或发病率等原因，服务需求可能高于其他地区。中央政府的转拨款项平均占市镇收入基础的 22%。除拥有稳固的收入基础外，市镇当局可从金融市场借贷，为其投资活动供资。市镇当局须按照《地方政府法》(410/2015) 的规定平衡其财政。

142. 近年来，市镇当局在促进人口的健康和福祉以及维护并加强人口、经济和运营活力方面的重要性有所增强。

(i) 萨米家园

143. 《萨米议会法》第 4 条界定了萨米人的原住区域，即萨米家园。其范围涵盖埃农泰基厄、伊纳里和乌茨约基等市镇版图，以及苏丹屈莱境内的拉普兰驯鹿主协会地区。根据《芬兰宪法》第 121 条第 4 款，萨米人在其原住区域内享有按照某部法律的规定实行语言和文化自治的保障。

144. 《斯科尔特法》专门界定了斯科尔特区域，其中第 2 条就此作出了详细说明。在斯科尔特区域内，斯科尔特萨米人在从事传统贸易和践行更广泛的萨米文化方面享有特定权利。

(j) 委员会

民族关系咨询委员会

145. 芬兰政府将于今年春天任命第七届(2020-2024 年)任期四年的民族关系咨询委员会。该咨询委员会在司法部支持下工作，与移民，族裔、文化和宗教少数群体，公权机关，政治党派以及民间社会组织开展对话。合作与讨论的目的在于建立信任并建设开放的芬兰。该委员会汇集了来自全国、区域和地方各级的从公职人员到民间社会代表的移民问题专家，并形成了一个促进不同人口群体之间开展对话的移民、融合和平等问题专家网络。除全国性的咨询委员会外，还有七个区域性的民族关系咨询委员会。

语言事务咨询委员会

146. 《关于实施〈语言法〉的政府令》(433/2004)就语言事务咨询委员会作出了规定。该委员会是一个专家机构，协同司法部运营，代表着社会不同群体。该委员会的任务是监督《语言法》及相关法律法规的实施和适用以及语言条件的发展。该咨询委员会由政府任命，一届任期四年。该委员会本届任期自 2016 年 4 月 1 日始，至 2020 年 3 月 31 日终。

147. 该咨询委员会职责如下：

- 就语言事务组织年度磋商会议，以推动政府与各语言群体之间开展对话；
- 协助司法部编写拟予提交议会的语言相关法律施行情况政府报告；
- 对影响语言条件和语言权利落实的改革进行监督。

不歧视和平等委员会

148. 不歧视和平等委员会是一个自主、独立的机构，协同不歧视问题监察员办公室运营，并为监察员提供支持，而监察员同时也主持该委员会并规划该委员会的活动。该委员会由政府任命，一届任期三年。第一届不歧视和平等委员会于 2016 年 10 月 15 日开始活动。该委员会的成员包括对于防止歧视具有关键作用的民间社会行为体和主管部门。

149. 该委员会的任务是：从总体上促进不歧视和平等；充当对预防歧视具有关键作用的各行为体和主管部门之间开展对话和分享信息的渠道；考虑与不歧视和平等有关的问题。该委员会的活动旨在通过更好地就不歧视和平等相关时事性问题分享信息和进行考量，加强不歧视问题监察员的能力。该委员会还为在预防歧视方面具有关键作用的民间社会行为体阐明自己的意见和结论提供了一条途径。该委员会的职权范围涵盖基于《不歧视法》(1325/2014)提及的任何和所有歧视理由的歧视。基于性和性别认同的歧视属于性别平等委员会的职权范围。

性别平等委员会

150. 性别平等委员会是由政府为议会任期任命的一个议会委员会。该委员会以顾问身份为中央政府服务。该委员会的委员由在议会当中有代表的政党提名，而其顾问委员则由民间社会组织提名。该委员会协同社会事务与卫生部运转，设有秘书长、规划干事和部门秘书。

151. 该委员会起草倡议和提案并提供表述，以制定影响性别平等的法律及其他措施。该委员会还与各主管部门、民间社会组织及其他机构协作，推动就性别平等问题开展研究和利用相关研究结果，并监测国际舞台上的性别平等事宜发展动态。

国家罗姆人事务咨询委员会

152. 国家罗姆人事务咨询委员会协同社会事务与卫生部运转。该委员会设立于 1956 年，由政府任命，一届任期三年。该委员会由一位主席、一位副主席和最多 16 位其他成员组成。根据《关于国家罗姆人事务咨询委员会和区域罗姆人事务咨询委员会的法令》第 3 条第 3 款，该委员会的主席或副主席须代表罗姆人

口。该委员会还有半数委员也代表罗姆人口。上述委员由国内最重要的罗姆组织以及区域罗姆人事务咨询委员会提名。其他委员至少要代表社会事务与卫生部、教育文化部、内政部、经济事务与就业部、外交部以及环境部。此外，一位委员可由芬兰地方和区域当局协会提名，一位委员可由芬兰国家教育署提名。该委员会监测罗姆人的社会参与和生活条件方面的发展情况以促进平等，并就罗姆事务向当局提供表述。

153. 国家罗姆人事务咨询委员会职责如下：

- 通过采取主动和提出提议，改善罗姆人口的社会和经济地位，并促进其文化和就业；
- 努力消除歧视；
- 推广罗姆人的语言和文化；
- 为区域罗姆人事务咨询委员会的活动提供支持；
- 参与北欧及其他国际合作，以促进罗姆人的权利并改善其境况。

民间社会政策咨询委员会

154. 2017 年 2 月 9 日，政府任命了新一届民间社会政策咨询委员会，任期为 2017 年至 2021 年。该咨询委员会的任务是促进民间社会和公权机关间的合作与互动。这是该咨询委员会的第三届任期。

155. 该委员会由一位主席、一位副主席和不超过 19 位委员组成。除主席和副主席外，每一位委员都有自己的副手。该委员会由民间社会、研究机构、各部和市镇的代表组成。在该委员会有代表的各部是外交部、司法部、教育文化部、内政部、社会事务与卫生部、经济事务与就业部、财政部以及环境部。民间社会在该委员会的代表来自芬兰主要的体育和运动组织、儿童和青年组织、教育和文化组织、卫生和社会福利组织、环境和社区组织、人权和平等组织、少数群体和移民组织，以及企业家组织。上述每种组织提名一位委员。该委员会还包括一位从事促进公民参与活动的代表、一位开展公民社会研究的代表，以及一位芬兰地方和区域当局协会的代表。

156. 民间社会政策咨询委员会职责如下：

- 促进民间社会与当局之间的协作和互动；
- 监测民间社会运营环境的变化，以及国际上和欧洲联盟在这方面的最新动态；
- 编写倡议和提案并提供表述，以促进对民间社会政策具有重要意义的领域的发展；
- 对各部的民间社会组织战略和公民磋商程序进行评估；
- 评估公权机关民间社会组织相关决定的一致性和可预见性，并编写旨在提高其一致性和可预见性的倡议；
- 发起调查、研究和开发项目，促进就民间社会开展研究活动并利用相关研究报告，并传播研究结果的相关信息。

残疾人权利咨询委员会

157. 残疾人权利咨询委员会的职责由法令(《关于残疾人权利咨询委员会的第908/2016号政府法令》)予以规定。根据该法令,该委员会的任务是:促进和协调联合国《残疾人权利公约》在国内的实施;在政府工作的方方面面虑及残疾人权利问题;拟定任期行动方案,确定国家在该公约实施方面的目标、促进实施工作的措施以及后续措施;从该委员会委员当中指定一人,代表残疾人参与该公约第三十三条所述协调中心的活动。该委员会是联合国《残疾人权利公约》第三十三条第一款所规定的国内协调机制。

158. 该咨询委员会由部委、残疾人及其所有亲属、劳动力市场组织、市镇和省份以及研究机构的代表组成,成员包括主席、副主席和16位委员。该咨询委员会设有一位秘书长和一位协调员。政府规定该咨询委员会一届任期为一年。

打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力委员会

159. 关于《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(《伊斯坦布尔公约》)所述协调机构,请参见有关打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力委员会的第220段。

(k) 民间社会组织

160. 《芬兰宪法》保障结社自由。行使结社自由的相关规定载于《社团法》(503/1989)。可为共同实现某个非营利性目的而组建社团。上述目的不得违反法律,也不得有悖妥当行为。非营利性社团不得以获取利润或其他直接经济收益为目的,也不得以经济活动为主要活动。《社团法》所指非营利性社团包括政治党派、劳动力市场组织、体育俱乐部和娱乐俱乐部,以及社会、卫生和慈善组织。

161. 由芬兰专利和注册局维护的社团登记册含有约106,000个社团。社团可以注册,也可未经注册而运营。社团一经录入社团登记册,即成为独立的法人,获得了法定资格。登记注册不是强制性的,但却可能是例如获得公共资金的一项要件。芬兰盛行组建社团的领域包括体育和运动、社会福利和卫生,以及教育和文化。

162. 入册社团可由至少三名15岁或以上自然人以及/或是具有法定资格的公司组建。入册社团须有章程,其中载有该社团的规则。该章程的签署人须为具有表决权的社团成员。

163. 《社团法》禁止出于军事目的组建社团。此外,任何涉及使用火器的社团均须获得许可。

164. 芬兰的结社自由也适用于外国的自然人和法人。外国人可在芬兰组建和加入社团,也可担任执行委员会成员和经授权代表协会签字的人员。

165. 社团主席须常居芬兰,除非芬兰专利和注册局已批准对上述规定实行克减。此外,以对国家事务施加影响为主要目的的社团,其成员只能是芬兰公民、在芬兰居住的外国人,以及其成员或是其直接或间接子社团的成员是芬兰公民或在芬兰居住的外国人的社团。社团执行委员会须保有一份社团成员名单,其中载有每位成员的姓名和住址。

166. 若社团严重违犯法律，或是严重违背良俗，或是严重违反其规则当中所确立的宗旨，可由检察官、芬兰国家警务署或是该社团的成员提起诉讼，进而宣布将其取缔。若自某社团最后一次向社团登记册提交通知已过去至少二十年，注册主管部门可下令将其注销，否则没有理由当然地认为该社团的活动还会继续。

167. 若非营利性社团完全、仅仅出于物质、精神、教育或社会意义上的公益目的运营，其活动不仅仅针对某个专门群体，且其参与人员不从中获得经济收益，则可赋予该社团公益社团地位。就《所得税法》(1535/1992)第 23 条所述内容而言，获得公益地位的社团所开展的商业活动可免于缴纳所得税。此外，从事经总体评估对社会有益的广泛、稳定、永久性活动的公益机构，可能有资格按照《某些非营利性社团税务减免法》(680/1976)规定的方式享受免税和减税。非营利性社团也可能有资格成为公益机构。

(l) 政府活动的公开性

168. 《政府活动公开法》(621/1999)规定官方文件和数据的发布和保密问题，以及文件的公开问题和相关程序。根据该法，人人有权查阅公共领域的官方文件。官方文件应予公布，除非另有特别规定。该法要求事务筹备工作公开，并规定当局有责任促进其活动公开。该法还规定当局有责任促进公众获取相关信息。此外，该法还载有关于保密的主要规定。某部特定法律也含有关于保密的规定。

《政府活动公开法》还就当局妥善管理信息的责任作出规定，包括数据安全相关规定。自 2020 年初开始，当局的信息管理和信息安全问题由新的《公共行政机关信息管理法》(906/2019)予以规定。

169. 芬兰已批准欧洲委员会《关于获取官方文件的公约》(CETS No. 205)。

(m) 民主服务

170. 司法部维护着若干使公民和利益攸关方得以参与事务筹备工作并为决策作出贡献的网上民主服务。上述服务使当局和决策者得以了解公民和利益攸关方对筹备当中的事务的看法。上述民主服务系在综合网站 demokratia.fi 上提供。该网站上还含有大量有关公民参与和民主的背景信息和知识资源。

171. [Otakantaa.fi](http://otakantaa.fi) 是一项网上服务，旨在提高广大公众、民间社会组织和当局之间对话和接触的有效性。该服务为公民参与和获取信息提供便利，与此同时还增强形成和作出决策时的透明度并提高决策质量。在综合网站上提供的其他民主服务有 kansalaisaloite.fi、kuntalaisaloite.fi、lausuntopalvelu.fi、nuortenideat.fi 和 demokratia.fi。

(n) 媒体

媒体当中的表达自由

172. 根据《芬兰宪法》，人人有权在不受任何人事先阻止的情况下表达、传播和接收信息、观点及其他资讯。这项基本原则在诸如《大众媒体行使表达自由法》(460/2003)等法律以及政策建议和指导准则中得到了一致的详细阐述。

173. 就表达自由而言，芬兰是世界上领先的国家之一。在无国界记者组织的“世界新闻自由排名”当中，芬兰位居第二。这背后的原因包括：有机会查阅官方文件；信息源保护标准高；致力于为所有公民提供快速的因特网接入机会。芬

兰没有任何事先审查制度。相反，法律保障人人有权在不经任何人事先阻止的情况下接收讯息。但是，在公开发布的讯息被证明违法的情况下，对表达自由的行使可能会在事后受到挑战。

174. 大众媒体委员会是由大众传播领域内的出版人和记者建立的一个自我管理委员会，其宗旨是阐释良好专业实践并捍卫言论和出版自由。该委员会还触及记者获取信息的方法问题。该委员会不行使法律管辖权或公权力。但是，其决定得到严格的奉行和遵守。凡认为报刊、广播或电视违反了良好专业实践者，均可提请该委员会予以关注。该委员会还可受理有关网上材料的投诉，只要该材料被视为系在网上媒体中发布。芬兰的大多数媒体均已签署该委员会的《基本协议》。根据上述协议，该委员会可直接处理与其有关的任何投诉。在某些涉及重要原则的情况下，该委员会也可独立地启动调查。

芬兰广播公司

175. 芬兰广播公司的活动由《芬兰广播公司法》(1380/1993)予以规定。该法规定了芬兰广播公司在公共服务节目相关活动中的指导原则和特殊职责。公共服务节目相关活动须在广播当中对芬兰语公民和瑞典语公民一视同仁，以萨米语、罗姆语和手语提供服务，在适用情况下还要以国内其他语言群体的语言提供服务，支持容忍、平等对待、平等和文化多样性，为上述群体和特殊群体提供节目，促进文化互动，并不断制作旨在供国际发行的作品。芬兰广播公司系由个人和公司缴纳的芬兰广播公司税供资。2019年，其资金达到519,134,000欧元。

176. 以瑞典语提供的服务由芬兰广播公司瑞典语频道这一实体承担。芬兰广播公司萨米电台是芬兰唯一一个以所有三种萨米语言(北萨米语、斯科尔特萨米语和伊纳里萨米语)制作新闻和时事内容、儿童和青年节目、针对萨米人的祈祷节目的制作方。芬兰广播公司还以手语、罗姆语、俄语和英语播报新闻。

报纸补贴

177. 《关于向报纸提供补贴的政府法令》(389/2008)就为促进以瑞典语、萨米语、卡累利阿语、罗姆语以及手语出版报纸和网上杂志提供补贴作出了规定。也可制作瑞典语新闻节目以及与芬兰语或瑞典语报纸或杂志一起制作和出版萨米语内容提供财政援助。可见，上述法令旨在促进表达自由以及传播的多样化和多元化。2019年，向报纸提供的补贴达到500,000欧元。

(o) 法院

178. 根据《芬兰宪法》第3条第3款：司法权力由独立的法院行使；最高法院和最高行政法院是最高审级。不得设立临时法院。芬兰的法院系统分为两个独立的法院系列：普通法院和行政法院。上述两个法院系列由特定的特别法院予以补充。

地区法院、上诉法院和最高法院

179. 芬兰地区法院受理刑事案件、民事案件和申请事宜。芬兰有20个地区法院。地区法院由首席法官主持，而其他法官的头衔是地区法官。在某些情况下，地区法院也可能有非专职法官。案件或在传唤当事各方到场的庭审当中审理和解

决，或在书面程序中仅以文件为基础裁定。在简单的案件中，可由实习地区法官和经过培训的法院工作人员作出裁定。

180. 此类也可由法院受理的民事和申请事宜可能须要调解。争议可能涉及例如协议、继承事宜或是损害赔偿主张。此外，与子女监护权、接触权和抚养费有关的争议也可通过调解解决。

181. 在很多类型的案件当中，也可采用其他替代性争议解决办法。举例来说，消费者咨询处和消费者争议委员会处理与消费者保护有关的争议，而刑事事宜则另有一个调解程序。

表 8.

地区法院受理的案件(2006-2018 年)

年份/案件	收到案件	审结案件	待决案件
2006	814 213	805 982	89 882
2007	687 442	687 249	88 887
2008	707 847	693 111	101 941
2009	750 151	731 658	118 765
2010	444 516	443 874	106 436
2011	483 836	476 913	111 871
2012	581 891	550 963	141 719
2013	570 831	570 725	139 764
2014	490 526	499 575	128 838
2015	492 393	484 813	133 784
2016	488 033	485 730	133 884
2017	545 986	521 942	156 013
2018	559 278	582 924	131 158

资料来源：司法部，《2018 年法院工作统计》(运营和行政管理系列)，报告仅以芬兰语提供。

182. 在案件当中对地区法院的判决和最终裁定或是地区法院下达的另一项裁决不满意的一方，可通过向上诉法院提起上诉来寻求纠正。

183. 芬兰有五家上诉法院：东芬兰省(位于库奥皮奥)、赫尔辛基、罗瓦涅米、图尔库和瓦萨。上诉法院处理的多数案件是针对地区法院裁定提起的上诉案件。此外，上诉法院还作为一审法院裁定涉及叛国罪和重叛国罪以及公职当中犯下的某些罪行的案件。上诉法院还负责在一般意义上监管各自辖区内地区法院的运转。

184. 2011 年，芬兰推出了“继续审理许可”制度，以取代此前的上诉审查制度。获得“继续审理许可”的相关要求由法律予以规定。该制度的目的在于提高法院诉讼程序的速度和经济上的可行性。如下表所示，只有一部分案件从地区法院转到了上诉法院：

表 9.
上诉法院受理的案件(2012-2018 年)

年份/案件	收到案件	审结案件	待决案件
2012	9 777	10 228	4 538
2013	9 689	9 675	4 552
2014	10 176	9 942	4 792
2015	9 810	9 855	4 747
2016	8 593	9 552	3 787
2017	8 263	8 269	3 780
2018	8 316	8 177	3 922

资料来源：司法部，《2018 年法院工作统计》(运营和行政管理系列)，报告仅以芬兰语提供。

185. 最高法院是审理民事和刑事案件的最高司法机构，在其领域内监督法律的适用情况。最高法院最重要的职能是在法律未明确规定解决方案的情况下确立司法判例。判例为将来的类似诉讼提供法律指导，并争取确保全国各地下级法院对法律的解释一致。

186. 可针对上诉法院和土地法院的裁定以及保险法院和市场法院的某些裁定向最高法院提起上诉，只要最高法院签发了上诉许可。

187. 在具有先例性质的案件当中，针对地区法院的裁定可直接向最高法院提起上诉。即使在此类案件中，必须先由最高法院签发上诉许可。上诉法院作为一审法院下达的裁定，通常无需申请上诉许可即可向最高法院上诉。

188. 最高法院还裁定涉及特别上诉的案件。最高法院可以《司法程序法》第 31 条规定的理由撤销各法院的最终裁定。在某些情况中，最高法院可在特定期限到期后恢复上诉权。

189. 最高法院在涉及共和国总统给予赦免权的案件中向总统提供建议，在涉及引渡的案件中向司法部提供建议。共和国总统在批准议会通过的议案和奥兰议会通过的省级法律前，可向最高法院咨询。最高法院也可主动与政府接触，提议颁布新法或修订现行法律。此外，最高法院可就法案草案发布法律意见。

190. 有关最高法院职责的主要规定载于《芬兰宪法》、《最高法院法》(665/2005)和《司法程序法》(4/1734)。

表 10.
2007-2018 年间最高法院收到、审结和待决的案件以及签发上诉许可、发布裁定和举行口头听证的案件

年份	收到	审结	待决	签发上诉许可				发布裁定	口头听证
				民事	土地	保险	刑事		
2007	2 923	2 848	1 075	74	6	11	66	106	8
2008	2 922	2 876	1 125	65	7	9	69	119	3
2009	2 721	2 629	1 220	80	5	6	55	94	6
2010	2 709	2 499	1 431	63	4	24	71	96	13
2011	2 709	2 854	1 289	77	6	8	57	111	10
2012	2 664	2 640	1 318	48	6	14	73	109	12

年份	收到	审结	待决	签发上诉许可				发布 裁定	口头 听证
				民事	土地	保险	刑事		
2013	2 553	2 582	1 289	46	6	9	73	102	13
2014	2 611	2 617	1 271	56	2	4	60	104	16
2015	2 456	2 378	1 364	54	3	4	40	105	7
2016	2 449	2 563	1 248	75	1	3	60	100	14
2017	2 303	2 428	1 124	47	9	4	77	98	10
2018	2 055	2 395	788	50	2	5	59	92	12

资料来源：最高法院，《2009-2018 年统计数据》(2019 年 4 月 30 日发布)。

行政法院和最高行政法院

191. 芬兰有六家区域行政法院：赫尔辛基、海门林纳、东芬兰、北芬兰、图尔库和瓦萨的行政法院。此外，自治的奥兰群岛另有一个行政法院，称为奥兰行政法院。

192. 在上诉案件中，行政法院审查被上诉机关的裁定是否合法。若上诉人对行政法院的裁定不满意，多数情况下可进一步向最高行政法院提起上诉，或是至少向最高行政法院申请上诉许可。每年向行政法院提起的上诉案件约有 20,000 起；行政法院的人员总数约为 440 人。

193. 最高行政法院收到的所有上诉和上诉许可申请当中，有近 90% 涉及到区域行政法院下达的裁定。最高行政法院也是市场法院在竞争和公共采购案件以及涉及专利或商标注册的案件中所作裁定的上诉法院。针对政府全会决定和例如中央税务委员会决定提起的任何上诉均须直接提交最高行政法院，而针对各部委所作决定提起的上诉现在则除少数例外情况外，必须提交作为一审法院的区域行政法院。

194. 最高行政法院每年收到大约 6,000 起案件。该法院受理的案件分为九大类，进一步细分为 35 个案件类别，共有 280 多个案件代码。多数情况下，只有在最高行政法院签发上诉许可的情况下，才能提起上诉。即便与国际上相比较，最高行政法院管辖权所覆盖的案件范围也异常广泛。

专门法院

195. 芬兰的专门法院有市场法院、劳动法院、保险法院和高等弹劾法院。市场法院审理市场法和竞争法相关案件，劳动法院审理集体协议或集体公务员协议引起的法律纠纷，保险法院受理某些涉及社会保险的案件。针对政府成员或司法总监、议会监察员或是最高法院或最高行政法院法官提起的职务行为非法相关指控由高等弹劾法院受理。涉及共和国总统刑事责任的指控也由该法院受理。高等弹劾法院的裁定不能上诉。在芬兰历史上，高等弹劾法院开庭次数不多，最近一次是在 1993 年。

律师行业

196. 芬兰拥有独立于政府权力之外的自治的律师行业。《律师法》(496/1958) 承认芬兰律师协会及其地位。根据该法，律师协会独立地决定内部管理的组织问题。律师协会根据该法所载标准独立地就准许加入律师协会和取消律师资格作出

决定。从业律师的活动受律师协会及其纪律委员会监管。律师协会和纪律委员会可对被发现违反法律、协会规则或职业行为守则的任何协会成员施以取消律师资格、罚款、警告或申斥的纪律处分。可针对律师协会和纪律委员会在纪律和协会成员身份相关事宜中的决定，向赫尔辛基上诉法院提起上诉。

法律援助

197. 在芬兰，向在法律事务中需要专家协助而其经济状况无力支付诉讼费用者提供法律援助，费用全部或部分由国家承担。法律援助相关规定载于《法律援助法》(257/2002)。法律援助涵盖提供法律咨询、在法院及其他权力机关采取必要措施和代理，以及免去审理该事宜所涉的某些费用。法律援助系提供给可用资源和资产不超过政府法令所确定金额者。需虑及的收入和支出、抚养义务对计算可用财力的影响、资产的考量以及确定法律援助受益人自付金额的依据，均由政府法令予以规定。

198. 国家各法律援助和公众保护区组织法律援助服务，服务由各区内的法律援助办公室予以提供。法律援助由法律援助办公室雇用的公共法律援助律师提供。不过，在将由法院审理的事宜中，也可指定同意承担该任务的私人律师担任律师。只有执业律师或持牌律师才可能被指定为私人律师。在法律援助受益人自己提名了合格人选担任其律师的情况下，则其人会被指定为其律师，除非有特别原因不能这样做。某些特定情况下，在不由法院审理的案件中，也可能将法律援助申请人转介给私人律师。律师在履行其职责时，须遵守执业律师的职业行为守则。

199. 鉴于法律援助系根据申请人每月的可用财力提供(而非根据收入)，难以估计符合法律援助条件的芬兰人口比例。相关人员的生活状况在确定其是否符合法律援助条件时发挥着很大的作用。法律援助办公室处理的案件当中，有 75% 左右免费提供了法律援助，没有任何自付金额。

200. 某些情况下，犯罪嫌疑人有权在审前调查和法庭诉讼中获得由国家付费的公设辩护人。公设辩护人系应要求而为涉嫌严重犯罪者以及因犯罪而被逮捕或拘留者指定的。此外，法庭可能主动为 18 岁以下者或无法处理其辩护事宜者指定一位公设辩护人。此类情况中，公设辩护人的指定不考虑相关人员的财务状况，而其费用由国家承担。但是，被判定犯有涉嫌罪行者有义务将公设辩护人的费用补缴给国家，除非其人因其财务状况而有资格获得法律援助。补缴金额根据法律援助相关规则确定。只有公设法律援助律师、执业律师和持牌律师才有资格被指定为公设辩护人。

201. 法院可出于审前调查和法庭程序之故，为家庭暴力、性犯罪或其他暴力犯罪的受害人指定一名律师或支助人员。律师在法庭程序中协助受害人，而支助人员则提供心理帮助。可在不考虑受害人财力的情况下指定律师或支助人员，其酬金和费用由国家承担。

表 11.
公共法律援助的申请者和获得者(2014-2018 年)

年份/类别	2014	2015	2016	2017	2018
总数	70 569	76 837	80 338	71 978	72 082
法律援助决定, 法律援助办公室	43 575	45 311	44 926	45 949	45 784
法律援助决定, 私人律师	23 354	28 009	31 908	22 468	22 952
法律援助申请遭拒	3 640	3 517	3 504	3 561	3 346

资料来源: 司法部, 《法律援助》(2019 年)。

对司法程序拖延的赔偿

202. 当事方有权因司法程序的不当拖延而从国家资金中获得金钱赔偿。赔偿是为了补偿拖延造成的关切、不确定性和其他类似损害。

203. 涉及在普通法院待审的民事、诉请和刑事事项, 均可支付赔偿。芬兰的普通法院包括地区法院、上诉法院和最高法院。必须在事项审议结束前向审理主要事项的法院提出赔偿要求。当事方也有权因行政法院、保险法院和其他专门法院、最高行政法院和上诉委员会的司法诉讼时间过长而获得赔偿。

204. 根据司法程序的时间长短、事件的性质和范围、当局和法院在诉讼过程中的行动以及事件对当事方的重要性来评估司法程序是否拖延。评估过程会考虑到欧洲人权法院的判例法。

205. 如果是法院或当局的原因而拖延司法程序, 赔偿金额为每年 1,500 欧元。如果该主要事项对当事方特别重要, 赔偿总额最高可增加 2,000 欧元。赔偿的最高金额是 10,000 欧元, 在特殊情况下可超过该额度。因司法诉讼时间过长而减轻处罚或者减轻行政处罚的, 当事人无权获得金钱赔偿。

(p) 国家检察机关

206. 自 2019 年 10 月 1 日起, 芬兰检察院进行了重组, 检察官成为国家检察署的一部分, 国家检察署是司法部行政部门的一个独立机构。国家检察署由作为中央行政单位的总检察长办公室和五个检察区组成: 芬兰南部、芬兰西部、芬兰东部、芬兰北部和奥兰群岛。各检察区负责组织实际的检察活动, 而中央行政单位的职责包括指导、发展和监督检察署的行动和检察活动。国家检察署在芬兰各地设有 34 个办事处, 约有 550 名雇员, 其中 400 人为检察官。其他约 150 人从事各种支持和专家工作。

207. 检察官每年处理约 8 万起刑事案件。其中大部分案件在相关检察区被检控。总检察长办公室每年只起诉几十起刑事案件, 其中大部分案件依法属于总检察长管辖范围, 例如恐怖主义罪行以及与滥用表达自由有关的罪行。此外, 总检察长办公室的检察官每年还处理几宗对社会有极大影响的刑事案件, 例如犯罪嫌疑人是名人。在审前调查期间, 检察官和审前调查当局合作, 确保对涉嫌罪行进行充分彻底的调查。根据审前调查获得的证据, 检察官对指控进行审查, 以决定是提出指控还是放弃进一步诉讼行动。

208. 根据《国家检察署法》(32/2019), 检察官应确保按要求以平等、迅速和经济的方式对正在处理的案件实现刑事责任, 以确保有关各方得到法律保护, 并服

务于公共利益。检察官应保持客观，对涉嫌罪行的有利证据和不利证据进行公正和平等的审查。

209. 检察官完全独立自主地作出决定。在任何个案中，他们都不能也不会听从任何人的指示或命令。因此，检察官不受警方意见的约束，例如关于嫌疑人罪行的警方意见。即使是总检察长也无权决定检察官如何处理案件。但是，总检察长确实有权亲自处理任何案件，并有权将案件指派给另一名检察官。2018年，芬兰每10万居民约有7.12名检察官。

(q) 警察

210. 芬兰设有多层次的警察组织。政府根据《政府方案》中的目标和政府通过的决议来指导警察行动。内政部负责指导和监测。警察组织有两级。芬兰国家警察总局隶属于内政部，负责指挥和指导警察行动。警察部门和国家单位直接向国家警察总局报告，国家警察总局也负责警察单位的绩效管理。警务工作受《警察法》(872/2011)以及其他有关警察活动的立法管辖，如《刑事调查法》(805/2011)和《强制措施法》(806/2011)。善治原则也适用于警察活动。

211. 国家警察单位是指国家调查局和警察大学。国家调查局专门负责预防严重和有组织犯罪。警察大学负责警察培训招募、选拔学生、组织文凭课程和进修、培训机构的进一步培训以及警察领域的研究和发展。地方警察由11个警察部门组成。在主要警察局、普通警察局、警察服务点和联合服务点提供地方警察服务。警方提供的牌照服务与核心警务行动、维持公共秩序和安全、防止犯罪以及促进交通安全有关。芬兰的警察部队由约7,200名警察组成。

表 12.

警察组织中的人数(按年份分列)

年份/类别	2014	2015	2016	2017	2018	较前一年的变化
警察局长	53	52	47	44	43	-1
指挥官	712	705	680	685	703	18
高级警官	1 891	1 816	1 781	1 732	1 745	13
警员及其他职级	4 733	4 759	4 703	4 687	4 709	22
学警	166	157	171	182	263	81
警卫	364	365	381	376	372	-4
行政人员	1 308	1 284	1 073	968	952	-16
其他	754	776	894	929	989	60
共计	9 981	9 914	9 729	9 602	9 776	174

资料来源：2016-2018年警察年报。

表 13.

按每100,000人计的警官人数

年份	2014	2015	2016	2017	2018	较前一年的变化
按每100,000人计的警官人数	135.6	134.1	131.2	129.7	130.5	1

资料来源：PolStat数据库。

212. 由行政部门进行预算拨款，除议会、共和国总统和总理府外，还向各部委拨款。下表列出了 2010-2017 年预算拨款中分配给司法领域某些核心行为体的资金。警察局属于内政部的行政部门，其他行为体属于司法部的行政部门。

表 14.
2011-2019 年司法预算拨款，欧元

年份/ 部门	警察局	法院和 法律援助	检察官	执行判决	拖欠款项、执行 付款和破产管理
2011	689 108 000	334 596 000	43 875 000	225 524 000	98 806 000
2012	703 465 000	340 629 000	44 571 000	227 205 000	100 197 000
2013	727 077 000	359 745 000	45 947 000	231 853 000	106 487 000
2014	737 045 000	364 636 000	45 806 000	233 962 000	105 062 000
2015	738 832 000	370 905 000	46 050 000	234 342 000	102 634 000
2016	750 316 000	405 091 000	46 992 000	216 826 000	104 238 000
2017	735 235 000	416 803 000	44 758 000	215 729 000	103 383 000
2018	760 991 000	413 409 000	44 205 000	214 709 000	100 522 000
2019	797 965 000	419 249 000	45 761 000	221 199 000	101 690 000

资料来源：2011-2019 年芬兰预算提案。

(r) 犯罪

犯罪类型的趋势

213. 1889 年，芬兰首次颁布《刑法典》(39/1889)。尽管随着时间的推移犯罪形式不断演变，但相对于人口而言，犯罪总数基本保持不变。

强制性措施

214. 在芬兰，警察、海关和边防卫队采取的任何强制性措施都必须始终以法律为基础。强制性措施是指拘押、逮捕和实施旅行禁令等。可以而且必须只有在与所寻求目标相称、而且没有其他侵入性较小的措施可用的情况下才能使用强制性措施。在使用强制性措施时，必须避免吸引过度的关注，其他方面也必须谨慎。下表显示了 2013-2018 年芬兰使用强制性措施的情况。

表 15.
2013-2018 年强制性措施的使用

类别/年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018
强制性措施	210 302	196 748	197 191	197 451	195 777	195 137
刑事事项	132 457	126 437	128 136	131 591	131 467	134 743
违反《刑法典》的罪行	128 755	123 145	125 743	129 757	130 859	134 232

资料来源：芬兰统计局，关于犯罪和强制性措施的统计数据。

杀人案

215. 自 1990 年代中期以来，芬兰的杀人案一直呈下降趋势。变化最大的是男性酒后暴力犯罪的数量。芬兰的大部分过失杀人案、谋杀案和杀害案都发生在私人住宅里。2010-2018 年，女性占杀人案受害者的 30%。在芬兰，杀人者和受害

者通常是受教育程度低、被社会排斥和严重酗酒的人。过去几十年来，一直是这种情况。这些犯罪与饮酒密切相关。杀人率为每 10 万居民为 1.7。下表显示了 2008-2018 年的杀人案(过失杀人、谋杀、杀害)数量。

表 16.

2008-2018 年杀人案数量

类别/年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
未遂行为	363	366	308	306	350	264	327	299	311	348	355
既遂行为	132	114	110	114	89	95	101	96	78	73	85
共计	495	480	418	420	439	359	428	395	389	421	440

资料来源：芬兰统计局，关于犯罪和强制性措施的统计数据。

暴力侵害妇女行为

216. 2018 年，警方记录的家庭暴力/亲密关系暴力受害者有 9,900 人，比前一年增加了 1.4%。在家庭暴力和亲密伴侣暴力的成年受害者中，76.5%是女性。总体而言，77.6%的嫌疑人是男性。37.5%的家庭暴力和亲密关系暴力发生在已婚夫妇或同居伴侣之间。在已婚夫妇或同居伴侣或前任夫妇之间发生的暴力案件中，80%以上案件的受害者是女性。

217. 2009 年至 2018 年，在家庭暴力和亲密关系暴力的总共 6 万名受害者中，8,200 人在不同年份至少两次被确认为受害者，2,000 人在不同年份至少三次被确认为受害者。在不同年份至少两次被确认的经常性受害者中，83%是女性。在不同年份至少三次(或以上)被确认的经常性受害者中，89%是女性。

218. 此外，尽管其他类型的杀人案数量在过去几十年稳步下降，但女性被杀害率仍然很高。2018 年，共有 16 名女性被其现任/前任伴侣杀害。因此，按人口比例计，芬兰是欧洲女性被杀害率最高的国家之一。

219. 此外，根据欧洲联盟基本权利署 2015 年在欧盟范围内进行的一项关于暴力侵害妇女行为的调查显示，在芬兰，15 岁以上女性遭受亲密伴侣暴力的频率在欧盟国家中排第二。有近三分之一处于亲密关系中的女性遭受过现任或前任伴侣的暴力。女性在家庭关系或工作任务中最常遭受暴力。

220. 2015 年 8 月，芬兰成为《欧洲委员会预防和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》的缔约国。根据一项政府法令(1008/2016)，设立了《公约》中提及的协调机构，即打击暴力侵害妇女及家庭暴力委员会。委员会成员每四年任命一次。该协调机构由外交部、司法部、内政部、社会事务和卫生部、就业和经济部、教育和文化部、财政部等各部委的代表以及一些政府和国家机关的代表组成。该法令规定了该委员会的任务。委员会的任务主要包括起草关于执行《公约》的国家行动计划。2017 年通过了涵盖 2018-2021 年的第一个行动计划。

性犯罪

221. 在过去几十年，芬兰关于性犯罪的立法经历了相当大的变化。1994 年颁布的一项修正案将婚内强奸定为刑事犯罪。1999 年从强奸罪的构成要素中删除了“紧迫的危险”这项要求，在如今的强奸案中，只评估所使用的足以违背受害者意愿的暴力程度。2011 年，对《刑法典》关于强奸这一条的第 2 款进行了修订，

以加强对毫无防御能力的受害者的保护。2014 年通过了关于强奸的新定义，从法规中删除了强奸轻罪，规定所有强迫他人性交的行为都将作为可处罚的强奸罪。但是，制定这一条款是为了在有减轻处罚情节的情况下对罪犯予以轻判。2014 年，性骚扰也被定为刑事犯罪。2019 年颁布的一项修正案提高了对儿童性虐待和严重儿童性虐待罪的最高刑期。法规中新增了“严重强奸儿童”罪，涵盖了之前作为严重强奸和严重儿童性虐待处罚的行为。

222. 2019 年春，司法部任命了一个工作组，准备修订《刑法典》关于性犯罪的条款。这次修订旨在使立法协调统一并使其与时俱进。正在审议加强同意在强奸罪构成要素中的地位，并将与儿童和青少年性交作为强奸罪处罚。工作组还将评估进一步修订性犯罪条款的必要性。工作组的报告定于 2020 年春季完成。

223. 虽然大部分性犯罪从未向警方报案，但在 2000 年代向警方报案的涉嫌强奸的案件数量有所增加。2017 年，警方记录了 1,245 起强奸案，十年间增长了约 25%。在进行审判的强奸案中，犯罪者和受害者通常相互认识。在起诉的案件中，只有约六分之一涉及陌生的罪犯者，而在三分之一的案件中，犯罪者和受害者是已婚夫妇或亲密伴侣。在向警方报案的几乎所有强奸案中，受害者都是女性，犯罪者都是男性。2017 年，约一半受害者年龄未满 20 岁。在犯罪时，约三分之一犯罪者以及近一半受害者处于醉酒状态。据估计，约四分之一犯罪者是外国公民。强奸犯罪嫌疑人并非随机代表不同的人口群体，而是普遍来自社会地位较低的群体。2018 年向警方报案的强奸案有 1,393 起。

224. 在过去十年中，向警方报案的儿童性虐待案件数量大幅增加。尤其在 2011-2013 年，这类犯罪数量增幅较大。造成这种情况的原因(至少部分原因)是，几年前就发生了家庭内虐待或其他一系列虐待行为，等到现在才报案。自 2013 年以来，报告的儿童性虐待案件数量在几年内有所下降，但在 2018 年再次增加。然而，关于这种犯罪的统计数据并不一定表明这种犯罪有所增加，而是表明当局实施了更严格的控制，以及被发现的风险增加了，受害者研究也表明了这一点。连环犯罪对犯罪统计数字也有相当大的影响。芬兰意识到互联网在性虐待儿童和青年人的罪行方面提供了更多的机会，并特别关切诱骗现象。

仇恨犯罪

225. 在芬兰，对向警方报案的仇恨犯罪已监控了 20 多年。关于仇恨犯罪的统计数字是依据警方接到的报案数据而编制。

226. 近年来，警方加强了识别和预防仇恨犯罪的活动。根据芬兰国家警察总局的指导方针，警方在接到报案时，只要有理由怀疑案件涉及仇恨犯罪的某方面，就应将其归入仇恨犯罪类别。2017 年，在接到的所有仇恨犯罪报案中，警方将 39% 的案件归入了仇恨犯罪的类别，而 2016 年这一比例为 23%。分类比率上升的一个主要原因是加强了向警方提供的有关仇恨犯罪的特别培训。

227. 2017 年初，赫尔辛基警察局成立了全国仇恨言论调查小组，负责调查互联网上可处罚的仇恨言论。2017 年仇恨犯罪相关报案数量增加确实主要归功于该小组的举报，涉及的罪行有种族煽动、诽谤或威胁。

监禁刑罚

228. 2018 年有 20,008 人被判处监禁，比前一年增加 4.4%。打破了自 2004 年以来被判处监禁的案件数量一直下降的趋势。监禁刑占 28%，缓刑占 64%。

表 17.

还押和监禁的平均期限

年份	平均还押期限(月)	获释囚犯服刑时的平均刑期(月)
2009	3.5	8.7
2010	3.6	8.7
2011	3.5	9.0
2012	3.4	9.3
2013	3.5	10.0
2014	3.8	10.5
2015	3.6	10.6
2016	3.6	11.1
2017	3.7	11.3
2018	3.5	11.0

资料来源：刑事制裁机构。

229. 自 1970 年代以来，芬兰的监狱人口减少了三分之一以上。同期，强化了刑事制裁制度，增加了新的制裁形式，如监督刑期。

表 18.

日均囚犯人数

年份	日均囚犯人数						监狱 可用囚位 (所有监狱)
	共计	妇女	因未缴罚 款入狱者	还押囚犯	外国囚犯	获释囚犯	
2009	3 492	246	83	569	370	7 246	3 298
2010	3 291	246	57	599	394	6 506	3 113
2011	3 262	234	53	598	444	6 358	3 092
2012	3 236	224	49	626	470	6 073	3 089
2013	3 175	242	48	578	464	5 851	3 089
2014	3 097	239	52	619	483	5 700	3 083
2015	3 086	231	52	597	477	5 573	3 007
2016	3 120	229	57	585	537	5 531	2 959
2017	3 035	230	55	597	540	5 576	2 922
2018	2 910	218	59	547	482	5 531	2 975

资料来源：刑事制裁机构 2018 年统计年鉴。

230. 芬兰监狱中的死亡事件很少见，在过去几年里，此类死亡人数一直维持在低水平。

表 19.
监狱内的死亡人数

死因/年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
自杀	7	2	2	2	2	2	2	2
其他	2	3	3	7	1	2	0	1

资料来源：刑事制裁机构。

死刑

231. 1972 年芬兰废除了死刑。在和平时期，芬兰最后一次使用死刑是在 1800 年代。

犯罪受害者的地位

232. 犯罪受害者有权因犯罪对他们造成的损害而获得赔偿。这种损害可包括人身伤害、财产损失或纯粹的经济损失。如多个刑事诉讼程序合并，可责令支付与这些刑事诉讼程序有关的赔偿。《侵权责任法》(412/1974)管理关于支付损害赔偿的命令，责令由造成损害方支付赔偿。根据《犯罪损害赔偿法》(1204/2005)，对自然人或被继承人的财产造成的损害可由国家承担次要赔偿。在这种情况下，应当从赔偿额中扣除已支付给受损方的赔偿金。根据《刑事损害赔偿法》支付的赔偿不产生利息。芬兰没有对造成损害方支付的损害赔偿金额进行统计。

233. 在国际上对比，在芬兰刑事诉讼中，犯罪受害者即受损害方的地位颇强。责令向犯罪受害者支付的赔偿首先由犯罪者提供，也可以由国库、保险公司或芬兰社会保险机构提供。根据《刑事损害赔偿法》支付的赔偿额度在国际上而言相当高。还为犯罪受害者提供广泛的咨询、指导和支助服务，并不断改善这些服务。在起草刑事立法时，还寻求在更大程度上考虑到犯罪受害者的地位。

(s) 普遍征兵制

234. 普遍征兵制度保障了芬兰的军事安全。由于芬兰未加入任何军事联盟，所以要准备好依靠本国资源保卫本国领土。普遍征兵为陆军、海军和空军提供了足够的兵员，以便有效应对战争和危机时期。

235. 所有年龄在 18 岁到 60 岁之间的芬兰男子都有服兵役的义务。妇女可以申请志愿服兵役。所有男子都必须服兵役或非军事役。所有男子在年满 18 岁时都必须参加征兵。在征召过程中确定应征士兵服役的地点和时间，并确定他们是否适合服役。如果应征士兵不适合服兵役，可以对其免除和平时期的兵役。如果应征士兵有充分的理由推迟服兵役，可以之后服兵役。妇女可以向国防军任一区域办事处递交申请，申请志愿服兵役。

236. 兵役期为 165 天、255 天或 347 天。非军事役期目前为 347 天。应征士兵服完兵役后，转入预备役。预备役人员接到命令时，可以参加复习训练，并在必要时拿起武器保卫国家。

二. 保护和促进人权的一般框架

C. 接受国际人权规范

237. 请参阅附件三。

D. 保护人权的法律框架

(a) 国家立法保障的基本权利和人权

238. 芬兰《宪法》第 1 条第 2 款保障人的尊严不可侵犯。芬兰《宪法》还将保障个人的自由和权利，并促进社会正义。根据《宪法》第 1 条第 3 款，芬兰参加旨在保护和平与人权以及社会发展的国际合作。上述条款表述并不详尽，而是允许芬兰也参加其他形式的国际合作。第 3 款还提到芬兰的欧盟成员国身份。《宪法》第 2 条第 3 款确认了芬兰的法治，规定公共权力的行使应基于法律，在所有公共活动中均应严格遵守法律。在芬兰，法治强调立法的至高无上，这明确适用于成文立法。此外，芬兰《宪法》第 22 条规定公共当局有一项特定的义务，即尊重基本权利和自由以及人权。除政府外，上述义务也适用于法律起草和司法。根据该法规，公共当局应避免侵犯基本权利和人权，并按要求积极促进实现这些权利。

239. 芬兰遵守保障基本权利和人权的一般原则(即人权的普遍性、不可分割性和相互依存性)并不加歧视地适用这些原则。《宪法》为基本权利和人权提供了普遍保障，保障芬兰管辖范围内的每个人都享有这些权利。

240. 在国家层面，人权和基本权利的实现往往被视为一个整体，国家层面对人权的法律保护往往等同于对基本权利的法律保护。这是因为在 1995 年实施基本权利改革时，基本权利条款与国际人权文书中所载的人权条款实质内容趋同。此外，在芬兰，人权条款有助于对基本权利条款的解读。

241. 芬兰《宪法》规定的公民及政治权利以及经济、社会和文化权利如下：

第 1 条第 2 款和第 7 条：个人的自决权

第 6 条：平等；不歧视；儿童平等待遇和性别平等

第 7 条：生命权、人身自由、人身完整和安全；禁止死刑、酷刑和有辱尊严的待遇；禁止任意剥夺自由

第 8 条：刑事事项的罪刑法定原则(法无明文不罪不罚)

第 9 条：行动自由和选择居住地的自由；离开国家的自由；禁止阻止公民入境，禁止引渡公民到国外；有限的引渡权以及禁止将外国公民引渡到他们可能遭受有辱尊严的待遇的国家

第 10 条：保护私生活、荣誉和家庭的神圣性；保护通信、电话和其他机密通信的保密性；还包括保护家庭生活

第 11 条：宗教和良心自由

第 12 条：表达自由以及官方文件和录音的公开

第 13 条：集会和结社自由；安排集会和示威的权利；组建工会的自由

第 14 条：选举权和参与权；法定年龄公民在选举中的选举权和被选举权以及参加社会活动的权利

第 15 条：财产保护

第 16 条：教育权利；受教育权和文化权；科学、艺术和高等教育的自由

第 17 条：语言权利；在法院和其他当局使用芬兰语或瑞典语的权利；萨米人、罗姆人和其他群体保持和发展其语言和文化的权利，以及使用手语者的权利

第 18 条：工作权和从事商业活动的自由；保护劳动力；保护免受非法解雇

第 19 条：社会权利；享有有尊严的生活所必需的不可或缺的生存和照料的权利；发生基本社会风险时的基本生存权利；获得适当医疗保健和社会服务的权利，提高公共健康水平，支持抚养儿童的人，公共当局有责任促进每个人的住房权并让每个人有机会安排自己的住房

第 20 条：每个人有责任保护自然及其生物多样性、环境和国家遗产

第 21 条：受法律保护；由法院或其他当局妥善处理案件的权利，以及获得公正审判和善治的权利

242. 芬兰的基本权利保护制度强调正式保护，或与遵守的程序有关的保护。只能在芬兰《宪法》第 73 条规定的宪法立法颁布程序中修改和克减基本权利。上述程序要求在二读时以多数票搁置立法提案，直到议会选举后的第一届议会会议为止。该提案应在委员会发布报告后，在全体会议上公开宣读，以至少三分之二多数票支持的决定予以通过，不作实质性修改。

243. 除了正式保护之外，宪法委员会的一般限制要求和特殊限制要求已经成为限制基本权利的既定要求。一般要求如下：通过法律颁布；充分的界定和具体性；可接受性以及存在迫切的社会需求；核心基本权利不可侵犯；必要性以及与所寻求目标的相称性；充分的法律保护；以及限制性要符合国际义务。这些限制符合《欧洲人权公约》和欧洲人权法院判例法中规定的限制人权的条件，应尽可能以符合这些条件的方式加以解读。

244. 芬兰《宪法》载有一项条款，涉及在特殊情况下符合芬兰国际人权义务的基本权利和自由的临时例外情况。在芬兰遭受武装袭击或法律规定的其他紧急状态对国家构成严重威胁的情况下，因特殊原因依法给予授权且授权适用范围严格受限，基于该授权发布一项法律或政令，其中规定必要的基本权利临时例外情况。

(b) 国家立法中的人权文书

245. 此类条约必须得到议会的认可，其他国际义务若包含立法性质的条款、在其他方面意义重大或根据芬兰《宪法》需要议会批准，也必须得到议会的认可。不认同此类义务也需要议会的认可。因此，芬兰对国际人权文书的承诺始终要得到议会的批准。关于国际人权文书，芬兰采用二元模式，将国际文书规定的义务分别转化为国内法。在大部分情况下，执行国际文书的方式是通过一项简短的总括条款将国际文书纳入国内法，声明文书在国内生效。

246. 在批准人权文书之前确定是否需要修改国家立法，以符合新的人权义务。仅仅颁布一项总括法律规定该文书为国家法律的一部分可能还不够，批准人权文书可能需要修订现有法律或颁布新法律。

247. 根据芬兰《宪法》第 80 条，关于个人权利和义务的原则应由法律规定，因此所有人权文书也在法律层面生效。在规范等级中，对芬兰具有约束力的人权文书具有宪法地位。

248. 国际文书所保障的人权是个人权利的最低标准，在立法起草过程中不得削弱，在政府或司法过程中也不得削弱，但可以超越。在实践中，基本权利和人权具体体现在法律层面的规范以及案例法和公共当局的其他活动中。

(c) 对合法性的监督

议会宪法委员会

249. 对拟议立法合宪性的监督主要是由议会宪法委员会进行的事前监督。根据芬兰《宪法》第 74 条，宪法委员会应发表声明，说明立法提案的合宪性和提交其审议的其他事项以及这些事项与国际人权条约的关系。宪法委员会由议员组成。

法院

250. 对基本权利和人权遵守情况的事后监督是基于法院在司法过程中对法律的宪法解释以及法院不适用违宪条款的义务。根据芬兰《宪法》第 106 条，在法院审理的事项中，如果一项法律的适用明显与《宪法》冲突，则法院应优先考虑《宪法》的规定。根据《宪法》第 107 条，如果一项法令或级别低于法律的另一项法规中的规定与《宪法》或另一项法律相冲突，法院或任何其他公共当局不得适用该规定。《宪法》第 107 条适用于所有当局，即使冲突不明显也可适用。得益于宪法委员会的事前监督，芬兰很少需要依靠事后监督。

议会监察员

251. 议会监察员由议会选举产生，任期四年，行使监督权，以确保法院和其他当局以及公职人员、公共机构雇员和其他履行公共职责的人员遵守法律并履行职责。监察员主要通过调查接到的投诉来监督当局所采取行动的合法性。监察员的职责由芬兰《宪法》和《议会监察员法》(197/2002)规定。关于议会监察员的规定也适用于副监察员。早在 1920 年芬兰就建立了议会监察员制度，在世界上同类制度中历史第二悠久。

252. 监察员可主动开展调查。监察员还可在公共办公室和机构进行现场调查。监察员有一项特殊义务，即定期视察监狱和其他机构，如精神病院，因为可能有人被强行关押在这些机构中。监察员还会探访国防军和边防卫队。

253. 监察员的工作重点是促进基本权利和人权。此外，在进行讲演、发表声明或撰写文章时，他会强调这些权利在执行公共任务和立法起草中的重要性。除了提供咨询服务和客户服务外，监察员还积极向公众提供有关其活动的信息。议会监察员与人权中心及其代表团一起，是芬兰国家人权机构的一部分。

254. 2014 年，议会监察员成为《禁止酷刑公约任择议定书》下的国家防范机制。该职位拓展了监察员的权限，使其能够视察所有被剥夺自由或可能被剥夺自由的私人场所。例如，船上或飞机上的拘留设施，或与某些公共活动有关的拘留设施。在以国家防范机制的身份履行职责时，监察员可以依靠经验丰富的专家的协助。此外，监察员与人权中心及其代表团一道负有促进、保护和监督《残疾人权利公约》执行情况的法定职责。监督儿童权利的工作已指派给一名副监察员。

255. 议会监察员向议会提交年度报告，报告司法、公共行政和执行公共任务的情况，以及立法中发现的缺陷。

政府司法长官

256. 除议会监察员之外，第二个最高合法性监督员是政府司法长官，其职责是监督政府、各部委和共和国总统的官方行为的合法性。司法长官出席政府的所有全体会议和总统会议(共和国总统在这些会议上就政府提交的提案作出决定)，并参加政府讨论。在实践中，司法长官会提前收到讲演议程并对其进行审查，以此监督合法性。司法长官的主要职责是促进实施芬兰《宪法》规定的法治。

257. 2018 年，司法长官还引入了一个新程序，对立法起草和立法提案进行事前监督，对那些对基本权利和人权以及法治的适用有重要影响的政府提案草案进行初步审查。初步审查的一个要素是确定是不是按照对芬兰有约束力的国际文书所要求的方式实现基本权利和人权。初步审查还注意在执行国际公约时适当适用国家的灵活余地。

258. 司法长官必须应请求向总统、政府和各部委提供关于法律问题的信息和声明。声明通常以书面形式发布，但在某些情况下，也会以口头声明的形式发布。

259. 司法长官努力确保法院、其他当局和被指派执行公共任务的其他个人或机构遵守法律并履行其被指派的义务。司法长官有权对当局、机构、办事处以及属于其监督权限范围的其他单位进行检查。

260. 司法长官从公共利益的角度监督律师的行为，以确保他们遵守《律师法》和律师职业行为守则。司法长官有权就对律师、公共法律援助律师和持照律师实施的纪律惩罚相关事宜提出上诉。在进行监督时，司法长官特别注意实现公正审判权，以及在涉及律师、公共法律援助律师和持照律师事宜的其他方面实现基本权利和人权。

261. 司法长官在履行其所有职责时，也监督基本权利和人权的实现。这项职责包括处理申诉，通过检查和其他方式提出意见，以及主动监督立法、政府最高层和律师。司法长官也可以主动处理事项。除了审议个案之外，司法长官还特别注意监督实现基本权利和人权的结构性先决条件。

262. 共和国总统任命司法长官和副司法长官，并任命副司法长官的替补者。副司法长官及其替补者独立解决提请他们注意的问题。司法长官尤其要按要求解决与政府监督有关的问题，以及原则问题或具有深远影响的问题。

263. 司法长官向议会和政府提交年度报告，阐述其开展的活动以及关于法律遵守情况的意见。

(d) 芬兰法院中的人权

264. 判例法中提及基本权利和人权的次数大幅增加，特别是自 1990 年芬兰加入《欧洲人权公约》、1995 年进行基本权利改革以及 2000 年 3 月 1 日芬兰新《宪法》生效以来。芬兰于 1995 年加入欧洲联盟，这也标志着其加强了对基本权利和人权的重视。最高行政法院是这方面的先驱，于 1988 年提及《公民及政治权利公约》，在芬兰法律史上首次提及该公约。同年，最高行政法院发布了有史以来芬兰最高法院首次援引《关于难民地位的公约》的裁决。

265. 在法律层面对违反人权义务的行为作出规定，例如规定了特别上诉程序。具体而言，如果主管监督国际人权义务的司法或监督机构在审理案件时发现司法错误，违反行为的受害者可以就法院的错误提出申诉。如今，下级法院的判决推理中也有直接提及人权公约以及委员会发布的结论性意见。

(e) 侵犯人权行为和法律补救

266. 任何认为自己的人权受到侵犯的人都可以诉诸法院。在实践中，个人可以在涉及两个人的民事案件、普通法院的刑事案件以及行政法院的行政案件中援用其人权。如果发现某一当局的决定或在某些情况下某一私人当事方的行为违反了人权规定，该决定或行为将被推翻。在所有芬兰法院和最高法院及以下各级法院都可援用人权。

267. 当侵犯人权行为造成损害时，侵权行为的受害者有权根据《侵权责任法》获得赔偿。但是，为了产生赔偿责任，通常要求能够确立损害，并确定是由造成损害方的错误或遗漏造成的，并确定是造成损害方行事疏忽。此外，《侵权责任法》还限制了可赔偿损害的形式。作为补充，如果某一特定程序被认定侵犯人权，而国家立法没有规定对此侵权行为予以适当赔偿的事实机会，则可以通过解读《侵权责任法》与人权公约规范(例如《欧洲人权公约》第 13 条)来确定赔偿责任。

268. 在芬兰，损害赔偿是根据恢复原状原则裁定支付的，这意味着赔偿将弥补遭受损害方的全部损失。另一方面，芬兰的损害赔偿金额不会过高，不至于在赔偿之后使遭受损害方不当得利。芬兰也不使用惩罚性赔偿。在芬兰，人权被载入法律，侵犯人权造成的损害始终是非法的，所以允许对人身伤害、财产损害和纯粹的经济损失进行充分赔偿。公共机构也可能被认定负有赔偿责任，但在处理公共机构时适用的要求比处理私人机构时更高。

269. 如果侵犯人权行为是由刑事犯罪引起的，侵权行为的受害者，在这种情况下是刑事犯罪的受害者，可以报警以便警方进行调查。在审前调查和审查指控之后，通常由主管地区法院审理刑事事项。芬兰的制裁制度原则上侧重于犯罪者，而不是受害者。但是，由于芬兰执行欧盟关于受害者权利的指令(欧洲议会和欧盟理事会 2012 年 10 月 25 日的第 2012/29/EU 号指令，该指令确立了关于犯罪受害者权利、支持和保护的最低标准)，所以保障了犯罪受害者在刑事诉讼中的合理权利，此外芬兰还引入了受害者附加费，用于资助犯罪受害者的支助服务，如芬兰受害者支助组织。刑事事项也可以在公正调解人的协助下进行调解，以便处理犯罪给受害者造成的精神和物质损害，并允许各方主动商定恢复原状的措施。

270. 在所有政府活动中，基本前提应当是对有利于基本权利和人权的法律和行动的解读。法治要求公共机构在其所有活动中遵守法律。由于基本权利和人权已

载入法律，任何违反这些权利的行为(例如行政决定)通常都是非法的。可以向行政法院提出修改决定的申请或提出上诉，以寻求修改违法的行政决定。行政法院和最高行政法院将推翻违法的行政决定。

271. 任何人都可以对主管部门、主管部门雇用的人员或履行公共行政职责的其他实体的违法行为或不履行义务提出行政申诉。应向负责监督相关活动的机构提出申诉。最终，申诉会被提交给合法性最高监督员。

(f) 监督人权的实现

合法性最高监督员

272. 芬兰有两名合法性最高监督员，即议会监察员和政府司法长官(见第 250-262 段)。根据芬兰《宪法》第 108 和第 109 条，这两名监督员在履行职责时都应监督基本权利和人权的落实情况。他们还应每年报告开展的活动、关于法律遵守情况的意见、司法状况以及在立法中发现的缺陷。

不歧视问题监察员

273. 不歧视问题监察员由政府任命，任期不超过五年。该监察员是一个独立自主的权力职位。被任命为监察员的人在任命期间免除任何其他职务。对监察员的资质要求包括硕士学位、对基本权利和人权以及该职位的职权范围有良好的了解，以及经过考验的领导才能和管理技能。

274. 不歧视问题监察员的任务是以《不歧视法》规定的方式监督该法的遵守情况，并在整体上促进平等和防止歧视。监察员还担任贩运人口问题国家报告员。监察员应在关于歧视申诉的调查中协助受歧视者，协助规划促进平等的措施，发布防止歧视和促进平等的一般性建议，并采取措施在涉及不遵守《不歧视法》的案件中达成和解。除了促进平等和解决歧视问题，监察员的职权还包括监督外国公民权利的实现情况、贩运人口问题国家报告员的职责以及将外国公民驱逐出境的情况。在履行这些职责时，监察员应委托编写报告、提交倡议、发布声明、促进信息传播、教育和培训，并参与欧洲和国际合作。

275. 此外，不歧视问题监察员还获得了某些权利，以便能够有效履行监察员的职责，例如，尽管有保密规定，但监察员有权从任何当局或履行公共行政职责的其他实体免费获得必要信息以履行《不歧视法》和《外国人法》规定的监察员的监督职责。监察员也有权从任何当局或履行公共行政职责的其他实体(例如学校)及其雇员那里获得与履行监察员职责有关的任何事实。此外，在属于监察员监督《不歧视法》遵守情况的权限范围内的事项上，如果有必要，监察员可以对当局、教育提供者和教育机构或商品或服务提供者的场所进行检查。监察员有权处以有条件的罚款，以强制要求有关人员遵守提供信息渠道的义务。法院在审理涉及适用《不歧视法》的案件时，应为不歧视问题监察员保留陈述意见的机会，因为此类案件属于监察员的职权范围。

276. 不歧视问题监察员向政府提交年度活动报告，每四年向议会提交一份关于实现平等情况的报告。

平等问题监察员

277. 《男女平等法》(即《平等法》(609/1986))的目标是防止基于性别的歧视,促进男女平等,从而提高妇女地位,特别是在工作生活中的地位。此外,该法的目标是防止基于性别认同或性别表达的歧视。政府任命平等问题监察员,任期不超过五年,负责监督《平等法》的遵守情况。平等问题监察员是司法部行政部门内的一个独立自主的权力职位。

278. 监察员监督《平等法》关于禁止歧视的规定的遵守情况,以及依据该法促进平等、打击基于性别、性别认同或性别表达的歧视方面的义务履行情况。此外,监察员应通过倡议、建议和指导,促进实现《平等法》的目标,并提供关于平等立法及其实际适用的信息。在发现不遵守《平等法》规定的义务或其他违反该法规定的行为时,监察员应提供建议和指导,以确保违法行为不会继续或再次发生。此外,监察员可以采取行动,在涉及《平等法》所指歧视的案件中达成和解。在歧视案件中,监察员应就《平等法》的解释发表意见。监察员以建议的方式发表意见。

279. 尽管有关于事项或文件保密性的规定,但平等问题监察员有权从当局免费获得必要信息以监督《平等法》的遵守情况。监察员还有权在其规定的合理期限内从所有相关方(例如雇主)获得必要的信息,以监督《平等法》的遵守情况,并有权要求相关方出示其拥有的任何文件,除非该人根据法律有权利或责任拒绝作证或出示文件。此外,如果有理由怀疑已经采取了违反《平等法》的行动或该法规定的平等义务未得到遵守,监察员有权在工作场所、教育机构、代表劳动力市场利益的组织或商品和服务提供商的商业设施进行检查。为履行这些职责,监察员有权在进行检查时获得其他当局的行政协助。监察员还可以提供建议,例如在编制平等方案过程中。

280. 平等问题监察员向政府提交年度活动报告,每四年向议会提交一份关于实现平等情况的报告。

儿童问题监察员

281. 儿童问题监察员是一个独立公正的中央政府权力职位,其任务授权以《儿童问题监察员法》(1221/2004)为基础。根据该法,监察员有责任保护全社会儿童的利益和权利。监察员无权处理个别儿童或家庭的事务,也不能推翻其他当局的决定。监察员与其他公共当局、地方政府、地区委员会、研究人员、非政府组织、宗教团体、企业、参与执行儿童政策的其他各方以及一系列儿童权利专家密切合作。

282. 儿童问题监察员与议会监察员一起组成了联合国儿童权利委员会要求的儿童权利国家监督机构。根据法律,儿童问题监察员的职责如下:

- 确保儿童和青年人的福祉,保护他们的权利;
- 促进儿童的利益;
- 征询儿童和青年人的意见,并将他们的意见传达给决策者;
- 向政府当局和从事儿童工作的组织以及公众传播关于儿童权利的信息;

- 鼓励参与执行儿童相关政策的各方之间合作；
- 促进遵守联合国《儿童权利公约》。

283. 儿童问题监察员向芬兰政府提交年度报告，每四年向芬兰议会提交报告。监察员还向联合国儿童权利委员会提交与审查政府定期报告有关的报告，向该委员会报告儿童和青年人的福祉和现状。监察员的年度报告概述了监察员在这一年的工作、儿童权利状况、在儿童福利方面取得的进展以及监察员注意到的任何立法问题。

数据保护监察员

284. 数据保护监察员办公室是一个独立自主的机构。数据保护监察员和数据保护副监察员由政府任命，每次任期五年。

285. 数据保护监察员办公室承担以下职责：

- 监督数据保护立法和其他个人数据处理相关法律的遵守情况；
- 提高对处理个人数据方面的风险、规则、保障措施、义务和权利的认识；
- 开展调查和检查；
- 对违反《通用数据保护条例》的行为处以行政制裁；
- 就处理个人数据方面影响保护个人权利和自由的立法和行政变革发表声明；
- 发表关于个人信息处理方面的违法犯罪行为的声明；
- 监督处理信用状况信息和公司信用评级的工作；
- 处理相关请求，下达有关数据主体权利的命令，以及与处理个人数据有关的其他违规行为的通知；
- 接收数据保护官申报表；
- 受理侵犯个人数据的报告；
- 拟定需要进行数据保护影响评估的情况列表；
- 对高风险数据处理工作的事先磋商进行评估；
- 批准业务守则和标准条款；
- 鼓励采用证书，认证发证机构以及撤销颁发的证书；
- 在一站式原则范围内与欧盟其他数据保护机构合作，并在需要时将有关事宜转交欧洲数据保护委员会。

情报监察员

286. 议会通过新的《情报收集监督法(121/2019)》后，设立了与数据保护监察员办公室相关的情报监察员职位，以监督情报活动的合法性。监察员是一个独立自主的机构，由政府任命，每次任期五年。在任命之前，政府应为议会情报监督委员会保留就此事发表意见的机会。

287. 情报监察员作为情报活动合法性的监督机构，承担以下职责：

- 监督使用情报收集方法和情报信息以及其他情报活动的合法性；
- 监督情报活动中基本权利和人权的实现情况；
- 促进情报活动中实现法律保护 and 采用相关最佳做法；
- 监测和评估监察员职权范围内的立法职能，并提出监察员认为必要的发展建议。

288. 向法院提出的关于情报收集方法的所有指控，以及法院对情报收集方法的授权和情报当局作出的决定，都必须立即告知情报监察员。监察员有权从履行公共行政职责的机关和其他实体获得履行其监督职责所需的信息和报告。监察员还可为了监督其职权范围内事项的情报活动的合法性，对公共机关和负有公共行政职责的其他各方的房地进行检查。在此类检查中，监察员有权进入实施监督所需的所有必要房地和信息系统。法院考虑授权使用情报收集方法时，监察员有权出庭和陈述意见，并有权对法院的裁定提出上诉。

289. 任何人如认为自己的权利在情报活动中受到侵犯，或者认为已经采取了其他非法行动，均可就监察员职权范围内的事项向情报监察员提出申诉。接到申诉后，监察员可就情报活动的合法性、基本权利和人权的实现情况或法律保护的实现情况等方面，采取其认为必要的措施。在此情况下，申诉方将获得监察员认为必要的报告。

290. 任何人如成为或怀疑其成为情报收集的对象，均可要求情报监察员调查所使用的情报收集方法的合法性。监察员如果认为当局在情报活动过程中有违法行为，可下令暂停或停止使用相关情报收集方法。

291. 情报监察员每年向议会、议会监察员和政府提交一份关于其活动的报告，并将任何重要的监督结果提交议会情报监督委员会审议。

(g) 区域人权机制

欧洲委员会和欧洲人权法院

292. 芬兰于 1989 年加入欧洲委员会。芬兰于 1990 年批准了《欧洲人权公约》，芬兰同时接受了欧洲人权法院的职权。由于上述二元模式，《欧洲人权公约》的批准要求芬兰颁布大量立法修正案，因此简单的全面强制执行不是一个选项。在批准《欧洲人权公约》的情况下，芬兰承认当时的人权事务委员会审议个人来文的权限，也承认欧洲人权法院的权限。芬兰颁布了一项经宪制性程序通过（即获得议会三分之二多数票）的法案，从而完成了《欧洲人权公约》的实施。不过，接受欧洲人权法院的权限并不需要修订芬兰《宪法》。

293. 芬兰议会也需要批准该法案，以便完成批准工作。芬兰以《欧洲人权公约》的英文本和法文本为正本。判例法中第一次提到《欧洲人权公约》出现在上诉法院 1990 年 9 月 12 日发布的一项判决中（《欧洲人权公约》第 6 条）。最高法院也在其裁决中开始援引《欧洲人权公约》和欧洲人权法院的判决，将其作为“有利于人权”的法律解释的一个要素。

294. 欧洲人权法院对涉及芬兰的案件共作出 190 项判决，其中 141 项判决判定国家败诉。在芬兰，欧洲人权法院的判例法影响到表达自由权和保护隐私权的解

释，以及在这些权利之间取得平衡等方面。由于多项判决认定违反合理时间的要求，芬兰通过了关于对诉讼时间过长进行赔偿的立法；而在涉及一事不再理原则的税务案件中，芬兰最高法院在某些方面采取了比欧洲人权法院更严格的办法。

295. 在芬兰，欧洲人权法院判决的执行由驻欧洲人权法院政府代表，即外交部人权法院和公约股的负责人进行监督和协调。执行判决的措施(除支付赔偿和分发判决外)由各部门部委与该政府代表合作评估，政府代表还编写所有行动计划和报告。

296. 迄今为止，芬兰作为当事方的共 173 起案件已提交欧洲委员会部长委员会监督执行。其中，144 起案件已最终解决并结案，29 起未结案。已经对这些案件采取了国家执行措施，但行动报告尚未完成。

欧洲联盟

297. 除欧盟成员国的宪法外，《欧洲联盟基本权利宪章》也加强了人权和基本权利。此外，欧盟内部也出台了促进基本权利的法规。虽然《宪章》是对各国制度的补充，但并不代替各国制度。不尊重个人基本权利的案件应由国家法院裁决。在成员国不遵守欧盟法律并侵犯个人权利的特殊情况下，欧盟委员会可以向欧洲联盟法院起诉该成员国。

E. 促进人权的框架

(a) 芬兰议会

298. 基本前提是所有人权等价，公民权利和政治权利以及经济、社会及文化权利与所有其他人权具有同等价值。所有人权都同等重要，并且相互依存。人权义务对在国家、地区和地方各级行使公共权力的机构具有约束力。根据芬兰《宪法》第 124 条，只有在有法案授权或有法案依据的情况下，才可将公共行政任务委托给公共机关以外的其他人，且这样做必须为妥善履行该任务所必需，并且不得威胁基本权利和自由、法律补救办法和善治的其他要求。在这种情况下，接受委托的一方也应在其活动中尊重基本权利和人权，并遵守芬兰的国际义务。

299. 根据芬兰《宪法》第 3 条，芬兰的立法权由议会行使，议会还决定国家财政问题。议会在行使立法权时必须遵守法律。除其他外，议会在起草立法时必须确保法案不违背宪法，从而不违反基本权利和人权。立法起草过程中对基本权利和人权的关注主要体现在取得立法声明以及政府审议的过程中，这两个程序都发生在法案通过和生效之前。

300. 根据芬兰《宪法》第 35 条，议会为每个选举任期任命大委员会、宪制法律委员会、外交事务委员会、财政委员会、审计委员会和议会议事规则规定的其他常设委员会。宪制法律委员会的主要职能是就提交其审议的法案以及其他事项的合宪性及其对国际人权文书的影响发表声明。宪制法律委员会起草《宪法》以及与其密切相关的立法，如与奥兰自治、选举、公民身份、语言和政党有关的立法。宪制法律委员会是议会的一个常设特别委员会。

301. 宪制法律委员会应至少由 17 名从议会议员中任命的委员组成。委员会负责起草与颁布或修订《宪法》或与其密切相关的立法有关的法律。委员会的报告通常涉及适切性方面，也可提出对芬兰《宪法》的解释。应另一委员会或议会全

体会议的请求，宪制法律委员会应提交意见，评估正在进行的立法起草项目的合宪性及其与国际人权公约的关系。在立法起草项目中，如果拟议的立法与《宪法》的关系不明确，或者在委员会未曾就其发表意见的专题事项上，通常会征求该委员会的意见。

302. 由于宪制法律委员会负责立法的合宪性问题，因此，该委员会例如在编写意见时，通常根据既定惯例并依据议会的议事规则，征求宪制性法律专家的意见，并不时征求其他法律部门的意见。委员会广泛征求了法律研究人员和教授的意见。就所涉人员而言，宪制法律委员会的专家咨询制度已相当成熟、普遍和广泛，实际上可将它视为委员会对立法合宪性进行事前监督的最重要工具。咨询程序本身多以书面形式进行，即请有关专家就处理的问题提交书面意见。

(b) 地方政府

303. 地方政府层面也应促进人权。这项义务的依据是芬兰《宪法》第 22 条，其中“公共机关”指中央和地方政府。公共机关保障基本权利、基本自由和人权的义务是对包含制裁措施的人权制度的延伸，上述规定将基本权利与人权同等对待就明显体现出这一点。然而，地方政府在保障基本权利和人权的责任方面没有任何制裁措施。尽管如此，基本权利和人权方面的法律利益趋同，公共机关的行动在许多情况下可同时实现这两个目标。

(c) 国家人权机构

304. 芬兰国家人权机构由人权中心及其代表团以及议会监察员组成。芬兰国家人权机构在 2014 年和 2019 年获得“A”类认证。

305. 国家人权机构作为一个整体，根据依照联合国《残疾人权利公约》第三十三条第二款制定的相关法案，促进、保护和监测该公约的执行情况。

306. 国家人权机构活动的另一个重点是促进老年人权利，目的是加强与老年人有关的活动和决策以及更广泛的态度方面的立法视角。

人权中心

307. 人权中心于 2012 年 3 月开始运作。《议会监察员法》对其职责作出规定。人权中心是一个独立自主的专家机构，任务是促进基本权利和人权的落实，并加强各行为者之间的合作和信息交流。它在行政上与议会监察员办公室衔接。

308. 人权中心的法定任务是：

- 促进基本权利和人权方面的信息提供、培训、教育和研究；
- 起草关于基本权利和人权落实情况的报告；
- 采取促进和落实基本权利和人权的相关举措并发表声明；
- 参与有关促进和保护基本权利和人权的欧洲和国际合作；
- 执行与促进和落实基本权利和人权相关的其他类似任务；
- 促进、保护和监测联合国《残疾人权利公约》的实施。

309. 中心不处理投诉或其他个人案件。

310. 人权中心监测芬兰遵守国际人权文书，执行国际条约监测机构通过的关于芬兰的结论性意见，以及执行欧洲人权法院和其他国际条约机构的判决及其他裁决的情况。

311. 中心在欧洲国家人权机构网络和国家人权机构全球联盟及其专题工作组内开展广泛的国际合作。

人权代表团

312. 人权中心设有一个 20 至 40 人的人权代表团，其成员广泛代表芬兰的各个个人人权行为者。代表团的组成在专业知识和代表性方面体现出多样性，采用透明的遴选过程。代表团在基本权利和人权领域发挥合作机构的作用，帮助加强不同行为者之间的信息交流。它还处理具有深远影响和重大意义的人权问题。代表团定期提出关于基本权利和人权议题的倡议和意见，并努力在国内人权政策等方面加以倡导。代表团由议会监察员与人权中心主任协商后任命，任期四年，人权中心主任兼任代表团团长。代表团副团长由遴选产生。代表团每年召开二到四次次会议。

313. 人权代表团的会议和工作由 6 至 8 名代表团成员组成的工作委员会与人权中心共同筹备。代表团也有权设立分部，从代表团成员中任命成员。可以为了准备和审议具体任务而指定分部。代表团的一个常设分部是残疾人权利委员会，该委员会以代表团议事规则确定的方式参与履行联合国《残疾人权利公约》第三十三条第二款规定的职责。必要时，代表团也可设立临时分部。

(d) 基本权利和人权联络人政府网络

314. 基本权利和人权联络人政府网络有助于芬兰加强实现基本权利和人权的工作。该网络的职责包括监测芬兰的基本权利和人权状况以及国家履行国际义务和政府基本权利和人权政策的情况。该网络还参与加强政府内部协调以及加强基本权利和人权方面的对话。此外，该网络发起研究和发展项目，旨在提供关于在芬兰实现基本权利和人权的信息，并促进基本权利和人权的实现。各部委在该网络中均有代表，其中还包括议会监察员、政府司法长官和人权中心的专家。

315. 基本权利和人权联络人政府网络的一项主要职责是监督《基本权利和人权国家行动计划》的实施情况。网络的建立为系统监测计划实施情况提供了新的工具。该网络定期举行会议，并独立起草议程。该网络经常对根据国际人权文书提出的建议进行分析和基准设定，并监测其执行情况。利益攸关方之间的交流增多也可归功于基本权利和人权联络人网络。

F. 人权文书的公布、传播和宣传

(a) 人权意识

316. 人权文书的芬兰语和瑞典语译本公布在《芬兰法典条约汇编》中。《法典》可在各大公共图书馆查阅，此外，还可在芬兰法律信息网(www.finlex.fi/en)和外交部网站(<https://um.fi/kahdenvaliset-ja-monenvaliset-sopimukset>)上在线查阅这些文书。芬兰境内的公共图书馆等提供免费互联网访问权限。

317. 外交部网站上公布这些文书执行情况的政府定期报告(<https://um.fi/kahdenvaliset-ja-monenvaiset-sopimukset>)，网站还以三种语言(英语、芬兰语、瑞典语)提供结论性意见。

《基本权利和人权国家行动计划》

318. 在提高人权意识方面，《基本权利和人权国家行动计划(2012-2013年)》和《基本权利和人权国家行动计划(2017-2019年)》发挥了重要作用。目前正在起草第三个《基本权利和人权国家行动计划(2020-2023年)》。它将侧重于制定基本权利和人权指标。将开发一个成体系的监测系统，根据可衡量的指标监测基本权利和人权的落实情况。

319. 关于第二个《基本权利和人权国家行动计划(2017-2019年)》，政府于2017年2月16日原则上决定接受该行动计划。这份行动计划的目的是促进公共机关保证遵守芬兰《宪法》第22条规定的基本权利、自由和人权方面的义务。根据这份行动计划采取的措施旨在就已确定的基本权利和人权问题采取行动，并补充各政策部门正在开展的促进基本权利和人权的工作。

320. 在编写行动计划时，特别注意到国际条约监督机构向芬兰提出的建议、法制监察员和特别监察员的意见，以及民间组织提出的值得关注的领域。国家行动计划侧重的主要领域是基本权利和人权教育、平等、自决权以及基本权利和数字化。行动计划共包括43个项目，尽管社会在一个时期内会发生许多变化，但行动计划力求为在特定时期实现人权提供一个框架。

321. 行动计划中选定的优先领域范围广泛，涵盖多个横向主题，即与几个部委的任务相关的主题。优先领域使得每个部委都可参与落实行动计划的目标和措施。横向主题的选择也促进了各部委在实现基本权利和人权方面不断合作。

322. 行动计划还旨在提高某些专业群体和人口群体以及公众对基本权利和人权的认识。行动计划的实施也旨在确保芬兰在基本权利和人权方面的国家政策与国际政策相一致。

323. 行动计划中的每项措施都确定了监测其执行情况的指标。这些指标主要是执行情况的一般指标。通过制定平等指标和基本权利晴雨表，在行动计划框架内继续开展指标工作。

324. 行动计划下的基本权利和人权教育培训项目加强了政府官员的基本权利和人权能力，制定了对法规项目的基本权利和人权影响评估，促进了学校的基本权利和人权教育培训，增加了寻求庇护者对基本权利和人权的了解。行动计划还包括2019年实施的国家基本权利晴雨表，作为对欧盟基本权利署基本权利调查的补充，以确定芬兰国内讲瑞典语、俄语和阿拉伯语的人以及残疾人对基本权利和人权及其实现的想法、经验和认识。

325. 行动计划下的教育培训项目也有政府以外的伙伴参与，如人权中心、芬兰国家教育机构、萨米议会和赫尔辛基大学的教师教育方案。

326. 行动计划指出，增加基于研究的信息和降低报告歧视的门槛是更好地发现和曝光歧视的关键手段；可以通过影响不同群体的态度和安全感，影响他们之间的互动并促使他们融入社会来防止歧视。行动计划下的项目提高了平等意识，影响了态度和公民辩论文化，促进了各个人口群体之间良好关系的发展，改善了不

同人口群体的平等机会，对地方政府的平等规划提供支持，并提高了政府评估平等实现情况、识别和解决歧视以及促进平等的能力。作为行动计划的一部分，歧视监测小组还建立了一套监测以下五个方面的平等和歧视指标：(1) 态度；(2) 歧视的经历和观察；(3) 关于歧视的判决和投诉；(4) 仇恨犯罪和仇恨言论；(5) 促进平等。网站“www.yhdenvertaisuus.fi”的监测指标页面上定期汇编与这些受监测的专题部门有关的研究数据和统计数据。

教育系统中的人权意识

327. 人权已被纳入 2016 年 8 月生效的新的国家基础教育课程的各个部分。此外，从事儿童和青年工作的人员的职业教育中还提供民主教育和平等教育，并将其作为专题纳入向他们提供的进修和继续教育中。此外，在基础教育和幼儿教育 and 保育中明确开展平等工作。人权中心、司法部和赫尔辛基大学于 2018 年启动了一个联合项目，研究如何使民主教育和人权教育成为教师教育和学校文化的组成部分，而不仅仅是偶尔开展的主题日方式。民主教育和人权教育的内容是教师专业技能的核心，并且在越发多样化的社会中日益重要。该项目是司法部推动发展民主公民教育和人权教育以及促进青年参与的更广泛的“DINO”(发展民主及人权教育，促进青年参与)协调项目的一部分。

(b) 基本权利和人权研究

328. 芬兰的基本权利和人权研究状况良好。芬兰在这一研究领域拥有扎实的专业知识，该领域在过去几十年里已经成为一门成熟的学科。芬兰注意到人权研究数量庞大，其内容涉及多个层面。虽然人权研究主要在大学及其研究机构进行，但包括政府研究机构、政府和各部委、民间组织和咨询机构以及独立研究人员在内的其他方面也在开展研究。研究推崇多学科性，由于研究中采用多种方法，人们认为这样做丰富了参与研究的所有各方，并促进了研究人员的思考。

329. 随着基本权利和人权被纳入芬兰法律，这项研究已经有了坚实的基础。迄今为止，研究的重点是基本权利，这反映在大多数研究以芬兰语或瑞典语发表，不过近年来英语研究出版物已更加普遍。尽管如此，从研究课题的选择上看，以芬兰语提供的基本权利和人权课程和学习单元的数量仍然很少。

330. 大学的相关研究可在几个院系进行，但重点是法律和公法学科。芬兰在几所大学设立了专门研究基本权利和人权的机构。芬兰卫生和福利研究所以及芬兰国际事务研究所等独立于大学的政府研究机构负责开展对社会有益的部门研究。这些研究所的研究人员在其研究中处理基本权利和人权问题。中央政府机关，如政府和各部委，也委托对基本权利和人权进行研究，以便在决策和立法起草中利用研究成果。

(c) 公民参与促进人权的作用

331. 在芬兰民主制度中，芬兰《宪法》保障个人参与和影响社会发展及个人生活条件的权利。公民参与的正式渠道包括投票、公民动议、民间组织和政治组织。此外，公民参与还包括与国会议员和地方议会议员沟通、游说和专家咨询、公开辩论、请愿，有时还包括抵制和示威。

332. 根据芬兰立法，当局必须以公开和透明的方式行事。必须向公民提供相关机会，使他们得以保护自身权益，获得有关当局正在制定的决策的信息，并对有

关他们的事项的决策施加影响。公共机关在筹备影响公民生活的事项时，必须征求公民的意见。根据《政府活动公开法》，当局的活动遵循公开原则。例如，官方文件通常属于公共领域。当局还必须向公众通报其活动和服务，以及私人和公司属于当局职权范围的事务中的权利和义务。人人都有权获得有关当局正在筹备的事项的信息，并参与和影响社会发展及自身的生活环境。在线民主服务使公民和利益攸关方能够参与相关事项的筹备工作并为决策做出贡献。

333. 协商是基本权利和人权法律的起草过程的一个组成部分。协商是指法律起草过程中的一个阶段，这个阶段可以获得主要利益攸关方就正在筹备的事项的意见、知识和经验。与公民和利益攸关方协商的目的是确保法律起草过程公开、透明和高质量。

(d) 人权预算拨款

334. 促进人权的预算拨款主要包括司法部行政部门用于国家人权问题的拨款和外交部行政部门用于发展合作的拨款。

(e) 发展合作

335. 2019年，芬兰的发展合作拨款为9.89亿欧元，占国民总收入的0.41%。拨款将用于资助官方发展援助和其他发展合作活动。

336. 外交部负责芬兰官方发展援助专属预算项目。其中的资金用于芬兰与伙伴国家之间的双边发展合作，支持联合国机构、开发银行和芬兰民间组织所做的工作，以及人道主义援助。

337. 从统计数字上看，其他发展合作资金包括接收难民产生的费用、芬兰对欧洲联盟发展合作预算的捐款以及属于各行政部门发展援助的其他专款。还包括对芬兰工业合作基金“Finnfund”2019年的估计投资额(这些投资被归为发展合作活动)，以及对其他发展政策的估计投资额。

338. 芬兰承诺达到官方发展援助占国民总收入0.7%的目标水平。

339. 2018年的十大伙伴国家或地区是：阿富汗、埃塞俄比亚、尼泊尔、印度尼西亚、肯尼亚、莫桑比克、坦桑尼亚、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和越南。

340. 芬兰承诺每年将其发展援助拨款的10%用于向官方发展援助受援国提供人道主义援助。芬兰援助的对象是向联合国提出正式援助请求的国家，前提是这些国家的人道主义状况已经过可靠的需求评估，并且人道主义援助组织已发出联合国协调的联合呼吁。在作出援助决定时，芬兰考虑以下几个因素：危机的程度、受危机影响的人口比例、死亡和患病人数、需要紧急援助的人数以及五岁以下严重营养不良的儿童人数。外交部通过联合国机构、国际红十字运动和芬兰各援助组织调拨人道主义援助资金。

G. 国家层面的报告程序

(a) 定期报告的国家协调工作

341. 芬兰关于联合国和欧洲委员会核心人权条约以及联合国普遍定期审议的定期报告由外交部人权法院和公约股集中负责。外交部编写和协调报告草案，完成

报告并将其提交给各委员会。此外，外交部为芬兰参加条约机构的听证会做准备，并协调政府对条约机构一般性意见/建议草案发表评论。

(b) 政府和非政府机构的参与

342. 提交给国际条约机构的定期报告由外交部与其他部委合作，并与法制监察员、特别监察员、咨询委员会、教会和宗教群体以及民间社会协商后公开编写。外交部编写报告草稿，将其分发征求意见并提交协商。通过在线服务“Lausuntopalvelu.fi”征求对报告草案的意见，该服务也允许私人提交意见。

343. 由人权中心代表参与国际合作的国家人权机构也广泛参与定期报告工作，在报告进程的各个阶段起草自己的意见，组织与报告有关的活动，向民间组织提供指导，并参加条约机构的听证会。

(c) 报告草稿听证会

344. 外交部组织关于报告草稿的全国听证会，以便当局与民间社会直接互动。

(d) 结论性意见的后续行动和分发

345. 结论性意见被译成芬兰的国语——芬兰语和瑞典语，与萨米人有关的建议必要时还被翻译成北萨米语。政府就联合国条约机构的结论性意见发布新闻稿，此外，结论性意见还直接分发给共和国总统、议会、各部委、最高法院和法制监察员、国家人权机构、特别监察员、咨询委员会、芬兰地方和地区当局协会、奥兰政府、教会、宗教团体、大学人权研究所和多个民间组织。结论性意见的各语种版本可在外交部网站上查阅。

346. 基本权利和人权联络人政府网络也参与审议向芬兰提出的建议，并努力促进各部委落实这些建议。一些研讨会还讨论结论性意见的落实问题。

H. 人权方面的其他信息

《2030 年议程》

347. 总理办公室于 2016 年初通过国家可持续发展委员会秘书处承担起协调《2030 年议程》国家实施工作以及协调国家可持续发展政策的责任。设在总理办公室的协调秘书处负责规划、筹备、协调和确保《2030 年议程》在全国的实施。协调秘书处由国家可持续发展委员会总秘书处、外交部和总理办公室的代表组成。

348. 由总理主持的国家可持续发展委员会是负责监测和评估《2030 年议程》实施情况的关键行为者。该委员会的任务是将《2030 年议程》的实施工作纳入国家的各项可持续发展努力。委员会的第二项职责是促进、监测和评估“全国可持续发展社会承诺”的执行情况，并通报其结果。芬兰创新基金 Sitra 主持的可持续发展专家小组可对委员会的工作以及在上述承诺方面取得的进展提供准备、提出质疑并开展评估。

349. 实施《2030 年议程》的第二个关键行动者是发展政策委员会。国家可持续发展委员会主要从国家政策行动的角度监测和评估芬兰国内在可持续发展方面的进展，而发展政策委员会则从对外视角出发，监测和评估芬兰的发展政策和国际

承诺的实现情况。发展政策委员会监测《2030 年议程》在芬兰发展政策中的落实情况，并监督《政府方案》和政府发展政策的执行情况。

350. 政府制定了一项实施《2030 年议程》的国家行动计划，该计划已被纳入《政府方案》。实施《2030 年议程》工作的基础包括政府的政策和立法行动，以及执行对芬兰具有约束力的国家和国际文书及战略。各行政部门实施了许多直接实施或支持《2030 年议程》的战略、方案和措施。

351. 为此，对芬兰实施《2030 年议程》的能力和基线情况进行了研究。研究指出了芬兰需要克服的最大差距的领域和已经超出目标的领域，以及芬兰可以与其他国家分享其专门知识的领域。芬兰在 2016 年秋季修订了国家可持续发展指标，国家指标网络和民间组织都参与了这项努力。

352. 芬兰是第一批在 2016 年 7 月联合国可持续发展高级别政治论坛上报告《2030 年议程》实施计划的国家之一。

三. 不歧视、平等和法律救济

I. 关于平等和不歧视的总体情况

353. 芬兰《宪法》(第 6 条)所载的平等条款确认受芬兰管辖的每个人在法律面前一律平等。这项规定对个人与政府之间的关系特别重要，也适用于私人之间的关系。该条款不仅表达了法律面前人人平等的传统要求，而且表达了事实平等的概念。该条包括一般平等条款(第 1 款)、禁止歧视(第 2 款)、将儿童作为个人加以平等对待和儿童有权在与其发育水平相应的程度上影响自身相关事务的规定(第 3 款)，以及关于性别平等的规定(第 4 款)。

354. 芬兰《宪法》关于平等和不歧视的规定设定了最低标准，故专门法规(如《不歧视法》)的范围更广。如有利于保护基本权利，则通常可对《宪法》规定的平等和不歧视的最低标准加以克减。尽管如此，《宪法》第 6 条仍是一条对立法者和法院裁决的指导性条款。

355. 芬兰《宪法》第 6 条不在《宪法》第 23 条规定的危机情况下例外权力的适用范围之内。芬兰可通过法案或政府颁布的法令，对国家在受到武装攻击或(依相关法案规定)处于对国家构成严重威胁的其他紧急情况下所需采取的临时例外措施作出规定，政府法令应基于为专门原因制定的法案的授权且其适用范围受到严格限定；而平等和不歧视规定不存在此种临时例外措施。

356. 芬兰《宪法》中的一般平等条款表达了不歧视和平等的主要原则。它包括禁止任意性待遇和在同等案件中给予平等待遇的要求。不得任意将某人或某群人置于比其他人更有利或更不利的位置。然而，该条款并不要求在所有方面给予所有人同等待遇，除非情况相同。在通过立法扩大福利和权利以及规定义务时，平等观点都具有重要意义。另一方面，立法具有这样的特点，即出于某种可接受的社会利益，为了促进事实平等目的，人们在立法中的待遇不尽相同。

357. 芬兰《宪法》中的不歧视规定补充了一般平等条款。《宪法》第 6 条第 2 款载有禁止歧视的某些理由的清单，明确提到性别、年龄、出身、语言、宗教、信仰、意见、健康和残疾。然而，这份清单并非详尽无遗。其他重要的个人原因

也等同于这些具体列明的禁止歧视的理由。此类其他原因包括社会地位、财富、参与社团活动、家庭关系、是否怀孕、是否为婚生子女、性取向和居住地等。

358. 不歧视规定并不禁止一切形式的区别对待，即使这种区别对待以该规定中明确提到的原因为基础。本质问题是，从基本权利制度的角度来看，这种区别对待是否有正当理由。然而，这种正当理由须满足较高要求，特别是在该条规定列举的禁止歧视的理由方面。宪制法律委员会的实践不仅提请人们注意区别对待是否可接受，而且提请注意所选择的区别手段是否相称。不歧视规定也适用于人口隔离。即使服务本身无差别，也禁止以隔离的方式向不同人口群体提供服务；但在特定情况下基于可接受的理由，这种做法可被定为具有正当性。

359. 芬兰《宪法》还禁止间接歧视，即禁止事实上(若仅通过间接方式)导致歧视结果的措施。偏袒某个人或某个群体或将其置于特权地位的做法如实质上转化为对他人的歧视，则同样受到禁止。

360. 芬兰《宪法》的平等和不歧视规定不排除保障事实平等所必需的积极的区别对待，即改善特定群体(如妇女、儿童、少数族裔、失业者)的地位和状况的措施。

361. 在芬兰，平等问题也与儿童的地位密切相关；芬兰《宪法》关于儿童平等待遇的第6条第3款强调，应将儿童作为与成年人平等的人对待，他们原则上享有平等的基本权利，儿童之间也应受到平等对待。关于儿童有权影响与自身相关的事务的规定相应地表明，应将每个儿童作为单独的个人对待，而不仅仅是将他们作为活动的被动对象。

362. 芬兰《宪法》第6条第4款载有促进社会活动和工作生活中性别平等的一般义务，特别是在确定工资和其他就业条件方面，相关法案对此有更详细的规定。促进社会活动中的平等除其他外，指的是促进不同性别在社会决策中拥有参与和开展公民行动的平等机会。该规定没有具体说明促进性别平等的手段，而是交由立法者决定。

363. 为具体落实芬兰《宪法》第6条的规定，颁布了《不歧视法》和《平等法》两部独立的法案。

J. 促进平等和不歧视以及防止歧视

364. 新的《不歧视法》于2015年1月1日生效。该法案作出了广泛的保护人们免受歧视的规定。除公共活动以外，该法案还适用于私人活动，但不包括与私生活或家庭生活以及信奉宗教有关的活动。该法案规定了同样广泛的免受歧视保护内容，无论歧视基于出身、年龄、国籍、语言、宗教、信仰、意见、健康状况、残疾、性取向或其他个人特征等何种理由。

365. 《不歧视法》规定的促进平等的义务不仅适用于当局，也适用于教育和培训提供者、教育机构和学校以及雇主。它们有义务编制促进平等计划。编制计划的义务适用于长期雇用30人以上的雇主。该计划应涵盖《不歧视法》规定的所有歧视理由。此前，只在促进族裔平等方面要求编制该计划。

366. 当局、教育提供者、雇主或商品和服务提供者必须在各种情况下做出合理适当的必要调整，使残疾人能够与其他人平等地与当局打交道，获得教育、工作

以及一般可获得的商品和服务，并可管理其工作任务和发展职业生涯。提供的商品和服务也必须为所有人都能平等获得。服务环境必须考虑到人的残疾状况，例如，必须尽可能为任何需要的人安排无障碍路线。目前，雇主已有义务为残疾雇员做出适当调整，而这对于酒店、餐馆和超市等商品和服务提供者而言属于新的义务。

367. 就《不歧视法》法而言，公共商品和服务提供者也属于商品和服务提供者。根据以前的《不歧视法》，做出合理适当调整的要求已经适用于雇主，但雇主现在须承担一项新的义务，即残疾人如认为他们在申请就业或在公共服务部门就业，或在就业关系或公法规定的就业关系中因得不到合理调整而受到歧视的，雇主应在接到其请求后及时向该残疾人提供书面报告，说明相关程序的理由。

368. 遵守《不歧视法》的情况由不歧视问题监察员、国家不歧视和平等法庭以及职业安全和健康机关监督。不歧视问题监察员也承担职业生活平等方面的职责，但在事关个人的职业生活案件中，实现平等的问题仍由职业安全卫生机关监督。

369. 禁止性别歧视和保证两性平等的规定仍载入《男女平等法》。该法的目的是防止性别歧视，促进男女平等，并且提高妇女地位，特别是工作场所中的地位。该法的目的还在于防止基于性别认同或性别表达的歧视。

370. 《平等法》增加了禁止基于性别认同或性别表达的歧视的规定，修订了该法关于工作场所平等计划的规定，教育机构的平等计划也扩大到适用于《基础教育法》中提到的提供教育的学校。

371. 平等问题监察员监督《平等法》的遵守情况(监察员的任务见于第 276-279 段)。某人如认为自己受到了《平等法》禁止的歧视，可以向平等问题监察员寻求建议、指导或推动解决。监察员如果发现未能遵守《平等法》规定的义务或违反其规定的情况，则应主要通过提供指导和建议的方式阻止这种行为。平等问题监察员有权将非法歧视个人的案件提交国家不歧视和平等法庭审理。

372. 除平等问题监察员以外，不歧视问题监察员也促进平等并解决歧视问题(监察员的任务见于第 272-275 段)。个人如经历或观察到基于年龄、出身、国籍、语言、宗教、信仰、意见、政治活动或工会活动、家庭关系、健康、残疾、性取向或其他个人特征的歧视，可与不歧视问题监察员联系，监察员负有促进面临歧视风险的群体的处境和权利的积极法定义务。

373. 国家不歧视和平等法庭的职权范围包括对所有歧视理由进行监督。法庭可以发布禁令和命令，确认案件当事方之间的和解协议，还可为强制执行禁令或命令处以有条件的罚款。职业生活中遵守《不歧视法》的问题不属于法庭的监督范围。

374. 国家不歧视和平等法庭是一个公正独立的司法机构。在涉及《不歧视法》的案件中，指控歧视的人或不歧视问题监察员可以向法庭提起诉讼。在涉及《平等法》的案件中，平等问题监察员可在征得当事人同意后提起诉讼。法庭无权自行立案或采取监督行动。法庭由政府任命，监督遵守《不歧视法》和《平等法》的情况。法庭的职权既涵盖私人活动，也涵盖公共行政活动和商业活动，而与私人生活和家庭生活有关的事项不在其职权范围内。有关芬兰议会的事项只有在涉及议会或其机关以公共当局或雇主身份开展的活动时，才可提交该法庭审理。共

和国总统、政府全体会议、法院和其他司法机构、政府司法长官及议会监察员的活动不在该法庭的监督之内。

375. 国家不歧视和平等法庭不会调查正在等候另一个机构处理的案件。法庭如作出裁定，则可禁止持续或重复出现的歧视或侵害行为，为了强制执行其禁令而处以有条件的罚款，还可下令支付此类罚款。此外，法庭可以命令当事方在合理的时间内采取措施，以履行《不歧视法》规定的义务。但是，该法庭不能命令一方支付赔偿。法庭的裁决可向行政法院上诉。虽然处理起诉及作出裁决不收取费用，但当事方自身有责任支付与诉讼有关的其他费用，例如法律顾问或律师的费用。

376. 国家不歧视和平等法庭已经对包括歧视残疾人和基于族裔出身、性取向、居住地、语言和年龄的歧视在内的议题作出裁决和意见。

377. 平等问题监察员、儿童问题监察员和不歧视问题监察员的职位和办公室属于司法部的行政部门。国家不歧视和平等法庭也是如此。各专门监察员和新设立的国家不歧视和平等法庭作为司法部行政部门下的独立公正机构行事。与根据新的《不歧视法》促进不歧视和平等有关的职责和项目以及族裔关系咨询委员会已从内务部转移到司法部，而社会事务和卫生部仍负责与《平等法》有关的职责。

378. 政府的全国歧视监测系统除其他外负责编写关于芬兰社会歧视发生情况的报告。监测小组收集关于不同年龄组和少数群体歧视情况的信息，并审查性别歧视方面的情况。司法部负责维护一个汇编歧视数据的网站。
