



Centralkriminalpolisen

Korruptionsrapport 2008

RTP 9408/213/07
Projekt 490092



Sammandrag

En allmän definition av korruption lyder *maktmissbruk i eget intresse*. Korruptionsbrottsligheten omfattar handlingar med bland annat följande rubriceringar: tjänste-, mut-, förskingrings- och bedrägeribrott.

Finland har tillträtt samtliga viktiga internationella konventioner gällande bekämpning av korruption, och särskilt tillämpningsområdet för mutbrottsbestämmelserna har utvidgats som en följd av utvecklingen.

Enligt Transparency Internationals korruptionsindex "Corruption Perceptions Index" (CPI) har Finland redan flera år hört till de länder där det mycket sällan betalas mutor för myndighetsåtgärder. Flera offer- och värderingsundersökningar stöder uppfattningen att i internationell jämförelse mutande är sällsynt i Finland, även om företagssektorn stöter på mutor eller andra former av korruption litet oftare än enskilda medborgare.

I denna rapport behandlas drag av korruptionsfenomenet i brottsanmälningar om tjänste- och mutbrott. Iakttagelserna jämförs med den utförligare svenska utredningen från år 2007.

Det är vanligen enskilda medborgare som polisanmäler missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänstehemlighet. Nästan alla anmälningar om tjänstebrott som registrerades år 2006 gällde anställda i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande i offentliga samfund. Det finns skäl att undersöka varför personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag mycket sällan misstänks för straffbart missbruk.

Merparten av den mutbrottslighet som kom fram i Finland mellan åren 2002 och 2007 är av typen s.k. lindrig gatukorruption, där exempelvis en polisman erbjuds en penningssumma för att avstå från en åtgärd. Skattemyndigheterna lämnade inga framställningar om utredning av mutbrott, men i några utredningar om grova skattebedrägerier ingick också mutmisstankar. Det finns skäl att som myndighetssamarbete utreda hur lämnandet av anmälningar kunde effektiviseras.

I Finland leder medierepresentanternas aktivitet sällan till ett en förundersökning om mutbrott inleds, och inget näringsförbud har meddelats för mutbrott. Mellan åren 2002 och 2006 dömdes heller ingen samfundsbot för mutbrott.

De "bäste bror"-system som förekommer i samhällets strukturer där tjänster inte betalas med pengar, är i Finland ett större problem än brottsanmälningarna ger anledning att tro. Strukturerna förstärks genom tackgåvor. I ett annat sammanhang kunde betydelsen av intressekonflikter och lobbning ur mutbrottsperspektivet utredas.

För bekämpningen av korruption är det nödvändigt att uppmärksamma betydelsen av den ökande globaliseringen och att arbeten görs på entreprenad. Den organiserade brottsligheten som stöder sig på legal affärsverksamhet har en roll som grogrund för korruption.

Som ett samarbete mellan forskningsinstitut vore det bra att med kriminalpolitiska forskningsmetoder utreda på vilka grunder man avstår från förundersökningen eller åtalsprövningen vid mutbrott eller åklagarens yrkanden förkastas i rätten. I det sammanhanget vore det nyttigt att utreda hur brottmål framskrider och den gällande straffnivån.

Innehåll

Innehåll.....	3
1 Definition av begreppet korruption och rapportområde.....	4
1.1 Om definitionerna	4
1.2 Rättsobjekt som äventyras av korruption	5
1.3 Internationell verksamhet, avtalsförpliktelser och den finska strafflagstiftningen	6
2 Forskning och jämförelse	9
3 Globalisering av verksamhetsmiljön	11
4 Missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänsthemlighet.....	13
5 Mutbrott.....	16
5.1 Misstankar om mutbrott utgående från polisanmälningarna.....	16
5.2 Näringsförbud i anmälningarna om mutbrott.....	19
5.3 Straffansvar för juridisk person.....	19
5.4 Upptäckande och gärningsmän	19
5.5 Oupptäckta fall av mutor och korruption	21
5.6 Övriga utvecklingstendenser	22
6 Förskingrings-, bedrägeri- och värdepappersmarknadsbrott.....	23
7. De viktigaste iakttagelserna	23
Referenser	25

1 Definition av begreppet korruption och rapportområde

1.1 Om definitionerna

Begreppet korruption definieras inte i en enda finsk lag eller lagberedningshandling, inte heller i något regeringsprogram eller program för intern säkerhet. Till exempel använder utrikesministeriet i sin publiceringsverksamhet definitionen *missbruk av maktställning för privata syften*.¹ Vanligen används den definition som ges av den obundna nationella organisationen Transparency International *missbruk av maktställning för privata intressen (misuse of entrusted power for private gain)*.² I programmen vars syfte är att bekämpa ekonomisk brottslighet har korruption ansetts vara en verksamhet som hotar den sunda konkurrensen inom näringslivet och medborgarnas förtroende för beslutsprocessen.

Som en referensram för definitionen av de beteendemodeller som hör samman med korruption eller används av kriminella kan användas de kriminaliseringsförpliktelser som ingår i Förenta nationernas konvention mot korruption som är den konvention som senast sattes i kraft i Finland. Enligt konventionen ska det vara straffbart att muta inhemska och utländska tjänstemän samt dessutom ska följande handlingar göras straffbara i lag: förskingring, ibruktagande eller missbruk av egendom som tjänsteman fått i sin besittning, missbruk av uppdrag eller ställning i vinningssyfte och störning av rättsskipning. Kriminaliseringsförpliktelserna gäller också tvättning och döljande av vinning från brott, samt mutande och förskingring av egendom inom den privata sektorn.

Om definitionerna kan konstateras att gärningar som hör till korruptionsfenomenet i vårt rättssystem kan komma fram via rekvisiten för såväl tjänste- och mutbrott som också bedrägeri-, förskingrings-, penningtvätt-, och insiderbrott.

I den offentliga diskussionen i Finland ses korruption vanligen som mutor: antingen som en förmån som erbjuds en myndighet eller en muta en myndighet tar emot. Mutor utgör korruptionens kärna, dessutom ingår eftertraktande av förmåner, missbruk av prövningsrätt eller förskingring. Korruptiva handlingar är inte alltid straffbara enligt lagen, en del är eventuellt endast administrativt eller moraliskt förkastliga. Korruption kan dessutom indelas i svarta och gråa korruptionsområden, de svarta är straffbara. Inom det gråa området är definitionerna inte entydiga.³ Denna rapport fokuserar korruptionsbrottsligheten.

För att brottsrekvisitet ska vara uppfyllt krävs att det finns en villig gärningsman, ett lämpligt objekt och dessutom ett lägligt tillfälle att begå brott. Framhävandet av materiella värden i dagens samhälle och arbetslivets höga resultatmål torde medföra att det förekommer motivation för korruptiva gärningar. Objekt för korruption kan vara lämpliga tillgångar, egendom och andra förmåner som tillhör såväl offentliga som privata arbetsgivare. Korruptiv verksamhet är möjlig i så gott som alla beslutsprocesser. I denna rapport skisseras några typiska faktorer och situationer som förekommit särskilt bland avslöjade mut- och tjänstebrott.

¹ Handbok mot korruption *Korruption vastaisen toiminnan käsikirja*, s 6.

² www.transparency.org och www.transparency.fi (27.12.2007).

³ Korruptionens struktur i Sverige, s 17 och 106.

En allmän kännedom om de olika formerna av korruption och dess skadliga effekter är en förutsättning för uppkomsten av de kontrollmekanismer vars syfte är att förhindra eller försvåra korruption. Sådana kontrollmekanismer är lagar, bestämmelser och spelregler. Ett av de viktigaste målen för att utveckla besluts- och kontrollmekanismer i Finland **har varit att göra både det administrativa och ekonomiska beslutsfattandet mera öppet och att öka handlingarnas offentlighet.**⁴ På detta sätt ökas de kretsar som granskar verksamheten och med tanke på brottsbekämpningen ökas antalet väktare och visseblåsare. Öppenheten har konstaterats vara en effektiv metod för att underställa beslutsfattarna en extern kontroll, även om en heltäckande kontroll förutsätter en tämligen hög bildningsnivån i samhället. För att främja öppenheten är det också viktigt att medierna är fria och oberoende. I ett öppet beslutsfattande ingår dessutom bestämmelser om jäv, som medför att berörda personer öppet redogör för sina förbindelser, antingen i förväg eller genom att inte delta i beslutsprocessen vid situationer där det förekommer intressekonflikter.

Korruptiva sätt att agera kan motarbetas genom lagstiftning men också genom att **organisationerna har interna bestämmelser och anvisningar om saken.** Om de är tillräckligt noggranna får organisationen ändamålsenliga anvisningar samtidigt som de korruptionsrisker som finns i verksamhetsmiljön uppmärksammas.

Man brukar tala om storskalig (grand) och småskalig (petty) korruption. Med storskalig avses handlingar som påverkar flera människor, exempelvis att stora samhällseliga entreprenader beviljas mot betalning⁵, med småskalig exempelvis kontanta pengar som en enskild tjänsteman kräver eller får för att underlåta att utföra en tjänsteåtgärd. Ofta kan det vara svårt att upptäcka storskalig korruption eller att finna bevis som är hållbara i rätten. Offerundersökningar relaterade till korruption ger snarast information om småskalig korruption.

1.2 Rättsobjekt som äventyras av korruption

Enligt en bred definition av korruption hotas bland annat grunderna för demokrati och en god förvaltning, rättssäkerheten, yttrandefriheten, skyddet av egendom och den fria konkurrensen. I sin färsk rapport om kriminalisering av mutande, uppmärksammade Europarådets organ GRECO Finland om att korruption i storskaliga former inte ska betraktas endast som allvarlig ekonomisk brottslighet, utan som brottslighet som hotar också bland annat demokrati, hälsa och moral.⁶ Första artikeln i FN:s korruptionskonvention tar upp värderingar och frågor som bör främjas och nämner exempelvis ärlighet och främjande av ansvar samt korrekt skötsel av offentliga ärenden och allmän egendom.⁷

Lagligheten och objektiviteten i myndigheternas verksamhet hör till de offentlighetsrättsliga principer som ska skyddas med bestämmelser om bekämpning av korruption. Med laglighet avses i detta sammanhang att grunden för verksamheten, behörighet och syfte bestäms i lag och inte av enskilda tjänstemäns önskemål. Objektivitet är en särskilt förpliktelse som ställs på förvaltningsverksamheten, dvs förvaltningsverksamheten ska vara oberoende av osaklig påverkan.

⁴ I Finland finns offentlighetsprincipen i 12 § i grundlagen. Globalt har en ökning av det samhälleliga medvetandet erkänt exempelvis i Europarådets ledande principer för bekämpning av korruption: den är den första av principerna och öppenheten den nionde.

⁵ Handbok mot korruption *Korruption vastaisen toiminnan käsikirja*, s. 6.

⁶ Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval Rep (2007) 2E Theme I) s 19.

⁷ Förenta Nationernas konvention mot korruption, FördrS 58/2006.

I bakgrunden till bestämmelserna för att förebygga korruption som berör privaträtt och näringsliv finns stöd för såväl rättsstaten som en sund ekonomisk utveckling samt främjande av fri och sund konkurrens.⁸

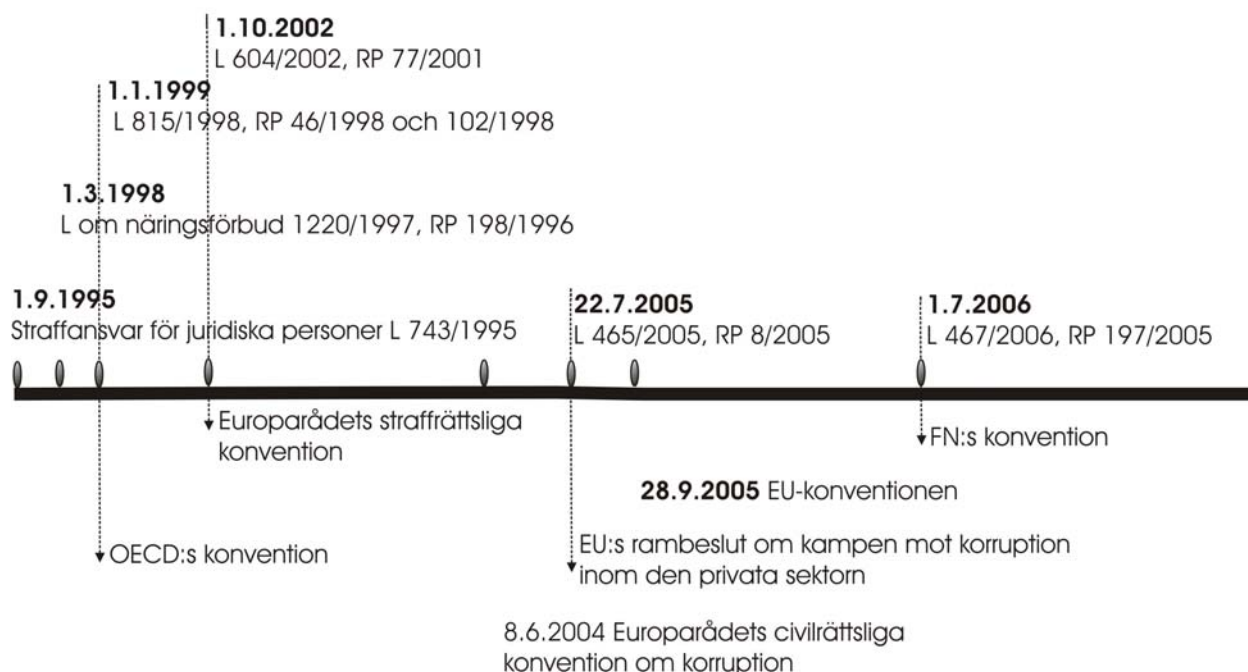
1.3 Internationell verksamhet, avtalsförpliktelser och den finska strafflagstiftningen

I detta kapitel ges en kort presentation av de finska förpliktelserna föranledda av internationella konventioner om bekämpning av korruption och de ändringar i lagstiftningen som gjorts p.g.a. dessa förpliktelser.

Korruption och dess bekämpning blev föremål för internationellt intresse för inte så länge sedan: först i slutet av 1990-talet förbereddes och undertecknades konventioner för bekämpning av korruption inom OECD och Europarådet. Samtidigt inleddes övervakning av verkställighet av dem. Finland har aktivt deltagit i de internationella organisationernas verksamhet och tillträtt de viktigaste konventionerna mot korruption.

I och med avtalsförpliktelserna granskar Finland kontinuerligt särskilt sin lagstiftning gällande korruption och har beaktat korruptionsrisken vid t.ex. beredningen av lagstiftningen om upphandling.⁹ Myndighetssamarbetet, effektiv informationsväxling och praktiska handlingsmodeller utvecklas enligt de internationella organisationernas rekommendationer.

Lagstiftningen om mutbrott



Det är närmast de internationella konventionsförpliktelserna som medfört att området för tillämpning av lagstiftningen om mutbrott utvidgats så kraftigt sedan år 1999. **OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i**

⁸ I inledningen till de ledande principerna för Europarådets kamp mot korruption och t.ex. RP 8/2005.

⁹ RP 50/2006 med förslag till lag om offentlig upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster s. 15

internationella affärsförbindelser undertecknades år 1997. Finland hörde till de första länderna som år 1998 ratificerade konventionen. I konventionen finns bland annat bestämmelser om påföljd för mutande, tillämpningen av den nationella rätten, tillämpande av bestämmelserna om penningtvätt på mutbrott, givande av rättshjälp och uppföljning av tillämpningen av konventionen. I och med att konventionen sattes i kraft blev det straffbart att muta utländsk tjänsteman, EU-tjänsteman och EU-parlamentariker samt att som EU-tjänsteman ta emot muta. Ändringarna i lagstiftningen föranledda av konventionen trädde i kraft den 1 januari 1999.

Konventionen har ratificerats av 37 stater, av de europeiska länderna och dessutom av bland annat USA, Japan och Sydafrika. En OECD-arbetsgrupp övervakar att bestämmelserna i konventionen tillämpas. Arbetsgruppen samlas tre gånger om året för att granska dels att konventionsstaterna tillämpar den lagstiftning som konventionen omfattar, dels att det avslöjade fallen behandlas effektivt i rättssystemet. I arbetsgruppen företräds Finland av justitieministeriet. I detta arbete ingår också de obligatoriska granskningarna av länderna då granskningsgruppen besöker det aktuella landet.

Granskningsrapporten gällande Finland godkändes i maj 2000. I den och i uppföljningsrapporten från år 2002 fick Finland rekommendationer om att bland annat göra skattemyndigheterna skyldiga att anmäla misstänkta fall av utländskt mutande eller skattebedrägerier som har samband med mutande. Då rapporterna behandlades fick Finland också en rekommendation om att ge även valutaväxlingskontoren och fastighetsförmedlarna lagstadgad skyldighet att anmäla tvivelaktiga transaktioner till centralen för utredning av penningtvätt.¹⁰ De flesta rekommendationerna har genomförts, dock inte rekommendationen gällande skattemyndigheterna.

Inom Europarådet har upprättats en **konvention mot både straff- och civilrättsligt mutande och flera rekommendationer relaterade till bekämpning av korruption** (t.ex. partifinansiering). Före konventionerna gav Europarådets ministerråd år 1997 en resolution av rekommendationsnatur med de 20 ledande principerna i kampen mot korruption.¹¹ År 1999 undertecknade Finland Europarådets straffrättsliga konvention, de nödvändiga lagändringarna trädde i kraft 1.10.2002. För vår del trädde konventionen i kraft 1.2.2003. Den straffrättsliga konventionen har undertecknats av 49, med ratificerats av endast 36 stater, för den civilrättsliga konventionen är talen 41 och 28.

Den straffrättsliga konventionen innehåller förpliktelser att kriminalisera mutande och annan därmed relaterad verksamhet, samt bestämmelser om rättshjälp, samarbete mellan avtalsstaterna samt övervakning av att konventionen verkställs. Då konventionen sattes i kraft, blev det i Finland straffbart att ge muta åt riksdagsledamot, att som riksdagsledamot ta emot muta och att som juridisk person muta riksdagsman. Samtidigt utsträcktes bestämmelserna om muta i 16 och 40 kapitlen i strafflagen att gälla också den som sköter offentligt förtroendeuppdrag, använder offentlig makt samt offentligt anställda. Dubbelstraffbarheten som var förutsättning för att strafflagen skulle kunna tillämpas ströks ur strafflagens 16 och 40 kapitel gällande mutbrott.

Styrkan i Europarådets konventionssystem är det aktiva organet GRECO, som övervakar att konventioner och rekommendationer implementeras och följs. Genom att godkänna konventionerna, godkänner staterna också att de kommer att övervakas av GRECO, vars generalförsamling ordnas 3–5 gånger om året av alla konventionsstater. Finland företräds av inrikesministeriet och justitieministeriet. GRECO har gjort tre granskningar i Finland. I den första och andra gången omgängen granskades principerna i ministerrådet resolution om att de myndigheter som behandlar korruptionsbrott ska vara obundna och ha specialkompetens samt

¹⁰ OECD Report on Application of the Convention and 1997 Recommendation, Finland Phase 2, May 2002, s. 10

¹¹ Resolution (97) 24 Committee of Ministers on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption.

begränsning av den straffrättsliga immuniteten i rättssystemet.¹² I den första omgångens utvärderingsrapport år 2001 fick Finland bland annat en rekommendation om att bilda en samarbetsorganisation för de centrala myndigheterna samt att effektivisera de judiciella myndigheternas förebyggande arbete. Under den andra omgången granskades fråntagandet av vinning från brott, och resolutionens viktigaste principer och konventionsartiklar gällande den offentliga förvaltningen och judiciella personer.¹³ Finland fick rekommendationen att utarbeta anvisningar om hur bland annat statstjänstemän ska rapportera korruptionsmisstankar samt tjänstemäns övergång till den privata sektorn.

Just nu pågår den tredje omgången av GRECO-granskningar och den fokuserar på granskning av kriminalisering av mutande utgående från konventionen och partifinansiering i förhållande till rekommendationerna om det. Finland hörde än en gång till de första länderna och rapporten godkändes på GRECO:s plenarsammanträde i december 2007. Vid den senaste granskningen **fick Finland sju rekommendationer om kriminaliseringar och tio om partifinansiering.**¹⁴ I regeringsprogrammet ingår förebereelser för hur rekommendationerna ska genomföras och kommer att verkställas så snabbt som möjligt närmast på justitieministeriet. De centralaste rekommendationerna gäller revidering av formuleringen i bestämmelserna om mutande av riksdagsledamöter, strykning av reservationen gällande dubbel straffbarhet visavi handlingar inom näringsverksamhet, tillägg av grova former av handlingar inom näringsverksamheten samt kriminalisering av missbruk av inflytande. Om partifinansieringen rekommenderade GRECO bland annat att kampanjdonationer och kampanjkostnader ska anmälas noggrannare, förbud mot anonyma donationer, plikt att anmäla donationer till partierna samt eventuella påföljder som stöd för anmälningsplikten.

Förenta Nationernas konvention mot korruption sattes i kraft i Finland 1.7.2006. Det är den första konventionen mot korruption och innehåller förutom nämnda kriminaliseringsförpliktelser också bestämmelser om bland annat förebyggande av dessa brott, internationellt samarbete samt återställande av tillgångar som åtkommit genom brott. Då konventionen sattes i kraft i Finland, bestämdes att emottagande och givande av muta i näringsverksamheten ska lyda under allmänt åtal.

Konventionen har ratificerats av 93 stater. Dess svaghet är att där saknas obligatoriska system för övervakning av hur bestämmelserna implementerats nationellt. Konventionsstaternas konferens samlas årligen för att främja att konventionens mål uppnås och samarbetet mellan konventionsparterna. Dessutom har staterna kunnat delta i frivilliga övervakningar, men det medför inga förpliktelser att delta i granskningar. År 2007 hörde Finland till den första grupp av frivilliga som anmälde sig för utvärdering, och kommer att utvärderas av Tanzania och Frankrike. Finland kommer att utvärdera Polen tillsammans med Rumänien.

Instrument gällande korruption inom Europeiska gemenskaperna, numera Europeiska unionen utarbetades ursprungligen med tanke på missbruk av gemenskapernas tillgångar och bekämpning av bestickning av EU-tjänstemän. Senare betonades också näringspolitiska aspekter: rambeslutet om bekämpning av korruption inom den privata sektorn säkrar fri konkurrens på gemenskapens område. De normer som år 1999 gavs som rekommendationer och gällde straff för bestickning av EU-tjänstemän, fick på 2000-talet en mer förpliktande form som konvention för bekämpning av bestickning av EU-tjänstemän eller tjänstemän i EU-länderna. Konventionen trädde i kraft 28.9.2005, men föranledde inga ändringar i vår strafflagstiftning. En

¹² Huvudprinciperna 3, 6 och 7.

¹³ Huvudprinciperna 4, 5, 8, 9, 10, 19 samt den straffrättsliga konventionens artiklar 14, 18, 19 och 23.

¹⁴ Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme 1) s. 22 och Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Greco Eval III Rep (2007) 2 E Theme II) s. 19–20.

förutsättning enligt rambeslutet om kampen mot korruption inom den privata sektorn var att det skulle bli straffbart för juridiska personer att ta emot muta i näringsverksamhet.

Också Världsbanken arbetar aktivt för att bekämpa korruption och främja principerna för god förvaltning genom sitt stöd till stater som håller på att utvecklas. Världsbanken har också låtit göra flera undersökningar och analyser av hur korruption påverkar staternas ekonomiska och samhälleliga utveckling.¹⁵

Finland har fortfarande en reservation i Europarådets straffrättsliga konvention och konventionen om bekämpning av bestickning av EU-tjänstemän. Enligt reservationen kräver vår strafflag i regel dubbel straffbarhet då det är fråga om mutbrott inom den privata sektorn. Finland har en reservation i såväl Europarådets som i FN:s konventioner om att artikeln om missbruk av inflytande inte är en straffbar handling i sig. Den typens handlingar täcks i vårt system troligen med bestämmelserna om medhjälp eller anstiftan. GRECO:s färsk rapport rekommenderar att grunderna för dessa reservationer och begränsningar kontrolleras.

2 Forskning och jämförelse

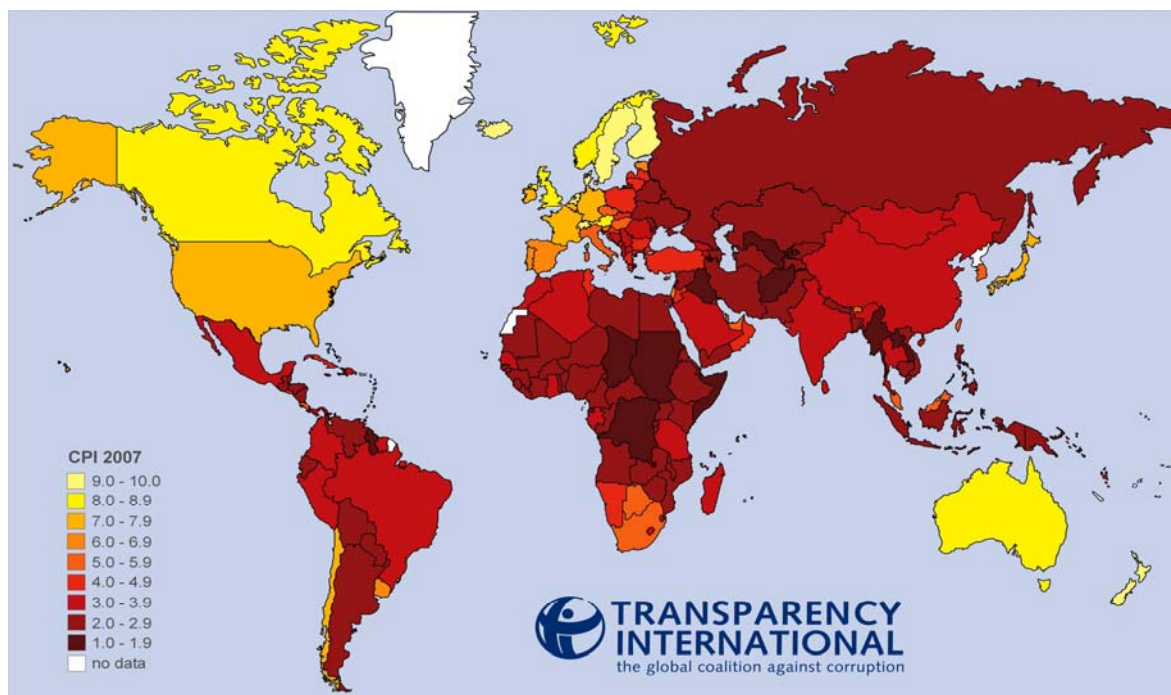
I detta avsnitt behandlas huvudsakligen resultat från enkäter gällande också Finland. Av de internationella observationerna behandlas de som är mest centrala för denna rapport.

Korruption har inte varit objekt för någon omfattande vetenskaplig forskning i Finland, och beträffande forskningsresultat är vi därför i hög grad beroende av internationella undersökningar och jämförelser. På den samhällsvetenskapliga sidan finns Paavo Isakssons undersökning *Korruptio ja julkinen valta* 'korruption och den offentliga makten' från år 1997. Ahti Laitinen gav år 1989 ut den rättssociologiska undersökningen *Vallan rikokset* 'Maktens brott' och Matti Joutsen år 1975 *The Potential for Corruption*. De här undersökningarna är rätt gamla och utbytet med tanke på denna rapport är inte särskilt stort.

Den oberoende organisationen Transparency International publicerar sedan 1995 ett korruptionsindex för att beskriva hur allmänt det inom ett visst land är att myndigheter eller politiker ber och tar emot mutor. Indexet skapades för att öka den offentliga diskussionen om korruption och dess omfattning samt för att ge beslutsfattarna tillförlitlig information om fenomenet. Indexet är baserat på observationer gjorda av ekonomiska experter, forskare och riskanalytiker. Observationerna är sammandrag av enkäter som kartlägger internationella ekonomiska verksamhetsmiljöer. En del av dem som besvarat enkäterna vistas på det aktuella området och en del gör analyser utifrån. **Enligt detta index har Finland under hela 2000-talet placerats på antingen första eller delad första plats.**¹⁶ Indexet ger årligen jämförbar och tillförlitlig information om ett av korruptionens delområden, dvs bestickningar till tjänstemanna- eller det politiska maskineriet, men försöker inte ens täcka samtliga delområden. Svagheten är att det har små möjligheter att identifiera korruption inom det samhälleliga beslutsfattandets strukturer, där det inte alltid betalas för tjänster (s.k. bäste bror-system). Indexet försöker inte ens mäta företagets verksamhet utomlands eller internt missbruk inom företagen.

¹⁵ Anti-Corruption Topic <http://www.worldbank.org/anticorruption>, 18.12.2007

¹⁶ www.transparency.org (18.12.2007)



Denna karta visar iakttagelser om korruption inom i offentlig förvaltning i hela världen. Den teoretiska skalan är från noll till tio, noll representerar genomgående, systematisk korruption i all verksamhet.

Transparency International har skapat ett annat index som ska mäta exportföretagens verksamhet utomlands, det s.k. betalarindexet (Bribe Payers Index, BPI). Indexet har publicerats åren 1999, 2002 och 2006, även om metoderna varierar. Indexet för år 2006 är baserat på bedömningar som görs av kolleger. Företagsledare i 125 länder bedömer hur benägna företrädare för företag registrerade i ett visst land är att främja sin verksamhet med hjälp av oregistrerade penningtransaktioner eller mutor i det land där de bor. I detta index har hittills medverkat endast de 30 största exportländernas företag mätt med värdet av deras export. **Av denna orsak har det inte gått att jämföra finska företags betalningsbenägenhet.** I indexet år 2006 placerade sig Indien, Kina och Ryssland sämst.

Sedan år 2003 sammanställer Transparency International också en korruptionsbarometer (Global Corruption Barometer). I denna sammanställs resultaten från enkäter om medborgarnas förtroende för vissa institutioner och information om hur många av dem som besvarat enkäterna under det senaste året givit muta för att få en viss tjänst. Barometern bygger på en vid definition av begreppet korruption omfattande såväl den privata som offentliga sektorn. Då resultaten från korruptionsbarometern och korruptionsindexet jämförs globalt kan man konstatera att experternas bedömningar och medborgarnas erfarenheter i hög grad motsvarar varandra. Enligt barometern är det en global uppfattning att av alla institutioner är de politiska partierna och lagstiftningsmakten de mest korruperade. **Också i Finland hade de politiska partierna den sämsta placeringen.** Däremot är det en aning överraskande att därpå följde **näringslivet och religiösa samfund.** För Finlands del framgår det av barometern för år 2007 att **drygt 2 % av svararna eller någon av dem som bor i deras hushåll under det senaste året hade betalat muta får att få en tjänst.** Det är alarmerande att globalt ansåg största delen av dem som deltog i undersökningen att korruptionen kommer att öka inom den närmaste framtiden¹⁷, av finländarna dock bara 43 %.

Den offerundersökning (EU ICS) som år 2005 genomfördes i EU-länderna stöder CPI-resultatet eftersom **mindre än 0,5 % av finländarna under år 2004 hade erfarenheter av att en**

¹⁷ Svartalternativ: ökar, samma nivå och minskar. Information om barometern www.transparency.org (18.12.2007).

myndighet krävt att få muta.¹⁸ Detta är det bästa resultatet i undersökningen. Resultatet är dock inte helt överensstämmande med korruptionsbarometern 2007. Detta kan bero på frågeställningen och attityder: det tycks vara så att mutor betalats trots att ingen bett om det.

World Values Survey (WVS) kartlägger vart femte år i olika länder medborgarnas värderingar. Med frågorna kartläggs exempelvis tilltron till vissa samhällsliga institutioner såsom polisen, pressen eller politiska partier. Svartalternativen i enkäten år 2005 var: väldigt stort förtroende, rätt stort förtroende, rätt litet förtroende, inget förtroende och kan inte säga. De siffror som beskriver förtroendet räknas ut ur samtliga svar utom alternativet ”kan inte säga”. Enligt den undersökning som gjordes 2005 **och publicerades 2007 har 92 procent av finländarna ett väldigt stort eller rätt stort förtroende för polisen och 82 procent ett väldigt stort eller rätt stort förtroende för domstolarna.**¹⁹ Detta resultat stöds av resultaten från enkäten European Social Survey, som för samtliga nordiska länder är liknande. Från år till år har det inte heller skett någon nämnvärd förändring. Enligt WVS 2005 hade i Finland 60 procent ett stort eller väldigt stort förtroende för statstjänstemän, 29 procent ett stort eller väldigt stort förtroende för politiska partier och 34 procent ett stort eller väldigt stort förtroende för pressen. Då resultaten från åren 1996 och 2000 jämförs kan man konstatera att förtroende för de politiska partierna har förstärkts, medan förtroende för pressen är ungefär det samma. Den positiva utvecklingen visavi pressens siffror kommer antagligen att fortsätta då GRECO:s rekommendationer om öppenhet vid parti- och valfinansiering har satts i kraft.

Den företagssäkerhetsenkät det internationella revisionsföretaget PriceWaterhouseCooper genomförde tillsammans med det tyska Martin Luther-universitetet, visade att 46 procent av finska storföretag²⁰ hade utsatta för missbruk i sin affärsverksamhet eller att någon begått brott inom verksamheten. Enligt undersökningen var det vanligaste ekonomiska brottet (37 %) bedrägeri, förskingrig riktad mot företagets egendom, den näst vanligaste var kränkningar av immateriella rättigheter (t.ex. upphovsrätt, företagshemligheter). **Fem procent av företagen hade stött på korruption eller bestickning i Finland,** exempelvis krav på tröskelpengar.²¹ De största företagen möter alltså mer korruption än enskilda medborgare.

Enligt undersökningarna och bedömningarna är situationen i Finland god. Maktmissbruk förekommer i hela världen, men Finland har redan vidtagit flera viktiga lagstiftnings- och strukturella åtgärder. Internationella organisationer²² har förmanat Finland att inte glömma att det alltid finns en risk för korruption i samhället och utrikeshandeln. Förutom att andelen medborgare som gett mutor ökat enligt korruptionsbarometern, anser dessutom 42 procent av de finländska svararna att regeringens åtgärder mot korruption inte är tillräckliga.

3 Globalisering av verksamhetsmiljön

Internationaliseringen och globaliseringen medför stora möjligheter för såväl den ekonomiska som kulturella utvecklingen. Finska företag kan genomföra storskaliga projekt på nya marknadsområden och vi får nya aktörer på våra marknader. Det internationella samarbetet mellan såväl stater som företag intensifieras och antar nya former.

¹⁸ The Burden of Crime in the EU.

¹⁹ Borg: Suomalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin. (Finländarnas förtroende för samhällsliga institutioner)

²⁰ För undersökningen intervjuades 80 personer på de största finska företagen inom olika branscher.

²¹ Economic crime: people, culture and controls, resultat gällande Finland, s. 3.

²² OECD Report on Application of the Convention and 1997 Recommendation, Finland Phase 2, s. 3 och 28 och Evaluation Report on Finland (Greco Eval I Rep (2000) 4E Final) s. 15

Förekomsten av korruption och benägenhet att utnyttja korruptiva metoder påverkas av graden av fördömning i den omgivande förvaltnings- och beslutskulturen.²³ De ökande internationella kontakterna medför nya intryck och i vårt samhälle lever och bor allt fler människor som verkat i miljöer som är mer utsatta för korruption är Finland, antingen innan de flyttade till Finland eller under tjänstgöring utomlands.

De stora internationella börsbolagen investerar resurser på interna etiska koder, kontrollmekanismer och bekämpning av korruption i samband med funktioner utomlands. Den finska centralhandelskammaren publicerar anvisningar om hur Transparency Internationals principer mot korruption ska tillämpas. Anvisningarna och kursverksamheten stöder den privata sektorn då interna förfaringssätt ska utarbetas.²⁴ Med tanke på produktivitet är korruption och mutande ett reellt problem, eftersom den valutan som fås för pengarna är osäker och en avtalspartner som inte skyr brott kan börja ställa oanade krav.

Vid bekämpningen av korruption inom den privata sektorn har smörjpengar, eller främjande betalning, och definitionerna av detta fenomen fått stor uppmärksamhet. Smörjpengarna torde företräda den typen av korruption som det är mest sannolikt att företag stöter på. Den internationella handelskammaren ICC godkänner inte betalning av smörjpengar och enligt Transparency Internationals ståndpunkt kan smörjpengar stöda organiserad korruption. Vissa företag försöker skilja på ”lagliga smörjpeng” och olagliga mutor.²⁵ Enligt anvisningarna för hur Transparency International principer mot mutor ska tillämpas kan smörjpengar inte godkännas, men direkta förbud har velat undvikas.²⁶ Globalt sett är storföretagen viktiga ekonomiska aktörer, av den orsaken torde de ha bättre möjligheter än små och medelstora företag att motarbeta smörjning från lokala aktörer.

Utgående från resultatet för Transparency Internationals BPI-index som mäter exportföretagens korruptionsbenägenhet från år 2006, hörde ryska företag i sin exportverksamhet till de tre länder som lättast tyr sig till mutor. De två andra länderna är Indien och Kina, som det finska affärlivet har intensiva kontakter med. Kinesiska företag har aktivt lockats till Finland, både till Kouvola-regionen och till de företagscenter som planeras i närheten av Helsingfors-Vanda flygplats. Det kinesiska ekonomi- och kulturlivet och i och med EU:s kemikalieämbetsverk också den kemiska industrin, har i Helsingfors sitt eget kontaktkontor.

För att minimera skatten är det för såväl stora som för små och medelstora företag lönsamt att låta tillgångar cirkulera via skatteparadis eller företag som bildas där. Med hjälp av internationell betalningstrafik och långa betalningskedjor är det inte heller svårt att dölja både betalda och mottagna mutor. Betalningen av mutor kan också läggas ut på entreprenader till lokala agenter eller konsulter.²⁷

²³ Korruption vastaisen toiminnan käsikirja (Handbok mot korruption) s. 8 och Korruptionens struktur i Sverige s. 15, 14 och 113 med hänvisningar.

²⁴ Lahjonnanvastaiset periaatteet - Soveltamisohjeet ja varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinens föreläsning 26.9.2007. (Principer mot korruption - Tillämpningsanvisningar och vd P Mäkinens föreläsning 26.9.2007.)

²⁵ HS Talous 12.12.2007 ”Mitä Stora Enso tarkoittaa voitelurahoilla” (En artikel om smörjpengar i dagstidningen Helsingin Sanomat)

²⁶ Principerna mot korruption - tillämpningsanvisningar s. 17.

²⁷ Se bilaga, typfall 6. Översättarens anmärkning: bilagan har inte översatts till svenska.

4 Missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänstehemlighet

I detta kapitel refereras de inhemska bestämmelserna om tjänstebrott ur korruptionsperspektivet och dessutom presenteras iakttagelser om anmälda tjänstebrott.

Bestämmelserna om tjänstebrott finns i strafflagens 40 kapitel. Lagändringarna har medfört att kapitelrubriken är något missvisande, eftersom bestämmelsernas tillämpningsområde gällande tjänstemän förtydligades år 2002 (L 604/2002) och numera gäller såväl person som sköter offentligt förtroendeuppdrag som offentligt anställd arbetstagare. Dessutom tillämpas bestämmelserna om mutbrott och brott mot tjänstehemlighet också på offentligt anställda arbetstagare.²⁸

Relevant i detta sammanhang är orsaken till brott mot bestämmelser som hänför sig till tjänsten. Till korruptionsområdet kan räknas situationer där tjänstemän bryter mot bestämmelserna för att få en förmån eller nytta eller i vissa fall för att skada någon annan.

Vid missbruk av tjänsteställning (SL 40:7) bryter personen mot bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövningen eller missbrukar sin ställning i syfte att bereda sig eller någon annan nytta eller orsaka olägenhet eller skada för någon annan. Då personen försöker bereda sig nytta är det fråga om en verksamhet som hör räknas som korruption. I de fall där det är fråga om att skada någon annan uppfylls både Transparency Internationals och utrikesministeriets definition om gärningsmännen får någon förmån av skadan, t.ex. tillfredställelse.

Den som gör sig skyldig till brott mot tjänstehemlighet eller brott mot tjänstehemlighet av oaktsamhet (SL 40:5) röjer en uppgift som är sekretessbelagd eller utnyttjar en sådan uppgift för egen eller någon annans nytta eller för att skada någon annan. Åtminstone de brott mot tjänstehemlighet som begås för egen nytta omfattas av korruptionsdefinitionen. Nyttan ska ges en vid tolkning, alltså inte bara en ekonomisk nytta.²⁹

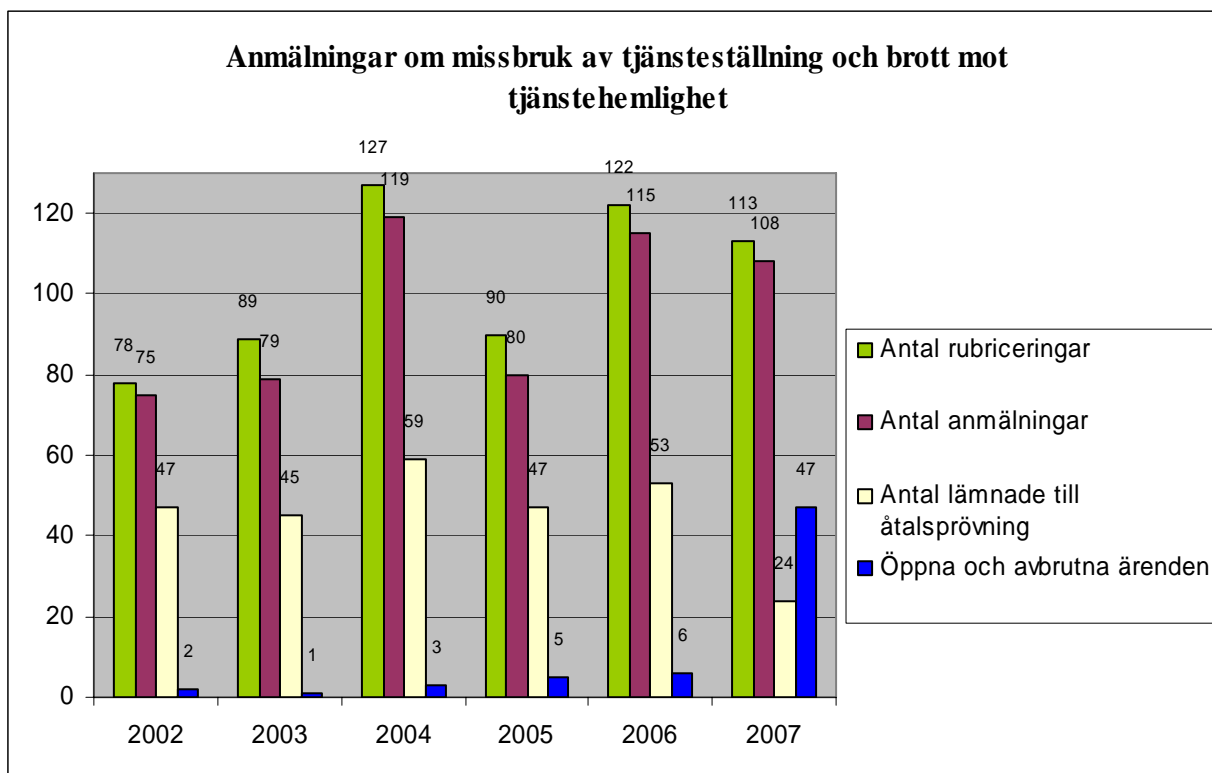
I strafflagens 40 kap. finns det också bestämmelser om tagande av muta som tjänsteman samt om brott mot tjänsteplikt och brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet. I denna rapport behandlas mutbrotten tillsammans med övriga mutbrott i kapitel 5. Vid brott mot tjänsteplikt är det fråga om att en tjänsteman som på annat sätt än genom att ta emot en orättmätig förmån, genom att missbruka sin ställning eller för att få nytta bryter mot bestämmelser eller föreskrifter som ska iakttas i tjänsteutövningen. Rekvisitet för brott mot tjänsteplikt är omfattande och med tanke på identifiering av korruptionsfallen inte givande. Därför har dessa anmälningar om brott inte granskats.

För denna rapport togs ur datasystemet för polisärenden (PATJA) uppgifter om anmälningar där någon av följande tre rubriceringar ingick mellan åren 2002 och 2007.

- missbruk av tjänsteställning,
- grovt missbruk av tjänsteställningen eller
- brott mot tjänstehemlighet

²⁸ Se närmare exempelvis s 733–799 i Viljanens bok De centrala brotten.

²⁹ Viljanen i boken De centrala brotten, s. 771.



I detta schema ingår uppgifter om antalet rubriceringar 'missbruk av tjänsteställning' och 'brott mot tjänstehemligheten' i brottsanmälningarna, antalet brottsanmälningar och uppgift om anmälan gått vidare till åtalsprövning. För år 2007 ingår de anmälningar som hade registrerats t.o.m. slutet av november. Det totala antalet rubriceringar åren 2002–2006 var 506, i medeltal registrerades 102 rubriceringar per år. Mellan åren 2002 och 2006 registrerades sammanlagt 468 anmälningar, alltså ca 94 per år. Variationerna i det totala antalet anmälningar varierar från år till år och kan bero på några aktiva anmälare.³⁰ Som modus operandi registrerades under den aktuella perioden en medhjälp och en anstiftan.

På grund av det stora antalet anmälningarna behandlades endast anmälningarna för år 2006. Om dem gjordes iakttagelser om omständigheter relaterade till hur saken kommit fram, den anmälda myndigheten, den misstänkta verksamheten och dess syfte samt eventuell eftersträvad nytta. Beträffande avslutande av utredningen uppmärksammades orsakerna till att ärendet avslutats. Om den eftersträvide nyttan försökte vi göra slutsatser om nyttan var pengar eller en viss vara, gynnande eller någonting med särskilt affektionsvärde.

Informationen i anmälningarna var ibland väldigt knapp. I största delen av anmälningarna hade begäran om utredning eller utredningens innehåll antecknats i stora drag.

År 2006 registrerades sammanlagt 115 anmälningar. Några av dem gällde någonting som hade inträffat för flera år sedan. Enligt anmälningstexterna görs anmälningarna huvudsakligen av medborgare, som under denna period lämnade 99 framställningar om utredning eller brottsanmälningar, för det mesta skriftligt. På andra plats kom anmälningar som registrerades som ett resultat av polisens aktivitet (9). Fem framställningar om utredning gjordes av en myndighet som misstänkte att någon gjort sig skyldig till brott i dess verksamhet. Också åklagarna lämnade några framställningar. Ingen av anmälningarna hade lämnats av en journalist och gärningsorten var alltid finsk.

³⁰ I materialet för år 2006 hade en medborgare lämnat sammanlagt tretton polisanmälningar om tjänstemän på hans hemort eller på riksnivå.

Över hälften (50) av de enskilda medborgarnas anmälningar ledde inte till åtalsprövning. I största delen (43) registrerades som orsak till avslutandet ”inte brott” i sju fall framgick orsaken inte. Då det är fråga om att förundersökningen lämnas till åklagaren för åtalsprövning hade de anmälningar som lämnades av myndigheten den största framgången.

De flesta anmälningarna om brott gällde polis-, tull- och fängelsemyndigheter. Det fanns 44 sådana. Visserligen hade ett tiotal lämnats av samma medborgare och gällde ett och samma händelseförlopp. De flesta enskilda anmälningarna gällde alltså social-, arbetskrafts-, hälso- och utbildningsmyndigheterna (36). Den fanns 19 fall av misstankar mot andra myndigheter, bland annat kommunala förvaltningsmyndigheter. Som exempel kan nämnas ett frihetsberövande eller en misshandel som enligt anmälan har begåtts av en polismyndighet. I anmälan registrerades rubriceringen missbruk av tjänsteställning. Framställningarna om utredning gällande social- och hälsovårdsmyndigheterna gällde vanligen användning eller utlämning av personuppgifter.

År 2006 registrerades 41 anmälningar med rubriceringen brott mot tjänstehemlighet, 64 missbruk av tjänsteställning och 17 grova missbruk av tjänsteställning. I största delen av fallen av missbruk av tjänsteställning verkade det vara fråga om en misstänkt aktiv handling; endast i sex av fallen nämndes försummande av uppgifter. I två anmälningar fanns det hänvisningar till eventuella brott mot bestämmelserna om jäv. Av texterna framgick det vanligen inte om den som var misstänkt för missbruk hade haft en bestämmande eller förberedande ställning.

I brotten mot tjänstehemlighet var det år 2006 endast fråga om givande eller användning av information under anställningsförhållandet, ingen anmälan uppgavs att en uppgift skulle ha använts eller yppats efter anställningsförhållandet. Beträffande brott mot tjänstehemlighet i vinningssyfte var det nästan alltid fråga om en känslolosa, t.ex. anklagelser vid vårdnadstvist, skvaller eller att tjänsteman hade varnat sina nära för en ny kamratens förflutna.

I anmälningarna fanns det 31 hänvisningar till vållande av skada, rubriceringen verkar alltså vara vanligare än strävan efter nytta (25). Då man från registrerade vållande av skada tar bort de 13 anmälningar en enskild medborgare lämnat, av vilka det i 12 hänvisas till syfte att orsaka skada, var nytta det som vanligen eftersträvades under denna period. I 22 procent av anmälningarna nämndes strävan efter nytta. Den nytta som vanligen eftersträvades vid missbruk av tjänsteställning var pengar eller en värdefull vara (11 fall). Det kan exempelvis ha varit fråga om en nytta som beställts till den personliga adressen medan räkningarna godkändes i ett offentligt samfunds namn. Näst mest registrerades misstankar om eventuellt gynnande (4). Två av dem ingick i anmälan om mutbrott och två av dem hade samband med hur en förseelse polisbefäl hade gjort sig skyldig till behandlades vid trafikövervakning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att medborgarna har för vana att noga följa med ämbetsmannakåren. I nästan en fjärdedel av polisanmälningarna om missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänstehemlighet finns omständigheter som eftersträvan efter förmån. Särskilt i de fall som gäller brott mot tjänstehemligheten är det snarare fråga om eftersträvan efter förmån med affektionsvärde under anställningsförhållande än försäljning av information. Det lämnat få framställningar om utredning av tjänstebrott mot personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag, exempelvis ledamöter av kommunfullmäktige. Det finns alltså skäl att utreda om bestämmelsernas nuvarande tillämpningsområde är allmänt känt eller om det finns någon annan orsak till anmälningsbenägenheten beträffande denna grupp.

5 Mutbrott

5.1 Misstankar om mutbrott utgående från polisanmälningarna

Lagstiftningens utveckling visavi mutbrott behandlades redan ovan i avsnitt 1.3. I detta avsnitt fokuseras den mutbrottslighet som kommit till myndigheternas kännedom åren 2002–2007.

I strafflagen beskrivs en *muta* med termerna gåva eller annan förmån samt orättmätig förmån. Mutan behöver inte ha ett ekonomiskt värde, det relevanta är istället att mottagaren ens för en kort tid får en förbättrad ställning och att givandet eller tagandet inverkar på förtroendet för verksamheten.³¹

Beträffande mutbrott och annan korruptionsbrottslighet antas den dolda brottslighetens andel vara relativt hög.³² Parterna har vanligen ett starkt intresse av att hemlighålla saken och det finns sällan några vittnen. Den rättsliga utredningen försvåras av bevisproblemen. De fall som åtalsprövas och behandlas vid rättegång är därför de mest flagranta fallen. Genom att gå igenom polisanmälningarna kan man bilda sig en preliminär uppfattning om i vilka fall förundersökningströskeln överskrids i Finland och vem som anmält saken till förundersökningsmyndigheterna.

För denna rapport togs ur datasystemet för polisärenden de anmälningar som hade lämnats åren 2002–2007 och hade någon av följande tio rubriceringar:

- givande av muta
- givande av muta åt riksdagsledamot
- givande av muta i näringsverksamhet
- grov givande av muta
- tagande av muta
- tagande av muta som riksdagsledamot
- tagande av muta i näringsverksamhet
- mutförseelse
- grovt tagande av muta eller
- röstköp

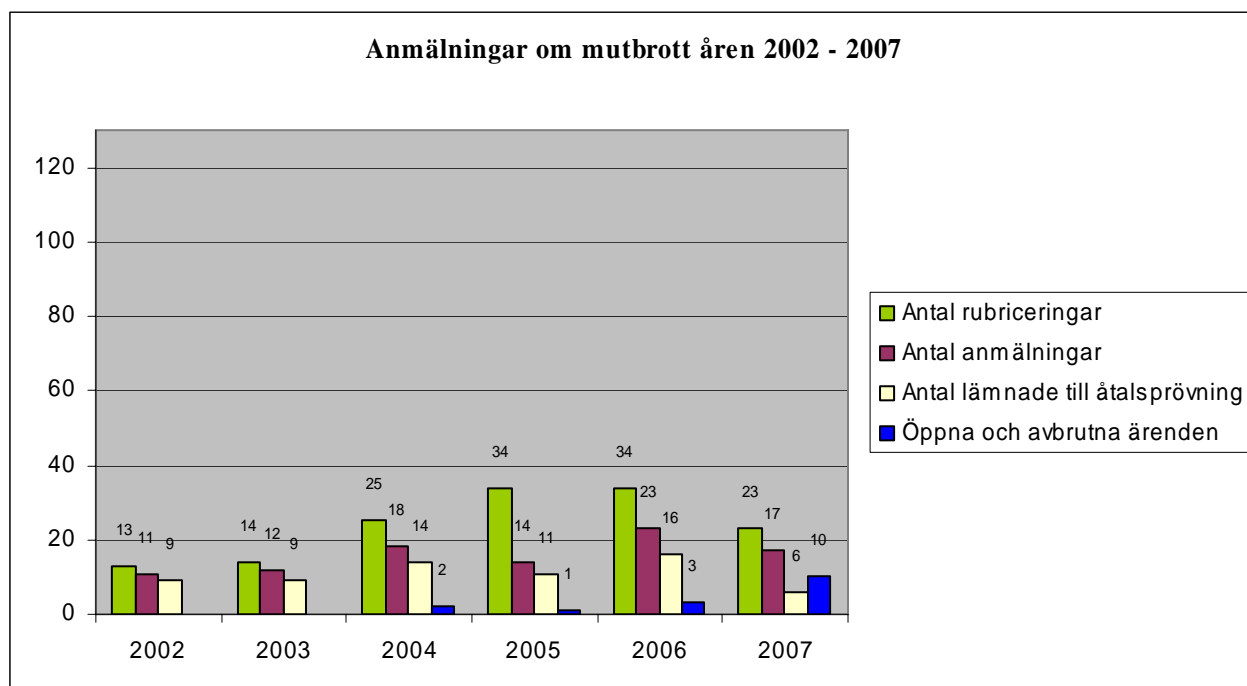
De uppgifter som maskinellt samlades var utredande enhet, sakens läge, eventuell åtalsprövning, antal misstänkta, använda tvångsmedel och datum som beskriver utredningens längd.

Anmälningarna analyserades och de omständigheter som iaktogs var relaterade till uppdragandet, vem erbjöd mutan, mottagare, mottagarens agerande, den erbjudna förmånen och sammanhanget. Om den som erbjöd mutan observerades om han eller hon var den vinnande parten eller en mellanhand, om erbjudandet gavs av en enskild aktör eller i ett företags namn samt nationalitet för den som erbjöd mutan eller om det var fråga om mer omfattande ekonomisk förmån av olika slag eller om arbetsgivaren skulle vilseledas. Beträffande förmånen undersöktes om den hade ett penningvärde, om det var traktering, varor eller förmåner med affektionsvärde. Om dem som tog eller bad att få muta gjordes en bedömning om han eller hon hade direkt eller indirekt inflytande och om han eller hon uttryckligen bett att få muta eller om mutan framgått som gynnande.

³¹ Viljanen 2006, s. 746. Enligt den svenska utredningen *Korruptionens struktur i Sverige* definieras som ett typiskt drag för korruption att mutor givits av känslomässiga orsaker för att enligt parterna förstärka samarbetsförhållanden, s. 5 och 32–33 samt fallen 8 och 10 i bilagan till denna rapport.

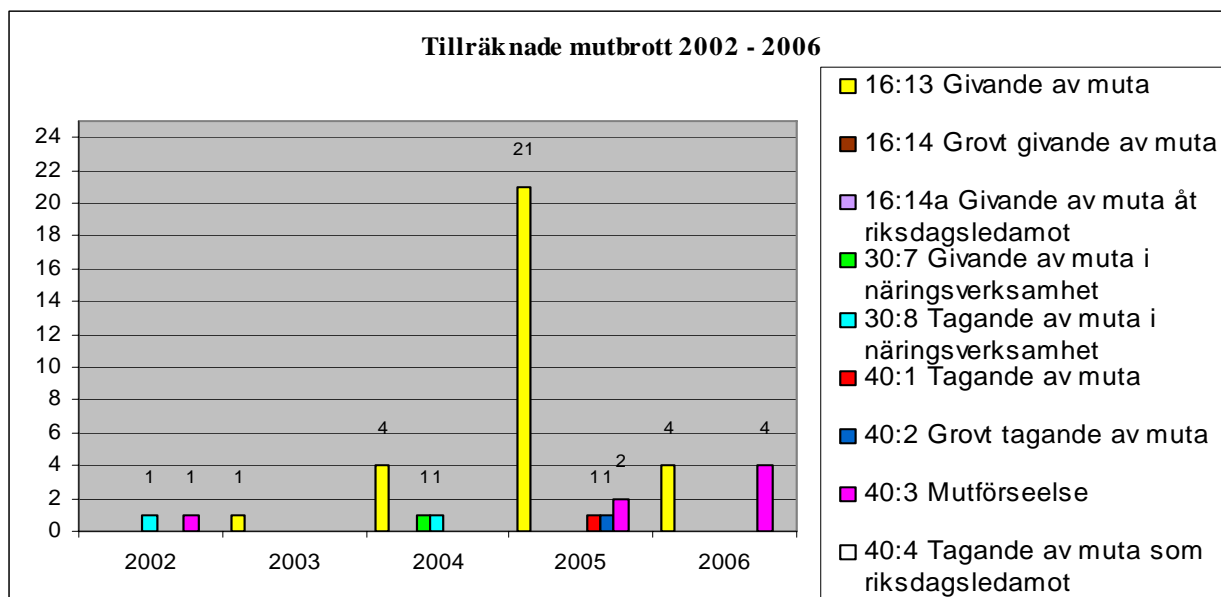
³² Om mutbrottsligheten Viljanen 1990 s. 81 med hänvisningar

Beskrivningarna i polisanmälningarna var delvis mycket knappa även om det i största delen av anmälningarna fanns en beskrivning av händelseförloppet i stora drag.



I detta schema ingår uppgifter om antalet mutbrottsrubriceringar i anmälningarna, antalet relevanta polisanmälningar och uppgift om saken lämnats till åklagaren. Antalet rubriceringar jämfördes med antalet i statistiksystemet över polisärenden och statistikcentralens uppgifter och endast för år 2005 kan en smärre avvikelse konstateras.

Det totala antalet anmälningar har inte ändrats nämnvärt. I uppgifterna för år 2007 ingår de anmälningar som registrerats t.o.m. slutet av oktober. Under den perioden registrerades sammanlagt 91 anmälningar. Under den aktuella perioden utreddes varken brott begångna av riksdagsledamöter eller röstköp.



Antalet brottsmisstankar för brott verkar vara rätt högt i jämförelse med antalet tillräknade brott enligt domstolarnas avgörande, antalet avgöranden för mutbrott var åren 2002–2006 i medeltal åtta, de många fallen år 2005 höjer avsevärt medeltalet.

Den allmännaste gärningstypen under denna period var muta som erbjöds polis-, tull- eller gränsmyndighet (36 fall) för att myndigheten skulle underlåta att vidta en åtgärd. I 27 av fallen erbjöds mutan av en person som inte var finländare, i 13 av en ryss. En drygt tredjedel av anmälningarna om mutbrott gällde brott av denna typ. Den näst allmännaste typen var omfattande ekobrottshärva eller varierande missbruk av arbetsgivarens tillgångar. Dessa fall var 15.

Den överlägset vanligaste erbjudna förmånen var pengar, antingen som ett obestämt erbjudande eller som en bestämd summa (i ca 70 av fallen). Bland summorna nämns exempelvis 100 euro eller dollar, 500 euro och 1 000 euro, den största nämnda summan var en miljon dollar. En speciell benämning är en som registrerats som mutförseelse där förmånen var 49 000 euro. Efter rena pengar var de vanligaste förmånerna traktering eller resa (14 fall), följt av en vara eller arbetsprestation (9 fall). I några av anmälningarna var det fråga om omfattande givande och tagande av olika slags förmåner under en lång tid.

I anmälningarna nämns en gång en av följande: hot, syfte att skada eller valfinansiering.

Av tabellen kan man utläsa att polisen avslutat sammanlagt 14, dvs årligen ca 4 fall, i en del av fallen pågick utredningen fortfarande. Orsaken till att polisen avslutat utredningen var vanligen ”inget brott” (7 fall), även om orsaken inte alltid anges.

Enligt statistiken i polisens statistiksystem Polstat registrerades drygt 84 procent av anmälningarna de aktuella åren på polisinsättningar i södra eller västra Finland eller på polisinsättningen i Helsingfors härad. Exempelvis de analyserade tjänstebrotten hade en jämnare fördelning: knappt 69 procent av anmälningarna hade gjorts i södra eller västra Finland samt Helsingfors.

Analysen baserad på polisanmälningar och statistik ger vid handen att största delen av den avslöjade mutbrottsligheten registrerats i landets södra delar och att de var lindrigare fall av korruption. I Finland avslöjas med några års mellanrum muthärvor inkluderande mer omfattande

missbruk. Dessa avslöjanden görs inte regelbundet, men en viktig roll spelar myndigheternas eller organisationernas interna kontroller.

5.2 Näringsförbud i anmälningarna om mutbrott

Sedan år 1998 har det enligt lagen om näringsförbud (L 1220/1997) varit möjligt att meddela näringsförbud för exempelvis den som gör sig skyldig till mutbrott enligt strafflagens 16 eller 30 kapitel. Uppgifter om dem som dömts till näringsförbud för brott mot ett visst lagrum finns i rättsregistercentralens register över näringsförbud, uppgifterna ur registret kan hämtas endast manuellt.

Vid analysen av polisanmälningarna konstaterades att det endast i två av anmälningarna om mutbrott fanns en anteckning om undersökning av näringsförbud, de anmälningarna ingick i en omfattande ekobrottshärva. I praktiken har ingen i Finland meddelats näringsförbud endast på grund av ett mutbrott. För denna första rapport har uppgifter inte samlats ur rättsregistercentralens register.

5.3 Straffansvar för juridisk person

Sedan 1995 har det i Finland enligt strafflagens 9 kap. varit möjligt att döma en juridisk person till samfundsbot för ett brott som begåtts i dess verksamhet. Beträffande mutbrott är det möjligt om exempelvis någon som hör till den juridiska personens ledning eller utövar faktisk beslutanderätt varit delaktig i givande av muta, grovt givande av muta eller givande av muta i näringsverksamhet. Sedan år 2005 gäller straffansvaret också tagande av muta i näringsverksamhet. Beträffande mutbrott har denna bestämmelse snarast haft en symbolisk betydelse: det lägsta bötesbeloppet är 850 och det högsta 850 000 euro. Också de högsta bötesbeloppen kan inom näringslivet kan verka vara låga om syftet med mutan är entreprenader eller affärer i miljonklassen.

Av sexton (18 %) av anmälningarna om mutbrott åren 2002–2007 framgår det att det misstänkta givandet av muta snarare gällde ett visst företags verksamhet än en enskild arbetstagare. I anmälningarna beskrevs exempelvis ordnande av traktering i ett visst företags namn eller annat sätt att inverka på upphandlingsförfarandet. Den enda erbjudna förmånen med affektionsvärde ingick i denna grupp: i förmånerna ingick också villkor gällande arbetsförhållande för en närstående till den som tog emot mutan. Av statistikcentralens statistik framgår att åren 2002–2006 utdömdes ingen samfundsbot för mutbrott trots att åklagaren i två fall hade yrkat på det. En del av brotten under den aktuella perioden har ännu inte lämnats till åtalsprövning eller rättegångsbehandling.

5.4 Uppdagande och gärningsmän

Myndigheternas aktivitet hade den största betydelsen för att mutbrott i Finland uppdagades och medförde 59 registrerade anmälningar. Andra viktiga anmälare var jurister och enskilda medborgare (37). En utredningsbegäran lämnades av Statens revisionsverk. Skattemyndigheterna lämnade ingen anmälan om mutbrott, men i en del utredningar om grova skattebedrägerier ingick också mutmisstankar. Skattemyndigheterna torde ha goda möjligheter

att upptäcka omständigheter som hänför sig till korruptiv verksamhet, men har ingen anmälningsplikt. Olika myndigheter borde tillsammans dryfta åtgärder för hur brotten kunde anmälas effektivare.³³

Endast två utredningsframställningar har lämnats av redaktörer (2 % av anmälningarna). I Sverige ledde inslag i medierna åren 2003–2005 till 18 procent av polisanmälningarna om korruptionsfall.³⁴ Representanter för finska medier är alltså av någon orsak ovilliga att polisanmäla misstänkta fall, men å andra sidan framgår det inte om enskilda medborgares anmälningar orsakats av en medierapportering. I materialet ingick några fall där det inte framkom om utredningen hade inletts efter polisens kriminalunderrättelse eller utomståendes aktivitet. Enligt förundersökningslagen ska en förundersökningsmyndighet göra förundersökning då det exempelvis enligt uppgifter i en tidning finns skäl att misstänka brott.

Den svenska korruptionsutredningens resultat var att 61 procent av de misstänkta var misstänkta för korruption i anslut till försäljning eller inköp.³⁵ I det finska materialet var det närmast fråga om traktering eller mottagande av vara och var endast 23 till antalet (24 %). Utgående från denna jämförelse kan man kanske dra slutsatsen att korruption i samband med anskaffning i Finland har ett större mörkertal eftersom anlitanen av underleverantörer gjort offentliga samfund och företag till köpare av tjänster också hos oss. Årligen görs exempelvis offentliga inköp för över 20 miljarder euro, numera allt oftare tjänster än varor.³⁶ Tillfällen för korruption yppar sig exempelvis vid bestämmandet av villkoren för anbudsgivningen eller beredningen av inköp.

Det är viktigt att intressekonflikter upptäcks vid anlitanen av underleverantörer och inköp. Inom den offentliga sektorn har det ansetts vara tillräckligt att ledande tjänstemän anmäler sina förbindningar till arbetsgivaren. En uppenbar fråga är om det är möjligt att göra övervakningar utan kännedom om förbindelserna för de personer som deltar i beredningen av inköp.

Anlitanen av underleverantörer kan medföra förbättrade verksamhetsförutsättningarna för företag som är verksamma inom grå ekonomi. Enligt vissa bedömningar finns det inte tillräckligt djupgående kompetens visavi konkurrensutsättningar och upphandling³⁷, vilket kan gälla särskilt mindre samfund. Då kan exempelvis företag som undviker offentligrättsliga avgifter ge lägre priset och på det sättet få försprång. Å andra sidan kan möjligheten att påverka upphandlingsförfarandet utgöra en allt större lockelse för dem som redan nu sysslar med skum verksamhet.

Den enhet som i huvudstadsregionen gör den första genomgången av ekonomiska brott (EKY) har klassificerat de tjänster som erbjuds av sammanslutningar som är misstänkta för ekonomisk brottslighet. 13–20 procent av dem hörde till branschen ”offentliga och andra tjänster”.³⁸ Klassificeringen inkluderar inte konsulttjänster utan bland de misstänkta sammanslutningarna fanns det privata kompetensutvecklare, hälsotjänster och organisationer. Det tycks alltså finnas skäl att skärpa övervakningen av upphandlingsverksamheten också i huvudstadsregionen bland dem som ansvarar för stora offentliga upphandlingar, så att tjänster köps endast av sammanslutningar som fungerar klanderfritt.

³³ Se avsnitt 1.3 Finland har inte följt OECD:s rekommendation att i lagstiftningen inkludera anmälningsplikt.

³⁴ Korruptionens struktur i Sverige, s. 8

³⁵ Korruptionens struktur i Sverige, s. 8

³⁶ RP 50/2006 s. 14

³⁷ RP 50/2006 s. 13

³⁸ Rapporter utarbetade av Huvudstadsregionens ekobrottsutredning, mars 2006–juni 2007.

5.5 Upptäckta fall av mutor och korruption

I den svenska korruptionsrapporten behandlades den korruption som inte upptäckts genom fokus på korruptionens orsaker, former, gråzoner, aktörer och deras kapacitet.³⁹

Lobbying och personval nämns i den svenska rapporten som sådana områden relaterade till korruptionens orsaker som saknar kontrollsystem och anmälare. Enligt rapporten medför den allt ökande internationaliseringen att det med tanke på korruptionsfall på hög nivå behövs strategier för hur dessa ska kunna avslöjas och utredas. Problematiken kring lobbying och personval är troligen likadana såväl i Sverige som i Finland. Europarådets granskning med fokus på partifinansiering som år 2007 gjordes i Finland, avslöjade svagheter i fråga om valfinansieringen. De rekommendationer som gavs kommer att leda till vissa ändringar.⁴⁰ För övriga lobbying är det däremot svårt att bestämma gränser.

Det kommer knappast någonsin att vara möjligt att förbereda sig för alla varianter av korruptions- och mutfall. Det vore nyttigt att granska de samhällliga organisationernas interna anmälnings- och kontrollsystem ur eventuella anmälares perspektiv. Det måste finnas anvisningar om vem en tjänsteman på sin egen arbetsplats ska underrätta om sina misstankar, både på allmänt plan och i särskilda fall om misstankarna exempelvis riktas mot den egna chefen.

En av de former av korruption som beskrivs i den svenska rapporten är den typ som förekommer i mindre länder med intensiva personkontakter vilket medför svårigheter att bevisa utbyte av vänskaps- eller bäste bror-tjänster, givande i efterskott och hur de inverkar på tjänsteåtgärder. Tjänster, gengåvor eller andra förmåner med affektionsvärde räknas inte heller alltid som korruption och därför görs det färre anmälningar om sådana. I rapporten rekommenderas att exempelvis fördelaktiga hyreskontrakt, kurserbjudanden och arbetstillfällen bör uppmärksammas mer än tidigare. Informationskampanjer med syfte att förhindra korruption eller att öka allmänhetens kännedom om saken har inte ordnats i Finland och medierna har alltid behandlat korruption genom enskilda fall.

Ett antaganden i den svenska rapporten var att informationssamhället skulle märkas tydligare i polisanmälningarna, men olagligt utlämnande av information torde förhindras av den svenska offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen gäller inte den privata sektorn och därför torde den vara mer utsatt för olaglig informationsinhämtning. Under den aktuella perioden fanns det inte heller i Finland några fall där någon kommit över information genom mutor eller hot, men saken bör tas på allvar.

Då det är fråga om inverkan på kontroll- och tillståndsmyndigheter finns det troligen i Sverige en avsevärd mängd dold brottslighet. Också i Finland känner vi till ett fall där ett gruvbolag som hade beviljats grävningstillstånd för sin ledning anställde den tjänsteman som på ministeriet hade beviljat tillståndet. Transparency Internationals korruptionsbarometer visar att register- och tillståndsförvaltningen åtnjuter medborgarnas förtroende, men i detta sammanhang kan det finnas skäl att undersöka i vilka sammanhang företag stött på krav på mutor och korruption.

³⁹ Korruptionens struktur i Sverige s. 111-126

⁴⁰ Se närmare kapitel 1.3

5.6 Övriga utvecklingstendenser

Det har konstaterats att organiserade kriminella grupper allt mer överför tillgångar och verksamhet till den lagliga näringsverksamheten, särskilt inom byggbranschen. Byggbranschen har internationellt konstaterats höra till de mest korruptionskänsliga branscherna,⁴¹ bland annat på grund av den politiska makt som är relaterad till markanvändning samt de stora ekonomiska intressen som är förknippade med byggverksamheten.

Byggbranschen hör traditionellt till de branscher som företag inom grå ekonomi favoriserar, kedjorna av underentreprenörer och behovet av tillfällig arbetskraft gör skattebedrägerier och utbetalning av svarta löner lockande. Arbetskrafts-, arbetssäkerhets-, och migrationsmyndigheterna har täta kontakter med den del av arbetskraften byggbranschen använder, men hittills har inga fall av mutor avslöjats. Myndigheterna har de senaste åren effektiviserat övervakningen på byggplatser särskilt i fråga om arbetskraften.

Det finns starka indikationer på att vissa arbetsplatschefer väljer underentreprenörer på åtminstone delvis osakliga kriterier. Sådana personer kan tänkas bli särskilt mottagliga för påtryckningar från organiserad brottslighet.

I den svenska rapporten konstateras att lokalt och kommunalt beslutsfattande på grund av sin natur och de tillställningar de deltar i på grund av sina uppgifter, med tanke på korruption befinner sig i större riskzon än statligt.⁴² För att motarbeta denna utvecklingstendens är det viktigt att överföringen av beslutsfattandet till regional och lokal nivå förbereds noggrant så att beslutsfattandet ska kunna ske öppet för att eventuella intressekonflikter ska kunna förhindras och uppdragas. Det bör också finnas olika slags konstruktiva kontrollsystem.

Varierande krav som eventuellt egentligen hör ihop med penningtvätt kan komma att öka, exempelvis i förhållande till kommunala beslutsfattare vid vår östgräns. Hittills har det varit fråga om enskilda fall där potentiella tomtköpare utövat påtryckningar på finska beslutsfattare för att de skulle avgöra vissa stadsplaner på ett bestämt sätt. Situationen kan bli hotfull om den som utövar påtryckningar har kontakter med organiserad brottslighet.

Enligt Transparency Internationals index har den ryska situationen beträffande korruption försämrats efter år 2004 och på indexkartan finns den skarpaste gränsen mellan Finland och Ryssland.⁴³ Landsvägstransporten av varor från handeln med Ryssland sköts till 95 procent av ryskägda företag, vars myndighetssamarbete bedömts vara riskaktörer av ett utvecklingsprojekt. Också transporten av farliga ämnen sköts huvudsakligen av ryska företag. Kring östhandeln och transittrafiken har det i snabb takt utvecklats skumma nätverk som exempelvis erbjuder revision och s.k. terminalvård. Vid uppkomsten av dessa nätverk har den finska organiserade brottsligheten haft en framträdande roll.⁴⁴ Faran är att transportsektorn samt företagskulturen för exportföretag som har att göra med fenomen som korruption och dubbelfakturering vittrar sönder. Dessutom kan såväl dessa som de tillståndsmyndigheter som kommer i kontakt med dem i allt högre grad utsätts för krävande av muta eller utpressning. Enligt en svensk undersökning har också transportbranschen konstaterats höra till korruptionens riskbranscher.⁴⁵

⁴¹ Exempelvis slutsatserna i Transparency Internationals BPI-index, www.transparency.org (27.12.2007).

⁴² Korruptionens struktur i Sverige s. 58 med noter. Om den globala situationen exempelvis professor Johann Graf Lambsdorff på sin föreläsning 10.7.2007

⁴³ Se kartan i kap. 2

⁴⁴ Hirvonen Markku: Talousrikollisuuden ja sen rikostorjunnan näkymiä keväällä 2007, s.32

⁴⁵ Korruptionens struktur i Sverige, s. 58 med noter

Restaurangbranschens andel av grå ekonomi är traditionellt hög och för organiserade kriminella gruppen är den troligen lockande inom den ekonomiska brottsligheten. Åtminstone utskänkings-, hälso-, brandinspektions- och byggövervakningsmyndigheterna kommer i kontakt med restaurangbranschen och kan bli utsatta för påtryckningar från skumma företag.

6 Förskingrings-, bedrägeri- och värdepappersmarknadsbrott

Det är viktigt att uppmärksamma att flera bestämmelser som gäller egendomsbrott är relevanta vid granskningen av det fenomen som täcks av den bredare definitionen av korruptionsbrott. Det har inte varit möjligt att göra en detaljerad genomgång av avslöjad egendomsbrottslighet, men nedan kommenteras de av strafflagens bestämmelser som tydligast har samband med korruption. Beträffande dessa brott bör de korruptiva elementen noggrannare undersökas i ett annat sammanhang.

I förskingringsbrott (SL 28:4) tillgrips en annan människas penningmedel eller annan lös egendom av den som har dem i sin besittning. Enligt lagrummet är det straffbart att olovligen tillägna sig penningmedel eller annan lös egendom som man hittat eller fått i sin besittning genom misstag. En bred definition av korruption kan tänkas täcka en stor del av förskingringsbrotten. Enligt polisens statistiksystem Polstat registreras i Finland omkring 1 200 anmälningar gällande förskingring eller grov förskingring.

Det relevanta i rekvisitet för bedrägeri (SL 36:1) är strävan efter orättmätig ekonomisk vinning genom vilseledande eller utnyttjande av misstag. Den verksamhet som avses i lagrummet ligger mycket nära korruptiv verksamhet och bestämmelsen har också vid domstolsbehandling tillämpats i den typens sammanhang (exempelvis rättegången om de uppgjorda spelen). I Finland registreras årligen ca 5 500 polisanmälningar om bedrägeri eller grovt bedrägeri. I största delen ingår troligen inget missbruk av ställning.

Enligt rekvisitet för missbruk av insiderinformation (SL 51:1) ska den som för att bereda sig eller någon annan ekonomisk vinning utnyttjar insiderinformation genom att överlåta eller förvärva värdepapper eller genom att direkt eller indirekt råda någon i handel med sådana värdepapper. En person som innehar insiderinformation kan anses ha sådan dominerande position som enligt lagrummet utnyttjas för vinning. Brotten omfattas utan tvekan av den breda definitionen av korruption och årligen registreras några anmälningar om det.

7. De viktigaste iakttagelserna

Resultaten i Transparency Internationals årliga index som beskriver mutor som betalas till myndigheter, får stöd av andra undersökningar om värderingar och offer. Mutande utgör korruptionens kärna, omkring denna kärna finns olika slags försök att få en förmån, missbruk av prövningsmakt eller förskingring. Korruptiv verksamhet är inte alltid straffrättsligt straffbart, men kan klandras antingen på administrativa eller moraliska grunder. Gärningar som hör till korruptionsbrottslighet kan bli aktuella som exempelvis tjänste-, förskingrings- eller bedrägeribrott.

De flesta framställningar om utredningar om missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänstehemlighet lämnas av enskilda medborgare. Så gott som alla polisanmälningar om

tjänstebrott registrerade år 2006 gällde tjänstemän. Trots att finländarna enligt olika enkäter inte litar på politiska aktörer lämnas få framställningar om utredning gällande personer som sköter offentliga förtroendeuppdrag. I nästan en fjärdedel av polisanmälningarna om missbruk av tjänsteställning och brott mot tjänstehemlighet nämns omständigheter som tyder på strävan efter vinning.

Tillämpningsområdet för mutbrottsbestämmelserna har utvidgats avsevärt i och med tillträdet till internationella konventioner för bekämpning av mutor eller korruption. Största delen av den mutbrottslighet som kom till finska myndigheters kännedom mellan åren 2002 och 2007 är av den typ som klassificeras som lindrig gatukorruption, där exempelvis en polis erbjuds en penningssumma för att han ska underlåta att vidta en åtgärd. Större missbruk kommer fram med ett par års mellanrum.

Givande av muta har inte lett till något näringsförbud i Finland och mellan åren 2002 och 2006 har ingen samfundsbot utdömts för mutbrott.

De bästa broder-system som är en del av de samhällsliga strukturerna och som innebär att tjänster inte betalas med pengar, utgör ett större problem än vad man kunde sluta sig till utgående från brottsanmälningarna. Entreprenader och upphandlingsförfarandet är med tanke på bekämpning av korruption en större utmaning i såväl större som mindre företag.

Mellan åren 2002 och 2007 lämnade skattemyndigheterna ingen begäran om utredning gällande mutbrott. Företrädare för finska medier lämnar sällan framställningar om utredning om tjänste- eller mutbrott för inledning av förundersökning.

Det finns skäl att olika forskningsinstitutioner inleder ett samarbete för att med kriminalpolitiska forskningsmetoder utreda på vilka grunder en förundersökning av mutbrott läggs ner, inte leder till åtalsprövning eller varför åtalet förkastas i rätten. Samtidigt bör det forskas i hur brottmålen framskrider och vilken strafflatitud används för mutbrott.

Referenser

Borg, Sami: Suomalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin. Teoksessa Uskonto, arvot ja instituutiot. Tampereen yliopisto 2007. (Finländarnas förtroende för samhällliga institutioner)

Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. Martin-Luther-University and PriceWaterhouseCoopers 2007. Innehåller resultat gällande Finland.

Evaluation Report on Finland (Greco Eval I Rep (2000) 4E Final. Council of Europe, Group of States against Corruption.

Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme I, 7 December 2007). Council of Europe, Group of States against Corruption.

Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme II, 7 December 2007). Council of Europe, Group of States against Corruption.

Hirvonen, Markku: Talousrikollisuuden ja sen rikostorjunnan näkymiä keväällä 2007. Raportissa Rikollisuuskatsaus 2007, keskusrikospoliisi. (Turvallisuusluokitus III, JulkL 24 § 4 ja 5 kohta).

Korruptionens struktur i Sverige. ”Den korrupte upphandlaren” och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk. Rapport 2007:21. Brottsförebyggande rådet 2007.

Lahjonnanvastaiset periaatteet - Soveltamisohjeet. Keskuskauppakamari 2002. (Principer mot korruption.)

”Mitä Stora Enso tarkoittaa voitelurahoilla?”, en artikel i Helsingin sanomat 12.12.2007.

OECD Report on Application of the Convention and 1997 Recommendation, Finland Phase 2, May 2002. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.

Pääkaupunkiseudun talousrikostutkinnan tilannekuvat, maaliskuu 2006-kesäkuu 2007. Etelä-Suomen poliisin lääninjohto, talousrikosten esikäsittely-yksikkö. (Situationsrapporter beskrivande Huvudstadsregionens ekobrottsligheten.)

Resolution (97) 24 Committee of Ministers on the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption. Council of Europe.

The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005.

The World Bank. Anti-Corruption Topic, <http://www.worldbank.org/anticorruption>.

Statistikcentralen: www.stat.fi

Transparency International: www.transparency.org

Transparency Finland: www.transparency.fi

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Gummerus 1990.

Viljanen, Pekka: Virkarikokset. I boken Keskeiset rikokset, s. 733-799. Edita 2006.