

A ADOÇÃO DE DECISÕES LEGISLATIVAS PENAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO FINLANDÊS¹

*THE ADOPTION OF CRIMINAL
LEGISLATIVE DECISIONS IN THE
FINNISH LEGAL SYSTEM*

SAMUEL RODRÍGUEZ-FERRÁNDEZ
Universidad de Murcia/Espanha

Resumo: A proposta deste trabalho é comprovar se as orientações normativas ditadas, desde as principais instituições supranacionais com influência europeia para conseguir uma melhora da qualidade da legislação, têm tido maior rastreamento na Finlândia que em outros países europeus, mas com idiosincrasia diferente. Por sua vez, tentaremos compreender o porquê. Para isso, depois de expor quais são os conteúdos dessas orientações normativas, apresentaremos as características sociopolíticas do Estado finlandês e, finalmente, analisaremos em detalhes como se adotam as decisões legislativas em Finlândia, com especial referência às penais. Depois disso, poderemos concluir que, efetivamente, na Finlândia os poderes públicos têm implementado sérias estratégias de avaliação legislativa, bem como úteis instrumentos, e que isso encontra explicação na existência de uma consolidada cultura avaliativa no país escandinavo, que está muito relacionada com seu modelo de Estado de bem-estar.

Palavras-chave: qualidade da legislação; avaliação normativa; análise de impacto regulador; política legislativa; Estado de bem-estar.

Abstract: The approach of this paper is to check whether the normative orientations dictated by the main supranational institutions with influence in Europe, to achieve an improvement in the quality of legislation, have had greater follow-up in Finland than in other European countries with a different idiosyncrasy. In turn, we will try to understand why. To do this, after explaining the contents of these normative guidelines, we will present the socio-political characteristics of the Finnish State and, finally, we will analyze in detail how the legislative decisions are adopted in Finland, with special reference to criminal ones. After that, we can conclude that, in fact, in Finland the public authorities have implemented serious legislative evaluation strategies, as well as useful instruments, and that this is explained by the existence of a consolidated

¹ Este artigo realiza-se no contexto do Projeto de Investigação “Criminología, evidência empíricas e Política criminal. Sobre a incorporação de dados científicos para a tomada de decisões em relação com a criminalización de condutas” (DER2017-86204-R), do Programa Estatal de “Investigação, Desenvolvimento e Inovação Orientada aos Reptos da Sociedade”, no marco do Plano Estatal de “Investigação Científica e Técnica e de Inovação” 2013-2016 (Convocação 2017), financiado pelo Ministério de Economia, Indústria e Competitividade, Secretaria de Estado de Investigação, Desenvolvimento e Inovação do Governo de Espanha.

evaluation culture in the Scandinavian country, which closely related to its welfare state model.

Keywords: quality of legislation; normative evaluation; regulatory impact analysis; law-making policy; welfare state.

1. INTRODUÇÃO

A principal inquietude que me deu impulso para preparar este trabalho foi a necessidade de comparar como se adotam as decisões legislativas no Ordenamento Jurídico espanhol com outros países². Fundamentalmente, o que pretendia com esta investigação era comprovar se a preocupação, que se vem mostrando há tempos no contexto europeu, de conseguir que os Estados do velho continente adotem decisões legislativas de maior qualidade tinha demorado tanto em ser assumida por outros países afastados do meio cultural mais similar ao espanhol (ou, em outras palavras, ao de origem latino). O âmbito anglo-saxão já o conhecia bem por ser uma referência a nível comparado nesta matéria, de modo que elegi o âmbito escandinavo e, mais especificamente, Finlândia. Onde conhecia diretamente que existia a nível governamental, um “Instituto de Criminologia e Política Legislativa”, relacionado por tanto com meu perfil investigador. Assim, depois de uma estância de investigação neste Instituto, eu tive a oportunidade de conhecer proximamente, não só o sistema legislativo finlandês e como se procura dotar de uma maior qualidade às leis que produz, sina também sua história e idiosincrasia. Isso me permitiu, através de alguns aspectos concretos, dar explicação ao passo que pode ser concluído que o sistema legislativo finlandês está mais avançado que o espanhol nesta matéria, mesmo que estejam ambos Estados inseridos dentro de um mesmo marco de referência normativo internacional e europeu.

Este marco referencial será o primeiro que eu apresentarei para começar este trabalho. Eu me referirei às diretrizes que, sobre melhora da qualidade da legislação, se ditaram por três organizações internacionais diferentes (e de predomínio europeu quanto a seus membros) às

² Vid. análises comparatistas em RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, S., *La evaluación de las normas penales*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 137-180.

que estão aderidas a Finlândia – OCDE (desde 1969), CdE (desde 1989) e UE (desde 1995) – e a Espanha.

Depois disso, passarei a uma exposição muito sintética de uma série de questões principais que nos ajudarão a conhecer melhor a idiossincrasia deste Estado escandinavo: um breve relato de sua evolução histórica mais recente; uma exposição sobre como se estrutura territorialmente, umas pinceladas sobre seu modelo de Estado de bem-estar e, em particular, sobre seu reputado sistema educativo; e, finalmente, uma breve apresentação de seu sistema jurídico e político.

A partir daí, precisamente, poderemos aprofundar em como funciona seu sistema legislativo para produzir normas jurídicas, que é o objetivo principal do trabalho. Antecipando a parte das conclusões, veremos como se percebe muito claramente no sistema uma preocupação muito intensa por adotar decisões legislativas de qualidade, através da implementação de estratégias avaliativas tanto “ex ante” como “ex post”. Ainda, finalizaremos o trabalho com uma referência ao papel que o mencionado “Instituto de Criminologia e Política Legislativa” no processo legislativo quando se trata de leis penais.

2. MARCO DE REFERÊNCIA: AVALIAÇÃO E MELHORA DA QUALIDADE DA LEGISLAÇÃO EM EUROPA

2.1. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Ainda que o âmbito de seus Estados-membros atinja diversos continentes, examinando a influência das instituições internacionais para a consecução de uma melhor legislação nos Estados europeus, temos de partir da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem desenvolvido um poderoso papel transnacional no âmbito da melhoria da qualidade da legislação³. Assim, em primeiro lugar, sua “Recomendação do Conselho para Melhorar a Qualidade da Regulação Governamental” de 1995 [C(95)21/final],

³ TALA, J., “Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are new perspectives needed?”, *Legisprudence*, vol. 4, n.º 2, 2010, pp. 193 e ss.

inclui uma “Lista de Critérios de Referência da OCDE para a Tomada de Decisões Regulamentares”.

Nesta Recomendação, temos encontrado continuidade e atualização em tempos relativamente recentes na “Recomendação do Conselho sobre Política e Governo Regulamentares” de 2012 [C(12)37]. O objetivo dela é instar aos Estados-membros a “implementar regulares elevados e melhorar os processos regulamentares, bem como fazer uso das regulações de maneira sensata na busca de políticas econômicas, sociais e meio ambientais”, conforme aos princípios contidos nela⁴.

Finalmente, mais especificamente, merece uma menção destacada o “OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation” de 2014⁵, com o qual se pretende auxiliar aos Estados no momento de avaliar sistematicamente o desenho e implementação da política regulamentar, para a consecução de seus objetivos regulamentares estratégicos. Mais especificamente, no que nos interessa, lhes facilita uma concreta guia e exemplos para o aplicativo do documento em ordem à análise de funcionamento dos sistemas de avaliação “ex ante” e “ex post”, de programas para a redução de ônus administrativos e de técnicas de consulta pública.

2.2. CONSELHO DE EUROPA (CDE)

Também são destacáveis os requisitos essenciais que o Conselho de Europa determinou que devia conter em todo processo de avaliação de normas, quais sejam⁶:

- em nenhum caso, deverá afetar durante o processo de avaliação o equilíbrio entre o poder que aprova a avaliação correspondente e o que a leva a cabo, apesar do modo em que se compartilha tal responsabilidade;

⁴ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.

⁵ <http://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm>.

⁶ Para KARPEN, estes são os requisitos básicos para organizar um “Regulatory Impact Analysis” (RIA) “em uma democracia baseada na separação de poderes e no cumprimento da lei” (KARPEN, U., “La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales”, PARDO FALCÓN, J./PAU I VALL, F. (COORDS.): *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 63).

- todo organismo avaliador deverá estar composto de tal forma que se garanta sua independência, ao mesmo tempo que deve contar com membros que garantam multidisciplinariedade e grande amplitude;
- tal organismo avaliador deverá poder acessar com facilidade à maior quantidade de informação possível;
- e, por último, deverá ser garantida uma grande publicidade ao processo de avaliação para que possa desempenhar totalmente sua função no debate democrático.

Mas se há algo a destacar em matéria valorativa dentro do Conselho de Europa e, ademais, em particular no que se refere a avaliação legislativa penal, isso é sem dúvida a existência do “Grupo de Estados contra a Corrupção” (GRECO)⁷. O grupo, através de avaliações periódicas e temáticas, tem instigado algumas das mais recentes reformas de preceitos penais no ordenamento jurídico espanhol. Os procedimentos de avaliação do GRECO baseiam-se no conjunto de informação que suas equipes de avaliadores obtêm através dos questionários que preenchem em suas visitas “in situ”, bem como com a informação adicional que solicitam durante as reuniões e discussões que mantêm com os atores finque do Estado de que se trate, consignando toda essa informação em seus relatórios de avaliação finais. Nestes relatórios, que são examinados e adotados pelo GRECO, contêm recomendações dirigidas aos Estados sobre a base de seu nível de cumprimento dos parâmetros normativos em consideração. Dessa maneira, as medidas que adotam os Estados para implementar tais recomendações, são subseqüentemente analisadas pelo GRECO em um procedimento de avaliação de cumprimento separado. Mais especificamente, este Grupo tem lançado até a data quatro rodadas de avaliação com específicos parâmetros normativos extraídos da Resolução (97) 24, relativa aos vinte princípios norteadores na lutar contra a corrupção⁸, bem como do Convênio de Direito Penal sobre a Corrupção de 1999⁹. Os temas nesta matéria sobre os que tem avaliado o GRECO as legislações dos Estados que o integram, agrupadas pela cada uma das quatro rodadas de avaliação, são os seguintes¹⁰:

- Primeira rodada de avaliação (iniciada em 1 de janeiro de 2000):

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁸ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_EN.pdf).

⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>.

¹⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

1. independência, especialização e meios disponíveis aos organismos nacionais que participam na prevenção e a luta contra a corrupção;
2. extensão e alcance da imunidade.
 - Segunda rodada de avaliação (iniciada em 1 de janeiro de 2003):
 1. identificação, embargo e confisco dos benefícios derivados da corrupção;
 2. administração pública e corrupção (sistemas de auditoria; conflitos de interesse);
 3. eficiência e transparência em relação com a corrupção;
 4. prevenção das pessoas jurídicas interpostas na corrupção;
 5. legislação financeira e tributária para fazer frente à corrupção;
 6. vínculos entre a corrupção, o crime organizado e lavagem de dinheiro.
 - Terceira rodada de avaliação (iniciada em 1 de janeiro de 2007):
 1. as tipificações de condutas previstas no “Convênio de Direito Penal sobre a Corrupção”;
 2. a transparência do financiamento dos partidos conforme à Recomendação do Comitê de Ministros relativa “às normas comuns contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais” (Rec (2003)4).
 - Quarta rodada de avaliação (iniciado em 1 de janeiro de 2012), sobre prevenção da corrupção em relação com os membros do parlamento, juízes e fiscais, em particular:
 1. princípios e normas éticas de conduta;
 2. conflito de interesses;
 3. proibição ou restrição de certas atividades;
 4. declaração de bens, rendimentos, passivos e interesses;
 5. o cumprimento das normas relativas aos conflitos de interesses;
 6. consciência.
 - Quinta rodada de avaliação (que foi lançada em 20 de março de 2017), sobre prevenção da corrupção e promoção da integridade em governos centrais (funções executivas superiores) e agências de aplicativo da lei:
 1. regras e princípios éticos de conduta;
 2. conflitos de interesse;

3. proibição ou restrição de determinadas atividades;
4. declaração de vantagens, rendimentos, responsabilidades e interesses;
5. aplicativo das regras relativas a conflitos de interesse;
6. sensibilização.

Como pode ser observado, a atividade deste Grupo constitui uma valiosa referência para servir como um paradigma quanto a procedimentos e rotinas avaliativas relativas à legislação penal. Em particular, os relatórios de acompanhamento de execução são um instrumento essencial para avaliar se em que medida os objetivos delineados foram/são (in)cumpridos pelos estados membros.¹¹

2.3. UNIÃO EUROPEIA (UE)

Já no marco da União Europeia temos de assinalar, como leciona CABALLERO SANZ, a avaliação tinha um âmbito “muito restringido” e praticamente ficava limitado à avaliação “ex post” de “programas e projetos de despesa”¹².

No entanto, na década de 1990, “generalizou-se a avaliação dos programas de despesa em áreas como as políticas agrária e regional” e “a política de investigação e desenvolvimento”¹³, bem como quanto aos Fundos Estruturais (FEDER e Fundo Social Europeu), através das metodologias avaliativas contidas no Programa MEANS (“Métodos de Avaliação das Ações de Natureza Estrutural”)¹⁴.

¹¹ Vid. os relatórios das cinco rodadas de avaliação: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-1>, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-2>, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4> e <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-5-new>.

¹² CABALLERO SANZ, F., “La evaluación en la Unión Europea”, PARDO FALCÓN, J./PAU I VALL, F. (COORDS.): *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 149.

¹³ No entanto, atualmente “todas as propostas incluídas no programa de trabalho anual do Comissão, seja qual for a sua natureza, ou seja, se são novos programas de despesas ou se trata de propostas legislativas, regulamentárias ou decisões políticas de certa relevância, como por exemplo um plano de ação, um mandato de negociação internacional ou um livro branco, devem ser acompanhados de uma avaliação prévia ou uma análise de impacto. Somente os livros verdes e as consultas aos interlocutores sociais estão isentos deste requisito. Além disso, uma comunicação da Comissão deve estar sujeita a uma avaliação posterior ou periodicamente a cada seis anos” (CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, pp. 149 – 150).

¹⁴ AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS: *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2010, pp. 35 - 36.

Efetivamente, a União Europeia vem trabalhando desde meados da década de 1990, com o objetivo de melhorar a qualidade de nossa legislação e, de fato, no Tratado de Amsterdam “introduziu-se um protocolo definindo princípios para a melhora legislativa”, ainda que “foi sobretudo a partir do anos 2000 – em parte como resultado do Conselho de Lisboa e em parte como consequência dos trabalhos da Comissão no Livro Branco para o Governo – quando se fundamentaram as bases do que hoje é o programa de melhora legislativa”¹⁵, tudo isso com base no art. 70 do Tratado de Funcionamento da União Europeia¹⁶.

Mais concretamente, este programa de melhora legislativa se deu início com o controle realizado por parte dos Ministros europeus de Administrações Públicas ao grupo denominado “Grupo Mandelkern”¹⁷, depois da preparação de um documento, que foi apresentado ao Conselho Europeu de Laeken final de 2001, definindo um plano de ação nesta matéria. Foi aqui onde, no julgamento de CABALLERO SANZ, “as bases das obras estão agora mais claramente definidas em curso para a melhoria legislativa nas diferentes instituições da União”¹⁸. Destaca-se o “Livro Branco” sobre “Governo Europeu” ou “Governança Europeia” (que tratou, entre outros aspectos, da utilização mais generalizada abertura de assessoria especializada no processo legislativo), que foi um avanço na avaliação legislativa prévia, uma vez que veio a impor que as propostas de Diretivas para as Decisões-Quadro foram acompanhadas de avaliações de impacto normativo [COM (2001) 428 final]. E vale ressaltar

¹⁵ CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, pp. 150 – 151.

¹⁶ “Sem prejuízo do disposto nos artigos 258.º, 259.º e 260.º, o Conselho pode aprovar, sob proposta da Comissão, as medidas que estabelecem os procedimentos a seguir pelos Estados-Membros para efetuar, em colaboração com a Comissão, uma avaliação objectiva e imparcial do aplicativo, pelas autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União referidas no presente título, nomeadamente promover a plena aplicação do princípio do reconhecimento mútuo. Se informará ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais sobre o conteúdo e os resultados desta avaliação”.

¹⁷ Veja as informações sobre governação na União Europeia e o relatório final do “Grupo Mandelkern” (“Planos de Acção para uma Melhor Regulamentação”, Grupo Mandelkern sobre a Melhoria da Regulamentação, Relatório Final, novembro de 2001) em http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

¹⁸ CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, p. 151. De fato, são diversos os documentos que a União Europeia tem vindo a desenvolver em termos de melhoria da legislação até à data, como a Relatório da Comissão ao Conselho “Legislar melhor” (CSE (96) final), a mensagem especial da Comissão sobre a “Regulatory Impact Analysis” (RIA) (Com (2002) 273 final), o convênio interinstitucional entre o Conselho ea Comissão “sobre como legislar melhor” (2003/C 321/01) ou a Comunicação da Comissão Europeu ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 16 de Março de 2005, intitulada “Legislar melhor para reforçar a crescimento e emprego na União Europeia”.

também a existência de um “Guia de Avaliação Legislativa” preparada pela Comissão Europeia¹⁹ em 2008, que continua a receber sugestões de maneira aberta para melhoria²⁰.

O passo mais recente das instituições da União Europeia nesta matéria tem sido o “Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia para melhorar a legislação” de 13 de abril de 2016. No que diz respeito à avaliação prévia ou à avaliação de impacto, as três instituições neste documento concordam que “contribui positivamente melhorar a qualidade da legislação da União” e que constitui um instrumento útil para “tomar decisões informadas que não substituem as decisões políticas durante o processo decisório democrático”. Também sua preparação não deve “levar a atrasos indevidos no processo legislativo nem prejudicar a capacidade dos co-legisladores de propor alterações”. E, por outro lado, no que diz respeito a avaliação posterior da legislação em vigor²¹, as três instituições “confirmam a importância do seu trabalho para avaliar a eficácia da legislação da União, incluindo as consultas públicas correspondentes e consultas às partes interessadas, organizando-se da maneira mais coerente possível”.

Como resultado dessas declarações, ao longo do documento desenvolvem-se uma série de princípios de ação ao implementar os dois tipos de avaliação normativa, talvez conscientes de que, apesar dos progressos realizados, sobretudo desde o já citado “Livro Branco sobre a Governança Europeia”, não exista realmente no União Europeia nem “um modelo, nem uma metodologia de avaliação clara”. Sobre isso, opina NIETO MARTÍN e MUÑOZ DE MORALES ROMERO, que converteu até agora os relatórios de avaliação anexados às propostas de Diretivas e Decisões-Quadro, há “mais uma formalidade que em um exercício real de argumentação legal”²².

Nas particularidades da matéria penal, há apenas cinco avaliações que realizaram nesse sentido, a ilustrar, a proteção da propriedade intelectual e do meio ambiente, bem como

¹⁹ http://ec.europa.eu/archives/dgs/internal_market/docs/evaluation/evaluation_guide.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/20131111_guidelines_pc_part_i_ii_clean.pdf.

²¹ Já vinha destacando a importância da avaliação posterior da União Europeia com o Programa de Estocolmo (intitulado “Uma Europa aberta e segura que serve e protege o cidadão” [2010/C 115/01]), em que “foi dada grande atenção à avaliação em geral e, em particular, à avaliação ‘ex post’, destacando a necessidade de estudar ‘a plena e efetiva aplicação, execução e avaliação de instrumentos existentes’ antes de apresentar uma proposta legislativa” (MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M., “Evaluación legislativa y racionalidad en el ámbito penal europeo (y nacional)”, *Revista General de Derecho Penal*, n.º. 14, 2010, p. 7).

²² NIETO MARTÍN, A./ MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M., “Presentación”, NIETO MARTÍN, A./MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M./BECERRA MUÑOZ, J. (DIRS.): *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 17.

no que se refere aos empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, terrorismo e tráfico de seres humanos²³. Nesse sentido, é interessante notar que os impactos sociais que as – também notáveis – “Diretrizes para Análise de Impacto” preparadas pela Comissão em 2009 [SEC (2009) 92][SEC (2009) 92] indicam que devem ser estudadas previamente às normas europeias em matéria penal (“Criminalidade, terrorismo e segurança”), são os seguintes²⁴:

- A opção (normativa) tem um efeito sobre a segurança, crime ou terrorismo?
- A opção afeta as possibilidades de detectar o agressor ou seu potencial benefício criminoso?
- É provável que a opção aumente o número de crimes?
- Isso afeta a capacidade de aplicar a lei?
- Isso terá impacto nos interesses de segurança?
- Terá um impacto sobre o direito à liberdade e segurança, no direito a um julgamento justo e o direito de defesa?
- Afeta os direitos das vítimas e testemunhas do crime?

Em qualquer caso, assim como todas as premissas foram realizadas até agora e as recomendações para a melhoria legislativa dentro da União Europeia, a responsável por colocar em prática o processo de elaboração do Direito derivado da União Europeia tem sido e é, fundamentalmente, a Comissão. E neste labor tem predominado dentro desta instituição a descentralização; isto é, não há “organismo central responsável pela avaliação”²⁵, mas que são “os Serviços diretamente responsáveis pelas várias atividades e políticas comunitárias que planejam e executam os trabalhos de avaliação”²⁶. Ou seja, são estes Serviços Centrais da

²³ Veja-se o concienzuda análise crítica da avaliação realizada neste último assunto por SÁNCHEZ LÁZARO, F.G., “Evaluación y Derecho penal europeo: sobre el modelo de evaluación de la Comisión Europea”, NIETO MARTÍN, A./MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M./BECERRA MUÑOZ, J. (DIRS.): *Hacia...*, *ob. cit.*, pp. 247 - 254.

²⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.

²⁵ Por isso existe uma acertada proposta “de ferenda”, que é a de DORBECK-JUNG, destinada a substituir a Comissão neste trabalho com a criação de um específico “Conselho Europeu de Avaliação” que será responsável, entre outras tarefas, pelo desenvolvimento de normas europeias para a avaliação da qualidade legislação (DORBECK-JUNG, B., “Evaluation of Draft Legislation by the Dutch Council of the State”, KARPEN, U. (Ed.): *Evaluation of legislation. Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland), June 15th-16th, 2000*, Nomos, Baden-Baden, 2002, p. 86).

²⁶ “A nível central há uma coordenação desses trabalhos realizados pela Secretaria-Geral da Comissão no caso dos estudos de impacto, porque estes trabalhos estão unidos em grande medida ao planeamento e programação das actividades da Comissão. No caso da avaliação “ex post”, é a

Comissão, que “publicam diretrizes e guias práticos, organizam cursos de treinamento e coordenam os padrões de qualidade de avaliação”, que são preparados dentro da própria Comissão”²⁷. Mais especificamente, são responsáveis por fazer recomendações e garantir que os resultados e recomendações da avaliação sejam utilizados na formulação de novas políticas. Para isso, dentro de cada Serviço existem unidades especializadas que fornecem suporte técnico aos serviços operacionais cujas atividades estão sujeitas a avaliação, havendo diferenças notáveis de um serviço para outro²⁸.

E, por outro lado, as Direções Gerais, que são as estruturas básicas de referência no funcionamento da Comissão, preparam os seus próprios programas de avaliação e realizam, internamente ou com apoio externo, os relatórios de avaliação²⁹. De fato, como indica KARPEN³⁰, as Direções-Gerais são as que “aplicam a lista de verificação, analisam as consequências, acrescentam ideias às propostas ao Conselho e ao Parlamento como parte do objetivo (‘exposé des motifs’), um equilíbrio financeiro (‘fiche financière’) e uma avaliação das consequências (‘fiche d’impact’)”³¹.

Isto é, são as Direções Gerais da Comissão quem aplicam, à hora de formular de uma proposta normativa em suas respectivas áreas de materiais, o conteúdo do “Manual de orientações gerais sobre a política legislativa”, que foi elaborado no âmbito do Comissão em 1996 para uso interno. Especificamente, a lista de verificação que é incluída no Anexo III (páginas 78 e 79), é composto por dez itens que devem ser concluídos, alguns dos quais acabaram de ser mencionados³²:

Direção Geral de Orçamentos quem desempenha esta tarefa de coordenação” (CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, p. 151).

²⁷ CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, p. 152.

²⁸ CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, p. 152.

²⁹ CABALLERO SANZ, F., “La evaluación...”, *ob. cit.*, p. 152.

³⁰ KARPEN, U., “La implantación...”, *ob. cit.*, p. 64.

³¹ Como assinala MONTORO CHINER, “no caso das instituições europeias, o método habitual admitido é as ‘check list’, embora as consultas externas também são procuradas, conselhos; e o cartão financeiro, conhecido como ‘registro de impacto’, que trata da situação orçamentária e da implicação dos recursos humanos e administrativos”. Além disso, “os projetos com impacto significativo na economia são identificados e sujeitos a controle sistemático por aplicação do método ‘Business Impact Assessment System’, BIAS” (MONTORO CHINER, M.ª J., *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001, p. 131). Por exemplo, através do BIAS, que é considerado como “um sistema de avaliação bem estruturado”, analisa-se o impacto de uma norma específica sobre o emprego (GALLAS, T., “Evaluation of legislation in European Institutions”, KARPEN, U. (ED.): *Evaluation of legislation... ob. cit.*, p. 28).

³² http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf.

1. justificação e objetivo (ou seja, a referência ao programa de trabalho da Comissão em causa);
2. base normativa;
3. o texto deve ser acessível e gerenciável (claramente escrito, simples sua apresentação e conteúdo, conciso);
4. subsidiariedade e proporcionalidade (teste da subsidiariedade: dimensão comunitária; teste de necessidade; teste de eficácia; teste de proporcionalidade);
5. simplificação, tanto legislativa como administrativa (vantagens e desvantagens da medida proposta);
6. consistência com outras políticas comunitárias;
7. consultas externas;
8. avaliação (os procedimentos e técnicas utilizados devem ser especificados);
9. avaliação do risco de fraude;
10. relatório financeiro (“fiche financière” – implicações, recursos humanos e administrativos necessários).

Como podemos ver, em conclusão, existem vários documentos e instrumentos que foram formulados e aplicados na União Europeia para melhorar a qualidade da legislação através da sua avaliação, especialmente aquela que ocorre previamente, mas também contínua e posterior, com o qual, neste ponto, é essencial estudar para este trabalho se, no caso do Estado finlandês, manifestou-se esta preocupação supranacional e, se for caso disso, como tem sido aplicado, dando atenção especial, é claro, ao campo legislativo criminoso.

3. ESTRUTURA SOCIOPOLÍTICA DA FINLÂNDIA

Uma vez analisado este quadro de referência sobre o tema específico deste trabalho, agora é necessário enquadrar o caso em que vamos estudar mais especificamente, que é o que diz respeito à recepção pela Finlândia de todas estas iniciativas normativas para a avaliação e melhoria da qualidade da legislação. É por isso que apresentaremos abaixo alguns dos caracteres mais destacados da estrutura sociopolítica da Finlândia, começando com sua história e estrutura territorial, seguindo com dois de seus aspectos sociológicos mais proeminentes (seu modelo de Estado de bem-estar e, relacionado a ele, seu elogiado sistema educacional),

para terminar com uma seção que servirá como uma ponte para o estudo de caso, consistindo de apresentar os aspectos essenciais do sistema legal e político finlandês.

3.1. HISTÓRIA E ESTRUTURA TERRITORIAL

A Finlândia é historicamente dividida entre as influências sueca e russa. Desde a Idade Média sob o domínio da coroa sueca, que fez herdar caracteres em seus sistemas culturais, econômicos e políticos que persistiram em muitos aspectos ao longo do tempo³³, esta atribuição foi interrompida no início do século XIX, quando foi anexada em 1809 ao Império Russo do Czar Alexandre I, mas desenvolvendo uma autonomia, mantendo a mesma estrutura institucional e regulatória. De fato, tornou-se formalmente reconhecido e consolidado com o status de Grão-Ducado Autônomo para, anos depois e depois de muitos avatares, alcançar sua independência como Estado democrático sob a forma de república (apesar de algumas tentativas iniciais de monarquia), algo que teve lugar em dezembro de 1917, quando a Rússia, em que terminou para triunfar a revolução bolchevique, aceitou a declaração de independência do Parlamento finlandês. Embora, nos primeiros passos como um Estado independente em janeiro de 1918, uma guerra civil entre brancos (burgueses) e vermelhos (proletários) começou, até o mês de maio do mesmo ano, com a vitória dos primeiros. Depois de uma eleição parlamentar, a nova forma de governo republicano foi ratificada em 17 de julho de 1919 e, em seguida, as primeiras eleições presidenciais foram realizadas, em que ele foi eleito, quem era até então presidente do Supremo Tribunal de Administração, Kaarlo Juho Ståhlberg³⁴. Depois de seu envolvimento na Segunda Guerra Mundial Mundo (com um confronto bélico direto contra a União Soviética), sofreu consideráveis perdas da população, territoriais e econômicas, mas o país pôde ser recuperado, com grandes esforços, a ponto de conseguir elevar o padrão de vida dos seus cidadãos, passando de uma economia predominantemente rural a uma economia industrializada³⁵. Finalmente, o último ponto destacado desta síntese histórico-política da Finlândia é a reorientação nos anos oitenta da sua

³³ KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º. 48, 2012, p. 38.

³⁴ ROIKO-JOKELA, H., “Una historia política de Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º. 48, 2012, pp. 10 – 20.

³⁵ ROIKO-JOKELA, H., “Una historia política de Finlandia”, *ob. cit.*, pp. 25 e ss.

política externa, intimamente unida durante os dois séculos antes da Rússia, em direção ao continente europeu, completando-o com sua integração econômica e política na União Europeia³⁶, que ocorreu em 1º de janeiro de 1995.

Em outro sentido, a Finlândia se organizou ao longo de sua história socialmente em torno de Municípios (Kunta) e Condados (Lääni). Os Municípios foram estabelecidos durante o século XIX, com base nas antigas paróquias³⁷ (enquanto a igreja tinha um papel fundamental na organização social até então), sendo os provedores da educação básica, saúde pública local, serviços culturais (esportes, bibliotecas, teatros), recursos para representação política, bem como cobradores de impostos sobre a propriedade municipal. Antes da Segunda Guerra Mundial eles alcançaram a figura de mais de seiscentos, mas foram reduzidos a pouco mais de trezentos na atualidade³⁸. Por outro lado, os Condados, considerados como “províncias históricas” e regidos por um governador, têm sua origem no século XVI, quando nove “Condados Castelo” (Linnalääni) foram estabelecidos pela monarquia sueca para controlar a área geográfica da Finlândia. De nove eles se tornaram doze para os anos oitenta, mas com a entrada da Finlândia na União Europeia, foram finalmente reduzidos para cinco em 1997, chamados Suuralueet. Em 2009, as funções desses condados foram delegadas a unidades territoriais mais modernas (dezoito, mais as Ilhas Åland ou Ahvenanmaa, que têm um governo autônomo), institucionalizados gradualmente desde o século XIX, e chamados “Conselhos Regionais” (Maakunnat) desde 1994 e com uma delimitação territorial diferente, baseada sobretudo na divisão espacial do trabalho entre centros urbanos e as áreas da periferia rural³⁹. Elas são financiadas com contribuições de seus municípios membros, bem como com subsídios do Governo do Estado e do governo União Europeia, para o desenvolvimento das suas tarefas⁴⁰. Precisamente, para fins estatísticos de União Europeia, os cinco Suuralueet acima mencionados constituem o nível II NUTS (“Nomenclatura das Unidades Territoriais

³⁶ ROIKO-JOKELA, H., “Una historia política de Finlandia”, *ob. cit.*, p. 32.

³⁷ De fato, “os registros mais antigos dos tribunais finlandeses mostram que as sessões da corte foram levadas a cabo em cada paróquia” (KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia”, *ob. cit.*, p. 53).

³⁸ PAASI, A/ZIMMERBAUER, K., “Theory and practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº. 71-72, 2011, p. 170.

³⁹ PAASI, A/ZIMMERBAUER, K., “Theory and practice...”, *ob. cit.*, pp. 169-170.

⁴⁰ Concentradas principalmente no planejamento do uso da terra, bem como no desenvolvimento de planos com objetivos políticos em matéria de habitação, infra-estrutura, meio ambiente, oportunidades de emprego, educação, inovação, serviços públicos e bem-estar social (https://www.uudenmaanliitto.fi/en/regional_council/regional_councils_in_finland).

Estatísticas”), os dezanoves Maakunnat correspondem ao nível III e, finalmente, o nível IV corresponde a 79 “novas” sub-regiões⁴¹.

Em suma, a Finlândia está estruturada como um Estado unitário descentralizado territorialmente, que se articula em três níveis: estadual, regional e local (artigo 119 da sua Constituição, a que nos referimos mais adiante), reconhecendo a autonomia apenas para as Ilhas Åland ou Ahvenanmaa (como discutido acima), reguladas por uma lei ou estatuto específico (artigo 120)⁴².

3.2. ESTADO DE BEM-ESTAR E SISTEMA EDUCACIONAL

Atualmente, a Finlândia é um país conhecido mundialmente como um dos “Estados de bem-estar nórdicos” ou escandinavos, equipados com “sistemas avançados de segurança social, saúde e educação”, mas é frequentemente considerado como uma “exceção ou como uma adição tardia” a esse modelo⁴³. Alguns pesquisadores apontam que o papel que desempenhou a Igreja Luterana foi “crucial no desenvolvimento da sociedade de bem-estar finlandesa”⁴⁴. Pode-se dizer que as características do Estado de bem-estar que conhecemos como “modelo finlandês” (evitando cair em visões “idílicas” do mesmo)⁴⁵, isto é, “democracia política, estruturas legais reforçadas, igualitarismo, um governo com importante papel na sociedade e na economia (incluindo o mercado de trabalho), tributação progressiva e igualdade de gênero”, começaram a consolidar-se nas décadas de 1920 e 1930, e que a partir dos anos sessenta tornou-se em um dos Estados que a maior parte de seu PIB foi dedicada a gastos sociais até agora⁴⁶. Afirma-se que o sucesso econômico relativamente acelerado que o país alcançou desde meados dos anos 90 do século XX, é devido às políticas neoliberais que foram implementadas, mas com a especialidade que isso foi feito com o objetivo de conservar e preservar o seu modelo de Estado de bem-estar social, e que talvez por isso tenha sido

⁴¹ Sobre suas características, veja-se PAASI, A/ZIMMERBAUER, K., “Theory and practice...”, *ob. cit.*, p. 171.

⁴² Veja-se, com mais profundidade, HANNIKAINEN, L., “La autonomía en Finlandia: la autonomía territorial de las Islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami” (traduzido por Carlos Ruiz Miguel), *Revista de Estudis Autònoms i Federals*, n.º 17, 2013, pp. 73-90.

⁴³ MARKKOLA, P./OJALA, J., “Seguridad Social y bienestar en Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º 48, 2012, p. 95.

⁴⁴ MARKKOLA, P./OJALA, J., “Seguridad Social y bienestar en Finlandia”, *ob. cit.*, p. 98.

⁴⁵ FERNÁNDEZ MONTAÑO, P., “Aproximación al modelo nórdico de Estado de bienestar: la experiencia de una trabajadora social española en Finlandia”, *Trabajo Social Hoy*, n.º 71, 2014, pp. 94-95.

⁴⁶ MARKKOLA, P./OJALA, J., “Seguridad Social y bienestar en Finlandia”, *ob. cit.*, pp. 96-97.

identificada uma falta de resistência social e debate político sobre o assunto⁴⁷. Uma das políticas sociais empreendidas pela Finlândia, que mais é destacada em nível comparativo no momento, é a generalização do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) entre sua população. De fato, a Finlândia “é um dos principais países do setor de telecomunicações”⁴⁸, como é creditado com “a liderança mundial de sua principal empresa, a Nokia”⁴⁹.

Mas se a Finlândia também se destaca por algo na arena internacional, é pelo seu sistema educacional, especialmente pelos bons resultados que tem obtido em o relatório do PISA (“Programa Internacional de Avaliação de Estudantes”)⁵⁰ da mencionada acima OCDE, realizado com base em um questionário “em que se avalia a qualidade, a equidade e a eficiência dos sistemas educacionais” com uma periodicidade de três anos entre estudantes de quinze anos de idade de diferentes países⁵¹.

No entanto, no último relatório do PISA⁵², do ano de 2015 e apresentado em 2016, a Finlândia ocupa o quinto lugar no ranking do conhecimento científico (como no relatório anterior, de 2012), o quarto em compreensão de leitura (sexto em 2012) e o décimo segundo em matemática (o mesmo que em 2012). Em vez disso, Cingapura ocupa o primeiro lugar em todas as três categorias, substituindo nesse mesmo status privilegiado para Xangai, que foi o primeiro em todas as categorias em 2009 e em 2012. A Finlândia obteve os melhores resultados no relatório de 2006, onde ocupou a primeira posição no conhecimento científico, o segundo na compreensão de leitura e o segundo em matemática.

⁴⁷ NYSSÖNEN, H., “Finland’s success: politics without resistance?”, *Estudios Internacionales*, n.º. 161, 2008, pp. 35-51.

⁴⁸ BERUMEN, S.A./ARRIAZA IBARRA, K., “Medición de la intensidad en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en Escandinavia”, *Contaduría y Administración*, n.º. 18 (1), 2013, p. 303.

⁴⁹ BERUMEN, S.A./LLAMAZARES REDONDO, F., “Medición de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega”, *Boletín Económico del ICE*, n.º. 3.003, 2010, p. 36

⁵⁰ Mais extensivamente, GRIPENBERG, M./LIZARTE SIMÓN, E.J., “El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA”, *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, vol. 3, n.º. 1, 2012, pp. 14-24.

⁵¹ <http://www.oecd.org/pisa/test/>.

⁵² Há especialistas que advertem “sobre os potenciais efeitos perversos deste tipo de avaliações descontextualizadas” como a encuesta sobre a que se realiza o relatório PISA, em tanto não toma em consideração “a realidade cultural (por ex. aspectos linguísticos), social (por ex., políticas inclusivas), curricular (por ex. falta de adequação do teste para temporizar os conteúdos) e atitudinal (por ex., falta de relevância para o alumnado do conteúdo de muitas das tarefas propostas)” dos diferentes sistemas educativos; e realiza-se tal advertência principalmente por causa “das leituras sesgadas, acrílicas e simplificadoras que possam ser extraído dos resultados” (BARQUÍN RUIZ, J. ET AL., “‘Todos queremos ser Finlandia’. Los efectos secundarios de PISA”, *Teoría de la Educación en la Sociedad de la Información*, n.º. 12 (1), 2011, pp. 336-337).

Não em vão, desde os anos oitenta e noventa do século XX, suas políticas educacionais são baseadas precisamente na obtenção de resultados⁵³. Afirma-se que, precisamente nesse momento, “a política educacional finlandesa enfatizou a benefício econômico” de tal forma que, “através da educação, a economia nacional finlandesa melhorou”, buscando “garantir um número suficiente de trabalhadores qualificado em todos os campos”⁵⁴. Além disso, em Finlândia parte-se do axioma de que os alunos “devem ter a liberdade de escolha e oportunidades para desenvolver-se e ser capazes de expressar-se de acordo com as suas origens e interesses” e, ao mesmo tempo, “as escolas têm liberdade para competir para ter os alunos mais talentosos”⁵⁵.

Vale ressaltar como na escola finlandesa, “a divisão entre os objetivos educacionais e intelectuais é traçada através do sistema de classes e disciplinas de os professores”, de tal maneira que “os professores das disciplinas estudam a pós-graduação do ensino, os professores que ensinam classes gerais estudam apenas a carreira em educação e os estudos de ambos os grupos praticamente não coincidem em nenhum momento dentro da educação pedagógica”⁵⁶. De fato, destaca-se como um dos principais fatores que explicam os resultados notáveis do sistema educativo finlandês “a organização tanto da educação escolar como pedagógica e a formação de sua cultura operativa a partir da década de 1970”⁵⁷. Assim, em particular, “os objetivos ideais previstos na educação básica foram traduzidos em ações concretas e em uma cultura operacional onde a ênfase principal é alcançar os objetivos de aprendizagem das disciplinas escolares”⁵⁸. Em particular, a linha adotada é a de “concentrar a atividade docente na obtenção de os objetivos cognitivos traçados para o aluno individual”, de tal forma que “as crianças finlandesas obtenham resultados muito bons resultados nas avaliações”⁵⁹ coletadas nos relatórios internacionais mencionados acima⁶⁰. Como contraponto,

⁵³ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde 1850 hasta el presente” (traduzido por Pablo Domínguez Galbraith), *ISTOR*, n.º 48, 2012, pp. 129-130.

⁵⁴ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, pp. 130-131.

⁵⁵ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 131.

⁵⁶ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 142.

⁵⁷ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 146.

⁵⁸ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 147.

⁵⁹ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 147.

⁶⁰ Informa-nos FERNÁNDEZ MONTAÑO de que “os/as meninos/as finlandeses/as têm 190 dias de classe ao ano e seu ônus lectiva diária oscila entre 4 y 7 horas, sempre com intervalos de 10 minutos a cada 40. Assim mesmo, quase não há trabalho de casa para fazer em casa (o “dever de casa”) com o objetivo de reforçar a participação em atividades externas ao ar livre. As aulas são geralmente pequenas, para incentivar a atenção individualizada

destaca-se que, “se a abordagem muda do conhecimento concreto para as atitudes e, especialmente, na cultura participativa, a Finlândia ocuparia os últimos lugares”, pois “os jovens raramente estão interessados em política ou qualquer outra atividade social”⁶¹, com relação à qual se realizaram estudos específicos que propuseram estratégias metodológicas concretas⁶². É também por isso que, nos últimos anos, se enfatizou pelas autoridades finlandesas na promoção da participação dos cidadãos na preparação de políticas públicas⁶³, reforçando instrumentos concretos de democracia participativa⁶⁴.

Outro dos principais fatores que visam-se para explicar o sucesso nos resultados do sistema educacional Suomi é “o modo como a educação foi colocada na sociedade finlandesa”, o que implica que “as crianças frequentam a escola local, a que eles têm mais perto de sua casa”, existindo “a confiança na sociedade que a criança receberá a mesma educação em qualquer escola”, porque o professor é considerado “um profissional competente” a quem “é conferido uma grande autonomia pedagógica”, até que o seu “desempenho trabalhista não está sujeito a um mecanismo de controle ou supervisão”⁶⁵.

3.3. SISTEMA JURÍDICO E POLÍTICO

3.3.1. ANTECEDENTES MAIS RELEVANTES

É muito importante esclarecer que o seu primeiro grande instrumento normativo, imbuído da filosofia iluminista, foi a Lei Civil do Reino de 1734, promulgada por Suécia, e que foi traduzida para finlandês em 1759⁶⁶. Esta regra foi erguida em uma “base importante para a ampla reforma legislativa que ocorreu na segunda metade do século XIX” e, de fato,

dos alunos, com um mínimo de dois professores/as por sala de aula, para não mais de 15-18 alunos/as” (FERNÁNDEZ MONTAÑO, P., “Aproximación...”, *ob. cit.*, p. 91).

⁶¹ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 147.

⁶² KOTILAINEN, S., “Participación cívica y producción mediática de los jóvenes: ‘Voz de la Juventud’”, *Comunicar. Revista Científica de Educomunicación*, n.º. 32, 2009, pp. 181-192.

⁶³ GONZÁLEZ SALCEDO, A., “El fomento de la participación ciudadana en Finlandia. Diferencias y similitudes con el caso español”, en *Sistema*, n.º. 250, 2008, pp. 119-126.

⁶⁴ RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Estudio comparado de la democracia participativa en distintos ordenamientos europeos”, *Advocatus*, vol. 12, n.º. 25, 2015, pp. 25-26.

⁶⁵ VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde...”, *ob. cit.*, p. 146.

⁶⁶ KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia”, *ob. cit.*, p. 52.

algumas de suas partes “ainda estavam em vigor na década de 1980, quando a influência direta da legislação sueca na Finlândia foi finalmente eliminada”⁶⁷.

Por outro lado, também é notável que a Finlândia foi pioneira em termos de seu sistema parlamentar, cuja configuração mais moderna (tendo tido o precedente histórico do regime de “quatro fazendas”) data de 1906, em que foi reconhecido o direito sufrágio ativo e passivo a todos os cidadãos finlandeses com mais de vinte e quatro anos, independentemente de sua renda ou gênero. Aquelas primeiras eleições gerais foram ganhas pelo Partido Social Democrata⁶⁸ e as mulheres obtiveram uma representação de dez por cento dos duzentos membros do Parlamento⁶⁹.

3.3.2. CONFIGURAÇÃO ATUAL

A atual Constituição finlandesa (Suomen perustuslaki), que substituiu quatro leis fundamentais que se remontam ao momento em que foi criado como um Estado independente no início do século XX, foi sancionada em 11 de junho de 1999 e entrou em vigor em 11 de março de 2000. Reconhece os direitos civis e políticos, bem como, é claro, direitos econômicos, sociais e culturais, que “são parte integrante do núcleo de tradições constitucionais” do país⁷⁰. Eles contam para sua garantia e proteção com um “Ombudsman” parlamentar, como não poderia ser de outra forma em face da grande influência sueca, quem não apenas “monitorará o respeito aos direitos fundamentais e direitos humanos”, mas também “assegurará que os Tribunais e outras autoridades e funcionários, trabalhadores de entidades públicas e outras pessoas no exercício da função pública observam a lei e cumprem suas obrigações” (art. 109). Os mesmos poderes são confiados ao Procurador Geral de Justiça

⁶⁷ KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia”, *ob. cit.*, p. 62.

⁶⁸ ROIKO-JOKELA, H., “Una historia política de Finlandia”, *ob. cit.*, p. 16. Veja-se, com maior exhaustividade, HIDALGO LAVIÉ, A., “Origen y desarrollo del sistema de partidos finlandés”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, 1997, pp. 215-244, bem como sobre a trajetória de tal sistema e seus processos eleitorais, de tudo o século XX e princípios do atual, HIDALGO LAVIÉ, A., “Partidos, elecciones, minorías. Finlandia: cien años de elecciones libres, 1907/2007”, *Sistema*, n.º 212, 2009, pp. 57-85.

⁶⁹ KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia”, *ob. cit.*, p. 61.

⁷⁰ FAGGIANI, V., “Los ordenamientos constitucionales de Dinamarca, Suecia y Finlandia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 14, 2010, p. 251.

do Conselho de Estado (art. 108), razão pela qual é regulada legalmente uma distribuição de funções entre ambos (art. 110).

Sua forma de governo “não está expressamente definida na Constituição”, mas “da análise sistemática das relações entre os órgãos constitucionais e da distribuição entre os órgãos poderes do Estado (art. 3º) deduz-se que se trata de uma República semi presidencial. Em efeito, o Presidente da República é eleito “diretamente” pelo povo por um prazo de seis anos, com um máximo de dois mandatos. O poder executivo é exercido por este último, que adopta a maioria das suas decisões por proposta do Governo ou Conselho Estado, exceto em certos assuntos de sua competência exclusiva (art. 58); à frente do Governo ou Conselho de Estado é o Primeiro Ministro, que é eleito por Parlamento. Este, ao qual já nos referimos anteriormente, exerce o Poder Legislativo, é unicameral e é composto por duzentos deputados, eleitos pelo sufrágio universal e direto para um mandato de quatro anos através de um sistema eleitoral natureza proporcional⁷¹.

4. O PROCESSO LEGISLATIVO (E PENAL) FINLANDÊS E A AVALIAÇÃO NORMATIVA

Uma vez delineados os parâmetros estruturais essenciais do sistema jurídico e político Finlandês, o trabalho discutirá agora como se integram na Finlândia, no tocante a parte dos elementos de avaliação e melhoria da qualidade da legislação do quadro europeu que apresentamos no início deste trabalho.

Assim, encontramos que⁷², entre as possíveis iniciativas que dão começo ao processo legislativo, contempla expressamente a possibilidade de que ele comece a pedido do Ministério da Justiça, com base nas “informações coletadas, estudos ou relatórios, ou monitorando a implementação do impacto” de normas já aplicadas.

Do ponto de vista da avaliação prévia, uma fase de “preparação preliminar” é contemplada de qualquer projeto de lei, que inclui, como dissemos, guarda informações intangíveis sobre o objetivo ou questão abordada pela iniciativa legislação em questão, bem

⁷¹ FAGGIANI, V., “Los ordenamientos constitucionales de...”, *ob. cit.*, p. 255-256.

⁷² <http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/>.

como uma avaliação da necessidade de levar a cabo projeto legislativo, bem como um planejamento dos objetivos, direção e implementação do mesmo. Esta “preparação preliminar” pode concluir com o envio da iniciativa legislativa ao Parlamento, mas também com a decisão de não dar início à processo legislativo.

Em seguida, começa a fase de elaboração do projeto que, normalmente, será executada realizado pelo Ministério da Justiça em conformidade com as suas “Orientações relativas ao processamento” do ano de 2006⁷³ que preveem uma avaliação completa preliminar do projeto⁷⁴. Durante a mesma, é examinado com exatidão e detalhamento o assunto em questão, além disso, põe em relação com a Constituição e outras normas, determinando também as possíveis soluções alternativas para o regulamento que se destina a ser abordado, levando em consideração o impacto das mesmas, incluindo a consulta de possíveis afetados ou partes interessadas (“stakeholders”), que é realizado de acordo com umas “Diretrizes” aprovadas pelo Governo que datam de 10 de março de 2010⁷⁵. Os possíveis impactos analisados são do tipo econômico, na Administração Pública, do tipo ambiental e social, através de uma “checklist” ou “lista de verificação” contida em outras “Diretrizes” aprovadas pelo Ministério da Justiça em 2008 e dedicadas especificamente à “Análise de Impacto no Processo Legislativo” (págs. 45 - 57)⁷⁶. Todas estas análises devem ser incluídas no projeto legislativo em questão.

Neste momento e com esse objetivo, as propostas legislativas são encaminhadas para o “Conselho Finlandês de Análise de Impacto Regulatório”⁷⁷ (criado em dezembro de 2015; em abril de 2016, o Governo nomeou o seu Presidente e um máximo de oito membros para o seu primeiro mandato de 15 de abril de 2016 a 14 de abril de 2019). O Conselho não é responsável por realização de avaliações de impacto, mas analisa as avaliações propostas e faz sugestões para melhorias nas avaliações de impacto. O Conselho em si, é responsável pela emissão de declarações sobre propostas governamentais e sobre suas avaliações de impacto regulatório. Em definitiva, o Conselho visa melhorar a qualidade do projeto de lei e também visa desenvolver o projeto geral de lei incluindo o agendamento e planejamento de propostas

⁷³ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75937>.

⁷⁴ ERVASTI, K./TALA, J., *The drafting of legislation and an Assessment of its impact in Finland*, Ministry of Finance, Helsinki, 1997.

⁷⁵ <https://bit.ly/2r5gWsw>.

⁷⁶ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76118>.

⁷⁷ <http://vnk.fi/en/council-of-regulatory-impact-analysis>.

governamentais e a elaboração de contas. O Conselho também pode emitir declarações sobre o impacto avaliações de outros projetos legislativos, incluindo disposições significativas ao nível do decreto ou impacto regulamentar da legislação da UE. O Conselho é um órgão imparcial e independente. Seleciona as propostas do governo em que se concentrará. O Conselho emite aproximadamente 40 declarações cada ano e são públicas e apresentará um relatório de suas atividades a cada ano. Toda declaração fornece uma análise sobre se a proposta do governo inclui uma descrição adequada dos principais objetivos, impactos pretendidos, mecanismos de mudança e custos e benefícios estimados (famílias, empresas, finanças públicas, economia nacional). A declaração também analisa se as justificativas da proposta do governo são sustentáveis e transparentes em termos de uma base de conhecimentos.

A partir deste momento, é criado um grupo de preparação do projeto, podendo ser composto por um comitê, comissão ou um grupo de assessores ou de trabalho do qual participam grupos de interesse, representantes de outros ministérios, especialistas na área questão e políticos. Este grupo será responsável por realizar a análise de impacto da proposta legislativa. Quem é nomeado secretário, escreve o texto da norma a ser processada, sob a direção do seu presidente, no formulário correspondente para um projeto legislativo.

Depois que o rascunho é escrito, ele é passado para todos os grupos de interesse considerados importante, para que façam comentários a ele, mesmo no caso desses grupos fizeram parte da “preparação preliminar”. Essa consulta visa todos os grupos de interesse conhecidos, mas, além disso, é publicado para que outras partes ou afetados também podem ter a oportunidade de comentar sobre o projeto normativo. Todos os comentários recebidos são compilados em um relatório que, além disso, é publicado.

O conteúdo do projeto legislativo é revisto com base no “feedback” obtido durante a fase de consulta, para a sua posterior tradução do Suomi para o Sueco (que é a segunda língua oficial na Finlândia)⁷⁸. O texto, escrito em ambas as línguas, é submetido ao “Unidade de Inspeção Legislativa” do Ministério da Justiça, a fim de verificar que as propostas nele contidas foram formuladas em conformidade com as “Orientações de procedimento

⁷⁸ Sobre os problemas sintáticos que criam para os tradutores ao sueco jurídico as estruturas oracionais e os modos de expressão típicos da língua finlandesa que, em tudo caso, é a claramente maioritária atualmente no país, veja-se MATTILA, H.E.S., “La comunitat lingüística nòrdica en matèria jurídica”, *Revista de Llengua i Dret*, n.º. 54, 2010, pp. 25-27.

legislativo” acima mencionadas e que as versões nas duas línguas são consistentes. Nesta inspeção, verifica-se, portanto, que a estrutura técnica é correta, que o conteúdo da proposta é coerente e que concorda com os princípios gerais e outras disposições, iguais ou semelhantes, sobre o assunto em tela. Especial atenção é dada à precisão linguística, à inteligibilidade do texto e a consistência da proposta. As observações feitas durante esta inspeção se tornam a base para uma nova revisão dos textos.

Em uma próxima fase, procede-se a uma revisão do projeto, apresentado pelo Ministério que está a cargo (normalmente o de Justiça, como dissemos) pelo Governo. Em especial, a decisão de remeter o projeto de lei para o Parlamento é adoptada por Governo em sessão plenária, antes da qual qualquer proposta que tenha impactos financeiros significativos deve ser relatada pelo “Comitê de Finanças do Gabinete”. Também antes dessa sessão plenária, o projeto é discutido em grupos de trabalho ministerial, comissões do Gabinete, reuniões informais do governo e, por fim, em diferentes negociações políticas, nas quais podem até participar representantes dos grupos parlamentares da oposição. O relator de parecer do projeto na sessão plenária do Governo será o Ministro responsável pelo projeto e as decisões que o executivo adota a este respeito são publicadas em seu site oficial.

O projeto é então encaminhado ao Parlamento, como é o caso com cerca de 220-300 projetos anuais, ante o qual o Primeiro Ministro remete ao órgão legislativo uma lista semestral de projetos que serão submetidos durante os seis meses seguintes, para que o Parlamento possa planejar os seus trabalhos. Uma vez recebido no Parlamento o projeto e a documentação anexada a este são submetidos a três níveis de discussão e análise:

- Em primeiro lugar, numa discussão preliminar, o Ministro em questão apresenta a proposta do Governo, após a qual os grupos parlamentares (e também os deputados individualmente) expressam sua opinião sobre o assunto.

- Em segundo lugar, numa revisão detalhada da comissão parlamentar interessada em razão do assunto (que pode coletar relatórios ou pareceres de outras comissões parlamentares), a discussão normalmente começa com as perguntas dirigidas por seus membros a quem tenha sido designado como representante do ministério, como perito, para apresentar a proposta legislativa. A comissão normalmente ouve especialistas e representantes de grupos de interesse durante esta avaliação legislativa do projeto e recolhe informação adicional do ministério competente se ela o precisa.
- Em terceiro lugar, o Parlamento, depois de receber o relatório da comissão parlamentar responsável, decide em sessão plenária sobre o conteúdo concreto do projeto legislativo e sua aprovação.

Uma vez realizada a aprovação, no seu caso, procede-se à promulgação do texto do projeto como lei, que a partir desse momento entra em vigor e prossegue a sua aplicação e a sua implementação, que normalmente requerem planejamento prévio pelo Ministério que promove o projeto normativo, em colaboração com as autoridades responsáveis pela matéria (incluindo julgados e tribunais), das medidas a aplicar. Entre os fatores contemplados nesse plano de implementação, são levados em consideração principalmente:

- recursos humanos suficientes, com especialidades, ferramentas e outros recursos que sejam necessários,
- cooperação eficaz e eficiente com outras autoridades que tenham funções ou competências no assunto em questão,
- ajuda e orientação das mais altas instâncias de autoridade, evitando interferências excessivas em detalhes ou assuntos específicos do campo de concorrência dos níveis mais baixos de autoridade,
- e consultar, como já foi dito, durante o processo de aprovação do projeto para os grupos de interesse afetados pela normativa.

Uma vez que começa a ser implementada e aplicada à norma, já no que se refere à avaliação posterior, passa-se a monitorá-la. O objetivo é avaliar a eficácia e efetividade da legislação e, assim, ser capaz de detectar as necessidades que podem levar a sua reforma. De fato, o processamento de qualquer reforma legislativa inclui o que tem sido o acompanhamento dos efeitos da norma a ser reformada e uma análise seus impactos. Tal

acompanhamento é realizado pelo ministério responsável pelo processamento do projeto em seu dia, que naquela época deveria ter incluído antecipadamente no texto do projeto legislativo a descrição de uma tal avaliação posterior, incluindo as áreas que devem ser analisadas e os recursos necessários para fazê-lo: considera-se que um planejamento prévio e adequado da supervisão ou acompanhamento do legislação ajuda a determinar como os impactos da legislação devem ser percebidos na prática. Entre as ferramentas de monitoramento ou avaliação vindoura inclui-se estudos e relatórios, estatísticas, decisões judiciais, decisões de autoridades administrativas, consultas e discussões e pesquisas ou qualquer outro instrumento que permite receber o “feedback” da aplicação da norma em questão. O acompanhamento da aplicação ou avaliação futura dos efeitos da legislação podem ser considerados adequados quando satisfaz os seguintes requisitos, de acordo com a o que é estipulado pelo próprio regulamento finlandês:

- abordagem sistemática, oportuna e suficientemente ampla;
- comparação dos resultados com os objetivos da legislação e com os impactos esperados durante o processamento do projeto previamente;
- registro das ferramentas ou instrumentos, métodos e resultados de uma forma que permitam uma fácil referência futura deles.

Se nos referirmos especificamente à esfera criminal, é muito importante o papel na avaliação legislativa do “Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti” (KRIMO)⁷⁹, ou seja, o “Instituto de Criminologia e Política Legislativa”, cujo diretor é o Prof. Dr. Tapio Lappi-Seppälä desde 1995, já na época em que era chamado “Instituto Nacional de Investigação em Política Legislativa”⁸⁰ (e que foi então criado como tal pela Lei 51/1974, de 18 de janeiro - reformada pela Lei 1424/1991, de 13 de dezembro-)⁸¹. O atual “Instituto de Criminologia e Política Legislativa” deve sua configuração e estatuto ao Lei 1139/2007, alterada pela Lei 1066/2014, de 12 de dezembro. Esta última norma determinou sua integração administrativa, a partir de 1º de janeiro de 2015, na Universidade de Helsinque (dentro da Faculdade de Ciências Sociais e, em concreto, dentro do Departamento de Pesquisa Social). É especializado em investigação e monitorização (indistintamente com uma abordagem anterior ou posterior”)

⁷⁹ <http://www.helsinki.fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti/>.

⁸⁰ Cujo precedente, por sua vez, foi o “Instituto de Criminologia” fundado em 1963.

⁸¹ AROMAA, K., “National Research Institute of Legal Policy, Helsinki, Finland”, en *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 4 (3), 1996, pp. 138 – 142.

da criminalidade na Finlândia, tendo encomendadas por Lei, como tarefas específicas de pesquisa, as seguintes contribuições:

- praticar investigações independentes sobre a política legislativa com base as necessidades do Ministério da Justiça e da sociedade em geral;
- monitorar a política legislativa e criminalidade, para analisar sua evolução;
- manter os bancos de dados de pesquisa que são necessários para realizar as tarefas de investigação que lhe são confiadas.

Para fins organizacionais, vale a pena notar que entre os nove membros do Comitê Executivo do Instituto, quatro estão incluídos por designação do Ministério da Justiça e dois nomeados, respectivamente, pelo Ministério da Educação e Cultura, assegurando assim que as investigações do Instituto têm “interesse político” e não meramente acadêmico. Quanto a sua administração e recursos financeiros e de gestão, depende atualmente do orçamento da Universidade de Helsinque.

A lei que aprova o estatuto do “KRIMO” contempla que (sem prejuízo das disposições relativas a ordens de sigilo e confidencialidade emitidas pelos tribunais, bem como outras restrições relativas ao direito de acesso à informação) pode solicitar as informações necessárias para realizar suas tarefas de pesquisa e supervisão ou avaliação legislativa dos órgãos competentes, incluindo todos os tipos de informações sobre processos criminais e decisões judiciais nesta matéria, assistência jurídica, conciliação e resolução de litígios através do Gabinete correspondente, registros criminais e, até mesmo, policiais. Ele também pode coletar do “Departamento de Saúde e Bem-Estar” todas as informações de natureza psiquiátrica forense, incluindo avaliações de risco, bem como da “Tesouraria do Estado” em relação com os danos patrimoniais que podem ser causados pelo crime.

5. CONCLUSÕES

Se há uma primeira e principal conclusão que me permitiu atingir este trabalho é que em Finlândia, em que pese se encontrar a mesma influência supranacional que Espanha para a consecução de uma melhora da qualidade das leis, sim configurou-se bem mais em sério esse objetivo. Ela o fez em primeiro lugar desde um ponto de vista formal, adotando diversos e

muito completos instrumentos e técnicas desde faz muitos anos, que continuamente submete a revisão para se fosse o caso, atualizá-los conforme às novas tendências supranacionais que vai recebendo nesta matéria. Inclusive tem tomado iniciativas não expressamente integradas nessas influências comuns que recebe junto a Espanha, como a criação específica do já comentado “Conselho Finlandês de Análise de Impacto Regulatório” que goza de absoluta independência para eleger sobre que temas preparar seus relatórios, algo inexistente e quase impensável em Espanha. Mas também ela o fez, em segundo lugar, desde um ponto de vista material, pois isto pude comprovar ao visitar o “Instituto de Criminologia e Política Legislativa”, no que continuamente se fazem estudos de base empírica, rigorosos cientificamente, com o objetivo de comprovar como se aplicam as leis penais em Finlândia, que se traduzem em resultados tangíveis, em observações para a melhora de sua qualidade que, ademais, são consideradas pelos poderes de decisão política e legislativa, que são precisamente quem encarregam ditos estudos.

Quiçá isto ocorra, e esta é a segunda principal conclusão que eu tenho atingido com este trabalho, porque na Finlândia, ao invés que ocorre em Espanha⁸², existe uma cultura da avaliação bem mais arraigada. Isto se vê muito claramente como seu sistema educativo se adaptou perfeitamente aos “standards” de, precisamente, a mesma OCDE, para que os resultados acadêmicos de seus estudantes se encontrem nas primeiras posições dentro dos seus rankings. Mas, não só nesta concreta manifestação isso é plausível, mas também o é quanto ao funcionamento mesmo de seu modelo de Estado de bem-estar, em tanto este tem propiciado que a atividade avaliativa desenvolva papel especial dentro do mesmo para contribuir a um bom gerenciamento do setor público⁸³. Há estudos empíricos sobre o funcionamento de tal atividade valorativa, e indicam que, mesmo existindo certa ambiguidade na institucionalização básica da mesma em Finlândia e nos atores que a levam a cabo, no entanto, os princípios, regulares, enfoques e métodos de avaliação são coerentes, de maneira que pode ser afirmado que uma parte das práticas valorativas institucionalizadas em Finlândia melhoram a racionalidade formal das políticas públicas, bem como sua eficiência e

⁸² TAMARIT SUMALLA, J.M^a., “Política criminal con bases empíricas en España”, en *Política Criminal*, n.º. 3, 2007, pp. 1 y 3. Eu descrevi e expliquei isso em RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, S., *La evaluación...*, ob. cit., pp. 228-230.

⁸³ FORSS, K./REBIEN, C., “Is there a Nordic/Scandinavian evaluation tradition?”, *Evaluation*, vol. 20 (4), 2014, p. 469.

efetividade, outra parte de tais práticas reforçam sua legitimidade, e, finalmente, outra parte contribuem a conseguir ambos objetivos⁸⁴. De fato, no particular âmbito da política legislativa, levam-se implementando diversos projetos, desde a metade da década dos noventa, para melhorar a qualidade das leis em Finlândia⁸⁵, através do precedente orgânico do atual “Instituto de Criminologia e Política Legislativa”, o também mencionado “Instituto Nacional de Investigação em Política Legislativa”.

Em definitivo na Finlândia retomou como uma questão imprescindível melhorar a qualidade de adoção das decisões legislativas e isso o conseguem seus poderes públicos graças a que a cultura avaliativa está muito arraigada desde faz tempo nas políticas públicas próprias de seu Estado de bem-estar.

6. REFERÊNCIAS

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS: *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2010.

AHONEN, P., “Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process and change”, *Evaluation*, vol. 21 (3), 2015.

AROMAA, K., “National Research Institute of Legal Policy, Helsinki, Finland”, en *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 4 (3), 1996.

BARQUÍN RUIZ, J. ET AL., “‘Todos queremos ser Finlandia’. Los efectos secundarios de PISA”, *Teoría de la Educación en la Sociedad de la Información*, nº. 12 (1), 2011.

BERUMEN, S.A./LLAMAZARES REDONDO, F., “Medición de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega”, *Boletín Económico del ICE*, nº. 3.003, 2010.

BERUMEN, S.A./ARRIAZA IBARRA, K., “Medición de la intensidad en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en Escandinavia”, *Contaduría y Administración*, nº. 18 (1), 2013.

⁸⁴ AHONEN, P., “Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process and change”, *Evaluation*, vol. 21 (3), 2015, p. 321.

⁸⁵ TALA, J./KORHONEN, J./ERVASTI, K., “Improving the quality of Law drafting in Finland”, *Columbian Journal of European Law*, vol. 4 (3), 1998, p. 629.

CABALLERO SANZ, F.: “La evaluación en la Unión Europea”, PARDO FALCÓN, J./PAU I VALL, F. (COORDS.): *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006.

DORBECK-JUNG, B.: “Evaluation of Draft Legislation by the Dutch Council of the State”, KARPEN, U. (ED.): *Evaluation of legislation. Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland), June 15th-16th, 2000*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

ERVASTI, K./TALA, J., *The drafting of legislation and an Assessment of its impact in Finland*, Ministry of Finance, Helsinki, 1997.

FAGGIANI, V., “Los ordenamientos constitucionales de Dinamarca, Suecia y Finlandia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º. 14, 2010.

FERNÁNDEZ MONTAÑO, P., “Aproximación al modelo nórdico de Estado de bienestar: la experiencia de una trabajadora social española en Finlandia”, *Trabajo Social Hoy*, n.º. 71, 2014.

FORSS, K./REBIEN, C., “Is there a Nordic/Scandinavian evaluation tradition?”, *Evaluation*, vol. 20 (4), 2014.

GONZÁLEZ SALCEDO, A., “El fomento de la participación ciudadana en Finlandia. Diferencias y similitudes con el caso español”, en *Sistema*, n.º. 250, 2008.

GRIPENBERG, M./LIZARTE SIMÓN, E.J., “El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA”, *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, vol. 3, n.º. 1, 2012.

HANNIKAINEN, L., “La autonomía en Finlandia: la autonomía terroitorial de las Islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami” (traduzido por Carlos Ruiz Miguel), *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, n.º. 17, 2013.

HIDALGO LAVIÉ, A., “Origen y desarrollo del sistema de partidos finlandés”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º. 42, 1997, pp. 215-244.

HIDALGO LAVIÉ, A., “Partidos, elecciones, minorías. Finlandia: cien años de elecciones libres, 1907/2007”, *Sistema*, n.º. 212, 2009, pp. 57-85.

KARPEN, U.: “La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales”, PARDO FALCÓN, J./PAU I VALL, F. (COORDS.): *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006.

KOTILAINEN, S., “Participación cívica y producción mediática de los jóvenes: ‘Voz de la Juventud’”, *Comunicar. Revista Científica de Educomunicación*, n.º. 32, 2009.

KUSTAA H.J. VILKUNA/EILOLA, J./HAKANEN, M./LAMBERG, M., “La herencia sueca en Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º. 48, 2012.

MARKKOLA, P./OJALA, J., “Seguridad Social y bienestar en Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º. 48, 2012.

MATTILA, H.E.S., “La comunitat lingüística nòrdica en matèria jurídica”, *Revista de Llengua i Dret*, n.º. 54, 2010.

MONTORO CHINER, M^a.J.: *La evaluación de las normas: racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001, GALLAS, T.: “Evaluation of legislation in European Institutions”, KARPEN, U. (ED.): *Evaluation of legislation. Proceedings of the Fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw (Poland), June 15th-16th, 2000*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M.: “Evaluación legislativa y racionalidad en el ámbito penal europeo (y nacional)”, *Revista General de Derecho Penal*, n.º. 14, 2010.

NIETO MARTÍN, A./ MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M., “Presentación”, NIETO MARTÍN, A./MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M./BECERRA MUÑOZ, J. (DIRS.): *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

NYSSÖNEN, H., “Finland’s success: politics without resistance?”, *Estudios Internacionales*, n.º. 161, 2008.

PAASI, A./ZIMMERBAUER, K., “Theory and practice of the region: a contextual analysis of the transformation of Finnish regions”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n.º. 71-72, 2011.

RAMÍREZ NÁRDIZ, A., “Estudio comparado de la democracia participativa en distintos ordenamientos europeos”, *Advocatus*, vol. 12, n.º. 25, 2015.

RODRÍGUEZ FERRÁNDEZ, S., *La evaluación de las normas penales*, Dykinson, Madrid, 2016.

ROIKO-JOKELA, H., “Una historia política de Finlandia” (traduzido por Elizabeth Flores), *ISTOR*, n.º. 48, 2012.

SÁNCHEZ LÁZARO, F.G., “Evaluación y Derecho penal europeo: sobre el modelo de evaluación de la Comisión Europea”, NIETO MARTÍN, A./MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M./BECERRA MUÑOZ, J. (DIRS.): *Hacia una evaluación racional de las leyes penales*, Marcial Pons, Madrid, 2016.

TALA, J., “Better Regulation through Programs and Quality Standards – Are new perspectives needed?”, *Legisprudence*, vol. 4, n.º. 2, 2010.

TALA, J./KORHONEN, J./ERVASTI, K., “Improving the quality of Law drafting in Finland”, *Columbian Journal of European Law*, vol. 4 (3), 1998.

TAMARIT SUMALLA, J.M^a., “Política criminal con bases empíricas en España”, en *Política Criminal*, n.º. 3, 2007.

VALTONEN, H./RAUTIAINEN, M., “La educación finlandesa desde 1850 hasta el presente” (traduzido por Pablo Domínguez Galbraith), *ISTOR*, n.º. 48, 2012.