

Strasbourg, 2 juli 2004

Offentlig
Greco Eval II Rep (2003) 3E

Andra utvärderingsomgången

Utvärderingsrapport om Finland Antagen av GRECO vid det 19:e plenarmötet (Strasbourg, 28 juni–2 juli 2004)

I. INLEDNING

1. Finland var det tredje GRECO-medlemslandet som undersöktes i den andra utvärderingsomgången. GRECO:s utvärderingsgrupp (nedan benämnt "GET") bestod av Klaudio STROLIGO, chef för avdelningen för förebyggande av penningtvätt, finansministeriet, Slovenien; Lennart KLACKENBERG, regeringsrådgivare i antikorrupsionsfrågor, justitieministeriet, Sverige och Rocio PEREZ-PUIG GONZALES, utredningsdomare, Spanien. GET besökte Helsingfors mellan den 6 och 10 oktober 2003 tillsammans med två medlemmar av Europarådets sekretariat. Innan besöket fick GET-experterna ett omfattande svar på utvärderingsfrågeformuläret (dokumentet GRECO Eval II (2003) 3E) samt kopior på relevant lagstiftning.

2. GET träffade tjänstemän från följande regeringsorgan: utrikesministeriet, inrikesministeriet (polismyndigheten, centralkriminalpolisen och avdelningen för kommunala ärenden), justitieministeriet, justitiekanslersämbetet och riksdagens justitieombudsman, åklagarväsendet, statens revisionsverk, finansministeriet och finansinspektionen, social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet. Dessutom träffade GET medlemmar i följande icke statliga institutioner: centralhandelskammaren, "Kauppalehti" (ekonomitidning), Nokia och en tillfällig avdelning vid Transparency International.

3. Som en påminnelse beslutade GRECO i samband med det 10:e plenarmötet (juli 2002) att den andra utvärderingsomgången skulle pågå mellan den 1 januari 2003 och den 30 juni 2005, och att, i enlighet med artikel 10.3 i denna stadgar, utvärderingsförfarandet skulle behandla följande teman:

– **Tema I – Vinning av korruption:** Vägledande principer 4 (beslag och förverkande av vinning av korruption) och 19 (kopplingar mellan korruption och penningtvätt/organiserad brottslighet), slutliga, för medlemmar som ratificerat Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (ETS 173), genom artikel 19 paragraf 3, 13 och 23 i konventionen¹;

– **Tema II – Offentlig förvaltning och korruption:** Vägledande principer 9 (offentlig förvaltning) och 10 (statstjänstemän);

– **Tema III – Juridiska personer och korruption:** Vägledande principer 5 (juridiska personer) och 8 (skattelagstiftning), slutliga, för medlemmar som har ratificerat Europarådets straffrättsliga konvention om korruption (ETS 173), genom artikel 14, 18 och 19, paragraf 2 i konventionen.

4. Denna rapport upprättades på grundval av svaren på frågeformuläret (och den information som gavs under besöket på plats). Huvudsyftet med rapporten är att utvärdera effektiviteten i de åtgärder som vidtagits av finska myndigheter för att uppfylla kraven i enlighet med bestämmelserna i paragraf 3. Rapporten innefattar en beskrivning av situationen följt av en kritisk analys. Slutsatserna innefattar en lista över rekommendationer som antagits av GRECO och som delgivits Finland i syfte att förbättra efterlevnaden av de aktuella bestämmelserna.

¹ Finland ratificerade den straffrättsliga konventionen om korruption den 3 oktober 2002.

II. TEMA I – VINNING AV KORRUPTION

a. Redogörelse över situationen

Förverkande och annan typ av berövande av egendomar som skapats i samband med och vinning av brott.

5. Förverkande betraktas enligt rättsteorin i Finland som en åtgärd (och inte som ett straff) och regleras i paragraf 10 i strafflagen. Förverkande kan beordras för vinning eller föremål eller för annan egendom, som ett föremål som skapas under brottets gång. Alla brottsliga handlingar (däribland korruptionsbrott) kan leda till ett beslut om förverkande av vinning av brott, även i fall då gärningsmannen inte blir dömd på grund av att han eller hon inte är straffbar (minderårig etc.) eller är undantagen straffrättsligt ansvar.

Dessutom kan egendomar som innehas av juridiska personer förverkas oavsett om det är möjligt att identifiera och/eller döma den enskilda aktör som begått den brottsliga handlingen.

6. Förverkande av *vinning av ett brott*, som det står i den svenska originaltexten (d.v.s. värdet på tillgångarna, i enlighet med domstolspraxis) är obligatoriskt (Strafflagen kapitel 10, paragraf 2). Till förverkande döms gärningsmannen, den som har varit delaktig i brottet eller den på vars vägnar eller till vars förmån brottet har begåtts, om de har beretts vinning genom brottet. Vidare finns det en särskild bestämmelse rörande tagande av muta av en statstjänsteman eller riksdagsledamot (Strafflagen kapitel 40, paragraf 14) att den gåva eller förmån som mottagits eller dess värde ska förverkas från gärningsmannen eller den på vars vägnar eller till vars förmån han eller hon har handlat. Vinning döms inte förverkad till den del den har återburits eller dömts eller döms att betalas till den kränkta i form av skadestånd eller återbäring av obehörig vinst.

7. Finlands lag innehåller även en bestämmelse om *utvidgat förverkande av vinning*, som det står i den svenska originaltexten (Strafflagen kapitel 10, paragraf 3).

Enligt denna bestämmelse kan egendom dömas helt eller delvis förverkad till staten hos den som har gjort sig skyldig till ett brott (eller straffbart försök) som kan bestraffas med fängelse i minst fyra år³.

Förverkandet kan endast utdömas om brottet är av sådan art att det kan medföra avsevärd ekonomisk vinning och om det finns skäl att anta att egendomen helt eller delvis har sitt ursprung i brottslig verksamhet, som inte kan anses obetydlig. Vidare kan förverkandet utdömas hos en närstående till gärningsmannen eller en juridisk person som står i ett förhållande till gärningsmannen om det finns *skäl att tro* att egendomen har överförts på denna person för att undvika förverkande eller ansvarighet.

8. Förverkande av *hjälpmedel vid brott* (Strafflagen kapitel 10, paragraf 4) som har använts för begående av ett brott skall dömas förverkade till staten endast när det gäller vapen och andra föremål och egendom vars innehav är straffbart. Förverkande av *annan egendom* (Strafflagen kapitel 10, paragraf 5) till exempel egendom som har framställts eller varit föremål för ett brott kan också utdömas.

Båda dessa typer av förverkande kan även ske i förebyggande syfte. Den till vilken ett föremål eller egendom har överförts efter att brottet har begåtts kan likväl dömas att förverka föremålet eller egendomen, om personen vid mottagandet av föremålet eller egendomen kände till eller hade grundad anledning att misstänka att de hade samband med ett brott, eller om personen erhållit dem som gåva eller annars utan vederlag (Strafflagen kapitel 10, paragraf 6).

² GET upptäckte att den engelska översättningen inte alltid är exakt i sin terminologi, i synnerhet när det gäller förverkande av vinning av ett brott, se nedan.

³ På grund av förbehåll kan ovan nämnda utvidgade förverkande endast tillämpas vid följande korruptionsbrott: Grovt tagande av muta (kapitel 40, paragraf 2), tagande av muta som riksdagsledamot (kapitel 40, paragraf 4) och grovt bokföringsbrott kapitel 30, paragraf 9 a).

Förverkande av värde är också möjligt vad beträffar ett föremål som använts vid eller egendom skapad i samband med ett brott. Om ett föremål eller en egendom har dolts eller annars inte går att få tag på, kan gärningsmannen, den som är delaktig i brottet och den på vars vägnar eller med vars samtycke brottet har begåtts, dömas att i stället för föremålet eller egendomen förverka dess värde, antingen helt eller delvis. Förverkande av värde kan också utdömas till en person till vilken ett föremål eller en egendom har överförts, enligt förutsättningarna *mens rea*, enligt ovan. Värdet döms dock inte förverkade, om en person gör sannolikt att föremålet eller egendomen har förstörts eller förbrukats (Strafflagen kapitel 10, paragraf 8).

9. Bevisbördan vid förverkande av vinning av brott kan aldrig upphävas, i vissa fall kan dock den nivå på beviset som krävs vara lägre än vad som är fallet för att döma en gärningsman. Till exempel kan utvidgat förverkande (Strafflagen kapitel 10, paragraf 3) utdömas om det finns "*skäl att anta*" att egendomen har sitt ursprung i brottslig verksamhet.

10. Om det inte finns något bevis på storleken på vinningen av ett brott, eller om bevisen är svåra att få fram ska beloppet fastställas av domstol. I det fallet ska typen av brott, omfattningen av de brottsliga handlingarna och andra relevanta omständigheter tas i beaktande.

Kostnaderna för att förbereda ett brott kan aldrig dras av från värdet på förverkandet.

11. Åklagaren eller den kränkta ansöker om förverkande. De grunder på vilka åklagaren kan avslå en begäran om förverkande tas upp i kapitel 1, paragraf 8a i lagen om rättegång i brottmål. Beslutet om förverkande fattas av domstol och ett beslut betraktas vanligtvis åtskilt från gärningsmannens dom.

12. I allmänhet kan förverkande av vinning av brott inte utdömas om handlingen inte längre är straffbar på grund av preskription (Strafflagen kapitel 8, paragraf 9). Den kortaste preskriptionstiden för en begäran om förverkande är fem år. Denna tid räknas från den dag då brottet begicks. För förverkan av föremål eller egendom som skapats i samband med ett brott finns det dock ingen preskriptionstid.

Tillfälliga åtgärder: skingringsförbud, frysning och beslag

13. Tillfälliga åtgärder, som beslag och frysning av egendom kan utdömas till en person som misstänks ha begått en brottslig handling (däribland korruption) eller mot någon som av andra anledningar (se ovan) blir föremål för förverkande. Det rättsliga ramverket för tillfälliga åtgärder innefattas i tvångsmedelslagen (450/1987), utökningslagen (679/2003) och förordningen om utökningsförfarandet (680/2003). Tillfälliga åtgärder kan också tillämpas vad beträffar bank- och handelsregister samt finansiella register. Dessutom måste kreditinstitut och finansiella institut samt åklagare och polis med konfidentiella uppgifter som behövs vid en brottsutredning (Kreditinstitutlagen (1607/1993) och lagen om värdepappersföretag (579/1996))

14. I enlighet med kapitel 3 i tvångsmedelslagen är den lägsta graden av tillfällig åtgärd som kan användas utfärdandet av *skingringsförbud*. Domen kan inte överstiga det värde som står på spel. Om ett skingringsförbud inte anses tillräckligt kan ett beslut om att frysa motsvarande belopp av tillgången i fråga fattas (*frysning av egendom*). Dessa domar ska utfärdas av domstol, efter begäran från utredande myndigheter eller en åklagare. Ett tillfälligt skingringsförbud eller beslut om frysning kan dock utfärdas av åklagaren eller polisen i brådskande fall, förutsatt att en domstol godkänt detta inom en veckas tid. Ett beslut om skingringsförbud eller frysning kan överklagas, men en överklagan utesluter inte att beslutet verkställs. De beskrivna tillfälliga åtgärderna kan användas i separata förhandlingar eller i samband med de huvudsakliga förhandlingarna om förverkande.

15. Ett föremål får tas i *beslag* då det *finns skäl att anta* att de kan ha betydelse som bevis i brottmål eller att de har avhånts någon genom brott eller att en domstol förklarar dem förverkade (kapitel 4). Beslut om beslag kan fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman (d.v.s. åklagaren, polisen, tullen och gränsbevakningen) samt av rätten under rättegång. En polis kan dock, i brådskande fall, ta ett föremål i besittning innan ett beslut om beslag har utfärdats.

16. Tvångsmedelslagen (kapitel 4) och utsökningslagen tar upp vissa regler gällande *hanteringen av beslagttaget föremål*, men innehåller inga bestämmelser vad beträffar frusna tillgångar. Den person som verkställer beslaget ska ta föremålet i beslag eller så får föremålet kvarlämnas i innehavarens besittning, om detta inte kan anses äventyra syftet med beslaget. Detta skulle innebära att innehavaren förbjuds att sälja, förstöra eller på annat sätt göra sig av med föremålet som, om det är nödvändigt, kan förses med en försegling. Beslagtagna pengar ska sättas in på ett bankkonto fram till dess att fallet är avslutat. Om den beslagtagna egendomen förvaras av myndigheterna ska det tas om hand och kan omedelbart säljas om det finns särskilda skäl till det, som minskande värde, kostsam förvaring etc. Ett beslut om frysning ska återkallas när det inte längre är användbart eller om inget åtal väcks inom fyra månader. Tidsgränsen på fyra månader kan förnyas av rätten flera gånger.

Andra åtgärder för att underlätta insamling av bevis och förverkande av vinning.

17. Kapitel 5a i tvångsmedelslagen reglerar vissa av de särskilda utredningsteknikerna (teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation). GET fick veta att endast teknisk observation får användas i anslutning till korruptionsbrott, eller närmare bestämt, endast i samband med vissa korruptionsbrott⁴. Vidare får dessa tekniker endast användas om den information man får tillgång till kan anses vara mycket viktig för utredningen av brottet. Tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning kan endast beviljas av domstol efter skriftlig begäran från en anhållningsberättigad tjänsteman, medan ett beslut om teknisk observation kan fattas av polis och tulltjänstemän.

Internationellt samarbete

18. Finland är avtalslutande part i europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål och konventionen om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott. Lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994) är det nationella instrument som används för att behandla begäran om rättshjälp, som beslag och andra tvångsåtgärder. Lagen gäller alla typer av brott, däribland korruption, oavsett om hjälp begärs från utlandet, av finska myndigheter eller av utländska myndigheter i Finland.

19. I enlighet med paragraf 5 i lagen om internationell rättshjälp kan en begäran om rättshjälp till en främmande stat framställas genom justitieministeriet (som är den centrala myndigheten när det gäller dessa frågor) eller göras direkt av en domstol, en åklagarmyndighet eller till och med en förundersökningsmyndighet, beroende på internationella avtal mellan Finland och den främmande staten i fråga. Om Finland får en begäran från en annan stat kan denna framläggas för den centrala myndigheten (justitieministeriet) eller direkt till den behöriga myndigheten. Om justitieministeriet är mottagare måste ministeriet så snart som möjligt föra begäran vidare till den myndighet som har befogenhet att bevilja begäran.

⁴ Samma förbehåll för fängelsestraff i minst fyra år tillämpas, varför teknisk observation endast kan tillämpas vid följande korruptionsbrott: grovt tagande av muta (kapitel 40, paragraf 2), tagande av muta som riksdagsledamot (kapitel 40, paragraf 4) och grovt bokföringsbrott (kapitel 30, paragraf 9 a).

En begäran från en främmande stat om utfärdande av ett möjligt eller redan genomfört beslut om förverkande kan endast beviljas om denna åtgärd hade varit möjlig under liknande omständigheter i Finland

20. Säkerställandet av ett beslut om förverkande fattat av en myndighet i en främmande stat tas särskilt upp i lagen om internationell rättshjälp (paragraf 23), som också hänvisar till tvånsmedelslagen, som ger detaljerade bestämmelser för hanteringen av frysning av egendom i Finland på begäran från utlandet för att genomföra ett beslut (eller om ett sådant beslut rimligen kommer att fattas) om förverkande (kapitel 3, paragraf 6a). Samma lag har lika detaljerade bestämmelser för hantering av beslag i Finland efter begäran från utlandet.

Statistik

21. GET informerades om att det inte fanns några särskilda statistiska data över användningen av förverkande i samband med brott, eller om användningen av tillfälliga åtgärder. Regeringen har dock hävdade att förverkande alltid används som obligatorisk åtgärd när det är möjligt och att detta hela tiden sker regelbundet i samband med brottsfall. Enligt de finska myndigheterna har värdet på mutor förverkats utan undantag under de senaste tre åren.

Penningtvätt

22. Penningtvätt tas upp i kapitel 32 i strafflagen. Alla korruptionsbrott är förbrott till penningtvätt. Det bör dock noteras att missbruk av inflytande inte är ett brott i Finland. De finska myndigheterna har meddelat att extraterritoriella förbrott underförstått omfattas i och med kapitel 1 i strafflagen och att kravet på dubbel straffbarhet gäller förbrott. Penningtvätt av oaktsamhet täcks också av denna definition men kan endast tillämpas på fysiska personer. Penningtvätt som utförs av upphovsmannen till förbrottet ("self-laundering") är befriat från straff och till viss del även penningtvätt av inkomster utförd av en person som ingår i samma hushåll som gärningsmannen. Penningtvätt bestraffas med böter eller med fängelse i högst två år och, vid grov penningtvätt, med fängelse i högst sex år.

23. Sedan juni 2003 måste enligt lagen om penningtvätt (365/2003) en bred uppsättning av olika näringslivsaktörer (som exempelvis kreditinstitut och finansiella institut, inhemska och utländska värdepappersföretag, försäkringsbolag och -mäklare, pantbanker, lotterier, fastighetsmäklare, värdepappersdepåer, revisorer, advokater etc.) rapportera om misstänkta transaktioner till centralen för utredning av penningtvätt (Centralkriminalpolisen). De flesta misstänkta transaktionerna kommer från valutaväxlingskontor (> 50 %), nationella och utländska myndigheter samt banker. Sedan 2000 har antalet misstänkta transaktioner som rapporterats in till centralkriminalpolisen mer än fördubblats. 2002 kom det in 2 781 anmälningar motsvarande ett överföringsvärde på 703 632,814 euro. Samma år gick centralkriminalpolisen vidare med 114 anmälningar till förundersökning, varav 8 handlade om revisionsbrott och inga av de övriga om korruptionsbrott. Under perioden 1994–2003 upptäcktes inga korruptionsbrott bland de 496 misstänkta transaktioner som centralkriminalpolisen gick vidare med till förundersökning.

24. Enligt förordningen om förhindrande och utredning av penningtvätt (paragraf 12) har centralkriminalpolisen rätt att få tillgång till den nödvändiga informationen för att utreda penningtvätt utförd av en juridisk eller fysisk person samt från myndigheter som utför officiella uppdrag oavsett regler om informationssekretess. Centralkriminalpolisen kan också inställa en transaktion i max fem dagar om detta är nödvändigt för att utreda penningtvätt (paragraf 11).

⁵ Från 1997 till och med augusti 2003 rapporterades sammanlagt 90 korruptionsbrott till finska polisen.

2003 användes denna tillfälliga åtgärd tolv gånger och transaktioner till ett värde av 1 miljon euro inställdes.

b. Analys

25. I princip ansåg GET att Finland har ett stabilt rättsligt system för förverkande, både när det gäller egendomar och vinning av brott, vad beträffar korruptionsbrott. Det bör dock noteras att det är svårare att bedöma de praktiska aspekterna av systemet, eftersom det inte finns någon statistik tillgänglig. Å andra sidan har de finska myndigheterna hävdade att förverkande undantagslöst används vid mutbrott.

26. Enligt bestämmelserna i strafflagen (kapitel 10) får förverkande inte enbart tillämpas då en person har dömts för att ha begått en brottslig handling utan även i fall då han/hon inte är straffbar eller är undantagen straffrättsligt ansvar (*in rem-förverkandepåföljd*). Finland förtjänar beröm för denna bestämmelse om förverkande som inte baserar sig på fällande dom samt för prioriteringen av begäran om kompensation från den kränkta framför beslut om förverkanden. Vidare välkomnade GET det faktum att förverkande av vinning av brott – eller värdet på vinningen när det gäller korruptionsbrott – är obligatoriskt. Även utvidgat förverkande av vinning (inte nödvändigtvis vinning av brott) är möjligt, även om det endast kan beordras vid ett fåtal korruptionsbrott (korruption i den privata sektorn innefattas inte av detta). GET ansåg att denna åtgärd, som möjliggör förverkande av en dömd persons egendom helt eller delvis, bör vara ett starkt hjälpmedel i kampen mot korruption. Därför kan de finska myndigheterna överväga möjligheten att utöka korruptionsbrotten så att de även omfattar den privata sektorn.

27. GET noterade att det finns olika bestämmelser i strafflagen för förverkande av vinning av brott och för föremål. Medan den första alltid är obligatorisk är den senaste endast obligatorisk när det gäller vapen eller andra föremål eller egendomar vars innehav är straffbart. Dessutom gäller inskränkningar i förverkandet (kapitel 10, paragraf 6) rörande egendomar som innehåses av tredje part endast förverkan av hjälpmedel. Kapitel 10, paragraf 8 i strafflagen innehåller ett undantag från förverkande av värde av ett hjälpmedel vid brott om gärningsmannen visar att föremålet eller egendomen har förstörts eller förbrukats. GET ansåg att det särskilt när det gäller korruptionsbrott ibland kan vara svårt att fastställa huruvida en muta bör anses som hjälpmedel vid ett brott eller vinning av ett brott. När denna rapport antogs förklarade man dock att en muta alltid betraktas som vinning av korruptionsbrottet enligt praxis i Finland, även då mutan inte godtas av den person som erbjuder mutan.

28. De lagliga bestämmelser som innefattas av tvångsmedelslagen (kapitel 3 och 4) är tillräckliga för att tillfälligt beslagta föremål och egendomar samt frysa vinning av korruption. Denna lag innefattar även ett särskilt förfarande vid brådska fall och ett hävande av de tillfälliga åtgärderna då det inte längre finns någon anledning att hålla kvar dem. Dessutom innehåller förordningen om förhindrande och utredning av penningtvätt möjligheten att stoppa en transaktion under fem arbetsdagar om detta är nödvändigt för att utreda penningtvätt. GET anser alltså att lagstiftningen sörjer för ett sunt och välbalanserat system, som uppfyller internationella standarder. Det bör dock påpekas att de brister som nämnts tidigare i denna rapport när det gäller förverkande utan tvivel även kan försvaga systemet med tillfälliga åtgärder. På grund av det låga antalet korruptionsfall i Finland har användningen av tillfälliga åtgärder och förverkande varit begränsad och erfarenheterna bland polis och åklagare av dessa åtgärder är därför begränsad. Därför ger GET rekommendationen att göra ökade satsningar på specialutbildningar för poliser och åklagare om förverkande och tillfälliga åtgärder i samband med korruptionsbrott och däri använder sig av erfarenheter från andra länder i den mån det är möjligt.

29. Den finska lagstiftningen innehåller en rad åtgärder som kan vidtas under utredning av korruption och penningtvätt. GET ser det som positivt att polisen och åklagarväsendet har tillgång till bankregister, handelsregister och finansiella register och att dessa kan beslagtas och läggas fram som bevis i rätten. Vissa särskilda

utredningstekniker kan användas när man utreder korruption och penningtvätt, men endast på ett mycket begränsat sätt. Det första förbehållet tas upp i tvångsmedelslagen i förteckningen över brott i samband med vilka dessa åtgärder kan godkännas. Enligt GET:s tolkning täcks endast grovt tagande av muta, tagande av muta som riksdagsledamot och grovt bokföringsbrott bland korruptionsbrotten av kapitel 4 (förutsättningar för teknisk observation), medan andra särskilda utredningstekniker inte kan användas vid några korruptionsbrott. Den andra möjliga begränsningen är förbehållet att dessa utredningstekniker endast får användas om den information man får tillgång till kan anses vara mycket viktig för utredningen av brottet. Det är fortfarande okänt för GET hur denna bestämmelse tolkas i praktiken och om, till exempel, information om gärningsmannens egendom skulle anses som viktig i utredningen av brottet. GET skulle vilja dra uppmärksamhet till paragraf 23 i den straffrättsliga konventionen och korruption, som innefattar skyldigheten att tillåta användning av särskilda utredningstekniker för att underlätta insamlingen av bevis i samband med alla korruptions- och penningtvättbrott och att identifiera, spåra och beslagta föremål och egendomar samt vinning av korruption eller tillgångar av motsvarande värde. Som man kan se ovan är den finska lagstiftningen inte helt anpassad till dessa krav. GET noterade dock att GRECO i sin rapport från den första utvärderingsomgången rekommenderade Finland att inkludera korruption i listan över brott i samband med vilka dessa utredningstekniker får användas och att man höll på att vidta åtgärder rörande detta. Detta bör innebära att särskilda utredningstekniker får användas i samband med korruptionsbrott och penningtvätt även för att identifiera, spåra och beslagta föremål och egendomar samt vinning av korruption.

30. GET noterade med tillfredsställelse att Finland är avtals slutande part i alla relevanta internationella konventioner på området straffrätt, och därför kan dra nytta av och på ett effektivt sätt bidra till det internationella samarbetet kring brottsfrågor. Lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden tillsammans med de relevanta bestämmelserna i tvångsmedelslagen utgör en tillräcklig rättslig grund för att hantera både förverkandeåtgärder och tillfälliga åtgärder.

31. De bestämmelser i strafflagen som nyligen antagits om penningtvätt är formellt sett i linje med paragraf 6 i konventionen om penningtvätt (ETS 141) och artikel 13 i straffrättsliga konventionen om korruption.

Dessa täcker in tvätt av vinning från alla brottsliga handlingar och även oaktam penningtvätt, och därför skulle man också kunna använda en uppsättning förebyggande och repressiva åtgärder i kampen mot korruption. GET informerades dock om att konventionen om penningtvätt sällan används i praktiken och endast fem fall av begäran har skickats och ingen har tagits emot på basis av denna konvention under de senaste fem åren. Därför är det svårt att utvärdera hur effektivt det internationella samarbetet är i praktiken när det gäller sambanden mellan korruptionsbrott och penningtvätt. I detta sammanhang noterade GET följande smärre brister som de finska myndigheterna bör ta i beaktande. Det faktum att missbruk av inflytande inte är ett brott kan sätta käppar i hjulet för rättslig hjälp till andra länder när det gäller detta brott och "self-laundering" bör inkluderas i penningtvättbrott eftersom den person som gjort sig skyldig till korruption med stor sannolikt även tvättar vinningen själv. De finska myndigheterna har bestridit denna ståndpunkt. Strafflagen fastställer samma straff för penningtvätt som begåtts avsiktligt (kapitel 32, paragraf 6) och av oaktamhet (kapitel 32, paragraf 9). I definitionen grov penningtvätt (kapitel 32, paragraf 7) finns det dessutom två fraser, närmare bestämt "synnerligen värdefull egendom" och "särskilt planmässig" som används utan att förklaras närmare. Detta går inte endast emot principen om "*lex certa*" men kan även orsaka problem i praktiken, eftersom en del av utredningsbefogenheterna och de föreskrivna påföljderna är beroende av detta.

III. TEMA II – OFFENTLIG FÖRVALTNING OCH KORRUPTION

a. Redogörelse över situationen

Definition av statlig myndighet/förvaltning

32. Offentliga förvaltningar är organisationer som utövar direkt offentlig makt på statlig, regional och kommunal nivå. Offentlig makt kan även utövas genom indirekt offentlig förvaltning och offentlig förvaltning via ombud (icke statliga organ som utövar offentlig makt).

Offentlig makt innefattar även att etablera normer. Det omfattar också juridiska och administrativa beslut rörande individers rättigheter och skyldigheter. Funktioner som polisarbete, skuldsanering och beskattningsverksamhet samt myndigheternas rätt att belägga utomstående med officiella sanktioner (d.v.s. vitesföreläggande) utgör kärnområdena för den offentliga makten. Lagstiftningsmässig eller juridisk makt utgör inte en del av de administrativa uppgifterna.

33. Grundlagen innefattar bestämmelser om statsförvaltningens allmänna organisering, de allmänna principerna för statliga organ (paragraf 119) och den administrativa indelningen (paragraf 122). I grundlagen behandlas även förutsättningarna för hur administrativa uppgifter ska delegeras till enheter utanför de offentliga myndigheterna för att se till att rättstatsprincipen följs även inom indirekt offentlig förvaltning. Delegering sker i regel på lagstiftningsmässig väg, och när det gäller betydande maktbefogenheter, endast till statliga organ.

Antikorruptionspolicy

34. De grundläggande principerna som syftar till att upprätthålla en solid offentlig förvaltning i Finland tas upp i grundlagen, lagstiftningen och i olika beslut. Dessa texter utgör principerna för den offentliga förvaltningen i Finland. I grundlagen tas de grundläggande rättigheterna och friheterna upp (kapitel 2) samt skydd mot missbruk av offentlig makt. Dessutom tillhandahåller *statstjänstemannalagen (750/1994)* ett ramverk för hur staten ska agera i utövandet av sitt uppdrag genom att belägga myndigheter och statstjänstemän med allmänna krav. *Lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003)* är motsvarande lagstiftning för tjänstemän på lokal nivå. Det finns dock ingen uttalad strategi mot korruption för den offentliga förvaltningen. Det bör tilläggas av finska regeringen år 1999 gav ut ett policydokument mot den "gråa ekonomin", vilket även innefattar korruption.

⁶ De finska myndigheterna har hävdad att det faktum att missbruk av inflytande inte är ett brott inte nödvändigtvis hindrar rättslig hjälp till främmande stater eftersom missbruk av inflytande ofta kan bestraffas under ett annat brott, till exempel som medbrottsling. Den enda begränsningen är dock att tvångsåtgärder inte kan tillämpas när det gäller missbruk av inflytande.

⁷ Under besöket på plats informerades GET om att ovan nämnda fraser bör definieras av domstolarna men kunde inte ge några konkreta definitioner. I sina synpunkter på utkastet till rapporten angav myndigheterna att användningen av sådana fraser hör till deras standardmetoder vid antagandet av lagar och att definitionerna kan hittas i det förberedande materialet till varje lag.

Genomsynlighet i den offentliga förvaltningen

35. De allmänna principerna om öppenhet, genomsynlighet och offentlighet inom den offentliga förvaltningen betraktas som den främsta garanten mot korruption i Finland. Enligt grundlagen (paragraf 10) har alla rätt att få tillgång till offentliga handlingar och alla handlingar är offentliga såvida man inte har fattat ett beslut om sekretessbeläggning. Ett sådant beslut måste grunda sig på *lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet* (621/1999), som räknar upp principerna för hur man sekretessbelägger ett dokument. Om endast en del av en handling är sekretessbelagd ska man få tillgång till resten av handlingen om möjligt. Lagen innefattar också bestämmelser om hur rätten att få tillgång till offentliga handlingar ska utövas i praktiken. Det innefattar myndigheters skyldighet att se till att informationen finns tillgänglig. Offentliga handlingar finns till stor del i elektronisk form.

Man kan ansöka om att få tillgång till handlingar på olika sätt: muntligen, via telefon, skriftligen, via e-post eller genom att besöka myndigheten. Handlingarna görs tillgängliga till det pris det kostar att få fram dem.

36. Rådgivning mellan offentliga myndigheter och samhället har säkerställts genom en rad allmänna och särskilda lagar för att främja interaktionen. Myndigheterna är skyldiga att ge ut information i frågor som kan ha omfattande betydelse och som kan påverka villkoren för ett stort antal människor (*Förvaltningslagen, paragraf 13*). Kommunallagen innehåller också ett liknande villkor (paragraf 29). De finska myndigheterna har också hänvisat till *markanvändnings-, och byggnadslagen* (132/99) i enlighet med vilken rådgivningen med myndigheterna, markägarna och invånarna används.

Kontroll av offentlig förvaltning

37. Beslut av offentliga myndigheter – statliga eller lokala – som berör en enskild medborgare eller samhällsgrupp kan överklagas hos förvaltningsdomstolen (i sista hand högsta förvaltningsdomstolen).

38. Inom den statliga förvaltningen kan vem som helst som ett beslut riktar sig till eller vars rättigheter, skyldigheter eller intresse direkt påverkas av ett beslut överklaga ett beslut inför domstol. Överklagan kan grundas på dess innehåll och format. En myndighet kan också överklaga ett beslut som fattats av en annan myndighet för att skydda ett allmänt intresse inom dess kompetens.

39. Enskilda personer som påverkas av ett beslut fattat av en kommunal förvaltning kan ansöka om rättelseyrkande och/eller genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen (paragraf 89 och 90, kommunallagen). Rättelser är en kommuns interna system för att ompröva ett beslut på grundval av att beslutet är olagligt eller för att det är ändamålsenligt. Överklagningar kan dock endast göras på grundval av att beslutet är olagligt. Dessutom bör man vara uppmärksam på att vem som helst som ingår i ett lokalt samhälle, oavsett om de är parter eller ej kan överklaga ett beslut fattat av en lokal myndighet.

40. Av historiska skäl finns det två oberoende "lagens väktare" i Finland, justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman (paragraf 108 och 109 i grundlagen). Deras uppdrag är till stor del överlappande. Utöver plikten att övervaka att regeringens och presidentens handlade är lagenligt övervakar båda institutionerna dålig förvaltning hos offentliga myndigheter. Ombudsmannen och justitiekanslern kommer överens om en fördelning av arbetet (från fall till fall). De får in klagomål från allmänheten och har liknande utredningsmetoder och befogenheter till sitt förfogande; att uttrycka en synpunkt till myndigheter/statstjänstemän, ge en tillrättavisning till en statstjänsteman och beordra att ett åtal väcks. Båda myndigheterna kan hantera klagomål rörande korruption, men GET fick veta att det är sällan som sådana fall förekommer. Antalet fall de senaste åren är stabilt; år 2003 fick justitiekanslern in cirka 1 400 fall och ombudsmannen 2 800 fall; 15–18 procent av dem ledde till kritik.

Rekrytering, yrkeskarriär och förebyggande åtgärder

41. De allmänna villkoren för utnämning till offentliga tjänster tas upp i grundlagen, i enlighet med vilken de allmänna utnämningsgrunderna för offentliga tjänster är skicklighet, förmåga och beprövad medborgerlig dygd (paragraf 125 (2)). Dessa utnämningsgrunder gäller både statliga och lokala myndigheter. Urvalsprocessen innefattar följande steg: analys av de uppdrag som ingår, inbjudnings- och ansökningsförfarande, mottagande av ansökningar, behandling av ansökningar, första urval av personer till anställningsintervju, strukturerade intervjuer, lämplighetsutvärdering (om tillämpligt), erbjudande om anställning, meddelande om eventuella kapitalintressen eller anknytningar, läkarundersökning (om tillämpligt), anställning och meddelande till sökande. Med undantag av meddelande om eventuella kapitalintressen eller anknytningar är detta ett lämpligt förfarande för att tillsätta alla typer av offentliga tjänster. När det gäller tillsättning av höga regeringstjänstemän tillämpas en etisk och moralisk kod i urvalsprocessen.

42. Lagen om säkerhetsutredningar (2002/177) som stiftades nyligen innehåller bestämmelser om att kolla upp bakgrunden hos de personers som söker till en tjänst eller praktiktjänst eller som är anställda. Det övergripande syftet med lagen är att värna om säkerheten i Finland.

43. GET fick veta att det är typiskt att statlig och kommunal förvaltning anordnar förberedande utbildning för nya tjänsteinnehavare. Dessa utbildningar innefattar allmän arbetsplatsorientering och nya tjänsteinnehavare informeras även om situationer som är sårbara för korruption. Ämnen som har med etik inom offentlig förvaltning att göra ingår även i lärandet i arbetet.

Intressekonflikter

44. I *statstjänstemannalagen*, paragraf 8 a, fastställs det att högt rankade statstjänstemän, innan de anställs, ska redogöra för sin inblandning i affärsverksamhet, aktieinnehav i företag, personliga skulder, egendomar, bisysslor etc. Enligt *statstjänstemannalagen* (paragraf 18) får en statstjänsteman inte ha någon bisyssla utan tillåtelse och han/hon måste meddela den berörda myndigheten om detta. En sådan tillåtelse, som alltid kan återkallas, grundar sig på en riskbedömning av vilken påverkan bisysslan har på statstjänstemannens opartiskhet och arbetsprestationer.

45. Paragraf 18 i *lagen om kommunala tjänsteinnehavare* innefattar principer för bisysslor som liknar dem som gäller för statstjänstemän. Dessutom finns det bestämmelser i *kommunallagen* (paragraf 35 och 36) med syfte att förhindra personer som är involverade i affärsdrivande samfund etc. att väljas till kommunstyrelser om samfundet kan ha väsentlig nytta av denna position. Valda lokala tjänstemän, medlemmar i kommunfullmäktige, revisorer och kommunala tjänsteinnehavare får inte hantera ärenden som personligen berör dem själva eller deras släktingar.

46. Det finns inga särskilda bestämmelser om arbetsrotering bland personalen som är anställd inom statlig eller kommunal förvaltning. Inom tullväsendet har man dock använt sig av rotering för att undvika intressekonflikter.

Rotering används även inom underrättelsetjänsten. I allmänhet uppmuntras rörlighet bland personalen som ett medel för att bygga upp kompetens snarare än att undvika intressekonflikter.

47. Det finns inga mekanismer för att hantera situationer då statstjänstemän lämnar sin tjänst och övergår till den privata sektorn. GET fick veta att man har diskuterat att vidta åtgärder på detta område i Finland, men att man inte kommit fram till några konkreta resultat.

Gåvor/förmåner

48. Enligt *statstjänstemannalagen* (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. Bedömningen av om gåvan får tas

emot görs enligt en utomståendes synpunkt och inga särskilda värdemässiga begränsningar har fastställts.

49. Enligt paragraf 17 (3) i lagen om kommunala tjänsteinnehavare får en tjänsteinnehavare inte kräva, ta emot eller acceptera en ekonomisk eller någon annan förmån om vilken bestäms i 40 kap. strafflagen (mutförseelse).

Etik och etiska koder/uppförandekoder

50. De etiska värderingarna inom den offentliga förvaltningen och bland statstjänstemännen är grundade på principer som tas upp i grundlagen, särskilda bestämmelser och andra texter som innehåller principer för gott styre. Därför fungerar bestämmelserna i *statstjänstemannalagen* som uppförandekod för statstjänstemän och *lagen om kommunala tjänsteinnehavare* för lokala tjänstemän. Vidare tar *förvaltningslagen* upp huvudprinciperna för det administrativa förfarandet, besluten och framläggande av dokument etc. Enligt denna lag ska de grundläggande principerna inom förvaltning vägledas av formella principer rörande *jämlikhet, lagenlighet, opartiskhet, proportionalitet och förutseende*.

51. 2001 antog regeringen ett principbeslut om personalpolicyn för de statligt anställda, enligt vilket offentliga uppdrag bör baseras på värderingar och höga etiska principer. För att implementera detta beslut har finansministeriet (Statens arbetsmarknadsverk) lanserat ett projekt som har som syfte att bibehålla och främja en hög moral bland statstjänstemännen inom de statliga enheterna genom att hitta sätt att införliva värderingar i den praktiska verksamheten. Resultaten av projekten består av erfarenheter av fem försöksavdelningar och slutsatserna från arbetsgruppen som sätt på vilka värderingar omsätts till bra tillvägagångssätt i praktiken. Dessutom förberedde finansministeriet en publikation i vilken man sammanställde de gemensamma värderingarna samt en diskussion om hur viktiga dessa var i det dagliga arbetet och de huvudsakliga rättigheter och skyldigheter som statliga myndigheter och personal har.

52. 2002 startade Statens arbetsmarknadsverk ett program för unga yrkesverksamma inom statlig förvaltning ("Vanuatu"), som innefattar ett särskilt program för e-lärande ("Valtio-woppi") om värderingar, etik, gott styre och utbildning inom arbete inom lagstiftnings- och förvaltningsområdet etc. "Valtio-woppi"-programmet var öppen för alla ministerier och för preliminär användning våren 2003. Dessutom planerar man att inkludera värderingar och etik i ledarskapsutbildningen samt i utbildning av annan personal inom statsförvaltningen.

53. På lokal nivå har Kommunala arbetsmarknadsverket fastställt riktlinjer för personalstrategin inom denna sektor, men inga aspekter rörande korruption ingick. 1993 sammanställde Finlands kommunförbund emellertid en publikation om god kommunal förvaltning och etiska principer i praktiken. Publikationen innefattar en rad principer för god förvaltning, som understryker värderingar som genomsynlighet, oberoende, integritet och ogynnsamma förbindelser.

54. Det finns olika riktlinjer rörande yrkesetik för hälsosektorn. Lagen om yrkesbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) innefattar, *inter alia*, ett förbud mot att anta mutor, vilket leder till påföljder. Rättsskyddscentralen för hälsovården har ansvar för tillsynen av verksamheten inom denna sektor. Läkemedelslagen (395/1987), som innehåller bestämmelser om marknadsföring av läkemedel, innehåller en bestämmelse om att gästfriheten mot sjukvårdspersonal när det gäller marknadsföring av läkemedel måste vara skälig. Lagen förbjuder också personal att försöka utverka eller ta emot köprämjande förmåner eller gåvor som är förbjudna (mutor). Läkemedelsverket kontrollerar att lagen efterföljs. Dessa bestämmelser är baserade på EU:s direktiv 2001/82/EEG.

55. De offentliga upphandlingsförfarandena fastställs i lagen om offentlig upphandling (1505/92) och en rad andra förordningar som ger vägledning för statstjänstemännens uppförande, baserat på EU:s direktiv 93/36/EEG, 93/37/EEG, 93/38/EEG och 92/50/EEG.

56. Poliserna är statstjänstemän och måste iaktta de allmänna reglerna för statstjänstemän. Polisens högsta ledning har dessutom publicerat "Hyvän poliisitoiminnan julistus" (deklarationen om gott polisarbete), som har distribuerats till alla polisstationer. Denna förklaring består av 15 olika etiska regler som ska tillämpas i polisarbetet, till exempel att *"Poliser ska vara ärliga, rättvisa och effektiva och inte agera i eget intresse när de är i tjänst"* (regel 4), *öppet informera allmänheten* (regel 7) och *följa nationellt standardiserade och allmänt godtagna förfaranden* (regel 10), etc. Vidare har *allmänna principer för polisens verksamhet* som antagits av polisens högsta ledning också offentliggjorts med målet att informera allmänheten om vad de kan vänta sig av polisen. I denna folder tydliggörs polisens yrkesmässiga framtoning och den innehåller allmänna anvisningar för enskilda poliserna om korrekt uppförande. Dessutom måste varje polis svära en ed eller göra ett särskilt tillkännagivande efter att ha gått ut polis-skolan för att betona värderingar som integritet, ärlighet och professionalism i det dagliga polisarbetet.

57. Utvecklingspolitiska avdelningen vid utrikesministeriet har sammanställt dokumentet "Korruption vastaisen toiminnan käsikirja" (*handbok om bekämpande av korruption*), som har som syfte att göra kampen mot korruption till en integrerad del av utvecklingssamarbetet. Handboken tar även upp omfattningen av införandet av administrativa korruptionsbekämpande lagar på området.

Rapportera korruption

58. Den finska lagstiftningen innehåller inga särskilda bestämmelser om rapportering av tjänstefel/korruption när det gäller statstjänstemän. GET fick dock veta att det finns en allmän regel om att en tjänsteinnehavare normalt är ansvarig för att rapportera olaglig verksamhet som han/hon upptäcker. Lagen om kommunala tjänsteinnehavare (paragraf 47) innehåller skyldigheten att rapportera överträdelse (i välgrundade fall) till polisen utan dröjsmål.

Disciplinära förfaranden och påföljder

59. I enlighet med statstjänstemannalagen får en myndighet som har anställda vidta *"administrativa åtgärder"* (termen "disciplinära" ersattes av "administrativa" 1994) mot en statstjänsteman som inte utför sin plikt på korrekt sätt. Påföljderna är en skriftlig varning, permittering eller upplösning av tjänsteförhållandet. Samtliga dessa åtgärder måste prövas i domstol. Brott mål och administrativa förhandlingar kan pågå samtidigt.

60. Detsamma gäller tjänstemän anställda av lokala myndigheter. Detta regleras dock i kommunallagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En kommunstyrelse kan avstänga en tjänsteman under utredning/rättegång även om brottet begåtts utanför tjänsten. GET fick veta att sedan 1996 har det inte förekommit några fall av disciplinära förfaranden i den kommunala sektorn.

b. Analys

61. GET:s allmänna intryck var att Finland har en välfungerande offentlig förvaltning som består av ett etiskt och genomsynligt system. Samtidigt observerade GET att bestämmelserna rörande offentlig makt inte alltid betonar riskerna för korruption och behovet av ständig uppmärksamhet. Detta är till stor del förståeligt i ljuset av den mycket ringa förekomsten av upptäckta korruptionsfall och den allmänt godtagna uppfattningen om Finland som ett av de minst korrupta länderna i världen.

62. Det sedan länge etablerade systemet med fri tillgång till information i Finland är förmodligen en central faktor bakom att korruptionsverksamhet verkar vara en ovanlig förekomst i landet. Bestämmelserna rörande genomsynlighet (främst i grundlagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet) gäller alla förvaltningsnivåer och ger inte endast tillgång till alla offentliga handlingar som huvudregel, utan innebär en skyldighet för myndigheterna att proaktivt förse allmänheten med information. GET såg inga tecken på att den flitiga användningen av elektronisk kommunikation inom offentlig förvaltning på något sätt begränsade genomsynligheten, snarare det motsatta. Finland förtjänar beröm för sin princip om ett genomsynligt e-styre.

63. Det finns ett grundlagsenligt och rättsligt ramverk för att understödja den allmänna policyn av en solid offentlig förvaltning i Finland, som till viss del även innefattar korruptionsbekämpande åtgärder av olika slag. Det finns dock ingen allmän antikorrupsionsstrategi för detta syfte.

Å andra sidan noterade GET att Finland har kommit fram med flera initiativ om god förvaltning. På central nivå är pilotprojekten inom olika instanser som har som syfte att etablera etiska principer mycket viktiga tecken på dessa prioriteringar. Det är planerat att projekten ska följas upp med publikationer och utbildning. Vidare finns det etiska riktlinjer inom vissa områden som anses särskilt sårbara för korruption, som hälso- och sjukvårdssektorn samt offentlig upphandling. Detta gäller även polisen. På lokal nivå har en handbok om allmän etik uppdaterats. Det finns alltså flera initiativ för att stärka etiken inom den offentliga förvaltningen i Finland. GET ansåg att denna process med tillhörande utvärderingar är mycket intressanta.

64. Finland har tillkännagivit att offentlig upphandling är ett område som är särskilt sårbart för korruption, även om få fall av korruption har förekommit. Enligt de finska myndigheterna gör den ökade utlokaliseringen och privatiseringen både på statlig och lokal nivå det viktigt att kontrollera denna process, i synnerhet på lokal nivå där det exempelvis kan finnas starka band mellan företagare och det lokala styret. Statens revisionsverk, som övervakar offentlig upphandling, har upptäckt och vidtagit åtgärder i ett fåtal fall av påstådd korruption. Man påpekade dock att det inte alltid var möjligt att vidta åtgärder i mindre viktiga fall av otillfredsställande anbudsförfaranden, i synnerhet på lokal nivå. Vidare hade marknadsdomstolen, som är behörig domstol i dessa fall, upplevt att antalet klagomål ökat.

Kommunförbundet har nyligen utarbetat riktlinjer för upphandlingsförfaranden på kommunal nivå. GET, som är lyhörd för påpekandena om sektorns sårbarhet, upptäckte ett behov av att nära följa utvecklingen inom den offentliga förvaltningen när det gäller offentlig upphandling, i synnerhet på lokal nivå, och att åtgärder för att undvika otillbörligt inflytande över den processen bör införas i den mån den är möjligt.

65. GET var generellt nöjda med systemet för personalpolicy. Gruppen konstaterade att det finns en bred uppsättning åtgärder för att förhindra otillbörligt inflytande över statstjänstemän på såväl statlig som lokal nivå. Även om tjänstemän på statlig nivå inte är skyldiga att rapportera tjänstefel/korruption de upptäcker i tjänsten finns det en sådan skyldighet på lokal nivå. GET rekommenderar att man inför tydliga regler/riktlinjer och utbildning för statstjänstemän när det gäller rapportering av misstankar om korruption inom statlig förvaltning.

66. GET noterade att det inte finns några regler för statstjänstemän som övergår från statlig till privat sektor och fick veta att det är en fråga som diskuterats i Finland utan att man uppnått några konkreta resultat. GET ansåg att detta är en fråga som blir allt viktigare, i synnerhet som offentliga tjänster närmar sig den privata sektorn allt mer. GET rekommenderar att man inför tydliga regler/riktlinjer för situationer då statliga tjänstemän övergår till den privata sektorn ("pantouflage") för att undvika intressekonflikter.

IV. TEMA III – JURIDISKA PERSONER OCH KORRUPTION

a. Redogörelse över situationen

67. Det finska rättssystemet definierar olika typer av juridiska personer, både privata och offentliga. Alla bolagsformer (öppna bolag, kommanditbolag och aktiebolag) samt registrerade föreningar och stiftelser är juridiska personer. Juridiska personer har full rättskapacitet och kan erhålla rättigheter, ingå avtal och utgöra en av parterna i domstol och hos andra myndigheter.

68. De vanligaste bolagsformerna i Finland är aktiebolag, handelsbolag, andelslag och enskilda firmor. I slutet av 2002 fanns det mer än 232 000 aktiebolag, 65 000 handelsbolag, 2 900 andelslag och 132 000 enskilda firmor registrerade. Dessa är juridiska personer bortsett från enskilda firmor, som utgörs av själva företagaren.

69. Ett *aktiebolag* (Aktiebolagslagen) är ett kapitalbolag. Dess aktieägare, som inte är personligen ansvariga för bolagets åtaganden, kan bestå av en eller flera juridiska personer. Minst en av grundarna till företaget måste som huvudregel vara varaktigt bosatt i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En person som är omyndigförklarad eller som har försatts i konkurs eller belagts med näringsförbud får inte bilda bolag.

Ett privat aktiebolag måste ha ett aktiekapital på minst 8 000 euro och ett publikt aktiebolag 80 000 euro. Ett aktiebolag bildas genom registrering.

70. Ett *öppet bolag* (lagen om öppna bolag och kommanditbolag) måste bestå av minst två bolagsmän. A *kommanditbolag* måste bestå av minst en ansvarig bolagsman och en tyst bolagsman. Både fysiska och juridiska personer kan vara bolagsmän. I öppna bolag har bolagsmännen obegränsad ansvarighet för bolagets skulder, medan ansvarigheten för en tyst bolagsman i kommanditbolag begränsas till den investering som gjorts i företaget. En person som är belagd med näringsförbud kan inte fungera som bolagsman i öppna bolag eller som ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag. Minst en av parterna i öppna bolag eller de ansvariga bolagsmännen i ett kommanditbolag måste som huvudregel vara varaktigt bosatt i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Ett bolag blir till genom ett avtal mellan bolagsmännen, dock måste det registreras.

71. Ett *andelslag* (Lagen om andelslag) är en sammanslutning utan förutbestämt medlemsantal eller andelskapital och har som syfte att stödja medlemmarnas ekonomi eller näringsutövning genom att tillhandahålla verksamhet och tjänster till medlemmarna. Medlemmarna i ett andelslag är inte personligen ansvariga för andelslagets förpliktelser. Ett andelslag kan bildas av minst tre fysiska personer eller sammanslutningar, stiftelser eller andra juridiska personer. Stiftarna måste bli medlemmar i andelslaget. Den som är omyndig eller försatt i konkurs får inte vara stiftare. Andelslaget bildas genom registrering.

Registrering och genomsynlighet

72. Patent- och registerstyrelsen är ansvarig för handelsregistret (handelsregisterlagen), som täcker hela landet. Registreringskontoren och arbetskrafts- och näringscentralerna är behöriga myndigheter på lokal nivå.

73. I samband med ansökan om registrering ska man bifoga flera olika handlingar. När det gäller exempelvis aktiebolag så ska till exempel stiftelseurkunden, protokollet från det konstituerande mötet, bolagsordningen och protokollet från styrelsemötet bifogas.

Företagen får ett FO-nummer så snart deras etableringsanmälan har införts i registret. Deklarationsförfarandet förnyades den 1 april 2001, då Företags- och organisationsdatasystemet FODS som upprättades gemensamt av patent- och registerstyrelsen och skatteförvaltningen infördes. Denna reform innebär att ett företag kan rapportera om all information som berör företaget på ett och samma formulär. Utöver en grundläggande anmälan måste ett företag skicka in uppgifter om ändringar till handelsregistret och anmälan om verksamhetens upphörande om det är nödvändigt. Handläggningstiden för anmälningarna uppgår till högst tre veckor.

74. Registret kontrollerar inte enbart de formella kraven på ansökningen utan även kraven på laglighet och de uppgifter som lämnas in, ställningen för de personer som anges som medlemmar i styrelsen och de verkställande direktörerna. Personuppgifterna jämförs med uppgifterna i befolkningsregistret.

Utlänningar måste kunna bevisa sin identitet (pass etc.). Ändringar i personuppgifterna uppdateras kontinuerligt. Om grundaren till ett företag är en juridisk person kontrolleras denna juridiska person mot andra register, som föreningsregistret. Om en person som inte är finsk medborgare inte finns med i befolkningsregistret måste en kopia av hans/hennes pass/identitetsbevis skickas in till handelsregistret. En ofullständig ansökan bromsar registreringen.

75. Handelsregistret är ett öppet, offentligt register. Denna öppenhet gäller även företagsdokument som skickas in till registret. Genom FODS-informationstjänst (som

infördes 2001) kan vem som helst utan kostnad få tillgång till registeruppgifter om finska företag via Internet. Denna tjänst gör det även möjligt för vem som helst att få tillgång till företagsregister hos skatteförvaltningen.

76. I enlighet med aktiebolagslagen är aktiebolags förteckningar över aktieägare och antalet aktier de innehar offentliga handlingar som måste finnas tillgängliga på ett företags huvudkontor och vem som helst har rätt att ta kopior av dessa handlingar till självkostnadspris. Vidare är aktiebolag och i viss utsträckning andra juridiska personer förpliktigade att publicera sina finansiella rapporter och skicka in dem till patent- och registerstyrelsen för registrering (offentlig handling).

Juridiska personers ansvarighet

77. Strafflagen tar sedan 1995 upp straffansvar för juridiska personer (kapitel 9), det vill säga ett samfund, en stiftelse eller annan juridisk person. Därpå följande lagändringar rörande samfundsansvar infördes 2001, 2002 och 2003. En juridisk person har straffansvar "om någon som hör till ett av dess lagstadgade organ eller annars hör till dess ledning eller utövar faktisk beslutanderätt inom den juridiska personen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts eller om i den juridiska personens verksamhet inte har iakttagits den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet" (strafflagen kapitel 9, paragraf 2 (1)). En juridisk person kan hållas ansvarig även då ingen fysisk person kan identifieras eller dömas. Om gärningsmannen inte kan dömas på grund av preskription kan samfundet inte dömas.

78. Juridiska personer kan vara straffansvariga för flera brott som innefattas i strafflagen, däribland mutbrott och penningtvätt. (OBS! Samfundsansvar gäller inte missbruk av inflytande, vilket inte är ett brott enligt finsk lag).

Påföljder

79. Juridiska personer kan endast dömas till "samfundsbot" (850–850 000 euro). Om fler än ett brott begåtts kan företaget dömas till en "gemensam samfundbot" Sedan den 1 april 2003 är det obligatoriskt att döma ut påföljd till en juridisk person som fälls för ett brott (före den 1 april 2003 kunde påföljder utdömas skönsmässigt).

Det finns en lag om ett brottsregister i vilket man sparar uppgifter om juridiska personer som dömts för brott. Registret är endast tillgängligt för domstolar, åklagare, förundersökningsmyndigheter, vissa tjänstemän vid justitieministeriet, justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. Det fanns ingen allmän statistik att tillgå för GET om användningen av samfundsansvar.

Andra förfaringssätt

80. Finansinspektionen måste meddelas när någon skaffar sig ett innehav på mer än 10 procent i ett investeringsföretag. Finansinspektionen kan bestrida förvärvet om ägarna inte anses pålitliga. Finansinspektionen kan förbjuda att en person tillsätts om denne anses opålitlig som medlem i styrelsen för ett kreditinstitut eller investeringsföretag eller som verkställande direktör, eller kräva att personen diskvalificeras (kreditinstitutslagen).

81. Ett förbud mot att utöva näringsverksamhet kan utdömas till en privat företagare, en bolagsman i ett öppet bolag, en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag, en medlem i den europeiska ekonomiska intressegrupperingen personligen samt en medlem i styrelsen och verkställande direktören för ett företag eller en person som betraktas som en motsvarighet till dessa personer samt de som faktiskt är ansvariga för verksamheten för eller ledningen av en juridisk person. Förbudet, som utdöms av domstol, kan införas under en period på mellan tre och sju år på grundval av att personen i fråga i betydande utsträckning har försummat de rättsliga förpliktelserna som gäller enheten eller har gjort sig skyldig till en brottslig handling (som inte är ringa), däribland korruption, samt då hans/hennes agerande/försummelse som helhet bedöms ha orsakat skada för borgenärerna, de avtalsslutande parterna och de offentliga finanserna, eller för en sund och fungerande konkurrens. Det finns ett register över personer som är belagda med näringsförbud som är öppet för allmänheten.

Skatteavdrag och skattemyndigheter

82. Enligt väletablerad rättspraxis tillåts inte skatteavdrag för "smörjningsbetalningar" eller mutor (Högsta förvaltningsdomstolens beslut KHO 1985/5265 och KHO 1957/II 91).

Skatteförvaltningens inblandning i att upptäcka och rapportera brott

83. Alla beskattningshandlingar är sekretessbelagda⁸ enligt paragraf 1 och 4 i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999). I enlighet med paragraf 19 i lagen kan skatteförvaltningen utan hinder av sekretessskyldigheten på begäran utlämna beskattningsuppgifter jämte identifieringsuppgifter om den skattskyldige till åklagar- och försundersökningsmyndigheter för förebyggande, utredning och åtal av brott.

⁸ Den slutliga beskattningen är dock offentliga uppgifter.

I enlighet med paragraf 19 i lagen kan beskattningsuppgifter lämnas ut för förebyggande, utredning och åtal av brott i enskilda fall.

84. Skatteförvaltningen är inte skyldig att lämna ut uppgifterna på eget initiativ till staten eller kommunala myndigheter, andra offentliga samfund eller föreningar eller stiftelser, om det finns anledning att misstänka att en person har begått ett skattebrott eller annat brott för vilket det lindrigaste straffet är fängelse i minst sex månader och att det bedöms nödvändigt att lämna ut denna information. Skatteförvaltningen kan också på eget initiativ lämna ut beskattningsuppgifter till åklagar- och förundersökningsmyndigheter för förundersökning och åtal rörande skatte- och bokföringsbrott samt efterföljande rättegång. Om det vid en skatteinspektion kommer fram uppgifter som omedelbart kräver att åtal för skattebrott väcks eller att en säkerhetsåtgärd vidtas före det stadie då man upprättar en inspektionsrapport kan skatteinspektören upprätta ett PM till den regionala skatteombudsmannen för att inleda utredning av ett brottsfall eller införa säkerhetsåtgärder.

85. Dessutom finns det ett pågående projekt i Finland för att förbättra samarbetet mellan de myndigheter som arbetar med att förebygga "grå ekonomi" och ekonomiska brott. Polisen, skattemyndigheterna och i vissa fall tullen och migrationsmyndigheterna vidtar gemensamma åtgärder i detta syfte.

Bokföringsbrott

86. Alla juridiska personer är skyldiga att bevara bokföringsmaterialet under 6–10 år (bokföringslagen, kapitel 1 och 2 (10)). Bokföringsbrott (grovt eller av oaktsamhet) tas upp i strafflagen (kapitel 30, paragraf 9 och 10). Dessa innefattar att ta in oriktiga eller vilseledande uppgifter i bokföringen eller förstöra bokföringsmaterial. Straffet är böter eller upp till fyra års fängelse. Vissa mindre bokföringsförseelser tas upp i bokföringslagen.

Revisorernas roll etc.

87. Bokförare, revisorer och/eller andra professionella rådgivare är enligt de respektive lagarna skyldiga att rapportera misstankar om penningtvätt till behöriga myndigheter i enlighet med EG-direktiv. Det finns också en skyldighet att rapportera vissa andra brott, emellertid inte korruption.

Vidare måste en revisor som märker att en styrelsemedlem, verkställande direktör eller annan ansvarig person misstänks för ett brott eller för en överträdelse mot bolagsordningen göra en kritisk notering om detta i revisionsrapporten, som därefter blir offentlig (revisionslagen, paragraf 19).

88. Revisionslagen (paragraf 16) förpliktar alla revisorer att följa god revisionssed, vilket innebär att *inter alia* följa den etiska koden för yrkesverksamma revisorer (Internationella revisionsstandarder, ISA).

89. GET fick också veta att de finska revisionsorganisationerna har infört standarder, som ISA-standarderna samt standarder från IFAC (International Federation of

Accountants) och IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board). Vidare är föreningen för auktoriserade revisorer i Finland, Föreningen CGR, medlem i FEE (*la Fédération des Experts Comptables Européens*) och GRM-revisorer rf är medlem i EFAA (European Federation of Auditors and Accountants) och dessa har förbundit sig att bekämpa korruption, organiserad brottslighet etc.

b. Analys

90. Finland har ett väldefinierat rättssystem som består av en rad olika juridiska personer. Dessa måste registreras, även om registrering inte alltid är ett krav för att få etablera den juridiska personen. Registreringsmyndigheten gör både en formell och en fysisk kontroll innan en juridisk person godkänns för registrering och man tittar på data från flera andra register *ex officio* under processen. Vidare uppdateras registret kontinuerligt vad beträffar förändringar av den juridiska personen och de fysiska personer som är inblandade. En fysisk person med näringsförbud skulle till exempel upptäckas i samband med denna process. Alla juridiska personer har ett eget identitetsnummer, vilket gör identifieringsprocessen enkel.

91. Framför allt är den höga graden av genomsynlighet inom förvaltningen i Finland i allmänhet också väldigt tydlig när det gäller juridiska personer. Kraven på genomsynlighet när det gäller juridiska personer är högre än för offentliga förvaltningar inom det privata rättsliga fältet. Information om ägares aktieinnehav i aktiebolag, som innehas av företagen, är till exempel också offentliga uppgifter som måste finnas tillgängliga för allmänheten, enligt aktiebolagslagen.

GET såg denna omfattande genomsynlighet i systemet som en viktig garant mot användningen av juridiska personer för att dölja brottslig verksamhet etc. Lagen om näringsförbud verkar på samma sätt.

92. GET noterade att det finns en skyldighet i enlighet med lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt för revisorer och andra rättsliga yrken att rapportera om suspekta affärstransaktioner till berörda myndigheter. Inget särskilt brott rörande rapportering nämns (förutom finansiering av terrorism). GET ansåg att man inte bör nonchalera korruption i detta sammanhang och rekommenderar att de finska myndigheterna ser till att revisorer och andra rättsliga yrkesverksamma utbildas i att korruption i beaktande vid rapportering om suspekta transaktioner.

93. GET noterade att skatteförvaltningen på eget initiativ eller på begäran får lämna ut beskattningsuppgifter för förebyggande och/eller upptäckt av brott. Vidare finns det "gemensamma åtgärder" som genomförs av skatteförvaltningen och polisen för att förebygga olaglig ekonomisk verksamhet. Dessutom är det inte tillåtet med skatteavdrag för "smörjningsbetalningar" och mutor.

94. Strafflagen omfattar avsiktliga bokföringsbrott och överensstämmen med artikel 14 i straffrättsliga konventionen om korruption. Strafflagen går längre på så sätt att den även omfattar brott som begåtts av oaktsamhet.

95. Juridiska personer har straffansvar enligt strafflagen. Det gäller när en fysisk person som innehar en ledande ställning inom den juridiska personen har agerat eller underlåtit att agera till den juridiska personens fördel eller på grund av bristande övervakning eller kontroll från hans/hennes sida. Ansvarigheten är inte beroende av huruvida den fysiska personen döms för brott och utesluter inte heller brottmål mot den fysiska personen som misstänks för brottet. Sådana förfaranden kan äga rum samtidigt. Juridiska personers straffansvar innefattar, bland många andra brott, mutbrott och penningtvätt. Missbruk av inflytande, som också krävs enligt artikel 18 i straffrättsliga konventionen om korruption är dock inte ett brott enligt finsk lag och Finland har reserverat sig i detta hänseende när konventionen ratificerades. GET anser att den finska lagstiftningen om samfundsansvar överensstämmer med artikel 18 i konventionen.

96. Finsk lag tar upp obligatoriskt bötesstraff för juridiska personer. Det finns ingen tillgänglig statistik om domar och straff för juridiska personer. I brist på denna information kunde inte GET bedöma huruvida påföljderna som nämns i lagen var effektiva, rätt avvägda och avskräckande.

97. GET noterade att det finns ett brottsregister för juridiska personer som har dömts för brott. Registret är inte offentligt. Vissa offentliga institutioner har dock tillgång till det. Däremot finns det ett offentligt register över fysiska personer som belagts med näringsförbud (som privata företagare eller på uppdrag av en juridisk person).

V. SLUTSATSER

98. Finland har en mycket låg nivå av fall av korruption som rapporterats och upptäckts och anses sedan en lång tid tillbaka vara ett av de minst korrupta länderna i världen. Landet har ett omfattande rättssystem som till mycket stor del omfattar anti-korruptionsstandarderna i denna utvärdering. Endast begränsade brister har upptäckts. Framför allt förtjänar Finland beröm för sin genomsynliga och i detta avseende förebyggande förvaltning och e-styre.

99. Med tanke på ovanstående ger GRECO Finland följande rekommendationer: i. att göra ökade satsningar på specialutbildningar för poliser och åklagare om förverkande och tillfälliga åtgärder i samband med korruptionsbrott och däri använder sig av erfarenheter från andra länder i den mån det är möjligt (paragraf 28).

ii. att införa tydliga regler/riktlinjer för statstjänstemän när det gäller rapportering av misstankar om korruption inom statlig förvaltning (paragraf 65).

iii. att införa tydliga regler/riktlinjer för situationer då statliga tjänstemän övergår till den privata sektorn ("pantouflage") för att undvika intressekonflikter (paragraf 66).

iv. att se till att revisorer och andra rättsliga yrkesverksamma utbildas i att ta korruption i beaktande vid rapportering om suspekta transaktioner (paragraf 92).

100. Vidare uppmanar GRECO de finska myndigheterna att ta hänsyn till de observationer som gjorts i den analytiska delen av denna rapport.

101. Slutligen, i enlighet med regel 30.2 i arbetsordningen, uppmanar GRECO de finska myndigheterna att presentera en rapport om implementeringen av ovan nämnda rekommendationer före den 31 december 2005.