

Antagen: den 29 oktober 2020
Publicerad: 11 december 2020

Offentligt
GrecoRC5(2020)2

FEMTE UTVÄRDERINGSOMGÅNGEN

Förhindrande av korruption och främjande av integritet

i centrala förvaltningsorgan (höga verkställande poster) och

brottsbekämpande myndigheter

ÖVERENSSTÄMMELSERAPPORT

FINLAND



Antagen av GRECO
vid dess 86 plenarmöte (26–29 oktober 2020)



Group of States against Corruption

Group of States against Corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. SAMMANDRAG

1. GRECOs femte utvärderingsomgång hanterar ”förhindrande av korruption och främjande av integritet centrala förvaltningsorgan (”personer med höga verkställande poster”, ”persons entrusted with top executive function – PTEF”) och brottsbekämpande myndigheter (law enforcement agencies – LEA).
2. Denna översensstämmelserapport utvärderar de åtgärder som vidtagits av myndigheterna i Finland för att införa de rekommendationer som utfärdats i utvärderingsrapporten från den femte utvärderingsomgången om Finland som antogs på GRECOs 79 plenarmöte (23 mars 2018) och offentliggjordes den 27 mars 2018, efter godkännande av Finland ([GrecoEval5Rep\(2017\)3](#)).
3. I enlighet det som krävs i GRECOs arbetsordning¹ kom myndigheterna i Finland ut med en lägesrapport om åtgärder som vidtagits för att genomföra rekommendationerna i utvärderingsrapporten. Denna rapport mottogs den 20 december 2019 och användes, tillsammans med ytterligare information, som utgångspunkt för översensstämmelserapporten.
4. GRECO valde Sverige (när det gäller höga verkställande poster i centrala förvaltningsorgan) och Slovenien (när det gäller brottsbekämpande myndigheter) till att utse rapportörer till förfarandet för efterlevnad. De rapportörer som utsågs var Monika OLSSON för Sverige och Vita HABJAN BARBORIČ för Slovenien. De biträdde av GRECOs sekretariat i att sammanställa översensstämmelserapporten.
5. Översensstämmelserapporten undersöker implementeringen av varje enskild rekommendation i utvärderingsrapporten och kommer med en samlad bedömning av medlemmens nivå av implementering av rekommendationerna. Implementeringen av utestående rekommendationer (som genomförts delvis eller inte genomförts alls) kommer att utvärderas med utgångspunkt i ytterligare en lägesrapport som ska skickas in av myndigheterna 18 månader efter antagandet av den nuvarande översensstämmelserapporten.

II. ANALYS

6. GRECO undersökte 14 rekommendationer till Finland i sin utvärderingsrapport. I vilken grad dessa rekommendationer har efterlevts tas upp nedan.

Förhindrande av korruption och främjande av integritet

i centrala förvaltningsorgan (höga verkställande poster)

7. Myndigheterna i Finland hänvisar till olika korruptionsbekämpningsåtgärder som vidtagits sedan antagandet av rapporten från den femte utvärderingsomgången, på olika områden. Mer specifikt, när det gäller upptäckten av korruption, innefattar den nya [nationella strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet \(2020–2023\)](#) en särskild del om korruptionsbekämpning som fokuserar på att öka

¹ Förfarandet för efterlevnad i GRECOs femte utvärderingsomgång styrs av dess arbetsordning, med tillhörande ändringar: Regel 31 reviderades på nytt och regel 32 reviderades på nytt.

medvetenheten om korruptionsrelaterade riskområden och arbete mot korruption både inom den offentliga och den privata sektorn (SMF) liksom att utveckla och införa uppförandekoder inom den offentliga sektorn. Vidare kombinerar strategin fyra utvecklingsprojekt med avsikten att öka effektiviteten i arbetet mot korruption enligt följande: (i) öka medvetenheten om riskerna med korruption, grå ekonomi och karteller samt olika sätt att bekämpa dem genom målinriktade utbildningar, (ii) använda dataanalys på ett bättre sätt för att identifiera missbruk och säkerställa en mer effektivt riskbaserad övervakning inom centrala och lokala myndigheter och inom lokala förvaltningsorganisationer, (iii) undersöka huruvida offentlighetslagen bör utvidgas till att innefatta juridiska personer som ägs eller kontrolleras av den offentliga sektorn och (iv) analysera hur man ska säkerställa att rapporteringsskyldigheten och den offentliga tillgången till information kan utökas så att de omfattar bisysslor och andra liknande ekonomiska intressen hos forskningspersonal på universitetet.

8. När det gäller korruptionsförebyggande insatser finns det planer på gång att i slutet av 2020 anta en strategi mot korruption för perioden 2020–2023. Vidare planeras ytterligare arbete för att anpassa den finska lagstiftningen om meddelarfrihet till det nyligen antagna EU-direktivet 2019/1937 om skydd av personer som rapporterar brott mot EU-lagstiftningen (nedan visseblåardirektivet). Finland planerar också att inrätta ett register över lobbyister och utfärda ytterligare bestämmelser för att öka transparensen i den politiska finansieringen, särskilt när det gäller rapporteringen av kandidaters ekonomi under val och Statens revisionsverks dubbelkontroll av information. Andra medvetandehöjande aktiviteter på detta område innefattar *bland annat* lanseringen av en korruptionsbekämpningswebbplats i december 2018, en pågående korruptionsbekämpningskampanj (<https://korruptiontorjunta.fi/sv/framsida>), utvecklandet av ett verktyg för e-lärande för statstjänstemän (se även paragraf 17), en studie om indikatorer för korruption och dess topologier i Finland, utfärdandet av handlingsplanen för öppen förvaltning för perioden 2019–2023 och justitieministeriets anordnande av ett gemensamt utbildningsseminarium för domare, åklagare och tjänstemän inom brottsbekämpning i november 2019.

Rekommendation i.

9. *GRECO rekommenderade (i) att en uppförandekod för ministrar och andra personer som innehar höga verkställande poster ska antas, publiceras och kompletteras av ett system för att ge vägledning och konfidentiell rådgivning om intressekonflikter och andra integritetsrelaterade frågor (gåvor, externa aktiviteter, tredjepartskontakter och hantering av konfidentiell information) och (ii) att den ska kombineras med en trovärdig och effektiv mekanism för övervakning och påföljder.*
10. Myndigheterna i Finland förklarar att den nuvarande bristen på resurser hos Finansministeriet gör det utmanande att genomföra GRECOs rekommendationer på detta område med tanke på de ändringar av regelverk/praxis som implementeringen kräver. Exempelvis Finansministeriets resurser för att sammanställa uppförandekoden begränsar sig till två personer. Trots det har ett utkast – som kombinerar principer och lagstiftning med en praktisk ansats, inklusive vägledning och praktiska exempel – sammanställts och förväntas bli antaget i slutet av 2020. Koden konsoliderar de befintliga riktlinjerna i ett och samma verktyg. Det omfattar alla statstjänstemän och har

en specifik del som riktar sig till alla personer som innehar höga verkställande poster. Ministrar omfattas dock inte. Koden tar upp frågor som exempelvis gåvor, externa aktiviteter, tredjepartskontakter (denna del granskas särskilt eftersom Finland för närvarande håller på att upprätta ett lagstadgat register över lobbyister), hantering av konfidentiell information etc. Brott mot koden medför (disciplinära och eventuellt straffrättsliga) påföljder. Efter att koden har antagits ska den spridas inom alla statliga myndigheter och personer som innehar höga verkställande poster har en roll i att föregå med gott exempel.

11. När det gäller ministrar är Statsrådets kansli ansvariga för att utveckla material om etik: [Ministerns handbok](#) uppdaterades i maj 2019; vidare är riktlinjer för ministrar om att ta emot gåvor liksom tillhörande rapporteringsförfaranden, under beredning.
12. Myndigheterna understryker att personer som innehar höga verkställande poster kan få konfidentiell rådgivning om integritetsrelaterade frågor inom sina egna organisationer. Alternativt kan de söka rådgivning hos finansministeriets avdelning för utveckling av statsförvaltningen. Den nya uppförandekoden kommer att påminna personer som innehar höga verkställande poster om denna möjlighet.
13. GRECO noterar att det arbete som har påbörjats för att ytterligare förfinna och utveckla det etiska materialet för ministrar (av Statsrådets kansli) å ena sidan och för andra personer som innehar höga verkställande poster (av Finansministeriet) å andra sidan. Det verkar som att kodifiering av de befintliga reglerna kombineras med större eftertanke när det gäller frågor som inte är tillräckligt tydliga eller som inte omfattas av reglerna just nu (t.ex. gåvor, lobbyverksamhet, hantering av konfidentiell information etc.) i syfte att angripa och utvidga dem. GRECO ser fram emot ett formellt antagande av de rapporterade utkasten och en effektiv implementering av dem, inbegripet förbättringar av hur rådgivningen, övervakningen och påföljdsmekanismerna fungerar i praktiken. Tillräckliga resurser måste säkras för att uppnå detta mål.
14. Vidare måste man främja ramverken för integritet/ansvarighet enligt ministrarnas behov (se även rekommendation vi) och ytterligare framsteg måste göras på det området. GRECO noterar att myndigheterna har valt att särskilt inkludera etiska frågor för ministrar (som skiljer sig från de etiska regler som gäller andra personer som innehar höga verkställande poster och statstjänstemän i allmänhet). Det är viktigt att både bestämmelserna och införandet av dem (även genom rådgivning, övervakning och mekanismer för att kontrollera efterlevnaden) utgör ett stabilt, starkt och omfattande ramverk som är vägledande för ministrarnas beteende.
15. GRECO drar slutsatsen att rekommendation i delvis har implementerats.

Rekommendation ii.

16. *GRECO rekommenderade att (i) obligatorisk integritetsutbildning skulle ges till alla personer med höga verkställande poster i centrala förvaltningsorgan i början av tjänstgöringstiden, som innefattar frågor som exempelvis etik, intressekonflikter och*

förebyggande av korruption och (ii) vidare ett krav på att de regelbundet deltar i integritetsutbildning under sin tjänstgöringstid.

17. Myndigheterna i Finland anger att Statens revisionsverk har skapat en webbaserad kurs i etik för den offentliga förvaltningen. Den publicerades i april 2019 i eOppiva, en plattform för e-lärande. Kursen består av två delar. Den första tar upp allmänna frågor om etik och värderingar inom den offentliga förvaltningen. Den andra mer detaljerade delen omfattar förebyggande av korruption, intressekonflikt, gåvor och förmåner etc. Personer som innehar höga verkställande poster kommer att uppmuntras att gå kursen även om den för närvarande är frivillig. Det är också möjligt att följa upp vem som har fullföljt kursen.
18. Det har också beslutats att man ska fästa större vikt vid integritetsrelaterade frågor under utbildningsdagarna för personer med verkställande poster och på mötena mellan grupper inom tjänstemannaledningen (faciliterat av Finansministeriet). Det finns fyra kollegiala grupper med cirka 10 medlemmar i varje. Grupperna håller fyra möten om året.
19. Finansministeriet grundade ett nytt nätverk för etik inom den offentliga förvaltningen hösten 2018. Det här nätverket har arbetat för att skapa en ny "etikdag" där ämnen som förebyggande av korruption, regler om att ta emot gåvor, bisysslor, intressekonflikter etc. hanteras. Personer som innehar höga verkställande poster förväntas också delta och engagera sig i etikdagen som kommer att arrangeras inom deras egna organisationer. Innehållet i etikdagen blev klart i november 2019. Finansministeriets avdelning för utveckling av statsförvaltningen gjorde ett försök med en etikdag den 26 november 2019.
20. GRECO noterar de rapporterade insatserna för att öka medvetenheten om etik bland statstjänstemän. Trots dessa positiva ansträngningar framgick det av uppdateringen från myndigheterna att inga specifika eller obligatoriska integritetsutbildningar för personer som innehar höga verkställande poster hittills har genomförts. GRECO erinrar också den situation som beskrevs i rapporten från den femte utvärderingsomgången: även om det erbjöds utbildning (även i frågor som rör etik och beteende) för statstjänstemän var det inte vanligt att högt uppsatta tjänstemän, inbegripet ministrar, statssekreterare och andra personer som innehar höga verkställande poster, hade genomgått utbildningen. Av den anledningen kräver särskilt rekommendation ii obligatorisk utbildning för personer som innehar höga verkställande poster i början av tjänstgöringstiden och ett krav på att de regelbundet deltar i integritetsutbildning under sin tjänstgöringstid.
21. GRECO drar slutsatsen att rekommendation ii inte har implementerats.

Rekommendation iii.

22. *GRECO rekommenderade att ett eller flera formella system för kontroll av ministrars uttalanden och avslöjanden av andra personer som anförtrotts höga verkställande poster ska etableras eller förbättras och att rapporter som arkiveras ska användas av utbildade kontrollörer som en grund för individuell rådgivning om tillämpningen av reglerna om jäv, bisysslor, externa aktiviteter och positioner samt gåvor.*

23. Myndigheterna i Finland anger att viss rådgivning finns att tillgå för personer som innehar höga verkställande poster, vid behov. Det finska systemet bygger vidare på statstjänstemännens ansvar för sina egna handlingar och att man förlitar sig på tredje parts (t.ex. en arbetsledare eller en utbildad kontrollör) godkännande/rådgivning befriar en inte från individuellt ansvar. Myndigheterna erkänner dock att ytterligare åtgärder kommer att behöva vidtas för att uppfylla rekommendation iii på vederbörligt sätt.
24. Samtidigt som man noterar myndigheternas rapporterade avsikt att vidta mer handfasta åtgärder på detta område beklagar GRECO bristen på konkreta förbättringar hittills och drar slutsatsen att rekommendation iii inte har implementerats.

Rekommendation iv.

25. *GRECO rekommenderade (i) att man skulle ta itu med de intressekonflikter som kan uppstå med tidigare privata verksamheter när en person börjar i statens tjänst på en hög verkställande post från den privata sektorn och när en person vill börja förhandla om framtida anställning som följer på arbetet i statens tjänst och (ii) etablerar standarder, förfaranden och vid behov lagstiftning som ska följas av personer som har anförtrottp höga verkställande poster efter att de varit statligt anställda.*
26. Myndigheterna i Finland hänvisar till [anvisningen om karensavtal och ordnande av uppgifterna när ett anställningsförhållande börjar och slutar](#) från 2017 (nedan riktlinjer om svängdörrar). Enligt riktlinjerna måste man ta hänsyn till en statstjänstemans förhållande till sin tidigare arbetsgivare och eventuella skäl för att diskvalificeras till följd av detta måste tas i beaktande när en ny person tar en tjänst som statstjänsteman. Med utgångspunkt i ovanstående får en statstjänsteman inte hantera frågor som rör hans eller hennes tidigare arbetsgivare eller partner en konkurrent till hans eller hennes tidigare arbetsgivare som kan äventyra tjänstemannens opartiskhet. När man organiserar en statstjänstemans uppgifter tar man hänsyn till hans eller hennes tidigare arbetsgivare under en period på minst sex månader från början av hans eller hennes anställning. Om personen har fått möjligheten att återgå till sin tidigare tjänst måste myndigheten informeras om detta och personen måste avstå från att delta i ärenden som har med denna tidigare arbetsgivare att göra under optionsperioden och under den följande karensperiod. Tjänstemannens uppgifter måste i det fallet organiseras på ett sätt som säkerställer att tjänstemannen inte hanterar ärenden som berör dessa parter under denna period av möjligt återvändande eller under de sex månader som följer på den.
27. Utöver ovan nämnda regler arbetar myndigheterna för närvarande på utkast till ändringar av § 44a i statstjänstemannalagen enligt vilken perioden för arrangemangen efter avslutad anställning för statstjänstemännen på de högsta posterna liksom för ministrars specialrådgivare ska utökas till 12 månader (istället för 6 månader, vilket för närvarande är fallet). Lagförslaget är under beredning hos finansministeriet och förväntas vidarebefordras till riksdagen hösten 2020. Man kommer också att överväga om det bör åtföljas av ändringar i lagstiftningen som ger statens tjänstemannaetiska kommitté en viss rådgivande roll innan man beslutar om karensperioder. Det alternativet medför dock vissa praktiska och lagstiftningsmässiga utmaningar som man tittar på just nu. Vidare kommer man att beakta ändringar i lagstiftningen för att hantera

intressekonflikter med tidigare privata verksamheter som kan uppstå när en enskild person börjar i statens tjänst på en hög verkställande post från den privata sektorn. När det gäller arrangemang efter avslutad anställning för ministrar är ett [lagförslag](#) under beredning av Statsrådets kansli.

28. Myndigheterna beskriver viss erfarenhet av slutsatser av karensavtal med personer som innehar höga verkställande poster: karensavtal har ingåtts med alla den nuvarande regeringens statssekreterares och ministrars särskilda rådgivare. Slutligen, i syfte att samla in information om arrangemangen efter avslutad anställning (t.ex. antalet karensavtal som ingåtts, antalet karenstider etc.) skickade finansministeriet ut en enkät i maj 2020 (med sista svarsdatum för respektive institution i mitten av juni 2020) och en analys av de svar som kommit in följer därefter för ytterligare åtgärder.
29. GRECO noterar den uppdatering som getts, särskilt när det gäller de praktiska erfarenheterna av implementeringen av riktlinjerna för svängdörrar liksom utkastet till lagändringar för att ytterligare reglera karensperioder och så småningom ge ytterligare anvisningar till statens tjänstemannaetiska kommitté. Dessa är uppmuntrande tecken som visar på de ansträngningar som görs från myndigheternas sida för att bemöta de olika problem som svängdörrsproblematiken ger upphov till i teorin och praktiken, inbegripet utskicket av en enkät för att samla in erfarenheter av tillämpningen av de befintliga bestämmelserna. Det kan vara en värdefull indikator när det gäller att utvärdera hur de olika institutionerna fattar beslut i denna känsliga fråga. I samband med det påminner vi om att tillämpningen av riktlinjerna om svängdörrar är upp till den berörda offentliga institutionen, som avgör om den person som ska börja på institutionen har tillräcklig tillgång till viss information för att det ska vara berättigat med en karenstid. Lagen ger också institutionen fullständig frihet att bestämma hur länge karenstiden ska gälla.
30. GRECO upprepar sin syn på vikten av konsekvens i tillämpningen av normerna för svängdörrar för alla personer som innehar höga verkställande poster, oberoende av en viss myndighets praxis eller engagemang. Statens tjänstemannaetiska kommittés roll att ge individuell rådgivning på bred front på detta område kan vara en tillgång i detta avseende och GRECO välkomnar den process av reflektion som inletts av myndigheterna i och med detta. På det stora hela går myndigheterna i rätt riktning, vilket visas av de olika åtgärder som rapporterats.
31. GRECO drar slutsatsen att rekommendation iv delvis har implementerats.

Rekommendation v.

32. *GRECO rekommenderade att när det gäller alla personer som har anförtrotts höga verkställande poster (inbegripet specialrådgivare) (i) ska kraven på innehållet i och tidpunkten för finansiell redovisning/deklaration göras standardiserade och specifika (det vill säga att den som arkiverar inte har någon roll i att fastställa vad som är relevant för hans eller hennes position och arkiverings- och uppdateringsperioderna är fasta) och (ii) hänsyn ska tas till att utöka omfattningen på rapporteringen så att den innefattar information om gåvor över ett visst tröskelvärde liksom information om finansiella tillgångar, intressen, bisysslor och ansvarighet gentemot makar och beroende*

familjemedlemmar (samtidigt som denna information om nära släktingar inte nödvändigtvis behöver offentliggöras).

33. Myndigheterna i Finland anger att man, när det gäller den första delen i rekommendation v, kommer att göra ändringar i paragraf 8a i statstjänstemannalagen (om högre tjänstemäns skyldighet att lämna en redogörelse för ekonomiska och andra externa intressen) för att säkerställa att innehållet i och tidpunkten för den finansiella redovisningen/deklarationen standardiseras och specificeras. Lagförslaget är under beredning hos finansministeriet och ska skickas till riksdagen. En offentlig samrådsprocess planeras äga rum i februari–mars 2021.
34. Man har tagit hänsyn till den andra delen av rekommendationen, men gjorde bedömningen att de nuvarande reglerna är tillräckliga. I synnerhet när det gäller att rapportera gåvor över ett visst tröskelvärde ansågs det att införandet av ett sådant krav skulle kunna ge fel intryck av att vissa gåvor är godtagbara, vilket inte är fallet eftersom även gåvor av ringa värde kan äventyra en statstjänstemans opartiskhet och/eller medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningens opartiskhet. Därför förklarar myndigheterna att de har för avsikt att tydliggöra denna fråga genom ytterligare vägledning om gåvor, enligt det som efterlyses i rekommendationen (se stycke 10). När det gäller nära släktingarnas ekonomiska redogörelse anser myndigheterna att de nuvarande bestämmelserna om jäv redan motverkar potentiella risker för korruption i detta avseende: (Förvaltningslagen, paragraf 27).
35. GRECO välkomnar utkastet till specifika bestämmelser som uppfyller första delen av rekommendationen. Processen befinner sig dock fortfarande i ett mycket tidigt stadium. När det gäller andra delen av rekommendationen kan GRECO förstå resonemanget från myndigheterna om att de har för avsikt att hantera rapporteringen av gåvor genom etiska regler snarare än att inkludera dem i deklarerade tillgångar. GRECO har emellertid inte sett de specifika utkastet till regler rörande gåvor (för personer som innehar höga verkställande poster/ministrar), inte heller om rapporteringen av dem. När det gäller nära släktingarnas ekonomiska redogörelse hänvisar myndigheterna till bestämmelserna om jäv, som redan var i kraft vid tidpunkten för besöket i samband med den femte utvärderingsomgången. GRECO skulle ha välkomnat en mer djupgående/omfattande process av övervägande som underlag för att man hade reflekterat över de problem som lyfts fram.
36. GRECO beklagar att inga betydande resultat har uppnåtts på detta område och drar slutsatsen att rekommendation v inte har implementerats.

Rekommendation vi.

37. *GRECO rekommenderade att man skulle säkerställa att förfarandena för att upphäva immunitet inte förhindrar eller stör brottsutredningar rörande ministrar som misstänks ha begått korruptionsrelaterade brott.*
38. Myndigheterna i Finland anger att en expertbedömning gjordes på justitieministeriet, som ledde till slutsatsen att det nuvarande systemet inte stör eller förhindrar att förundersökningar i fall som gäller ministeransvar inleds eller görs. Vidare hänvisar myndigheterna till andra typer av icke-straffrättsliga åtgärder som syftar till att öka

transparensen, stärka integriteten och främja ansvarigheten hos ministrarna, inbegripet bland annat tillgång till informationskrav, ekonomiska redogörelser och jäv.

39. GRECO påminner om att ministrar i Finland inte kan hållas ansvariga för eventuella tjänstefel, inte enbart överträdelser av straffrätten, på annat sätt än genom en särskild process som regleras av grundlagen. Efter denna process fattas beslutet om att dra en minister inför rätta av riksdagen, efter utredning av grundlagsutskottet, då ministern i fråga ges möjlighet att komma med en förklaring och därmed underrättas om att en eventuell brottsutredning kommer att inledas. När man fattar beslut om denna typ av ärende samlas ett beslutsmässigt grundlagsutskott med alla medlemmar närvarande. Ingen preliminär undersökning (inklusive användningen av särskilda undersökningstekniker och sökningar) kan ske innan immuniteten upphävs. GRECO anser att det kan utgöra ett hinder att den ansvariga åklagaren berövas rätten att kräva att en undersökning kan utgöra ett hinder för att det straffrättsliga systemet fungerar som det ska. Vidare gör immunitet och förfaranden för att upphäva den det alltid svårare att inleda en undersökning, i synnerhet då det ökar risken för att förlora bevis och tappa greppet om de kriminella tillgångarna under denna fas. Utöver det kan ett riksdagsutskott, ett politiskt organ per definition, påverkas av politiska aspekter i sitt arbete.
40. Det innebär att GRECO ansåg att denna särskilda process förvarnar ministern om en eventuell brottsutredning och medför högre beviskrav när det gäller ett brott, exempelvis mot bestämmelsen om jäv, än för andra statstjänstemän. För GRECO gäller att ju högre position desto högre standarder kan man förvänta sig. Denna situation var en källa till bekymmer både under den första utvärderingsomgången (2001), då man observerade detta, och den femte utvärderingsomgången (2018) – där en fullständig rekommendation utfärdades. Även myndigheterna själva medgav, vid den femte utvärderingsomgången, att det är svårt att väcka åtal mot en minister. Läget år 2001 såg ut som sådant att grundlagsutskottet fastställde att en minister med mycket stor sannolikhet hade brutit mot lagen men att det inte uppfyllde det strängare kravet för att gå vidare med ett åtal (femte utvärderingsomgången, punkt 108).
41. I ljuset av de överväganden som anges ovan beklagar GRECO bristen på konkret utveckling när det gäller förfaranden för immunitet när det gäller ministrar som misstänks ha begått korruptionsrelaterade brott och drar slutsatsen att rekommendation vi inte har implementerats.

Förebygga korruption och främja integriteten hos brottsbekämpande myndigheter

42. Myndigheterna understryker att, i tillägg till de riktade åtgärder som har påbörjats i syfte att uppfylla GRECOs rekommendationer som beskrivs nedan, både polisen och Gränsbevakningsväsendet har vidtagit specifika mångfacetterade åtgärder för att stärka sina respektive integritetsramverk. Polisen rapporterar i synnerhet initiativ för att åtgärda utsatthet, det vill säga en typ av trakasserier och förtal av statstjänstemän och anställda (både inom ramen för åtgärder som utvecklas i detta avseende och för statsförvaltningen i allmänhet, men också via riktade åtgärder av/inom polisen) för att utveckla en medvetandehöjandekampanj om etik och förebyggande av korruption – även via en [videofilm](#) om integritet inom poliskåren, i syfte att ändra Polisstyrelsens arbetsordning, *bland annat* när det gäller kontroll av och ansvarighet inom ledarskap

samt för att utfärda särskilda regler för gåvor och andra förmåner. Gränsbevakningsväsendet har också börjat intensifiera sina åtgärder på integritetsfronten, med den formella utvecklingen av konkreta åtgärder som man förväntar sig kommer att ske under 2020, till följd av antagandet av den nationella strategin mot korruption liksom fullföljandet av ett IT-projekt, vilket bör bana vägen för en mer systematiserad, strömlinjeformad och helhetsinriktad ansats i korruptionsförebyggande syfte.

Rekommendation vii.

43. *GRECO rekommenderade att polisen och Gränsbevakningsväsendet skulle utveckla en särskild strategi/policy mot korruption som offentliggörs för allmänheten.*
44. Myndigheterna i Finland anger att polisen håller på att implementera en handlingsplan för förebyggande av korruption (2017). Polisstyrelsen är ansvarig för att övervaka den. Handlingsplanen innefattar flera mål: tvingande åtgärder som används av polisen och övervakning av dessa åtgärder, förfaranden för att spela in, överföra och avsluta brottsrapporter, åtgärder när det gäller användningen av datasystem, förfaranden för att utreda misstänkta brott som begåtts av polisen, ledarskap, etiskt beteende, arbetsrotation, hantering av material, riskhantering och kommunikation. Ovan nämnda åtgärder är fokuserade på att öka transparensen, säkerställa ett etiskt beteende hos polisen och ett etiskt ledarskap samt betona tillsynen när det gäller ledarskap – de är alla en integrerad del av insatser för förebyggande av korruption inom poliskåren.
45. De åtgärder som är inkluderade i handlingsplanen är också en del av polisenheternas resultatavtal för 2019–2023. Vidare beaktades etiska/beteenderelaterade frågor specifikt i förberedelserna av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 och det pågår ett arbete med att utveckla indikatorer för uppnådda resultat när det gäller åtgärder för ökad integritet/förebyggande av korruption inom poliskåren. Slutligen förstärktes riskbedömningsmekanismerna och mekanismerna för intern kontroll betydligt under 2018 (se punkt 74 till 76). Även om det särskilda innehållet i riskhanteringsplanerna inte är av offentlig karaktär (av sekretess- och säkerhetsrelaterade skäl) har polisen vidtagit åtgärder för att hålla allmänheten informerad om de åtgärder som har vidtagits för att förbättra integriteten och stärka förebyggandet av korruption inom poliskåren, exempelvis genom sin årsredovisning (motsvarande årsredovisning för 2019 hänvisar till lanseringen av den nya riskhanteringsmodellen), uppförandekoden görs tillgänglig online etc.
46. Gränsbevakningsväsendet väntar på att Finlands strategi mot korruption ska antas för att utveckla ett eget policydokument på området. Under tiden har man emellertid vidareutvecklat sitt eget integritetsramverk och har även antagit en uppförandekod och sedan maj intensifierat personalutbildningen i etiska frågor. Det förväntas att alla poliser ska ha genomgått webbutbildning på området före slutet av 2020.
47. GRECO noterar den ytterligare informationen och de förklaringar som getts om handlingsplanen för förebyggande av korruption. GRECO välkomnar att polisen har kompletterat den med ytterligare åtgärder för att integrera korruptionsförebyggande i andra strategier och policyer inom organisationen. Även om en strategi för att förebygga korruption, strängt taget, inte har antagits slår en mer målinriktad integritetspolicy dock

rot, vilket bevisas av att åtskilliga förbättringar har gjorts inom riskbedömning, intern kontroll, resultatuppföljningar, utvecklingen av en etisk kod och tillhörande implementeringsåtgärder för att ingjuta koden i poliskåren. Ytterligare åtgärder kommer att vidtas, om nödvändigt, i ljuset av åtagandena enligt den bredare nationella strategin mot korruption, när den en gång antas. Med det sagt, med tanke på att många av ovan nämnda integritetsrelaterade åtgärder håller på att utformas/lanseras, kan GRECO inte bedöma att rekommendationen är helt implementerad eftersom de flesta delarna av integritetspaketet måste vara på plats först. Samma sak kan sägas om Gränsbevakningsväsendet: en strategi mot korruption har ännu inte antagits, en uppförandekod har getts ut och kombineras med tillhörande utbildning, något som fortfarande pågår.

48. GRECO drar slutsatsen att rekommendation vii delvis har implementerats.

Rekommendation viii.

49. *GRECO rekommenderade att man skulle (i) anta och ge ut en uppförandekod för polisen respektive Gränsbevakningsväsendet (ii) och komplettera dem med praktiska åtgärder för att implementera dem, närmare bestämt genom konfidentiell rådgivning och en särskild obligatorisk introduktion och personalutbildning. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid utbildning i etiskt ledarskap.*
50. Myndigheterna i Finland anger att Polisstyrelsen tillsatte en arbetsgrupp 2018 som fick till uppgift att förbereda en etisk kod för polisen liksom att utforma åtgärder att förankra inom poliskåren. Arbetsgruppen fick också i uppdrag att marknadsföra koden bland andra intressenter och mer allmänt till den breda allmänheten. Under utarbetandeprocessen genomfördes en inkluderande intern rådgivningsprocess under vilken alla poliser bjöds in för att uttrycka sina åsikter om arbetsgruppens förslag. Koden återspeglar organisationens värderingar, det vill säga laglighet, jämlikhet, rättvisa, transparens, opartiskhet, att föregå med gott exempel, samarbete, effektivitet etc. Koden antogs i augusti 2019 (efter ett beslut av polisöverdirektören) och översattes till svenska och engelska omedelbart därefter.
51. Arbetet med implementeringen av koden pågår och man är fortfarande inte helt klar med att utforma en konkret handlingsplan. De inledande förslagen på området handlar om att utveckla en särskild utbildning (fysisk och virtuell), att utfärda vägledningmaterial och ge ut fallstudier (i tillägg till de befintliga anvisningarna om gåvor och gästfrihet, bisysslor etc.) liksom gruppdiskussioner. Vidare har den etiska koden inkluderats i resultatavtalen som styr polisenheternas årliga aktivitet för 2020. Utbildningen i etiskt ledarskap har fortfarande inte lanserats och den befinner sig i förberedelsestadiet. Man räknar med att en representant från Polisyrkeshögskolan kommer att vara med och utveckla en relevant läroplan. Vad beträffar rådgivningsfunktioner är de respektive juridiska enheterna i polisdistrikten ansvariga för att *bland annat* tillhandahålla rådgivning i juridiska frågor och frågor om uppförande. Månadsmöten hålls mellan de olika juridiska enheterna och Polisstyrelsen och frågor som exempelvis beslut rörande klagomål från Riksdagens ombudsman och Justitiekanslern analyseras och diskuteras på nationell nivå i syfte att uppnå gemensam förståelse och en gemensam ansats. När det handlar om råd om den etiska koden finns det än så länge ingen specifik rådgivning.

52. Gränsbevakningsväsendet har också gett ut en etisk kod som personalorganisationerna konsulterades om. Koden finns allmänt tillgänglig på webbplatsen och intranätet. Den kombineras med särskild utbildning, även för chefer. Utbildningstillfällen om förebyggande av korruption/integritet (inbegripet den etiska koden) inleddes i maj 2020 och det förväntas att alla poliser har genomgått den relevanta onlinemodulen under 2020.
53. GRECO välkomnar den process av reflektion om etiska frågor som har startats av polisen och Gränsbevakningsväsendet och utfärdandet av etiska koder inom de respektive organisationerna. Utbildning (introduktion och personalutbildning) har också påbörjats, med särskild tonvikt på etiskt ledarskap. Det är ett pågående arbete och man bör säkerställa att uppförningskurser finns tillgängliga på regelbunden basis och att man hittar vägar till att starta en pågående dialog om etiska frågor, med en praktisk ansats, inom de respektive kårerna. Ytterligare steg måste tas för att etablera en särskild kanal för konfidentiell rådgivning i etiska frågor.
54. GRECO drar slutsatsen att rekommendation viii delvis har implementerats.

Rekommendation ix.

55. *GRECO rekommenderade att, när det gäller karriärrelaterade processer inom polisen och Gränsbevakningsväsendet (i) adekvata kontroller görs för att förhindra att en person påverkar processen på otillbörligt sätt och (ii) interna överklagande-/förlikningsmekanismer byggs in i systemet.*
56. Myndigheterna i Finland anger att, när det gäller polisen, deras sysselsättningspolitik är i linje med den som gäller för andra statstjänstemän och inte är ett system med befordran i grad. Polisstyrelsen är ansvarig för att inrätta nya tjänster och för att fatta beslut om förändringar i yrkestitlarna på alla polisenheter. I annat fall är det inte möjligt att genomföra viktiga förändringar i en yrkesbeskrivning (exempelvis från expert till chef). Om viktiga förändringar sker måste de åtföljas av en öppen utlysning av lediga tjänster och en konkurrensutsatt urvalsprocess. Beslut om anställningar har tagits bort från de närmaste cheferna och centraliseras till den högre ledningen. De enda aspekterna som återstår i händerna på linjeföraren är bedömningar av de anställdas arbetsprestationer och identifiering av utbildning, men dessa två aspekter är en del av en ömsesidig dialog som etableras mellan medarbetaren och hans/hennes ledning. Personalavdelningen på de respektive polisenheterna är ansvarig för de administrativa uppgifterna i anslutning till att boka in möten, inbegripet att kontrollera innehållet i de bokade mötena och det förberedande arbetet. Vidare kan personalavdelningen bjudas in att delta i rekryteringsprocessen. Fackföreningarna spelar också en avgörande roll i att se till att anställningsavtalen följs. Arbetsrotation betraktas som en frivillig process för att utveckla kompetensen och är därmed upp till individen.
57. Myndigheterna tillägger vidare att polisen, som en del av processen att utveckla sin personalpolicy, för närvarande definierar de tjänsterna (i tillägg till höga verkställande poster) som kommer att tillsättas på visstid. Slutligen kommer, från och med 2019, sökande med fasta anställningar inom den centrala förvaltningen eller som har visstidsanställningar inom den offentliga sektorn i minst två år, ha rätt att överklaga

tillsättningsbeslut. Överklaganden kan göras inför förvaltningsdomstolen, som kan ogilla överklagandet, hänvisa ärendet tillbaka för omprövning eller upphäva beslutet om tillsättning.

58. Gränsbevakningsväsendet genomgår just nu en process av att se över sina interna regler och förfaranden i karriärrelaterade frågor. Denna översyn sker parallellt med en uppdatering av personalpolicyn. Man kommer att göra kontroller av karriärrelaterade processer, inklusive de årliga kontrollerna och planering av kontrollerna. Karriärrelaterade överklagande- och förlikningsmekanismer kommer att ses över vid behov. En vidareutveckling förväntas ske före slutet av 2020.
59. GRECO noterar de förtydliganden som ges rörande karriärrelaterade processer inom polisen. Det framgår av de nya förklaringarna att beslut om detta generellt är centraliserade och inte fattas enbart av en linjeförman. GRECO noterar dock att bedömningar av de anställdas arbetsprestationer görs och beslut om utbildningar fattas av linjeförmanen. GRECO erinrar om att bedömningar av de anställdas arbetsprestationer är ett viktigt verktyg för de offentliga tjänsterna i Finland just på grund av den tyngd de har vid löneförhöjningar. Ingen information har getts om vilka kontroller som kan krävas för att förhindra orättvisa beslut i ovan nämnda fall. Vidare anser GRECO att man när det gäller andra delar av rekommendation ix kan vidta åtgärder från polisens sida för att utveckla interna överklagande-/förlikningsmekanismer, för att se till att man har en mer nyanserad ansats i händelse av oenighet mellan en medarbetare och hans/hennes chef. Medan myndigheterna hänvisar till nya regler som infördes 2019 som gör det möjligt att överklaga hos förvaltningsdomstolen i karriärrelaterade frågor efterlyste GRECO interna mekanismer, vilket saknades då och som fortfarande saknas. I rapporten från den femte utvärderingsomgången noterade GRECO att det var möjligt att vända sig till externa kanaler, men att dessa inte har varit det föredragna tillvägagångssättet på grund av den potentiella negativa effekten som ett sådant drag skulle kunna ha på karriärerna.
60. Den hierarkiska principen om befälskedjan är särskilt relevant inom Gränsbevakningsväsendet och av den anledningen uppmanar GRECO Gränsbevakningsväsendet att vidta mer skyndsamma åtgärder både när det gäller den första och den andra delen i rekommendation ix. Även om viss reflektion har påbörjats inom detta område har man hittills inte sett några konkreta resultat.
61. GRECO drar slutsatsen att rekommendation ix delvis har implementerats.

Rekommendation x.

62. *GRECO rekommenderade att man skulle utveckla ett strömlinjeformat system för godkännande av bisysslor inom polisen, vilket kombineras med effektiv uppföljning.*
63. Myndigheterna i Finland beskriver de gällande reglerna rörande godkännande av bisyssla på följande sätt: (i) När det gäller polisöverdirektören på Polisstyrelsen, chefen på Centralkriminalpolisen, chefen på Skyddspolisen, beviljas tillstånd till bisyssla av inrikesministeriet, (ii) när det gäller en chef för en polismyndighet ges tillståndet av Polisstyrelsen och (iii) i alla andra fall (resten av poliserna) hanteras godkännandet av respektive polismyndighet. I det senare fallet skickas begäran om tillstånd av den

närmaste chefen till avdelnings-/enhetschefen för ett utlåtande och sedan vidare till beslutsfattaren. Vilken tjänsteman som fattar beslut om bisyssla måste fastställas i arbetsordningen. Myndigheterna understryker att, i enlighet med ovan nämnda förfarande, beslut om godkännande av bisyssla inte överlåts enbart till den närmaste chefen.

64. Myndigheterna tillägger att cheferna har ombetts övervaka medarbetarnas bisysslor på årsbasis (även genom information som ges till nya anställda under introduktionsfasen och årliga påminnelser till personalen i tjänst om nödvändigheten att begära/förnya godkännanden av bisysslor). Ändringar i bisysslor kräver en ny begäran/ett nytt tillstånd och måste meddelas när bisysslan upphör.
65. Slutligen funderar Polisstyrelsen på möjligheten att utveckla ett nationellt system för registrering av bisysslor i ärendehanteringssystemet för att göra det möjligt för polisenheterna att se alla beslut som fattas inom polisen om anställdas bisysslor. Myndigheterna anser att ett sådant system skulle göra beslutsfattandeprocessen kring godkännande av bisysslor enhetlig och konsekvent på nationell nivå. Vidare funderar myndigheterna på möjligheten att ändra lagstiftningen för att etablera ett centralt, riksomfattande system för godkännande av bisysslor inom polisen.
66. GRECO noterar att de gällande reglerna som beskrivs är de som redan finns och som analyserades vid tidpunkten för utvärderingsbesöket. GRECO drar slutsatsen att vissa ansträngningar har gjorts för att stärka uppföljningen av bisysslor, då ansvaret har lagts både hos cheferna och hos den anställda själv för att spåra skillnader. Den största svagheten med systemet, avsaknaden av en strömlinjeformat godkännandesystem, som skulle ge större konsekvens i de beslut som fattas (både godkännanden och avslag) och uppföljningsåtgärderna som vidtas efter det, är dock kvar. GRECO noterar polisens avsikt att utvärdera om det behövs regeländringar och, i vilket fall som helst, att vidta ytterligare åtgärder för att utveckla ett nationellt system för registrering av uppgifter om bisysslor. Det är en välkommen plan som dock behöver genomföras på ett effektivt sätt. På det stora hela tror GRECO att kärnan i rekommendationen inte har åtgärdats. De åtgärder som rapporterats om uppföljning garanterar inte, även om de är värdefulla, i tillräcklig grad en enhetlig ansats inom detta område.
67. GRECO drar slutsatsen att rekommendation x inte har implementerats.

Rekommendation xi.

68. *GRECO rekommenderade att vidareutveckla vägledningen inom polisen respektive Gränsbevakningsväsendet rörande standarder och förfaranden som måste följas av deras tjänstemän när de börjar med ett affärsintresse/en bisyssla och när de förhandlar om framtida anställning när de en gång lämnar organisationen.*
69. Myndigheterna i Finland erinrar om de regler som redan fanns vid tidpunkten för utvärderingsbesöket rörande bisyssla under tjänstgöring (anvisning POL-2014-17024), som ger några exempel på opassande bisysslor eller verksamheter liksom i förhållande till arrangemangen efter avslutad anställning (paragraf 44a i statstjänstemannalagen och riktlinjerna om svängdörrar utfärdade av finansministeriet 2017 – se punkt 26 för ytterligare information). Polisens nuvarande anvisningar gick ut den 30 juni 2020 och

håller på att ses över. Därmed fäster man vikt vid huruvida det krävs ytterligare regleringar på detta område.

70. Gränsbevakningsväsendet gjorde en systematisk översikt över sina interna order och anvisningar rörande bisysslor och arrangemang efter avslutad anställning. Det ledde till att Gränsbevakningsväsendets standardförfarande för statstjänstemäns bisysslor uppdaterades den 1 januari 2020. Den innehåller alla relevanta regler, hänvisningar till andra relaterade bestämmelser och vägledning liksom konkreta exempel inom detta område. Koden har distribuerats via intranätet (Compass) och som en del av utbildningsmaterialet.
71. GRECO noterar de redovisade planerna från polisen, som behöver utkristallisera sig i praktiken på ett effektivt sätt. GRECO välkomnar de positiva åtgärderna som har vidtagits av Gränsbevakningsväsendet, som på ett effektivt sätt uppfyller rekommendationen: det har systematiserat de gällande reglerna för bisysslor och verksamhet efter avslutad anställning genom att de har konsoliderats i ett enda verktyg, som åtföljs av vägledning och praktiska exempel. Vidare tillhandahålls utbildning efter det sedan mitten av 2020.
72. GRECO drar slutsatsen att rekommendation xi delvis har implementerats.

Rekommendation xii.

73. *GRECO rekommenderade (i) en utökad riskhantering inom polisen genom att vidareutveckla en informationsinsamlingsplan i korruptionsförebyggande syften och (ii) införande av striktare intern översyn, även genom regelbundna dubbelkontroller och granskningar av register.*
74. Myndigheterna i Finland rapporterar att en riskhanteringsmodell infördes 2018: riskidentifiering bygger på riskkartläggning av de relevanta polisenheterna, som sedan rapporterar till Polisstyrelsen. Myndigheterna understryker vidare att den dagliga chefsövervakningen är kärnan i den interna kontrollen. Planeringen av verksamheten och ekonomin måste innefatta hänsyn till organiseringen av den interna kontrollen och till potentiella risker när det gäller att nå målen. De måste också innehålla uppskattningar av sannolikheten för att en risk ska bli verklighet och hur betydande en risk kan vara, liksom ett förslag på riskhanteringsåtgärder. Enligt det som framkommit i rapporteringen från polisenheterna gör Polisstyrelsen en sammanställning i början av kalenderåret med centrala risker inom polisen. Därefter hanteras observationer av kritiska, betydande eller centrala risker av Polisstyrelsens styrgrupp vid behov (inte beroende av en viss tidsfrist eller vissa tidsramar) minst en gång om året. Rapporterna är sekretessbelagda. Säkerhetschefernas och de dataskyddsansvarigas nationella nätverk möts regelbundet under året, vilket ytterligare främjar riskhanteringsarbetet inom polisenheterna. 2019 fokuserade utvecklingen av den interna kontrollen på att specificera de anställdas ansvarsområden, utvecklingen av samarbete över enhetsgränserna och att de interna kontrollåtgärderna var enhetliga och skedde i rätt tid.
75. Förfaranden för intern kontroll beskrivs ingående i regleringarna (Anvisning för intern kontroll, bestämmelser om ekonomiförvaltning, upphandlingsregler,

riskhanteringspolicy och tillhörande arbetsordning och anvisningar). Vidare kompletteras de av intern revision (med långtgående rättigheter att kontrollera register och dubbelkontrollera dem vid behov) och processer för kontroll av lagenlighet. Myndigheterna understryker att strikt intern övervakning görs (utöver regelbunden riskhantering) regelbundet och i enlighet med specifika planer både genom kontroll av lagenlighet (inklusive lokala juridiska enheter) och intern revision. Detta innefattar dubbelkontroll av register.

76. 2018 och 2019 har en stor del av arbetet med den interna revisionen fokuserat på att stärka den interna kontrollen och riskhanteringen, inbegripet av rollen för och resultaten av chefsövervakningen (2018) liksom för Polisstyrelsen (2019). Det huvudsakliga målet med den interna revisionen under 2020 är att främja kompetens och kvalitet inom den interna kontrollen, inbegripet chefsövervakning och -kontroll. Mellan 2019 och 2020 gjordes ändringar i lagstiftningen på dessa områden: den nya riskhanteringsanvisningen trädde i kraft den 1 december 2019, anvisningen om intern revision reviderades/uppdaterades och trädde i kraft den 1 juni 2020, anvisningen om kontroll av lagenlighet ska antas 2020. Slutligen har man fäst särskild uppmärksamhet vid hanteringen av nödsituationen med covid-19 och polisenheter har ombetts ge omfattande redovisningar av övervakningen och kontrollen av de order och instruktioner som gavs våren 2020.
77. Slutligen anger myndigheterna att Polisyrkeshögskolan har inkluderat det specifika innehållet om intern kontroll och chefsövervakning i sina utbildningsmoduler (introduktion och personalutbildning samt för alla befälsnivåer) i syfte att ytterligare harmonisera den allmänna förståelsen för koncept, ansvarsområden och förfaranden inom polisen.
78. GRECO välkomnar de rapporterade åtgärderna för att kraftigt stärka den interna kontrollen och riskhanteringen och säkerställa ett välstrukturerat och samordnat ramverk, även genom en inkluderande informationsinsamlingsprocess samt att dubbelkontrollera register och ta fram riktade åtgärder utifrån detta. Den interna kontrollen stärks ytterligare genom intern revision och kontroll av lagenligheten. Cheferna ombeds bedriva en viss nivå av övervakning i systemet. Utbildning ges på alla nivåer inom kåren i denna viktiga fråga. De omfattande förbättringarna som gjorts inom detta område av polisen uppfyller på ett effektivt sätt båda delarna av rekommendation xii.
79. GRECO drar slutsatsen att rekommendation xii har implementerats på ett tillfredsställande sätt.

Rekommendation xiii.

80. *GRECO rekommenderade (i) att man skulle göra det obligatoriskt för poliser och gränsbevakningstjänstemän att rapportera korruption och (ii) att stärka skyddet av visselblåsare i det hänseendet.*
81. Myndigheterna i Finland anger att alla poliser har en skyldighet att rapportera eventuella misstankar om brott (Förundersökningslagen, 3 kap. 1 § 2 mom.). Vidare måste, enligt bestämmelserna om ekonomiförvaltning, en person som arbetar på en

polisenhet som upptäcker olämpliga eller riskfyllda förfaranden,

farliga arbetskombinationer, försumlighet, missbruk eller brottslig verksamhet inom enhetens ekonomiförvaltning eller annan verksamhet, omedelbart rapportera detta till sin chef. Myndigheterna tydliggör att medan bestämmelsernas främsta tillämpningsområde är ekonomiförvaltning, omfattar redovisningskravet inte endast ekonomiförvaltning, utan även andra typer av drift (och omfattar därmed alla typer av korrupt beteende eller fall av korruption). Chefen måste i det fallet underrätta den berörda chefen för polisenhetsen. Cheferna för polis enheterna har en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att åtgärda problem som upptäcks och för att omedelbart underrätta polisöverdirektören om problemen i enlighet med de instruktioner och bestämmelser som gäller för rapporteringsförfarandet. Chefen för intern revision på Polisstyrelsen måste informeras om dessa rapporter. Ekonomiska oegentligheter och brister måste också rapporteras till den administrativa chefen och chefen för planering och ekonomi på Polisstyrelsen. Den interna revisionen på Polisstyrelsen utvärderar, övervakar och inspekterar att nödvändiga åtgärder vidtas.

82. I början av 2019 införde polisen en etisk kanal för användning över hela landet med målet att öka transparensen i polisens aktiviteter och stärka allmänhetens förtroende för polisen. Via den etiska kanalen kan anställda på polisen rapportera, anonymt om de önskar, eventuella misstänkta aktiviteter inom polismyndigheten, som är oetiska eller bryter mot de interna reglerna och som kommer eller kan orsaka risker eller skada för polisorganisationen eller dess rykte. Varje rapport registreras i polisens ärendehanteringssystem och behandlas på samma sätt som andra klagomål. Presentationsmaterial har förberetts om driften av och hanteringen av problem i den etiska kanalen. Materialet har skickats till polis enheterna. Vidare, i syfte att underlätta åtkomsten till den etiska kanalen, har man gjort den tillgänglig på startsidan i polisens intranät.
83. Enligt koden om Intern kontroll och riskhantering vid Gränsbevakningsväsendet (RVLPAK A.21) måste Gränsbevakningsväsendet rapportera eventuella misstankar om olagligt beteende (även om det inte är ett specifikt korruptionsrelaterat krav innehåller de allmänna kraven även sådana uppmaningar). Rapporteringen ska registreras hos en chef, eller om nödvändigt direkt hos den juridiska avdelningen på Gränsbevakningsväsendets högkvarter i fall då det förekommer brister i och missbruk av den interna kontrollen. Arbete pågår med att inrätta en särskild rapporteringskanal i början av 2021: innehållet i kanalen för meddelanden är färdigt, men den tekniska implementeringen är fortfarande inte klar. Gränsbevakningsväsendets internetmiljö (inklusive intranätet) håller på att förnyas och implementeringen av rapporteringskanalen kommer att innefattas i det arbetet. Gränsbevakningsväsendet planerar också att utfärda vägledande material på området. Man räknar med att Gränsbevakningsväsendets högkvarter kommer att ha ansvar för att hantera visseblåsarrapporter, undersökningar och skyddsåtgärder. Ytterligare ändringar i de interna reglerna och bestämmelserna (närmare bestämt rörande bestämmelser om lagenlighetskontroll) planeras i syfte att reglera frågan på ett bättre sätt.
84. Slutligen rapporterar myndigheterna om sina planer på att ändra den nationella lagstiftningen om skydd av visseblåsare för att harmonisera den med EU:s *regelverk*.

85. GRECO noterar den information som tillhandahålls när det gäller rapporteringskravet både för polisen och Gränsbevakningsväsendet, i linje med första delen i rekommendationen. GRECO noterar vidare etableringen av en särskild visselblåsarkanal (en så kallad etisk kanal), vilket möjliggör anonym rapportering. Denna utveckling är på gång inom polisen, men inväntar teknisk implementering hos Gränsbevakningsväsendet. GRECO anser att man behöver göra mer för att uppfylla den andra delen av rekommendationen och därmed stärka visselblåsarskyddet både inom polisen och Gränsbevakningsväsendet. Införandet av anonym rapportering är definitivt ett steg i rätt riktning, men behöver kompletteras med relevant support och skyddsåtgärder. Det är viktigt att tjänstemännen inte bara är medvetna om sin rapporteringsplikt och de tillgängliga kanalerna för det, men också litar på rapporteringsförfarandena och, mycket viktigt, efterföljande åtgärder. GRECO förstår att fler förändringar på detta område kommer att följa på dessa när ramlagstiftningen rörande visselblåsarskydd är på plats med sikte på att harmonisera de inhemska reglerna och förfarandena med EU:s nya visselblåsardirektiv från 2019 EU.

86. GRECO drar slutsatsen att rekommendation xiii delvis har implementerats.

Rekommendation xiv.

87. *GRECO rekommenderade att man skulle tillhandahålla särskild vägledning och utbildning i visselblåsarskydd på alla nivåer i hierarkin och befälskedjan inom polisen och Gränsbevakningsväsendet.*

88. Myndigheterna i Finland hävdar att polisen har hållit två utbildningstillfällen på Polisstyrelsen liksom presentationer på utbildningstillfällen på polismyndigheten om den visselblåsarrapporteringskanal (etiska kanal) som nyligen lanserades. Dessa presentationer åtföljdes av marknadsföringsmaterial om hur den etiska kanalen fungerar och behandlingen av rapporter, så att alla poliser skulle bli medvetna om verktyget. Gränsbevakningsväsendet har tagit med frågan om visselblåsning i den utbildning om att bekämpa korruption/integritet som nyligen startade (se punkt 46). Gränsbevakningsväsendet rapporterar vidare om sin avsikt att utfärda riktlinjer i frågan. Man räknar också med att cheferna kommer att ha centrala medvetandegörande ansvarsområden på detta område.

89. GRECO uppskattar de åtgärder som polisen har vidtagit för att ge poliserna utbildning i visselblåsarskydd och uppmuntrar vidare polisen att tillhandahålla särskild vägledning (vilket är ett annat koncept än utbildningsmaterial) i frågan. Gränsbevakningsväsendet har tagit med frågan om visselblåsarskydd i utbildningen om förebyggande av korruption/integritet som lanserades 2020 och som fortfarande pågår. Det är en välkommen utveckling. GRECO noterar Gränsbevakningsväsendets planer på att utfärda riktlinjer om visselblåsning och ser fram emot att de färdigställs.

90. GRECO drar slutsatsen att rekommendation xiv delvis har implementerats.

III. SLUTSATSER

91. **I ljuset av det som anges ovan drar GRECO slutsatsen att Finland på ett tillfredsställande sätt har implementerat en av de fjorton rekommendationerna i rapporten från den femte utvärderingsomgången.** Av de återstående rekommendationerna har åtta delvis implementerats och fem har inte implementerats.
92. Mer specifikt har rekommendation xii implementerats på ett tillfredsställande sätt, rekommendationerna i, iv, vii, viii, ix, xi, xiii och xiv har delvis implementerats och rekommendationerna ii, iii, v, vi och x har inte implementerats.
93. Positiva steg har tagits av Finland för att bana vägen för implementeringen av rekommendationerna som gavs under den femte utvärderingsomgången men med tanke på att ett antal av de integritetsrelaterade åtgärderna håller på att utformas/lanseras återstår det fortfarande arbete. Mer kraftfulla åtgärder verkar vara nödvändiga, i synnerhet när det gäller personer som innehar höga verkställande poster. Man har generellt gjort framsteg med implementeringen av rekommendationerna rörande brottsbekämpande myndigheter (närmare bestämt polisen och Gränsbevakningsväsendet) i bra takt. Polisen har gjort betydande ansträngningar inom riskhantering och i att stärka interna kontrollsystem. Samtidigt slår en mer riktad integritetspolicy rot, vilket visas av att man har gjort flera förbättringar när det gäller bedömningar av arbetsprestationer, utfärdandet av en etisk kod och tillhörande implementeringsåtgärder för att ingjuta sina principer och bestämmelser i kåren. Chefernas ansvar har återigen understrukits och vissa konkreta initiativ har tagits och pågår i detta avseende, exempelvis genom utbildning. Mer kan göras när det gäller hanteringen av intressekonflikter (närmare bestämt rörande bisysslor och verksamhet efter avslutad anställning) och skyddet av visselblåsare i kåren. Tillräckliga åtgärder har också vidtagits av Gränsbevakningsväsendet, som också har gett ut sin egen uppförandekod, vilket på ett betydande sätt har stärkt vägledningen om bisysslor och verksamhet efter avslutad anställning och har intensifierat integritetsrelaterad utbildning på olika nivåer. Ytterligare förbättringar förväntas när det gäller karriärrelaterade processer och visselblåsarskydd.
94. Med tanke på ovanstående noterar GRECO att ytterligare framsteg är nödvändiga för att visa på en godtagbar nivå av efterlevnad av rekommendationerna under de kommande 18 månaderna. Enligt regel 31, paragraf 8.2 i arbetsordningen som har reviderats på nytt bjuder GRECO in Finlands delegationschef att lämna in ytterligare information om implementeringen av de rekommendationer som återstår, det vill säga rekommendation i till xi, xiii och xiv fram till den 30 april 2022.
95. Slutligen bjuder GRECO in myndigheterna i Finland att så snart som möjligt godkänna publiceringen av rapporten, översätta den till det nationella språket och offentliggöra översättningen.