

Strasbourg, 10 juli 2003

**Offentlig
Greco RC-I (2003) 3E**

Första utvärderingsomgången

Överensstämmelserapport för Finland

Antagen av GRECO vid det 14:e plenarmötet
(Strasbourg, 7–11 juli 2003)

I. INLEDNING

1. GRECO antog utvärderingsrapporten om Finland från första omgången vid det 5:e plenarmötet (11–15 juni 2001). Denna rapport (Greco Eval I Rep (2000) 4E) publicerades av GRECO efter de finska myndigheternas godkännande den 15 juni 2001.

2. I enlighet med regel 30.2 i GRECO:s arbetsordning lämnade myndigheterna i Finland in sin lägesrapport (RS-rapport) om de åtgärder som vidtagits för att följa rekommendationerna den 10 mars 2003.

3. Vid det 13:e plenarmötet (24–28 mars 2003) valde GRECO, i enlighet med regel 31.1 i arbetsordningen, ut Grekland och Lettland till att tillhandahålla rapportörer för överensstämmelseförfarandet. Till rapportörer utnämndes Petros KAKALIS från Grekland och Rudolfs KALNINS från Lettland. Rapportörerna bistods av GRECO:s sekretariat i sammanställningen av överensstämmelserapporten (RC-rapporten).

4. RC-rapporten antogs av GRECO efter granskning och debatt i enlighet med regel 31.7 i arbetsordningen vid det 14:e plenarmötet (7–11 juli 2003).

5. Enligt artikel 15 paragraf 6 i GRECO:s stadgar och regel 30.2 i arbetsordningen är målet med RC-rapporten att utvärdera de åtgärder som vidtagits av myndigheterna i Finland och, i den mån det är möjligt, hur effektivt de fullföljt rekommendationerna i utvärderingsrapporten.

II. ANALYS

6. Som en påminnelse utfärdade GRECO åtta rekommendationer till Finland i sin utvärderingsrapport. Efterlevnaden av dessa rekommendationer tas upp nedan.

Rekommendation i.

7. i) GRECO gav 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 misstankar om korruption i enlighet med överenskomna förfaringsätt och bistå instanser som upprätthåller lag och ordning i deras ansträngningar att upptäcka korruptionsbrott.

8. Myndigheterna i Finland har rapporterat att regeringen den 30 augusti 2001 antog en resolution med riktlinjer för personalpolicy inom statlig förvaltning. Dessa riktlinjer har som syfte att utveckla en gemensam verksamhetskultur bland personalen som arbetar inom hela statsförvaltningen, som är grundad på gemensamma värderingar. Denna verksamhetskultur håller på att utvecklas genom regleringar, utbildning och övervakning. Övervakningen av vilken hänsyn som tas till dessa värderingar ska ske inom ramen för den fortlöpande utvärderingsprocessen bland personalen (fastställda mål och uppnådda resultat) som görs av den högre personalen genom hela förvaltningshierarkin. Riktlinjerna berör inte direkt rapportering om misstankar om korruption.

9. Inom detta ramverk lanserades ett projekt inriktat på att bibehålla och främja en hög etik bland tjänstemännen inom statsförvaltningen den 11 september 2002 av finansministeriet. Projektet hade som mål att förstärka gemensamma värderingar och tillämpa dem i det dagliga arbetet. Fem pilotorganisationer har valts ut för att utveckla modeller för god praxis (transport- och kommunikationsministeriet, Lapplands TE-central, Centralkriminalpolisen, Jyväskylä universitet och Brottsförhållningsverket). Dessutom förbereder Statens arbetsmarknadsverk grundläggande normer i form av uppföranderegler baserade på praktiska exempel med det övergripande målet att skapa en ökad medvetenhet om god praxis och statstjänstemännens ansvar. Vidare ska utbildningen för statstjänstemän på högre poster förbättras för att öka medvetenheten om god praxis. Det övergripande målet är att omvandla dessa värderingar till konkreta ledningsverktyg. Olika förvaltningssektorer arbetar med att öka integriteten inom sin administration. Utbildningsseminarier är det medel som oftast används för detta men man håller även diskussioner mellan olika hierarkiska nivåer med det övergripande målet att bekämpa korruption.

10. De finska myndigheterna har rapporterat att det utöver de åtgärder som pågår på statlig nivå även pågår liknande aktiviteter bland myndigheter på lokal nivå. Finlands kommunförbund, som är ansvarigt för korruptionsbekämpande åtgärder på lokal och regional nivå, publicerade redan 1993 etiska riktlinjer för valda tjänstemän och statstjänstemän, "Hyvä kunnallinen hallintotapa: eettiset periaatteet käytännössä"¹. Lagstiftningen för offentlig upphandling finns sedan 1970-talet.

¹(ISBN 951-598-054-2)

För närvarande fokuserar de lokala myndigheterna på att förebygga den "grå ekonomin", vilket innefattar att bekämpa korruption. Kommunerna rekommenderas till exempel att rapportera om misstänkta kontrakt till skattemyndigheterna.

11. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland och kom till slutsatsen att rekommendation i. har implementerats på ett tillfredsställande vis. De finska myndigheterna kan om de vill lämna in uppgifter om slutsatserna/resultaten från pilotprojekten när dessa finns tillgängliga. Rekommendation ii.

12. ii) GRECO gav rekommendationen 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.

13. Myndigheterna i Finland har rapporterat att åklagarväsendet har haft specialiserade åklagare sedan 1997 och nyckelåklagare sedan 2000. Ett av syftena med denna specialisering är att se till att bästa möjliga expertis finns tillgänglig vid hanteringen av vissa brottsfall. När det gäller korruption och därtill relaterad brottslighet är åklagarnas verksamhetsfält ekonomisk brottslighet. För närvarande finns det 24 åklagare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet (inklusive korruption) i Finland.

Två av dem är verksamma som statsåklagare vid riksåklagarämbetet och de andra är häradsåklagare på andra håll i Finland. Fem åklagare är specialiserade på brott som begås i statlig tjänst. En av dem är verksam som statsåklagare vid riksåklagarämbetet och de andra är häradsåklagare. Systemet förbättras ständigt, och man fäster uppmärksamhet vid sådant som en hög nivå av expertis och ett tillräckligt antal specialiserade åklagare för att garantera att det finns tillräcklig expertis vid hanteringen av allvarliga brott. Vidare förs allvarliga korruptionsbrott vanligtvis vidare till ovan nämnda specialiserade åklagare. Korruptionsfall med vidare betydelse för samhället behandlas av statsåklagare vid riksåklagarämbetet. Dessutom lanserades ett "mentorssystem" i början av 2003. Detta system baserat på överföring av kunskaper från erfarna till mindre erfarna åklagare har som mål att förbättra de specialiserade åklagarnas färdigheter.

14. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland (som delvis gäller perioden före utvärderingsbesöket) och drog slutsatsen att rekommendation ii. har implementerats på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendation iii.

15. iii) GRECO gav rekommendationen 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.

16. Myndigheterna i Finland har rapporterat att utredningarna av korruptionsbrott som anses betydande vanligtvis hanteras av centralkriminalpolisen. Korruptionsbrott anses "grova" när de innefattar offentliga personer (d.v.s. politiker och regeringstjänstemän) eller då korruptionsbrottet innefattar stor vinning eller när politiskt beslutsfattande är kopplat till brottet. Vidare har polisstyrkorna i storstäderna, som Helsingfors, Åbo och Tammerfors, den särskilda expertis och de resurser som behövs för att utreda ekonomisk brottslighet inklusive "grova" korruptionsbrott som begås i deras respektive distrikt.

Ansvaret för att utreda korruptionsbrott som är av ringa eller ingen betydelse för samhället ligger främst hos den lokala polisen.

17. Vidare har centralkriminalpolisen det övergripande ansvaret för brottsutredningar på nationell nivå och erbjuder regelbundet utbildningar för åklagare som är specialiserade på ekonomisk brottslighet, även i typologierna för korruption. Utredare på polisavdelningarna i de större städerna upprätthåller och förbättrar ständigt sina expertkunskaper inom korruptionsbrott genom särskilda professionella utbildningar och kunskaperna hos den lokala polisen inom detta område underhålls och förbättras genom kontinuerlig fortbildning. Utöver den regelbundna polisutbildningen har centralkriminalpolisen utbildade representanter från andra förvaltningar. Till exempel i maj 2002 närvarade ett tjugotal personer ansvariga för den interna revisionen på jord- och skogsbruksministeriet vid en session om korruption där deltagarna var ansvariga för övervakning av EU-bidrag. I oktober 2002 föreläste centralkriminalpolisen om brott inom statlig tjänst och brott begångna av anställda inom ett offentligt samfund på ett internt granskningsseminarium. Cirka hundra deltagare från den civila och offentliga sektorn var närvarande. Centralkriminalpolisen och riksåklagarämbetet planerar att anordna fler sådana kurser i början av 2004. De inbjudna deltagarna kommer då att vara befattningshavare inom polisen och åklagarväsendet. Vidare analyserar centralkriminalpolisen regelbundet olika typer av brott, däribland korruption, och upprättar lägesrapporter.

18. De finska myndigheterna har lagt till att korruptionsbrotten är så få i Finland att korruption inte, ur brottsynpunkt, kan anses som ett avgörande samhällsproblem. Därför har man i Finland inte haft något behov av någon särskilt korruptionsbekämpande enhet som är specialiserad på att utreda enbart korruptionsfall. Det faktum att grova korruptionsbrott alltid kan överföras från den lokala polisen till centralkriminalpolisen anses vara ett tillräckligt skydd.

19. GRECO ansåg att Finland har förbättrat specialiseringen hos de delar av polisen som hanterar korruption. Viktiga korruptionsfall hanteras av centralkriminalpolisen och vanliga korruptionsfall i de större städerna av polisavdelningar med särskilda resurser och kompetens. Dessutom tillhandahåller centralkriminalpolisen specialutbildning för poliser/åklagare som hanterar ekonomisk brottslighet (och korruption) och analyserar regelbundet korruption. Med tanke på situationen och med hänsyn till det extremt låga och stabila antalet korruptionsfall ansåg GRECO att de åtgärder som meddelats av Finland för närvarande är acceptabla, även om inte alla korruptionsfall hanteras som fall av "vidare nationell betydelse".

20. GRECO drog slutsatsen att rekommendation iii. har hanterats på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendation iv.

21. GRECO gav rekommendationen 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.

22. Myndigheterna i Finland har meddelat att ett "antikorrupsionsnätverk" etablerades i december 2002 av justitieministeriet. Nätverket (som beskrivs mer i detalj under rekommendation v.) har, utöver ansvaret för internationellt korruptionsbekämpande arbete, även ansvar för samordning och förbättring av korruptionsbekämpande policy i Finland samt för att förbättra förfarandena kring upptäckt, utredning och åtal i samband med korruptionsbrott. Nätverket är ett forum för representanter från mer än 10 olika myndigheter och fem organ från den privata sektorn. Dessutom kommer två specialåklagare som hanterar korruptionsfall som nyligen utsetts att bjudas in som ordinarie experter till nätverket. Nätverket täcker alla aspekter av centraliserad informationsinsamling från olika källor. Alla rapporter som sammanställts av olika myndigheter (t.ex. statsrevisorer och lokala revisorer) publiceras på Internet och finns omedelbart tillgängliga för alla.

23. Vidare meddelade myndigheterna i Finland att man för närvarande inte ser något behov av ytterligare ett specifikt centraliserat system för informationshantering. Man har dock lagt till att i ljuset av myndigheternas prioritering att bekämpa den "gråa ekonomin" utreder regeringen hur man ytterligare kan stärka och utveckla utredningen av korruptionsbrott. Samtidigt utreds även upprättandet av ett nytt system för informationsinsamling rörande korruption.

24. De finska myndigheterna har dessutom meddelat att varje myndighet har skapat sina egna tillvägagångssätt för att sprida information. En webbplats från handels- och industriministeriet rörande offentlig upphandling infördes till exempel 2000. Denna webbplats ger information som beslut från konkurrensrådet rörande offentlig upphandling. Vidare har marknadsdomstolen, som inrättades den 1 mars 2002 (och ersatte konkurrensrådet) också egna webbsidor på justitieministeriets webbplats, som kommer att innehålla avgöranden från domstolen. Dessutom publicerar Finlands konkurrensverk pressmeddelanden på Internet i frågor som hanterats av verket.

25. GRECO välkomnade etablerandet av nätverket, som innefattar "nyckelspelare" i kampen mot korruption. Detta organ ger de medel som behövs för att föra diskussionen vidare och förbättra antikorrupsionsbestämmelserna och -förfarandena. Vidare försäkrade man att den allmänna genomsynligheten hos de offentliga myndigheterna och de beslut som de fattar – via Internet – var till fördel för statliga institutioner och den privata sektorn samt för den bredare allmänheten. Rekommendationen utfärdades dock inte i sammanhang av policyfrågor och förbättrande av förfaranden utan snarare i syfte att göra systemet som upprätthåller lag och ordning mer effektivt (och proaktivt). Det informationssystem som man rapporterade om verkar dock inte ha utvecklats i syfte att samla in och behandla information för att de instanser som upprätthåller lag och ordning ska kunna avslöja särskilda korruptionsfall. Det verkar snarare vara ett system för att optimera genomsynligheten och ge en bra utgångspunkt för nätverkets övergripande mål att förbättra bestämmelser och förfaranden. Följaktligen har man inte till fullo följt denna rekommendation. GRECO noterade dock den finska regeringens föresats att i framtiden etablera ett informationssystem för att förbättra upptäckt av korruption.

26. GRECO konstaterade slutligen att rekommendation iv. delvis hade implementerats.

Rekommendation v.

27. GRECO gav rekommendationen att upprätta en lätt struktur för utbyte av information och praxis i vilken riksåklagarämbetet, polisen, statsrevisionen, lokala revisorer, offentliga upphandlingsmyndigheter och skatteförvaltningen skulle delta; en sådan mekanism skulle kunna identifiera de förfaranden och verksamheter som är mest sårbara inför korruption, kriterier för att upptäcka korrupta verksamheter samt förebyggande åtgärder som skulle kunna spridas inom den offentliga förvaltningen i Finland.

28. Myndigheterna i Finland har meddelat att kontakterna mellan myndigheterna i allmänhet har ökat och att man anordnar särskilda aktiviteter för att utbyta information vid behov, till exempel med statens revisionsverk. Vidare, den 20 december 2002, etablerade justitieministeriet antikorrupsionsnätverket för att uppfylla rekommendation v. Detta samarbetsnätverk är ansvarigt för:

i) att följa sammanställningen av FN:s konvention mot korruption.,

ii) att följa implementeringen och ytterligare förbättringar av OECD:s konvention mot mutor av utländska officiella personer (Anti-Bribery Convention) och rekommendationen om bekämpande av bestickning.

iii) att följa implementeringen av GRECO:s rekommendationer i Finland.

iv) att samordna och förbättra de nationella handlingsplanerna för korruptionsbekämpning.

v) att främja upptäckt, utredning och åtal vid korruptionsbrott i Finland.

29. Följande myndigheter är representerade i nätverket: justitieministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet, handels- och industriministeriet, finansministeriet, riksåklagarämbetet, Centrakriminalpolisen, skatteförvaltningen, tullstyrelsen, Kommunförbundet, Centralhandelskammaren, Finlands Näringsliv EK, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, och Företagarna i Finland.

30. Antikorruptionsnätverket kommer att träffas två gånger om året eller mer om det behövs. Det första sammanträdet hölls i januari 2003. Nätverket kan bjuda in särskilda institutioner eller experter till mötena.

31. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland och kom till slutsatsen att rekommendation v. har implementerats på ett tillfredsställande vis.

Rekommendation vi.

32. GRECO gav rekommendationen att anordna särskild utbildning för åklagare som arbetar med korruption och andra brott kopplade till korruption, i synnerhet om 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.

33. Myndigheterna i Finland har meddelat att riksåklagarämbetet har ansvar för utbildningen av åklagare. Alla åklagare får en introduktionsutbildning i korruption, vilket ingår i ämnena myndighetsmissbruk och ekonomisk brottslighet (straffrätt, inklusive rättegång i brottmål) under den grundläggande utbildningen. Nyckelåklagare inom myndighetsmissbruk får egen specialutbildning på regional basis (tio regioner årligen) och lokalt i små grupper. Nyckelåklagare inom ekonomisk brottslighet deltar i utbildningar tre gånger om året (utbildningarna varar i tre dagar) om myndighetsmissbruk och korruption. Vidare kommer utbildningen för åklagare att innefatta andra myndigheter som polisen och statens revisionsverk. Dessutom deltar åklagarna i utbildning anordnad av polisförvaltningen och vice versa. Myndigheterna har också pekat på den utnämning av två statsåklagare ansvariga för korruptionsfall som nyligen skedde.

34. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland och kom till slutsatsen att rekommendation vi. har implementerats på ett tillfredsställande vis.

Rekommendation vii.

35. GRECO gav rekommendationen att förbättra de befintliga åtgärderna för vittnesskydd och dem som samarbetar med rättvisan;

36. Myndigheterna i Finland har meddelat att den gällande lagstiftningen i Finland innefattar en rad särskilda bestämmelser rörande vittnesskydd och de som samarbetar med rättvisan. Vittnenas vistelseort kan hållas hemlig under den tid som rättegången pågår, om det behövs. Dessutom får man inte röja ett vittnes kontaktuppgifter och en polis kan utses till att skydda vittnen. En domstol kan även utdöma ett besöksförbud för att skydda vittnen från otillbörlig kontakt. Vidare kan en person som hotar ett vittne eller någon annan person som hörs inför domstol dömas till fängelse i högst tre år. Vittnen kan även höras genom en rättegång som filmas och spelas in. Det kan vara förbjudet att publicera en persons namn och adress i befolkningsregistret, och en person har rätt att byta namn och boställningsort. Dessutom har inte polisen rätt att röja identiteten på personer som har försett dem med konfidentiell information.

37. Den 18 oktober 2002 lade finska regeringen fram ett lagförslag för riksdagen, som antogs den 30 april 2003 och som ytterligare förbättrar vittnesskyddet.

Enligt denna text kan vittnen höras utan att gärningsmannen är närvarande under vissa omständigheter, som till exempel då de måste skyddas från hot mot deras liv eller hälsa. Under vissa omständigheter kan vittnen även höras utan att vara närvarande på rättegången, genom långdistansförhör eller liknande kommunikationsmedel (telefon i vissa fall). Vidare får inte heller

andra förundersökningsmyndigheter än polisen, tullen och gränsbevakningen röja identiteten hos en person som har försett dem med konfidentiell information. Lagen träder i kraft den 1 oktober 2003.

38. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland och kom till slutsatsen att rekommendation vii. har implementerats på ett tillfredsställande vis.

Rekommendation viii.

39. GRECO gav rekommendationen att inkludera korruption i listan över allvarliga brott genom att möjliggöra användning av telefonavlyssning och andra särskilda undersökningsmetoder.

40. Myndigheterna i Finland har meddelat att teknisk observation, det vill säga avlyssning eller observation, får användas i Finland vid utredning av allvarliga korruptionsbrott. Teleövervakning är dock för närvarande inte tillåtet vid sådana utredningar. Den 10 juni 2003 antog emellertid riksdagen ett förslag om ändring av tvångsmedelslagen (52/2002) för att tillåta användning av teleövervakning vid utredningar av allvarliga korruptionsbrott. Man har ännu inte beslutat om när lagen kommer att träda i kraft, se fotnot 2.

41. GRECO noterade den information som tillhandahölls av Finland. GRECO var nöjda med att andemeningen i rekommendationen hade följts genom att den nya lagen antagits om en utökad användning av särskilda utredningstekniker vid allvarliga korruptionsbrott. Man har dock inte fastställt något bestämt datum för när lagändringen ska träda i kraft.

42. GRECO konstaterade slutligen att rekommendation viii. delvis hade implementerats.

III. SLUTSATSER

43. GRECO kom till den allmänna slutsatsen att Finland har implementerat de flesta av rekommendationerna i utvärderingsrapporten från den första omgången.

44. Rekommendation i., ii., v., vi. och vii. har implementerats på ett tillfredsställande sätt. Rekommendation iii. har hanterats på ett tillfredsställande sätt. Rekommendation iv. och viii. delvis implementerats.

45. GRECO uppmanade de finska myndigheterna att lämna in ytterligare information samt att, där det behövs, införa lagstiftning som främjar implementeringen av rekommendation iv. och viii.

46. Vidare kan de finska myndigheterna om de vill förse GRECO med den kompletterande information som nämns i delar av rapporten rörande rekommendation i.

47. GRECO uppmanade ordföranden i den finska delegationen att lämna in ytterligare en rapport som innehåller den information som efterfrågas under paragraf 45 senast den 31 december 2004.

² De finska myndigheterna har hävdats att lagen "med största sannolikhet" inte kommer att träda i kraft förrän den 1 januari 2004.