

**GENERALDIREKTORAT I – RÄTTSLIGA FRÅGOR
AVDELNINGEN FÖR BROTTSFRÅGOR**

Strasbourg, 15 juni 2001

**Offentlig
Greco Eval I Rep (2000) 4E slutlig**

Första utvärderingsomgången

Utvärderingsrapport om Finland

Antagen av GRECO vid det 5:e plenarmötet
(Strasbourg, 11–15 juni 2001)

I. INLEDNING

1. Finland var det tredje GRECO-medlemslandet som granskades i den första utvärderingsomgången. GRECO:s utvärderingsgrupp (GRECO evaluation team, nedan "GET") bestod av Arpad EÖRDÖGH, polisinspektör vid polismyndigheten, inrikesministeriet (polisexpert, Ungern), Oberstaatsanwalt Wolfgang SCHMID, allmän åklagare i Baden-Württemberg (åklagarexpert, Tyskland) och Kazimir ÅBERG, direktör vid Ekobrottsmyndigheten (policyexpert, Sverige). GET besökte Helsingfors mellan den 2 och 6 oktober 2000 tillsammans med en medlem av Europarådets sekretariat. Innan besöket fick GET-experterna ett mycket omfattande svar på utvärderingsfrågeformuläret (dokument GRECO Eval I (2000) 12) samt kopior på relevant lagstiftning.

2. GET träffade tjänstemän från följande regeringsorgan i Finland: Inrikesministeriet, polismyndigheten, riksåklagarämbetet, justitieministeriet, utrikesministeriet, justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman, centralkriminalpolisen, tullstyrelsen, handels- och industriministeriet, finansministeriet och konkurrensverket.

3. Dessutom träffade GET representanter från forskningsinstitutet Optula, Europeiska Institutet för Kriminalpolitik (HEUNI), "Helsingin Sanomat" och journalister från MTV3, Centralhandelskammaren, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Finlands Näringsliv EK och Finlands kommunförbund.

4. Som en påminnelse beslutade GRECO i samband med det 2:a plenarmötet (december 1999) att den första utvärderingsomgången skulle på mellan den 1 januari 2000 och den 31 december 2001, och att, i enlighet med artikel 10.3 i dess stadgar, utvärderingsförfarandet skulle baseras på följande bestämmelser:

– Vägledande princip 3 (nedan "GPC 3": myndigheter ansvariga för att förebygga, utreda, åtala och döma vid korruptionsbrott: rättslig ställning, befogenheter, hjälpmedel för bevisupptagning, oberoende och autonomi);

– Vägledande princip 7 (nedan "GPC 7": specialiserade personer eller organ som arbetar med korruption, hjälpmedel till deras förfogande);

– Vägledande princip 6 (nedan "GPC 6": immunitet från utredning, åtal eller dom i samband med korruption).

5. Efter de möten som nämns under paragraf 2 ovan delade GET-experterna med sig av sina individuella observationer inom varje berörd sektor till sekretariatet och gav förslag på rekommendationer, som utgör grunden till utarbetandet av denna rapport. Det främsta syftet med denna rapport är att utvärdera de åtgärder som vidtagits av de finska myndigheterna och om möjligt deras effektivitet, i syfte att uppfylla kraven i GPC 3, 6 och 7. I rapporten kommer först en beskrivning av situationen för korruptionen i Finland, den allmänna antikorrupsionspolicyn, de institutioner och myndigheter som ansvarar för dess bekämpande – hur dessa fungerar, deras strukturer, befogenheter, expertkunskaper, hjälpmedel och specialisering – samt de bestämmelser om immunitet som förhindrar att vissa personer åtalas för korruption. Den andra delen innefattar en kritisk analys av den situation som tidigare beskrivits, som i synnerhet analyserar huruvida det befintliga systemet i Finland är helt kompatibelt med kraven i enlighet med GPC 3, 6 och 7. Slutligen innehåller rapporten en lista på rekommendationer till Finland utfärdade av GRECO för att landet ska kunna förbättra efterlevnaden av de aktuella GPC.

II. ALLMÄN BESKRIVNING AV SITUATIONEN

a. Korruption som företeelse och hur det uppfattas i Finland

6. Republiken Finland, som är självständig sedan 1917, har en yta på 337 009 kvm och en befolkning på sammanlagt 5 200 000 invånare. Landet gränsar till Ryska federationen, Sverige och Norge.

1998 uppgick Finlands BNP per capita, i enlighet med källor från OECD, till 25 099 US-dollar, vilket var 13 procent högre än genomsnittet i Europeiska unionen.

7. I det finska rättssystemet är korruption kriminaliserat i olika, separata bestämmelser: Muttförseelse och tagande av muta hos inhemska, utländska och internationella tjänstemän, grovt tagande av muta av ovan nämnda tjänstemän, muttförseelse och tagande samt grovt tagande av muta inom den privata sektorn, bokföringsbrott, tvätt av vinning från alla typer av brott, däribland underlåtenhet att rapportera tvivelaktiga transaktioner, missbruk (och grovt missbruk) av tjänsteställning och brott mot tjänsteplikt (inklusive brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet) för offentligt anställda arbetstagare. Vidare innefattar finsk lagstiftning straffrättsligt ansvar för företag för tagande av muta och grovt tagande av muta, både inom den offentliga och privata sektorn samt för penningtvätt. Enligt strafflagen har tagande av muta eller muttförseelse en lagstadgad preskriptionstid på fem år, medan gränsen är på tio år för grovt tagande av muta (aktiv och passiv).

8. Missbruk av inflytande är inte en straffbar gärning i Finland, även om de allmänna bestämmelserna om medhjälp och anstiftan till ett brott skulle kunna användas för att täcka in sådana brott, åtminstone delvis.

9. Finland har undertecknat Europarådets straffrättsliga respektive civilrättsliga konvention och håller på att utarbeta ny lagstiftning som gör det möjligt att ratificera dessa instrument. Enligt finsk lagstiftning krävs det inget fördrag för att bevilja ömsesidigt rättsligt bistånd i brottsfrågor, och detta sker i så stor omfattning och på ett så informellt sätt som möjligt på basis av den nationella lagstiftningen. Inget avslag på en begäran om bistånd har någonsin förekommit i ett fall av bestickning. Finland utlämnar inte sina egna medborgare, förutom till länder i EU och Norden. Åtal kan dock väckas mot en finsk medborgare i Finland även om brottet begåtts utomlands, förutsatt att riksåklagaren utfärdar en arresteringsorder.

10. Finland har ratificerat OECD:s konvention om aktiv bestickning av utländska statstjänstemän i internationella affärsförbindelser och har redan antagit den lagstiftning som införlivar konventionens krav.

11. I enlighet med den statistik som GET fått tillgång till dömdes 8 personer för mutbrott av tingsrätterna under 1996, 10 personer 1997 och 3 personer 1998. Enligt registret över brottmålsbesvär rapporterades 15 fall av korruption till myndigheterna 1997, 14 år 1998 och 13 år 1999. Sedan 1993 har det förekommit 99 fall av bestickning. Vidare rapporterades 66 fall av missbruk (och grovt missbruk) av tjänsteställning till polisen år 1999, i enlighet med "Lägesrapport om korruption i Östersjöområdet" (Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet, mars 2000).

12. Fallen i Finland handlar om erbjudanden om resor eller nöjen till statstjänstemän, eller mottagande av sådana, för att påverka hans/hennes offentliga uppgifter, snarare än utbetalningar av en summa pengar eller överlämnande av en gåva. De flesta befintliga fallen har varit föremål för omfattande mediebevakning. Korruption på gatunivå anses vara obefintlig i Finland.

13. Enligt de finska myndigheterna är organiserad brottslighet inte en alarmerande fråga eftersom det endast finns ett litet antal kriminella grupper som har upptäckts, och de flesta av dem är av mycket begränsad storlek.

Det finns inga bevis på kopplingar mellan bestickning och verksamheten hos organiserade kriminella grupper. Förövarna inom korruptionsbrott var inte med i kriminella grupper. Inga spår av kopplingar mellan penningtvätt och korruption har hittats i Finland

14. De siffror som anges ovan visar på en mycket begränsad förekomst av korruption i Finland. Den allmänna uppfattningen i landet är att korruption inte är ett problem för samhället. Detta verkar gälla både den offentliga och privata sektorn. Enligt Corruption Perception Index över graden av korruption för 2000 utfärdad av Transparency International, var Finland det minst korrupta landet i världen med en poäng på 10 av 10, vilket var en förbättring från år 1999, då Finland rankades som nummer 2 på listan med en poäng på 9,8 av 10. Denna mycket låga nivå av uppfattad korruption bekräftades inför GET av representanterna för det civila samhället som gruppen mötte under besöket, som media, centralhandelskammaren samt arbetsgivarorganisationer och fackförbund.

15. I de förklaringar som GET fick till denna nästan korruptionsfria situation betonades de finska statstjänstemännens höga moral, deras oberoende i yrkesutövningen, de övervakningssystem som är inbyggda i de offentliga förvaltningarna och framför allt, genomsynligheten i det finska samhället och dess institutioner. En annan faktor som sades spela en roll i det här sammanhanget är medborgarnas aktiva deltagande i det lokala livet och deras hårda bevakning av ledningen i kommunstyrelserna. Dessutom är media väldigt aktiva när det gäller att söka efter och sprida information om vanstyre, oegentligheter och suspekta aktiviteter i samhället. Även om det kommunala området omnämndes som mer sårbart inför korruption kunde utvärderarna från GET inte finna några bevis som gav stöd åt denna misstanke.

16. Genomsynlighet i samhället nämndes som en av de centrala faktorerna bakom det faktum att korruption verkar vara en ganska ovanlig förekomst i Finland. Artikel 12, paragraf 2 i Finlands grundlag säkrar ett system med fri tillgång till information, och stipulerar att: "Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar." Detta innebär att den allmänna regeln är genomsynlighet och begränsningar av denna är att betrakta som ett undantag som kräver att ett uttalat beslut fattas i enlighet med en lag.

17. Idén om ett öppet och genomsynligt samhälle och förvaltning är mycket viktig i Finland. Genomsynligheten verkar finnas överallt. Hela det finska samhället och den offentliga sektorn är otroligt öppna och genomsynliga i sin verksamhet. Varje medborgare har rätt att be om tillgång till data eller uppgifter som finns arkiverade eller registrerade i systemet. Tillgängligheten till de data som lagras i systemet eller information om den offentliga sektorns verksamhet i allmänhet och i enskilda fall i synnerhet är nästan fullkomlig. En mycket begränsad lista av hemligstämplad eller konfidentiell information finns med data som allmänheten inte har omedelbar tillgång till. Följande exempel ger en bild av denna princip: Vem som helst kan ta reda på vem som är ägare till ett fordon genom ett enkelt telefonsamtal till den myndighet som har hand om detta. Skattesekretess tillämpas bara i begränsad omfattning och varje medborgare har rätt att ta del av sin grannes självdeklaration och få denna information från skattemyndigheterna. Vem som helst kan besöka myndigheten och begära ut information. Aktieinnehav på mer än 5 procent i ett bolag är också offentliga uppgifter. Media anses upprätthålla denna genomsynlighet.

18. I Finland finns det inget särskilt nationellt handlingsprogram mot korruption. Korruption anses inte som ett högprioriterat område på regerings- eller ministernivå. Det finns därför heller ingen strategi för bekämpande av korruption och ingen lagstiftning rörande lobbying. Det finns inga särskilda förebyggande program. Inga särskilda åtgärder har vidtagits för att undersöka

och väcka åtal mot korruption. Korruptionsbrott hanteras som vilka andra brott som helst. Det görs inga profileringar av korruptionsfall. Den offentliga sektorn betraktas som fri från korruption. Inga särskilda kurser om korruption hålls för polistjänstemän. Ingen specialutbildad personal har tillsatts och ingen insamling av expertkunskaper har anordnats inom multiprofessionella korruptionsgrupper. Det finns ingen särskild myndighet som arbetar med korruption eller samordnar olika myndigheters eller instansers insatser för att bekämpa korruption. Inga medvetandegörandekampanjer har någonsin anordnats.

19. Definitionen av ekonomisk brottslighet innefattar även korruption. Den grundläggande uppfattningen är att korruption är en del av eller underordnad ekonomiska brott och bör hanteras i samband med dessa. På så sätt kan man betrakta det som att programmet mot ekonomisk brottslighet och den grå ekonomin som antogs av regeringen i Finland år 1996 även innefattar korruption.

b. Organ och institutioner som är ansvariga för kampen mot korruption.

b1. Polisen

20. Det finns endast en rikstäckande polismyndighet i Finland. Polisen är ansvarig för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och se till att lagar och samhällsregler följs. Polisen har både förebyggande ansvar och utredningsansvar när det gäller brottslighet, och förbereder brottsfall för åtal. Därför är polisen den allmänna brottsundersökningsmyndigheten och det är polisens uppgift att upptäcka och undersöka korruptionsbrott som begås i Finland.

21. Den finska polisstyrkan är i huvudsak organiserad på tre nivåer. Polisen är en av inrikesministeriets avdelningar och fungerar som polisens högsta ledning, som består av operativa och icke-operativa riksomfattande enheter. De operativa riksomfattande enheterna är centralkriminalpolisen, rörliga polisen och skyddspolisen. Länsledningen befinner sig i en av de fem länsstyrelserna och lyder under polisens högsta ledning. Finland är indelat i 90 härader. Var och en av dessa har en egen polisinsättning, som lyder under respektive länsledning. Den självständiga regionen Åland har en egen polisinsättning. Helsingfors polisinsättning står under direkt tillsyn av inrikesministeriet.

Ungefär 10 000 anställda arbetar inom polisförvaltningen, varav 8 500 som poliser. Polistätheten är cirka en polis per 600 invånare.

22. Polismyndigheten lyder under inrikesministeriet, som är ansvarigt för beredning av lagar, upprättande av budgeten och organiseringen av polisstyrkan. Högsta chefen över polisen är polisöverdirektören, som är en oberoende myndighet som fram till sin pension utses av republikens president. Polisöverdirektören är yrkespolis och jurist.

23. Det finns inga fasta ledningsstrukturer eller rapporteringssystem i brottsutredningarna. Alla polisstyrkor, även på lokal nivå, är oberoende i genomförandet av brottsutredningar. Varken inrikesministeriet eller någon annan myndighet får ge instruktioner till den polis som är ansvarig för brottsundersökningen av ett specifikt brottsfall. Inrikesministeriet kan beordra polisen att utreda ett brott men får inte ge instruktioner om att avsluta ett fall. Inga av de personer som intervjuades av GET kände till några fall då en polis utsatts för press i undersökningen av ett korruptionsfall eller om några repressalieåtgärder som vidtagits mot en polis efter avslutad utredning.

24. Centralkriminalpolisen är den riksomfattande centrala myndigheten som ansvarar för utredning av brottsfall som är av vidare nationell betydelse eller omfattning eller brottsfall med kopplingar till utlandet. Centralkriminalpolisen leds av en chef som bistås av två biträdande chefer. En av de biträdande cheferna är ansvarig för att övervaka chefen för kriminalunderrättelsetjänsten. Centralkriminalpolisen har en huvudavdelning som är den regionala avdelningen för södra Finland, och tre andra regionala avdelningar: norra, västra och östra avdelningarna. Som rikstäckande polisenhet arbetar centralkriminalpolisen med att förebygga, upptäcka och utreda professionell, organiserad, internationell, ekonomisk och andra allvarliga typer av brottslighet. Utredningar av allvarliga fall av bestickning är vanligtvis en uppgift som anförtros erfarna poliser inom centralkriminalpolisen. Hela centralkriminalpolisen består av en styrka på 550 personer, varav 135 kriminalunderrättelsetjänsten.

25. Kriminalunderrättelsetjänsten fungerar samtidigt som den nationella knutpunkten för alla instanser som upprätthåller lag och ordning vad beträffar internationella kontakter och internationellt samarbete. Kriminalunderrättelsetjänsten hanterar och går vidare med ungefär 2 000 fall om året. Andra instanser som upprätthåller lag och ordning, som tullen, finns representerade inom kriminalunderrättelsetjänsten genom särskilda sambandsofficerer. (två från tullen). Kriminalunderrättelsetjänsten består av fem enheter: centralen för utredning av penningtvätt som upprättades 1998, underrättelsetjänsten (som även har hand om internationella fall), kommunikationscentralen (INTERPOL, EUROPOL, SIRENE, Baltic and Nordic Task Forces, kriminaltekniska laboratoriet och teknisk expertis.

26. Det finns ingen särskilt korruptionsbekämpande enhet vid centralkriminalpolisen eller någon annanstans inom polisen i Finland. Centralkriminalpolisens regionala avdelningar och Helsingforspolisen har dock enheter som är specialiserade på ekonomisk brottslighet, och som också hanterar fall av korruption.

27. Andra instanser som upprätthåller lag och ordning utöver polisen är tullen och gränsbevakningsväsendet. De är ansvariga för att utreda tullförseelser respektive förseelser relaterade till utlänningskontroll. Skatteförvaltningen har också vissa utredningsbefogenheter.

b2. Brottsutredningar relaterade till korruption

28. Utredningar av brottsfall, däribland korruptionsbrott, sätts vanligtvis igång av den käre, det vill säga den kränkta i fallet som rapporterar den händelse som leder till en utredning. Utredningen kan också påbörjas på åklagarens eller någon annan institutions begäran – riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern, övervakningssystem inom ministerier och offentliga organ – som har fått kännedom om eventuell brottslig verksamhet. En utredning kan också inledas som ett svar på medierapportering från riksåklagarens eller polisens sida. Ministerier och förvaltningar har egna interna övervakningssystem.

I enlighet med lagen om förundersökning av brott måste man göra en utredning om det finns orsak att misstänka att ett brott kan ha begåtts.

29. Utredningar av brottsfall regleras av lagen om rättegång i brottmål, polislagen, lagen om förundersökning av brott och tvångsmedelslagen. Den "ansvarige utredaren" av ett fall är ansvarig för att fatta beslut i alla frågor som rör förundersökningen, med undantag av de fall som faller under domstols behörighet. Förundersökningen är konfidentiell, men den ansvarige utredaren kan välja att släppa en del uppgifter till media, i synnerhet om det gynnar utredningen.

30. Korruption utreds som vilket annat brott som helst med hjälp av i princip samma metoder som de som används vid andra typer av ekonomiska brott. Vid öppna utredningar kan den misstänkte anhållas eller arresteras eller på annat sätt få begränsad rörelsefrihet. Den misstänkte som anhållits måste ställas inför en domare så fort som möjligt och senast före kl. 12 den tredje dagen efter anhållan. Man kan genomföra rannsakan och tillgångar kan beslagtas för att säkerställa förverkande eller betalning av skadestånd.

31. Med stöd i artikel 36 i polislagen har polisen rätt att få den information som är nödvändig för att förebygga eller uppdaga brott. Ingen företags-, bank-, skatte- eller försäkringssekretess kan åberopas för att motsätta sig en begäran om information från polisen i samband med en brottsutredning. Kravet på att lämna ut information tas upp i lagen om finansiella institutioner.

32. Vissa särskilda utredningstekniker kan användas vid förundersökningar av allvarliga brott: särskilda källor, upptagning av kommunikation och teknisk övervakning. För att använda sig av de två sista metoderna krävs dock tillstånd via domstolsbeslut. GET informerades dock om att man inte kunde få tillstånd till telefonavlyssning vid en utredning rörande korruption.

Dessutom är det så att, trots att man använt sig av underrättelseoperationer vid vissa tillfällen, det inte finns någon laglig grund till det. Ny lagstiftning håller på att beredas på området.

33. Det finns varken något särskilt program för vittnesskydd eller någon särskild myndighet som hanterar denna fråga. Enligt den finska lagstiftningen finns det dock ett antal skyddsåtgärder som får vidtas för att skydda vittnen och andra som samarbetar med rättvisan. I vilket fall som helst finns en förbättring av vittnesskyddet med på den lagstiftningsmässiga dagordningen för justitieministeriet.

b3. Åklagarväsendet

34. I enlighet med finsk lagstiftning har åklagarväsendet uppgiften att se till att utkräva ansvar vid brottsfall, både genom att utvärdera det fall som framlagts för dem och senare genom att väcka åtal mot den misstänkte gärningsmannen inför domstol. Det innebär att det är upp till åklagarna att se till att misstänkta personer får ta ansvar för sina handlingar, i enlighet med lagen. Åklagare är oberoende och beslutar själva om de fall de får på sitt bord. De måste handla på ett neutralt sätt, snabbt och ekonomiskt, med hänsyn till parternas rättigheter och i samhällets intresse.

35. Åklagarväsendet är inte i egentlig bemärkelse en instans som upprätthåller lag och ordning. Det är en oberoende institution som tillhör de olika nivåerna i domstolssystemet. Åklagarnas huvudsakliga funktion är att föra fram brottsfall inför domstol. Enligt artikel 15 i lagen om förundersökning av brott ska polisen informera åklagaren om ett brottsfall när en person misstänks för att ha begått brottet. Man har inte någon skyldighet att informera åklagaren vid enklare fall. Enligt artikel 15 i lagen om förundersökning av brott har åklagaren befogenhet att beordra polisen att genomföra vissa typer av utredningar. Om åklagaren gör detta förblir emellertid den ansvarige polisen den som leder utredningen. Med undantag av allvarliga brott är det i praktiken så att åklagare inte spelar en aktiv roll i utredningen av brottsfall, utan det är en uppgift som främst sköts av polisen. Åklagare har ingen avgörande roll i att besluta om huruvida ett fall ska tas upp inför domstol beroende på de bevis som finns. Åklagarens roll i samband med rättegången är också väldigt framträdande, eftersom man i Finland tillämpar kontradiktoriskt förfarande i rättsprocessen, och domstolarna har en fullkomligt passiv roll.

36. Enligt grundlagen är riksåklagaren (nedan "RÅ") som är Finlands högsta åklagare, chef för åklagarväsendet. RÅ (och biträdande RÅ) utses av republikens president efter förslag från regeringen. Tjänsten innehas fram till pension, och RÅ kan inte avsättas av politiska skäl (RÅ skulle kunna avskedas på grund av allvarligt tjänstefel eller för att ha begått en brottslig handling). RÅ är oberoende i utövandet av sitt yrke och varken regeringen eller någon minister eller myndighet har rätt att ge RÅ instruktioner, förslag eller att utöva påtryckningar mot honom/henne. Justitieministeriet förvaltar åklagarväsendets ekonomiska tillgångar. RÅ lyder under justitieombudsmannens och justitiekanslerns kontroll (se nedan).

37. Det finska åklagarväsendet har sammanlagt 500 anställda, däribland 300 åklagare.

Efter en reform som genomfördes 1997 har åklagarväsendets organisation övergått från ett trenivåsystem till ett tvånivåsystem: Riksåklagaren – lokala åklagarämbeten. Riksåklagarväsendet är en del av riksåklagarämbetet. Det finns 12 statsåklagare som har befogenhet att verka var som helst i landet och arbeta med fall som är svåra, av rikstäckande eller internationell omfattning eller som har dragit till sig särskild uppmärksamhet från

allmänheten. De handhar också fall som Hovrätten undesöker som första instans, däribland fall som handlar om brott i tjänsten som begåtts av höga tjänstemän.

Två ytterligare statsåklagartjänster har inrättats för att hantera ekonomiska brott, däribland korruption.

38. De lokala åklagarämbetena består av 78 lokala enheter (77+ Ålands åklagarämbete) med 288 häradsåklagare. Den organisatoriska strukturen påverkar inte åklagarnas oberoende. Varje enhet förhandlar årligen med riksåklagarämbetet om budgetfördelningen och vilka resultat som ska nås. De flesta av dessa enheter tillhör ett gemensamt verksamhetsområde, inom vilket de ger varandra stöd och bistånd. 24 häradsåklagare är specialiserade på ekonomiska brott, däribland korruption: tio av dem i Helsingfors och de övriga i olika härader runt om i Finland. Riksåklagarämbetet ansvarar för att välja och utbilda häradsåklagare samt för deras karriär.

39. Utredningar i samband med allvarliga brott som är av vidare nationell betydelse eller med täckning eller kopplingar utomlands ansvarar centralkriminalpolisen för. Grova mutbrott faller under dessa kategorier. Centralkriminalpolisen har också skyldighet att informera åklagaren om fall som är under utredning för att göra det möjligt för honom/henne att bedöma om det krävs ytterligare utredningsåtgärder innan åtal kan väckas. I fall då den misstänkte är polis leds utredningen av åklagaren.

40. Behörig åklagare (statsåklagare eller häradsåklagare) är ansvarig för att fatta beslut om huruvida utredningen är tillräcklig och huruvida de bevis som tagits fram är tillräckliga för att väcka åtal eller ej. När förundersökningen har fullföljts måste åklagaren välja mellan att väcka åtal eller överge processen, men åklagarens makt är inte obegränsad. Åklagaren är skyldig att gå vidare med fallet såvida inte bevisen verkar otillräckliga eller några bitar av brottet fattas. Åklagaren måste i det skedet fastställa om det handlar om ett prima facie-fall i ljuset av alla tillgängliga bevis, oavsett om bevisen talar för eller emot den misstänkte. Om åklagaren kommer fram till att den misstänkte är oskyldig måste han/hon avvisa åtalet.

41. De finska åklagarna har inte rätt till att bedriva förhandling om erkännande eller liknande arrangemang med den svarande. 1991 fick åklagarna dock befogenhet att avsluta fallet utan rättegång i fall av ringa betydelse, med unga lagbrytare, om åtalet är orimligt eller på grund av förekomsten av andra åtal eller domar mot den misstänkte som skulle göra ett nytt åtal meningslöst.

42. RÅ har rätt att ta över åtalet i samband med ett brottmål. I praktiken görs detta dock endast i mycket exceptionella fall. RÅ har också rätt att styra över de beslut som fattas av enskilda allmänna åklagare. Alla har rätt att hos RÅ överklaga beslut fattade av vilken åklagare som helst. Om åklagaren beslutar sig för att inte gå vidare med ett fall har målsägaren sekundär rätt att väcka åtal.

43. Vid åklagarväsendet inte finns några särskilda åklagare som är ansvariga för korruptionsbrott, även om korruptionsfall vanligtvis åligger särskilda åklagare som hanterar ekonomisk brottslighet. Inga regelbundna möten mellan åklagare och polis hålls vid korruption eller korruptionsbrott. Åklagare får inga rapporter från statsrevisorerna eller rapporter upprättade av lokala revisorer. Klagomål rörande anbudsförfaranden lämnas inte vidare till åklagaren.

44. Riksåklagaren är ansvarig för utbildningen av åklagare. Det finns inga särskilda kurser som behandlar korruption eller typologier för korruption för åklagare i Finland. Ett tvådagarsseminarium anordnades dock år 2000, som tog upp frågor som rör korruption. Vanligtvis hanteras korruption i samband med ekonomisk brottslighet i allmänhet. Vissa utbildningar hålls gemensamt av tullen, polisen och åklagarväsendet. Domarnas utbildning ligger på justitieministeriets ansvar.

b4. Andra organ och institutioner

45. Det finns andra myndigheter i Finland som, även om de inte är direkt inblandade i området straffrätt, har en viktig roll i att förebygga och upptäcka korruption. Liknande institutioner finns i

alla länder men deras roll i bekämpandet av korruption varierar från land till land. I Finland är det viktigt att omnämna riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i detta sammanhang. Nedan nämns även Statens arbetsmarknadsverk vid finansministeriet, revisionsmyndigheten och konkurrensverket nedan.

i) Riksdagens justitieombudsman

46. Riksdagens justitieombudsman (nedan "RJ") är en oberoende myndighet som inrättades i Finland år 1919, som ansvarar för översynen av efterlevnaden av lagar samt för implementeringen av grundlagsrättigheter och internationella mänskliga rättigheter i utövandet av officiella och offentliga uppdrag. RJ kan utreda klagomål som han/hon får in eller ingripa på eget initiativ i relevanta fall. GET informerades om att den senare möjligheten sällan används på grund av den tunga arbetsbördan (2 700 klagomål år 1999). RJ kan också göra inspektioner på plats på vilken offentlig myndighet eller institution som helst.

47. RJ har behörighet att skipa rätt över offentliga myndigheter, däribland ministrar, domare, poliser, militära befäl, statstjänstemän, allmänna åklagare, ledamöter i kommunalfullmäktige, socialarbetare, skattetjänstemän och andra statstjänstemän. Han/hon har även behörighet att skipa rätt över cheferna för statligt ägda bolag eller samfund som bedriver offentlig verksamhet och kyrkliga organ.

48. RJ väljs av riksdagen för en fyraårsperiod som kan förnyas. Han/hon bistås av två biträdande justitieombudsmän som också väljs av finska riksdagen. RJ och dennes biträdande ombudsmän måste ha mycket goda juridiska kunskaper. RJ har 40 anställda som är specialiserade inom de olika förvaltningsmässiga grenarna. RJ har också tillgång till ett antal utredningstjänstemän med polisutbildning som bistår honom/henne vid utredningar, samtidigt som han/hon även kan be om hjälp från centralkriminalpolisen. De facto är alla statstjänstemän skyldiga att bistå RJ. RJ finansieras via en självständig budget framröstad av riksdagen som, i enlighet med de uppgifter som delgivits GET, anses som tillräcklig för att fullfölja de uppgifter som åligger honom/henne.

49. RJ kan framföra fall inför domstol om han/hon anser att det finns bevis för att en offentlig myndighet eller statstjänstemannan har begått en lagöverträdelse i tjänsten. Det är dock vanligare att RJ ber polisen om hjälp i sådana fall. Efter det åligger det åklagarväsendet att väcka åtal. RJ har i allmänhet befogenhet att utreda klagomål rörande åklagarens verksamhet även om dessa klagomål i praktiken undersöks av riksåklagaren. Om en åklagare beslutar sig för att inte väcka åtal i ett visst fall har RJ befogenhet att beordra åklagaren att öppna fallet på nytt eller att själv väcka åtal.

50. Vanligare är att RJ om han/hon anser att ett klagomål är grundat ger den offentliga myndigheten eller statstjänstemannen en tillrättavisning för olämpligt beteende eller förfarande. I enlighet med de uppgifter som delgivits GET betraktas en offentlig tillrättavisning från RJ som kritiserar det sätt på vilket en statstjänstemannan agerat i tjänsten i allmänhet som en mycket allvarlig påföljd.

ii) Justitiekanslern

51. Justitiekanslersämbetet (nedan "JKÄ") har funnits sedan 1700-talet, då Finland var en del av det svenska kungariket. JKÄ:s uppgifter har i stort sett förblivit desamma, även om hans/hennes uppdrag som chef för åklagarämbetet överfördes till det nyligen etablerade riksåklagarämbetet i december 1997

52. Numera har JKÄ en ställning som är garanterad enligt grundlagen som oberoende övervakare av regeringens lagenlighet i Finland. Det åligger JKÄ att övervaka att regeringens samt andra offentliga myndigheter och befattningshavares verksamhet är lagenlig. I enlighet med grundlagen är JKÄ ansvarig för att se till att de offentliga myndigheterna, anställda inom statliga företag och andra personer i offentlighetens tjänst följer lagen och fullföljer sina skyldigheter i sitt tjänsteutövande. Detta innefattar översyn av lagenligheten i åklagares och domstolars agerande. JKÄ deltar i regeringssammanträdena för att övervaka att de rättsliga

processerna samt gällande lagstiftning efterlevs till fullo. I övervakningen av de statliga myndigheternas laglighet ingår att övervaka att lagen följs av republikens president, regeringen och de olika ministerierna samt att granska domstolarnas domar. I enlighet med lagen om advokater övervakar JKÄ advokaternas verksamhet.

53. JKÄ lyder under statsministerns kansli. Han eller hon tillsätts fram till sin pension av republikens president och bistås av en biträdande justitiekansler. Han eller hon ska ha utmärkta lagkunskaper (Finlands grundlag, paragraf 69). 34 tjänstemän arbetar på JKÄ:s kansli.

JKÄ förhandlar om kansliets årliga budget med finansministeriet.

54. JKÄ och RJ har väldigt lika uppgifter i att se till att offentliga myndigheter, statstjänstemän och

anställda inom offentliga samfund samt andra personer i offentlighetens tjänst följer lagen och uppfyller sina åtaganden i sitt tjänsteövande. Det finns historiska skäl till att dessa två organ, som har väldigt lika uppgifter, uppgifter som nästan är identiska på vissa områden, existerar. Uppgiftsfördelningen mellan JKÄ och RJ finns beskrivna i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Man förklarade för GET att det även i praktiken finns en överenskommen arbetsfördelning mellan de båda institutionerna.

55. JKÄ och RJ kan fungera som specialåklagare i fall då myndigheter eller statstjänstemän anklagas för korruption eller andra typer av tjänstefel. De har också befogenhet att granska allmänna åklagares arbete, bland annat åklagarnas maktutövning. Sedan den reform som infördes 1997 överförs dock många av de klagomål som JKÄ får in mot åklagare till RÅ. JKÄ har också befogenhet att ge en anmärkning till den myndighet eller det organ som har utfört sitt uppdrag på ett olämpligt sätt.

56. 1998 fick JKÄ in 207 klagomål rörande rättsliga förfaranden. Eftersom den rättsskipande makten enligt grundlagen måste utövas av domstolarna och inskränker sig JKÄ:s övervakningsrätt till att vidta åtgärder vid tydliga fel i förfarandet och vid överträdelser av grundlagsenliga och mänskliga rättigheter.

57. JKÄ kan undersöka ärenden på eget initiativ eller efter klagomål från medborgare. 1999 kom det in 1 200 klagomål till JKÄ. Inga anonyma klagomål tas emot. Alla medborgare som anser att hans eller hennes lagliga rättigheter har överträtts kan komma in med ett klagomål till JKÄ eller RJ. Det medför inga avgifter eller andra kostnader för den klagande. Många klagomål gäller tillgång till offentliga register och hur lång tid förfaranden tar.

iii) Personalavdelningen – finansministeriet

58. Centralstyrningen av personalpolicyn inom statsförvaltningen i Finland åligger personalavdelningen på finansministeriet. Avdelningen är ansvarig för att bland annat ta fram lagstiftning rörande statstjänstemän och därmed också för att se till att dessa bestämmelser garanterar medborgarnas förtroende för den statliga förvaltningens oberoende och objektivitet. Det finns inget särskilt organ i Finland som ansvarar för etik. Som nämns ovan övervakas lagligheten i myndigheternas och statstjänstemännens agerande av JKÄ och RJ.

59. Enligt Finlands grundlag måste respekt för rättstatsprincipen garanteras inom den offentliga förvaltningen liksom god förvaltning och statstjänstemännens ansvarighet för att deras officiella handlingar är lagenliga. Tillträde till tjänster vid statliga myndigheter ges till de mest kvalificerade personerna. Enligt statstjänstemannalagen (kapitel 4, paragraf 15) får en tjänsteman inte fordra, acceptera eller ta emot en ekonomisk eller någon annan förmån, om detta kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten.

Statstjänstemännen på de högsta posterna måste lämna in en redogörelse över andra engagemang (paragraf 8), uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter (paragraf 14) och har begränsade möjligheter att få inneha en bisyssla (paragraf 18). I enlighet med de uppgifter som samlades in av GET görs det inga regelbundna inspektioner för att se till att

dessa redogörelser över andra engagemang är korrekta och det leder inte till några påföljder om man underlåter att leva upp till denna förpliktelse. Alla utlåtanden är offentliga med undantag av de höga tjänstemännens finansiella ställning.

60. Stats tjänstemannalagen innehåller bestämmelser om vilka åtgärder som myndigheten får vidta om en tjänsteman bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt. Dessa åtgärder är följande: skriftlig varning (paragraf 24), avslutande av tjänsteförhållande (paragraf 25 och 33) och avstängning från tjänsteutövning (paragraf 40). Personalhanteringen är decentraliserad i Finland. Även om de disciplinära åtgärderna har försvunnit, är det upp till varje instans att utdöma påföljd. Förvaltningsmyndigheterna är inte förpliktade att rapportera korruptionsfall till polis eller åklagare.

61. Personalavdelningen vid finansministeriet har genomfört en studie över etik inom statsförvaltningen som offentliggjorts i år. På grundval av denna studie kommer en del ytterligare åtgärder att vidtas för att främja hög etik bland tjänstemännen inom statsförvaltningen.

12

iv) Revisionsmyndigheter

62. I Finland antar riksdagen budgeten och utövar översyn av statens finansiella förvaltning och genomförandet av statsbudgeten. I praktiken utförs denna uppgift av statsrevisorerna, som lämnar in en årsberättelse till riksdagen om förvaltningen av och hur det ligger till med de offentliga medlen. Riksrevisorerna har rätt att få nödvändig information och räkenskaper från myndigheterna. Medborgarna kan också lämna in klagomål till riksrevisorerna med åberopande om felaktig användning av offentliga medel.

63. Statens revisionsverk (nedan "SRV") har till uppgift att granska och övervaka Statsrådet och ministerierna samt deras underlydande administrativa enheter, medel utanför budgeten, statliga företag, statsägda företag, mottagare av statliga bidrag och parter som administrerar överföringen av medel mellan Finland och Europeiska unionen samt parter som använder dessa medel. SRV lyder under finansministeriet och kontrollerar att skötseln av statens finanser sker på en lagenligt och korrekt sätt samt i enlighet med budgeten.

SRV upprättar en årsberättelse som skickas ut till regeringen, statsrevisorerna och finansministeriet. SRV har 150 anställda och granskar räkenskaperna hos över 100 organ och instanser varje år. Även om huvudfokus är på bokföring kan SRV också kontrollera vissa särskilda förfaranden, som till exempel offentliga anbuds förfaranden. Om omfattande eller betydande oegentligheter i hanteringen av medlen eller i förfarandena upptäcks kan statsrevisorerna rapportera detta till polisen.

64. 30 procent av de offentliga myndigheterna har också inrättat en intern revision som övervakar det interna kontrollsystemet. Det interna kontrollsystemet består av alla de policyer och förfaranden som antagits av ledningen för en enhet för att bistå dem i att nå ledningens mål att säkerställa att, så långt som möjligt, på ett överskådligt och effektivt sätt utöva verksamheten, däribland att ta hänsyn till ledningspolicyen, skydda tillgångar, förebygga och upptäcka bedrägeri och fel, att redovisningsdokumenten är korrekta och fullständiga samt att tillförlitlig finansiell information tas fram i rätt tid. Interna revisorer kan rapportera allvarliga oegentligheter till polisen.

v) Revision av räkenskapshandlingar hos privata företag och instanser

65. I enlighet med revisionslagen är alla registrerade samfund och stiftelser skyldiga att utse en revisor som kontrollerar de årliga räkenskaperna. Små företag är inte undantagna detta krav.

Revisionens främsta syfte är enligt lagen att bekräfta att de årliga räkenskaperna presenteras i enlighet med lagen och bekräfta att administrationen har skett på ett lagligt sätt. I enlighet med revisionslagen är en revisor skyldig att iaktta god revisions sed. Det innebär att revisorn måste följa lagen och andra bestämmelser. Om en partner eller en medlem, styrelseordföranden eller vice styrelseordföranden eller tillsynsorganet, verkställande direktören eller någon annan

ansvarig person är skyldig till försummelse, vilket kan leda till skadeståndsskyldighet eller någon annan skadeståndsskyldighet eller överträdelse mot lagen, bolagsordningen eller stiftelseurkunden måste revisorn göra en notering om detta i revisionsrapporten. Revisionsrapporten är en offentlig handling.

vi) Auktorisering och övervakning av revisorer

66. Det finns två typer av auktoriserade revisorer i Finland, närmare bestämt CGR-revisorer (av centralhandelskammaren godkänd revisor) och GRM-revisor (av handelskammaren godkänd revisor), det vill säga en revisor som är godkänd av en av de 21 regionala handelskammarna i Finland. I enlighet med revisionslagen ska centralhandelskammarens revisionsnämnd (TILA) som auktorisera revisorer och revisionsbyråer och anordna revisorsexamen för båda typerna av revisorer. Centralhandelskammarens revisionsnämnd ska övervaka och vidta lämpliga åtgärder för att se till att revisorerna och revisionsbyråerna som de auktoriserar upprätthåller de kunskaper och andra kvalifikationer som krävs för auktoriseringen och att de följer revisionslagen och andra bestämmelser i kraft av denna. Bestämmelserna rörande uppgifterna för centralhandelskammarens revisionsnämnd gäller också skyldigheten för revisionskommittéer vid regionala handelskammare att övervaka de revisorer som är auktoriserade av handelskammaren i dess verksamhetsområde.

67. Centralhandelskammarens revisionsnämnd granskar årligen de rapporter och handlingar som man får in av de auktoriserade revisorerna och revisionsbyråerna i syfte att övervaka att de revisorer och revisionsbyråer som är auktoriserade av revisionsnämnden fortfarande har de erforderliga kunskaper och andra kvalifikationer som krävs för auktoriseringen. Syftet med tillsynen är också att kontrollera att de auktoriserade revisorerna och revisionsbyråerna följer revisionslagen och andra bestämmelser i kraft av denna.

68. Inom handels- och industriministeriet finns statens revisionsnämnd som ger instruktioner och utlåtanden från revisionslagen och förordningar baserade på denna. Statens revisionsnämnd lämnar också förslag och motioner rörande utvecklingen för revisionsbestämmelserna och har hand om de allmänna riktlinjerna och utvecklingen för samt övervakningen av revisionsverksamheten. Statens revisionsnämnd fattar även beslut i fall då en revisor överklagar ett beslut som fattats av centralhandelskammarens revisionsnämnd.

69. Alla dessa organ är oberoende och deras medlemmar och sekreterare har på många sätt samma ansvar och skyldigheter som statstjänstemän.

vii) Konkurrensverket

70. I Finland finns det ett konkurrensverk som upprättades i enlighet med lagen om konkurrensverket (711/1988), som ansvarar för att undersöka förutsättningarna och begränsningarna för konkurrensen genom att eliminera skadliga effekter av konkurrensbegränsningar och ta initiativ för att främja konkurrensen och ta bort begränsande lagar och system. Finlands konkurrensverk lyder under handels- och industriministeriet. Om myndigheten får kännedom om förbjudna verksamheter ska konkurrensrådet, på konkurrensverkets framställan, införa sanktioner på upp till tio procent av årsomsättningen för det berörda företaget.

71. Minst två statstjänstemän från konkurrensverket närvarar alltid vid kontakter och möten med instanser som är föremål för inspektion av verket. Det beror, åtminstone delvis, på att man måste undvika misstankar om korrupktion. Dessutom undertecknas konkurrensverkets beslut alltid av två statstjänstemän för att undvika misstankar om otillbörlig påverkan.

72. Finlands konkurrensråd handhar och fattar beslut i frågor som omfattas av dess rättsliga behörighet i enlighet med lagen om konkurrensbegränsningar och lagen om offentlig upphandling, i synnerhet överklaganden av konkurrensverkets beslut. Lagen om konkurrensrådet (481/1992) och förordning 485 från samma år tillhandahåller regler som styr upptagande av fall inför konkurrensrådet och efterföljande förfarande. Konkurrensrådet utreder

årligen omkring 200 fall. Enligt de uppgifter som delgivits GET har inte konkurrensrådet haft tillfälle att undersöka något fall av korruption.

73. Inga särskilda riktlinjer har upprättats i Finland för statstjänstemän i hanteringen av personalfrågor, offentlig upphandling, bidrag, skatteärenden och andra sektorer som är särskilt sårbara för korruption eller för revisions- och konkurrensmyndigheter samt tjänstemän när det gäller hur man upptäcker korruption som företeelse eller om det förfarande som följer på upptäckt av ett korruptionsfall. Det finns ingen allmän förpliktelse att rapportera misstankar om korruption till polis eller åklagare.

c. Immunitet från utredning, åtal och dom i samband med korruptionsbrott.

74. Följande myndigheter i Finland åtnjuter immunitet:

75. Republikens president kan endast åtalas för högförräderi eller för brott mot mänskligheten. Man kan endast väcka åtal mot presidenten om JKÅ, RJ eller regeringen anser att presidenten är skyldig till något av ovan nämnda brott. Dessutom väcker riksåklagaren endast åtal om riksdagen är godkänner detta med tre fjärdedels majoritet.

76. Regeringsmedlemmarna kan åtalas för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen, däribland för korruption, efter ett beslut i riksdagen. En utredning kan initieras av grundlagskommittén på kommitténs eget initiativ eller efter anmälan från JKÅ eller RJ eller en ansökan undertecknad av 10 riksdagsledamöter eller på en annan riksdagskommittés begäran. Ett beslut om att väcka åtal kan endast fattas om regeringsmedlemmen avsiktligt eller genom allvarlig försummelse väsentligen har överträtt sina befogenheter som minister eller på annat sätt handlat olagligt i tjänsten. Det är då upp till RÅ att framföra fallet inför riksätten. Regeringsmedlemmar kan åtalas precis som vilka andra medborgare som helst inför vanlig domstol för brott som begås utanför tjänsten.

77. JKÅ och RJ. Förfarandet är, mutatis mutandis, detsamma som för regeringsmedlemmar, enligt det som beskrivs ovan. Det finns dock inga förbehåll när det gäller att väcka åtal mot dem på det sätt som är fallet med ministrarna.

78. Riksdagsledamöter kan inte åtalas för sina åsikter som yttrats i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende. Riksdagen kan med fem sjättedels majoritet godkänna att en ledamot åtalas för sina åsikter i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende (paragraf 30 i grundlagen).

79. Riksdagsledamöter åtnjuter inte immunitet mot åtal för eventuella brott de begår. Riksdagsledamöter kan emellertid inte, utan riksdagens samtycke, anhållas eller häktas före rättegång om inte ledamoten misstänks vara skyldig till ett brott för vilket det lindrigaste straffet är fängelse i minst sex månader. I det senare fallet måste riksdagens talman genast underrättas om anhållan eller häktningen.

80. Korruption bland riksdagsledamöter är inte ett brott i Finland. En kriminalisering av detta beteende är dock under beredning inom ramen för implementeringen av Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, som undertecknats av Finland.

81. Utländska diplomater i Finland åtnjuter diplomatisk immunitet. Om en utländsk diplomat misstänks för att ha gjort sig skyldig till ett korruptionsbrott i Finland tar finska myndigheter upp ärendet med myndigheterna i det land som ärendet gäller. Inget sådant fall har någonsin uppkommit.

82. Om en finsk diplomat misstänks för bestickning i det land där han/hon var utstationerad kan finska myndigheterna överväga möjligheten att lyfta hans/hennes diplomatiska immunitet. Diplomaten i fråga skulle också kunna åtalas i Finland för de brott som han/hon begått utomlands, även om en arresteringsorder från RÅ skulle krävas för detta.

III. ANALYS

a. En policy för förebyggande av korruption

83. Väldigt få fall av korruption har rapporterats, upptäckts eller hittats under de senaste åren i Finland. Det var därför föga förvånande för GET att det inte finns någon särskild organisation

med uppgift att undersöka och väcka åtal i korruptionsbrott. GET insåg att även om korruption anses som ett allvarligt brott är det inte en viktig samhällsfråga i Finland. Detta verkar främst bero på att det finska samhället är mycket genomsynligt. Grundlagen och lagen ger, i princip, alla medborgare rätt att få tillgång till alla handlingar som hanteras av vilken offentlig myndighet, kommun och statligt ägt företag som helst.

Denna rättighet gör det möjligt för enskilda medborgare och media att granska offentliga handlingar, korrespondens och register och kolla upp varje enskilt beslut som fattats av en offentlig myndighet. Dessutom är samtliga revisionsrapporter från privata företag offentliga.

84. Utöver vanliga polis- och åklagartjänster som ansvarar för att upptäcka, utreda och väcka åtal i samband med korruptionsbrott har RJ och JKÄ i Finland, i GET:s ögon, en avgörande roll när det gäller att granska och övervaka offentliga myndigheters verksamhet. Medborgarna har fri tillgång till båda dessa institutioner och kan komma in med klagomål om oegentligheter eller vanstyre i hanteringen av offentliga angelägenheter. Det gör det möjligt för JKÄ och RJ att ha ständig kontakt med den vardagliga verkligheten inom offentlig förvaltning och omedelbart få in rapporter om eventuella oegentligheter, missbruk eller olagliga handlingar som begås av statstjänstemän. GET kunde nöjt konstatera att ett sådant system, kombinerat med en allmän genomsynlighet, ger goda förutsättningar för en effektiv, nära och omedelbar granskning av alla offentliga myndigheters ageranden och försummelser och därmed på ett kraftfullt sätt har en avskräckande inverkan på korruption.

85. Enligt GET:s mening hittar man en annan skyddsmekanism för att förebygga och avslöja korrupta verksamheter i det mycket välutvecklade revisionssystemet som fungerar på flera nivåer, såväl inom den offentliga sektorn som den kommersiella.

86. Samtidigt ansåg GET att det stora förtroendet för myndigheter och samhället inom den offentliga förvaltningen i Finland samt för att myndigheter och statstjänstemän uppträder etiskt kan ha försvagat den allmänna medvetenheten om korruption, vilket skulle kunna förhindra att man rapporterar misstankar om korrupta handlingar. Det skulle också kunna hindra polisen och andra instanser som upprätthåller lag och ordning från att medvetet leta efter spår av korrupt verksamhet inom den privata sektorn eller näringslivssektorn, i synnerhet vid samröre med statstjänstemän.

87. GET påminde om svårigheten att upptäcka korruption eftersom det är en typ av brottslig verksamhet som per definition är mycket hemlighetsfull och tystlåten. Rapporteringen om brottet kan knappast komma från offret eftersom det oftast inte finns något enskild definierbart offer eller för att de som särskilt har lidit skada troligtvis inte känner till förekomsten av underliggande korruption. Å andra sidan har inga av de personer som är inblandade i en korruptionspakt något som helst intresse i att avslöja detta eftersom de då skulle riskera åtal och bestraffning.

88. Den försvagade allmänna medvetenheten samt bristen på riktlinjer och utbildning i korruptionsfrågor bland statstjänstemän inom vissa centrala områden kan verka hämmande på rapporteringen av misstankar om korruption, vilket kan innebära att komplicerade och sofistikerade korrupta verksamheter förblir oupptäckta, i synnerhet sådana som förekommer i sammanhang av vissa internationella affärstransaktioner. I och med att Finland är helt integrerat i den internationella ekonomin ansåg GET att det finska systemet var exponerat för korrupta verksamheter, i synnerhet inom den privata sektorn, speciellt i kontakter med suspekta kommersiella företag från andra länder. Riskerna för att dessa verksamheter även drabbar Finland kunde inte uteslutas.

89. Därför kom GET med rekommendationen att öka statstjänstemännens medvetenhet, i synnerhet bland dem som rimligen i högre grad kommer i kontakt med korrupta verksamheter, om vikten av att förbli uppmärksam, rapportera allvarliga misstankar om korruption i enlighet med överenskomna förfaringssätt och bistå instanser som upprätthåller lag och ordning i deras ansträngningar att upptäcka korruptionsbrott.

b. Institutioner, organ och institutioner som arbetar med att förebygga, utreda, åtala och döma i korruptionsbrott.

90. GET noterade avsaknaden av specialenheter inom polis- och åklagarmyndigheter för hantering av korruptionsfall. Den begränsade förekomsten av korruption i Finland gör det inte motiverat att upprätta komplexa och kostsamma nya specialstrukturer. GET påminde dock om att utan organ eller personer med tillräckliga kunskaper, utbildning och expertis skulle det inte finnas något effektivt skydd mot denna farliga och dolda typ av brottslighet. Med tanke på detta glädde sig GET åt att höra att man främjar en trend mot en högre grad av specialisering av åklagare och att särskilda nyckelåklagare skulle tillsättas för att hantera särskilda typer av brottslighet, däribland en nyckelåklagare inom korruption. I detta avseende noterade man att 22 ytterligare åklagare specialiserade på ekonomisk brottslighet, däribland korruption, skulle utses – två av dem för att hantera korruptionsfall inom åklagarväsendet. GET ansåg att detta var i linje med kraven i GPC 6 och den straffrättsliga konventionen om korruption. Man rekommenderade därför att processen skulle följas upp och intensifieras genom att tidigt tillsätta åklagare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet, däribland korruption, och en nyckelåklagare som särskilt skulle hantera korruption.

91. Den erfarenhet som åklagarna skaffade sig genom att driva fall av ekonomisk brottslighet i domstolarna bör tas med redan tidigt i utredningar av korruptionsfall. I Finland ligger det på åklagarens ansvar att besluta om huruvida åtal ska väckas i ljuset av de bevis som finns. Det är också hans/hennes ansvar att ta fram bevis mot den svarande inför rätten bortom varje rimligt tvivel. Dessutom kan utredningar av vissa korruptionsbrott vara en komplicerad och svår process. Åklagaren kan inte enbart bidra med allmän erfarenhet av att dra fall inför rätta till utredningen utan även detaljerade kunskaper inom alla rättsliga områden: civilrätt, handelsrätt, bolagsrätt, skatterätt och offentlig rätt, vilket gör det lättare att leda utredningen. Med tanke på ovanstående ansåg GET att även om polisen oberoende kan utföra uppgifter utan påtryckningar utifrån, bör åklagarna i praktiken vara djupare involverade i inriktningen på utredningarna och ge konkreta och direkta instruktioner till polisen om de undersökningsåtgärder som krävs för att säkerställa ett framgångsrikt åtal.

92. GET rekommenderade att man skulle anordna särskild utbildning för åklagare som arbetar med korruption och andra brott kopplade till korruption, i synnerhet i typologierna för denna typ av brottslighet, planering av lagstiftning och förfaranden vid offentlig upphandling. Regionala utbildningstillfällen då statliga och lokala myndigheter och tjänstemän samt åklagare träffas bör också anordnas.

93. Förvaltningsmyndigheterna, polisen och åklagarna bör fastställa samarbetsmekanismer för kampen mot korruption. GET rekommenderade upprättandet av en lätt struktur för utbyte av information och praxis i vilken riksåklagarämbetet, polisen, statsrevisionen, lokala myndigheters revisorer, offentliga upphandlingsmyndigheter och skattemyndigheterna skulle delta. En sådan mekanism skulle kunna identifiera de förfaranden och verksamheter som är mest sårbara inför korruption samt vilka förebyggande åtgärder som skulle kunna spridas inom den offentliga förvaltningen i Finland.

c. Informationskällor

94. GET noterade att det finska systemet förlitade sig på rapporter från medborgare, media och aktörer inom det offentliga systemet. Enligt GET:s uppfattning är det finska systemet välorganiserat och väl rustat för att hantera korruptionsfall om ett korrupt beteende avslöjas eller rapporteras.

De instanser som upprätthåller lag och ordning använder sig emellertid inte ofta av förebyggande åtgärder för att särskilt upptäcka korrupta verksamheter utan att det kommit in en rapport om det. GET påminde därför om att korruption är en företeelse som inte finns så länge den inte upptäcks. Det vore rimligt att anta att fler fall av korrupta verksamheter skulle komma

upp till ytan om de instanser som upprätthåller lag och ordning på ett mer systematiskt sätt antog en förebyggande ansats för att upptäcka och utreda denna typ av brottslighet.

95. GET underströk att erfarenheter från andra länder visar att vissa typer av brottslighet till stor del förblir oupptäckta fram till dess att man gör medvetna satsningar på att utöka sökandet efter tvivelaktiga handlingar förknippade med brotten. I detta sammanhang noterade GET att antalet rapporter om tvivelaktiga transaktioner vid den centrala för utredning av penningtvätt som nyligen upprättats i Finland hade ökat. Samtidigt konstaterade GET att det inte fanns några specialiserade enheter eller poliser som är specialiserade på korruptionsfrågor.

96. Därför rekommenderade GET i allmänhet att korruptionsbrott skulle inkluderas i fallen av "vidare nationell betydelse" i syfte att låta centralkriminalpolisen göra utredningen av detta (se paragraf 18 ovan). Det rekommenderas också att en eller flera poliser specialiserar sig på förebyggande utredningar av korruptionsfall och får specialutbildning i typologier, profileringar och riskbedömning.

97. GET ansåg även att det skulle vara bra att anordna ett system som möjliggör en centralisering och hantering av information från olika källor som skulle kunna leda till upptäckt av korruption. Särskilda åklagar- eller polisenheter bör upprättas som tar emot rapporter om misstankar om anbudskarteller, klagomål om oriktiga förfaranden vid anbuds förfaranden, rapporter från statsrevisorer och lokala revisorer innan de offentliggörs, rapporter från skattemyndigheter om tvivelaktiga utgiftsdeklarationer, rapporter från konkurrensmyndigheter.

98. GET kunde också nöjt konstatera att man höll på att förbereda lagstiftning för att förbättra vittnesskyddet. Även om de rapporterade fallen av korruption i Finland inte verkade vara kopplade till organiserad brottslighet underströk GET vikten av att ge ett tillräckligt skydd åt bevis- och informationskällorna i kampen mot korruption, som är en hemlig typ av brott som är svår att upptäcka. Man gav därför rekommendationen att gå vidare med satsningarna på att upprätta ett lämpligt system för vittnesskydd och skydd för dem som samarbetar med rättsväsendet.

99. GET informerades om att man i Finland kunde använda sig av telefonavlyssning med rättsligt tillstånd och under vissa förutsättningar i utredningar av allvarliga brott. Korruption ingår dock inte i listan över sådana brott. Gruppen noterade också att bristen på lämplig rättslig grund hämmade användningen av underrättelseoperationer, som kan vara särskilt användbara för att upptäcka korruptionsbrott. Därför rekommenderade GET att man skulle inkludera korruption i listan över allvarliga brott genom att möjliggöra användningen av telefonavlyssning och andra särskilda undersökningsmetoder.

d. Immunitet

100. GET kunde nöjt konstatera att man höll på att förbereda ny lagstiftning och att denna sannolikt skulle antas inom kort, vilket skulle innebära en ny brottsrubricering rörande bestickning av riksdagsledamöter.

101. GET observerade att riksdagsledamöter inte kunde åtalas för sina åsikter eller sitt beteende i beaktandet av en fråga, även om riksdagen med fem sjättedelars majoritet kunde godkänna att en riksdagsledamot åtalas för sina åsikter eller för sitt beteende i detta fall. Riksdagsledamöter som misstänks för att ha begått ett brott åtnjuter inte immunitet och kan åtalas som vilka andra medborgare som helst, men kan dock inte anhållas eller häktas för mindre allvarliga brott såvida inte detta godkänns av riksdagen. GET konstaterade med tillfredsställelse att i de fall då riksdagsledamöter begår allvarligare brott

– det vill säga brott för vilka det lindrigaste straffet är fängelse i mer än sex månader – fanns det inga restriktioner vad beträffade anhållan eller häktning av riksdagsledamöten bortsett från förpliktelsen att informera riksdagens talman. Under dessa omständigheter ansåg GET att detta var i linje med kraven i GPC 6.

102. Å andra sidan noterade GET att regeringsmedlemmarna kunde dras inför riksdomstolen för lagstridigt förfarande i ämbetsutövningen, däribland korruption, efter ett beslut om detta i riksdagen efter en utredning av grundlagskommittén. Endast riksdagskommittéer, däribland

grundlagskommittén, JKÄ, RJ eller tio riksdagsledamöter hade rätt att sätta igång utredningen. Enligt GET innebär detta att det skulle vara en mycket svår uppgift att väcka åtal för korruption mot en regeringsmedlem. Genom att undandra den åklagare som är ansvarig för fallet makten att begära att en utredning inleds skulle kunna utgöra ett hinder mot att rättssystemet fungerar som det ska. Dessutom skulle riksdagskommittén, som per definition är ett politiskt organ, kunna påverkas av politiska hänsynstaganden i sitt arbete. Med tanke på detta noterade GET att Finland bör utreda möjligheten att utesluta korrupta handlingar från den immunitet som åtnjuts av regeringsmedlemmarna eller alternativt förenkla förfarandet för att lyfta deras immunitet och på så sätt underlätta rättsskipningen i de fall då regeringsmedlemmarna misstänks för att ha begått korruptionsbrott i tjänsten. När man drog denna slutsats tog GET hänsyn till den låga nivån av korruption i Finland och det faktum att det inte fanns något som tydde på att det system som beskrivs ovan skulle ha hindrat någon minister från att förhöras eller åtalas för korruptionsbrott.

IV. SLUTSATSER

103. Finland är en av de medlemmar i GRECO som är minst drabbade av korruption. Den genomsynlighet och öppenhet som präglar det finska samhället, den kontroll som utövas av medborgare och media av hanteringen av offentliga angelägenheter har en kraftigt avskräckande effekt på korruption. En hög allmän moral och ett tillräckligt effektivt system för intern och extern kontroll är också en del av förklaringen till den mycket låga förekomsten av fall av korruption som hittats i Finland. GET fick ett mycket positivt intryck av RJ:s och JKÄ:s roll i att på ett effektivt sätt övervaka att den offentliga förvaltningens samt de statligt ägda företagens verksamhet sker på ett lagligt sätt. Den enkla, kostnadsfria tillgången till RJ och JKÄ gör det lättare för allmänheten att vara delaktiga i kontrollen av utövandet av offentliga uppgifter.

104. Polisen och åklagarväsendet är, enligt GET:s mening, välorganiserade, välutrustade och har den personal som krävs för att ta itu med normala korruptionsfall som kommer till deras kännedom. GET kunde med tillfredsställelse konstatera att i synnerhet brottsutredningar utförs helt oberoende och objektivt av poliser, utan yttre eller hierarkiska påtryckningar. Man konstaterade också att åklagarna var fullt ansvariga för att besluta om huruvida åtal skulle väckas i ljuset av de bevis som lagts fram och det som talar för eller emot fallet. GET drog slutsatsen att det finska systemet på det stora hela fungerar väl och effektivt mot korruption.

105. Trots denna allmänt positiva slutsats noterade GET att den allmänna tilltron till det finska systemet skulle kunna försvaga den allmänna medvetenheten om farorna för korruption, vilket även skulle kunna påverka ett land som Finland som är helt integrerat i den globala ekonomin. Tjänstemän som är anställda inom sårbara sektorer eller som rimligen i högre grad kommer i kontakt med korrupta verksamheter varken varnas eller utbildas i behovet av att aktivt vara uppmärksam på korrupta verksamheter, rapportera misstänkta fall och samarbeta med instanser som upprätthåller lag och ordning. Varken polisen eller åklagarväsendet har några specialiserade enheter eller personer som hanterar komplicerade fall av korruption. Systemet är i hög grad beroende av rapportering och förebyggande undersökningar utförs sällan. Dessutom skulle en bättre integrering i praktiken av det arbete som utförs av polisen och åklagaren i förundersökningsskedet förbättra kvaliteten på de upptagna bevisen och för effektiviteten i förfarandet.

106. Med tanke på ovanstående gav GRECO Finland följande rekommendationer:

i) att öka statstjänstemännens medvetenhet, i synnerhet bland dem som rimligen i högre grad kommer i kontakt med korrupta verksamheter, om vikten av att förbli uppmärksam, rapportera misstankar om korruption i enlighet med överenskomna förfaringssätt och bistå instanser som upprätthåller lag och ordning i deras ansträngningar att upptäcka korruptionsbrott;

- ii) att följa upp och intensifiera processen av specialisering för åklagare genom att tidigt tillsätta åklagare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet, däribland korruption, och en nyckelåklagare som särskilt hanterar korruption, oavsett i vilket sammanhang;
 - iii) att systematiskt hantera korruptionsfall som fall av "vidare nationell betydelse" i syfte att låta centralkriminalpolisen göra utredningen av detta, genom att låta en eller flera poliser från kriminalunderrättelsetjänsten specialisera sig på förebyggande undersökningar av korruptionsfall och ge dem specialutbildning i typologier, profileringar och riskbedömning i samband med korruptionsbrott;
 - iv) att anordna ett system som möjliggör en centralisering och hantering av information från olika källor som skulle kunna leda till upptäckt av korruption, i synnerhet särskilda rapporter om misstankar om anbudskarteller, klagomål om oriktiga förfaranden vid anbudsförfaranden, rapporter från statsrevisorer och lokala revisorer, rapporter från skattemyndigheter om tvivelaktiga utgiftsdeklarationer, rapporter från konkurrensmyndigheter;
 - v) upprättandet av en lätt struktur för utbyte av information och praxis i vilken riksåklagarämbetet, polisen, statsrevisionen, lokala myndigheters revisorer, offentliga upphandlingsmyndigheter och skattemyndigheterna skulle delta; en sådan mekanism skulle kunna identifiera de förfaranden och verksamheter som är mest sårbara inför korruption samt vilka förebyggande åtgärder som skulle kunna spridas inom den offentliga förvaltningen i Finland;
 - vi) att anordna särskild utbildning för åklagare som arbetar med korruption och andra brott kopplade till korruption, i synnerhet typologierna för denna typ av brottslighet, planering av lagstiftning och förfaranden vid offentlig upphandling liksom att anordna regionala utbildningstillfällen då lokala myndigheter och tjänstemän samt åklagare träffas.
 - vii) att förbättra de befintliga åtgärderna för vittnesskydd och skydd av dem som samarbetar med rättvisan;
 - viii) att inkludera korruption i listan över allvarliga brott genom att möjliggöra användningen av telefonavlyssning och andra särskilda utredningsmetoder.
107. Dessutom uppmanar GRECO myndigheterna i Finland att ta de observationer som experterna i den analytiska delen av denna rapport har gjort i beaktande.
108. Slutligen, i enlighet med artikel 30.2 i arbetsordningen, uppmanar GRECO myndigheterna i Finland att presentera en rapport över implementeringen av ovan nämnda rekommendationer före den 31 december 2002.