



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 26

ANHANG

FINNLAND

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

FINNLAND

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND ENTWICKLUNGEN

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: In Finnland wird Korruption nicht als schwerwiegende Bedrohung wahrgenommen, auch verfügt das Land über keine nationale Antikorruptionsstrategie. 1996 nahm das finnische Parlament sein erstes Programm zur Eindämmung der Wirtschaftskriminalität und der Schattenwirtschaft an. Der aktuelle Aktionsplan in diesem Bereich umfasst den Zeitraum 2012-2015¹, doch zählen Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen nicht zu den vorrangigen Zielen. In einem separaten Programm, dem Programm für die Gewährleistung der inneren Sicherheit 2012, werden die Korruptionsrisiken im öffentlichen Auftragswesen sowie für finnische Unternehmen oder deren Vertreter, die im Ausland tätig sind, erörtert.² Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass für die Verhinderung von Korruption eine stärkere internationale Zusammenarbeit und sektorspezifische Präventivmaßnahmen für Amtsträger und Unternehmen erforderlich seien.³ Seit 2002 besteht auf Initiative des Justizministeriums ein spezialisiertes Netz zur Korruptionsbekämpfung, auf dessen Tagungen ein Gedanken- und Informationsaustausch stattfindet. Dabei wurden unter anderem Fragen aufgeworfen, die die Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen für die Korruptionsermittlung und -prävention zuständigen Stellen betreffen, vor allem zwischen den Strafverfolgungs- und den Steuerbehörden⁴. Die Steuerverwaltung hat anknüpfend an die Empfehlungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Leitlinien für Steuerbeamte veröffentlicht, wonach diese verpflichtet sind, den Strafverfolgungsbehörden mutmaßliche Straftaten einschließlich Auslandsbestechung zu melden.⁵

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die finnischen Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung sind schrittweise an die internationalen Übereinkommen und die entsprechenden EU-rechtlichen Verpflichtungen angepasst worden.⁶ Finnland verfügt über ein gut funktionierendes Strafjustizsystem, das mit Korruptionsfällen auf hoher Ebene umgehen kann und das sich durch institutionell unabhängige Staatsanwälte auszeichnet. Der Grundsatz des freien Zugangs zu öffentlichen Dokumenten ist in der Verfassung⁷ sowie im Gesetz über die

-
- 1 Informationen über das Programm zur Eindämmung der Wirtschaftskriminalität und der Schattenwirtschaft sind abrufbar unter: http://www.intermin.fi/en/development_projects/reducing_economic_crime_and_the_shadow_economy.
 - 2 A Safer Tomorrow - Internal Security Programme, Helsinki 2012, S. 21.
http://www.intermin.fi/download/37324_STOeng_64s_web_eng.pdf.
 - 3 Safety first - Internal Security Programme, 2008, S. 77, 86; <http://www.intermin.fi/julkaisu/252008?docID=25069>.
 - 4 Salminen, A, Ikola-Norrbacka, R. und Mäntysalo, V. Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi. Perusraportti. Vaasa. Vaasan yliopisto, 2011, S. 10-11.
 - 5 Laut Artikel 28 des Steuerverwaltungsgesetzes 2010/503 hat die Steuerverwaltung das Recht, der Polizei einen Verdacht auf Steuerbetrug oder eine andere damit zusammenhängende Straftat zu melden. In den Berichten über die Phase 2 und 3 äußerte die OECD Bedenken, da die Steuerverwaltung gemäß Steuerverwaltungsgesetz nicht dazu verpflichtet war, der Polizei einen Verdacht zu melden. Als Reaktion auf die Empfehlungen der OECD veröffentlichte Finnland am 21. September 2012 Leitlinien über die Pflicht zur Meldung mutmaßlicher Straftaten, einschließlich Auslandsbestechung, an die Strafverfolgungsbehörden, sowie weitere Leitlinien am 16. Juni 2011, in denen die Nichtabzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern erläutert wurde. Diese Leitlinien sind auf der Webseite der Steuerverwaltung öffentlich einsehbar. OECD, Finnland: Phase 3, Schriftliches Follow-up zum Bericht 2013, Abschnitt 6; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.
 - 6 So sind beispielsweise die Bestechung und Bestechlichkeit eines Abgeordneten strafbar. J. Peurala, Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisation in the Finnish Anti-Corruption Framework. Department of Criminal Law and Procedure, Helsinki University, Finland. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 19 (2011) 319-361, S. 334.
 - 7 GRECO, Erste Evaluierungsrunde, 2001, S. 5.
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)4_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)4_Finland_EN.pdf).

Öffentlichkeit der Tätigkeiten der Behörden verankert.⁸ Finnland hat sein Parteiengesetz 2010 geändert, um allen Empfehlungen der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) Rechnung zu tragen.⁹ Mit der neuen Regelung soll die Finanzierung von Kandidaten bei anstehenden Wahlen sowie von politischen Parteien und ihnen angegliederten Einrichtungen transparent gemacht werden.¹⁰

Institutionelle Rahmenbedingungen: Die finnische Verwaltung gilt hinsichtlich ihrer Verfahren als transparent und zeichnet sich durch hohe Standards, relativ flache hierarchische Strukturen und keine bzw. eine sehr geringe Politisierung der wichtigsten Positionen des öffentlichen Dienstes aus. Zusammen mit anderen sozialen Faktoren tragen diese Merkmale zu einem niedrigen Korruptionsniveau in den öffentlichen Einrichtungen bei.¹¹ In unterschiedlichen Arten von Rechtsvorschriften, beispielsweise der Verfassung und dem Gesetz über die Staatsbeamten (750/94), finden sich entsprechende Regelungen und Verhaltensgrundsätze. Um in Finnland das hohe Integritätsniveau zu wahren und für ein niedriges Korruptionsniveau zu sorgen, werden im Handbuch „Values in the Daily Job – Civil Servant’s Ethics“ die für Staatsbeamten geltenden Werte und ethischen Prinzipien erläutert und entsprechende Orientierungen gegeben.¹² Vom Finanzministerium sind auch Leitlinien für Regierungsbeamte zur Inanspruchnahme von Gastfreundschaft und zur Annahme von Vorteilen und Geschenken veröffentlicht worden.¹³ Der Nationale Rechnungshof¹⁴ ist im Zusammenwirken mit dem Parlament für die Prüfung der finnischen Finanzen, die Überwachung und Bewertung der Steuerpolitik sowie die Überwachung der Finanzierung von Wahlen, politischen Parteien und angegliederten Einrichtungen zuständig.¹⁵ In diesem Zusammenhang kann der Rechnungshof die Abschlüsse sämtlicher zu kontrollierender angegliederter Einrichtungen und deren Mittelverwendung prüfen und unter bestimmten Bedingungen Sanktionen verhängen.¹⁶

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Laut der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption¹⁷ aus dem Jahr 2013 gehört Finnland zu den Ländern der EU, in denen Korruption am wenigsten verbreitet ist. Eurobarometer zufolge halten 29 % der Finnen Korruption in ihrem Land für weit verbreitet (EU-Durchschnitt: 76 %), und 9 % von ihnen sind der Meinung, dass sie in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 26 %). 51 % der Befragten sind der Auffassung, dass das Anbieten und Annehmen von

8 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 (Gesetz über die Öffentlichkeit der Tätigkeiten der Behörden).

9 GRECO, Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Umsetzungsbericht über Finnland 2011. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_EN.pdf).

10 Gesetz über die Finanzierung von Wahlkandidaten <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>.

11 Joutsen, M. und Keränen, J., Corruption and the prevention of corruption in Finland. Ministry of Justice, 2009, S. 22.

12 Values in the Daily job – Civil servant’s ethics. A handbook for the state administration. http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf.

13 http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/03_guidelines/20100825Hospit/Vieraanvaraisuudesta__eduista_ENGL.pdf.

14 Nationaler Rechnungshof Finnlands. <http://www.vtv.fi/en>.

15 Parteiengesetz: Artikel 9 Buchstabe e Ziffer 2.

16 Der Nationale Rechnungshof kann Sanktionen verhängen, wenn trotz Mahnung erforderliche Unterlagen oder Informationen nicht vorgelegt, korrigiert oder vervollständigt wurden. Er kann dann ein an bestimmte Bedingungen geknüpftes Bußgeld verhängen, das solange erhoben werden kann, bis die erforderlichen Informationen vorliegen.

17 Special Eurobarometer 397 von 2013.

Bestechungsgeldern und der Machtmissbrauch zur persönlichen Bereicherung unter Politikern auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene weit verbreitet sind (EU-Durchschnitt: 56 %).¹⁸

Erfahrung mit Korruption: Weniger als 1 % der im Zuge der Eurobarometer-Umfrage 2013 Befragten gaben an, dass von ihnen in den letzten 12 Monaten Bestechungsgelder verlangt oder erwartet worden sind (EU-Durchschnitt: 4 %), und 9 % der Befragten berichteten, persönlich jemanden zu kennen, der Bestechungsgelder annimmt oder angenommen hat (EU-Durchschnitt: 12 %).

Unternehmensumfragen: Einer Eurobarometer-Umfrage zufolge sind 44 % der befragten finnischen Manager¹⁹ der Ansicht, dass Günstlingswirtschaft und Korruption den Wettbewerb im finnischen Geschäftsleben beeinträchtigen (EU-Durchschnitt: 73 %), 17 % der finnischen Manager gaben an, dass für sie Korruption ein Problem für die Geschäftstätigkeit ihres Unternehmens darstellt (EU-Durchschnitt: 43 %).²⁰

Was den Bereich des öffentlichen Auftragswesens anbelangt, so waren 19 % der Befragten der Eurobarometer-Unternehmensumfrage zu Korruption von 2013²¹ der Ansicht, dass bei der von den nationalen Behörden verwalteten öffentlichen Auftragsvergabe Korruption weit verbreitet sei, und 15 % meinten, dass dies auch auf das von den lokalen Behörden verwaltete öffentliche Auftragswesen zutreffe (EU-Durchschnitt: 56 % bzw. 60 %).

Kontext

Privatsektor: Finnland hat die Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI in Bezug auf die Definition von Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor²² korrekt umgesetzt. Die OECD-Arbeitsgruppe „Bestechung“ lobte die Bemühungen Finnlands, mutmaßliche Fälle von Auslandsbestechung zu untersuchen und auf das Problem der Auslandsbestechung sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor aufmerksam zu machen. Dennoch könnte der OECD zufolge mehr getan werden, um auf die finnischen Vorschriften zur Bekämpfung der Auslandsbestechung in besonders anfälligen Sektoren wie der Verteidigungsindustrie und bei staatlichen Unternehmen, KMU und in den Bereichen Justiz, Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung hinzuweisen.²³

Parteienfinanzierung: Nach den Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Wahlkampfes im Jahr 2007²⁴ änderte Finnland 2010 sein Parteiengesetz, um allen Empfehlungen der GRECO Rechnung zu tragen.²⁵ Durch diese Änderungen wurde die

18 Die Ergebnisse können mit den Umfrageergebnissen bei den Polizei- und Zollbehörden verglichen werden, bei denen nur 3 % der Befragten der Meinung sind, dass das Anbieten und Annehmen von Bestechungsgeldern und der Machtmissbrauch zur persönlichen Bereicherung weit verbreitet sind. Special Eurobarometer 397.

19 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

20 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

21 Flash Eurobarometer 374 von 2013.

22 KOM(2011) 309 endgültig, Zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:DE:PDF>.

23 OECD, Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations in Finland, 2013, S. 3. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/FinlandPhase3WrittenFollowUpReportEN.pdf>.

24 Ein Abgeordneter gab 2008 zu, wissentlich rechtswidrig gehandelt zu haben, da er nicht offengelegt hatte, wer seine Wahlkampagne im Jahr 2007 mit Spenden unterstützt hatte. Diese Äußerung löste eine politische Kontroverse aus, und weitere Abgeordnete, auch Minister, mussten zugeben, genauso gehandelt zu haben. Gemäß den finnischen Rechtsvorschriften über die Parteienfinanzierung hätten die Politiker den Ursprung von Spendengeldern offenlegen müssen, ohne dass jedoch für den Fall des Zuwiderhandelns Strafen vorgesehen gewesen wären.

25 GRECO, Dritte Evaluierungsrunde, Zweiter Umsetzungsbericht über Finnland, 2011. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)13_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)13_Finland_EN.pdf).

allgemeine Transparenz der Parteienfinanzierung erheblich verbessert.²⁶ Laut den Berichten des Nationalen Rechnungshofs an das Parlament über die Überwachung der Finanzierung der Kommunal- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2012 schafft der neue Rechtsrahmen Bedingungen, die die Transparenz der Finanzierung von Kandidaten und Parteien begünstigen, und funktioniert im Allgemeinen gut. Dennoch wurden Bedenken laut, ob der Nationale Rechnungshof über ausreichend Mittel verfügt, um die von den Parteien und einzelnen Kandidaten übermittelten Informationen zu prüfen und ob er überhaupt befugt ist, die Einhaltung der Vorschriften seitens der Parteien zu prüfen. So darf der Nationale Rechnungshof beispielsweise nicht die Vorlage der Abschlüsse und weiterer Informationen von Dritten verlangen, um die Richtigkeit der gemachten Angaben zu prüfen. Dem Nationalen Rechnungshof zufolge beeinträchtigt diese Einschränkung seine Fähigkeit, die vorgelegten Angaben zu überwachen.²⁷

Interessenkonflikt und Vermögensklärung: Im Gesetz über Staatsbeamte (Artikel 8a und 18)²⁸, im Gesetz über kommunale Amtsträger (Artikel 18)²⁹ und im Gesetz über die lokalen Behörden (Artikel 35 und 36)³⁰ sind Bestimmungen für den Fall von Interessenkonflikten enthalten.³¹ Hochrangige Beamte müssen vor ihrer Ernennung offenlegen, ob sie an Geschäften beteiligt sind, Unternehmensbeteiligungen besitzen, Nebenbeschäftigungen ausüben usw.³² Abgeordnete müssen dem Parlamentsbüro zu Beginn jeder Wahlperiode ihre Interessenmeldung („Offenlegung der Verbindungen nach außen“) übermitteln, die dann auf der Website des Parlaments veröffentlicht wird.³³ Da die Abgeordneten jedoch von Gesetzes wegen zu einer Vermögensklärung nicht verpflichtet sind, hat die GRECO Finnland empfohlen, seine Meldevorschriften verbindlich vorzuschreiben.³⁴ Die Vermeidung von Interessenkonflikten bei Abgeordneten ist derzeit in Artikel 32 der Verfassung geregelt. Der GRECO zufolge bedarf diese Regelung weiterer Klärung, um den Abgeordneten Verhaltensregeln für den Fall eines tatsächlichen oder potenziellen Interessenkonflikts an die Hand zu geben.³⁵

Meldung von Missständen: Hinweisgeber werden in Finnland nicht besonders geschützt. Für Beschäftigte im öffentlichen oder privaten Sektor, die in gutem Glauben und aus gutem

26 Gesetz über die Finanzierung der Kandidaten bei den Wahlen:

<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2009/en20090273.pdf>; Parteiengesetz:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1969/en19690010.pdf>.

27 Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012.

http://www.vtv.fi/files/3507/B15_2013rd_Kommunalvalet_2012_netti.pdf; Bericht des Nationalen Rechnungshofs über die Überwachung der Präsidentschaftswahl 2012 an das Parlament, S. 20, 28:

http://www.vtv.fi/files/3200/Presidential_election_2012_netti.pdf.

28 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940750#L4P18>

29 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20030304#L4P18>

30 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>

31 GRECO, Zweite Evaluierungsrunde, 2004, S. 11;

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_EN.pdf).

32 GRECO, Zweite Evaluierungsrunde, 2004, S. 11;

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2003\)3_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2003)3_Finland_EN.pdf).

33 <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>; siehe auch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde, Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, 2013, S. 17;

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf)

34 GRECO, Vierte Evaluierungsrunde, Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, 2013, S. 17. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf).

35 Artikel 32 der finnischen Verfassung sieht Folgendes vor: „Ein Abgeordneter ist befähigt, sich an der Vorbereitung und Beschlussfassung in einer Angelegenheit zu beteiligen, die ihn persönlich betrifft. Er darf jedoch an der Debatte über die Angelegenheit in der Plenarsitzung teilnehmen. In einem Ausschuss darf ein Abgeordneter auch nicht an der Behandlung einer Angelegenheit teilnehmen, die die Prüfung seiner Amtshandlungen betrifft.“ Die Verfassung Finnlands, 11. Juni 1999. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>; siehe auch GRECO, Vierte Evaluierungsrunde, Corruption prevention in respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, 2013, S. 13; [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)6_Finland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)6_Finland_EN.pdf).

Grund den zuständigen Behörden mutmaßliche Vergehen melden, besteht kein ausdrücklicher Schutz vor diskriminierenden oder disziplinarischen Maßnahmen. Vielmehr stützen sich die finnischen Behörden auf die Bestimmungen über den Opfer- und Zeugenschutz sowie auf die verwaltungs- und arbeitsrechtlichen Vorschriften. Beim Zeugenschutz ist jedoch nur ein eingeschränktes Schutzniveau vorgesehen, und das Arbeitsrecht, das prinzipiell vor Entlassung schützt, deckt Formen der Diskriminierung, die auf den Bericht eines Hinweisgebers folgen können, nicht ab.³⁶ Aus diesem Grund ist Finnland gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) sowie von OECD, GRECO und Transparency International aufgefordert worden, die Möglichkeiten der Einführung eines umfassenden Schutzsystems für Hinweisgeber zu prüfen.

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Finnland nicht geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern oder zur Meldung von Kontakten zwischen Amtsträgern und Lobbyisten. Nach dem Eingang der Empfehlungen der GRECO hat das finnische Parlament eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um ethische Leitlinien auszuarbeiten, die im Falle von Interessenkonflikten anzuwenden sind, was auch für die Lobbyarbeit gegenüber Abgeordneten gilt.

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Korruption auf lokaler Ebene

Studien zufolge kommt in Finnland Kleinkorruption so gut wie nicht vor, und auch von den Bürgern werden bei ihren alltäglichen Kontakten mit der öffentlichen Verwaltung praktisch nie Bestechungsgelder verlangt.³⁷ Die Gründe für dieses niedrige Korruptionsniveau in der öffentlichen Verwaltung Finnlands liegen in deren Struktur und System. Die Grundsätze, nach denen die öffentliche Verwaltung handelt, haben sich über einen langen Zeitraum, mitunter sogar über mehrere Jahrhunderte, herausgebildet. Den finnischen Behörden zufolge hat ihre Verwaltung ihren guten Ruf folgenden Grundsätzen zu verdanken:³⁸

Gute Praxis: hohes Ansehen der öffentlichen Verwaltung

- *Hohe Achtung der Rechtsstaatlichkeit: Für Amtsträger und Bürger ist die Einhaltung der Rechtsvorschriften selbstverständlich.*
- *Verhinderung von Interessenkonflikten: Es besteht die generelle und unbedingt einzuhaltende Anforderung, dass sich ein Amtsträger (oder Beamter) nicht an einer Entscheidung beteiligen darf, an der der Betreffende (oder enge Verwandte oder Angehörige) ein persönliches Interesse hat.*
- *Mehr-Augen-Prinzip: Alle Beschlüsse müssen von mehr als einem Amtsträger unterzeichnet werden.*
- *Einfachheit und Transparenz des Verwaltungs- und Justizsystems: Alle Parteien, die ein Interesse an einem Beschluss haben, müssen laut Verfassung von der jeweiligen Behörde angehört werden, alle verwaltungsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Beschlüsse sind schriftlich festzuhalten; die inhaltlichen und rechtlichen Gründe für*

36 UNCAC, Bericht über die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens in Finnland im Zeitraum 2010-2011, S. 43; <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

37 Joutsen M. und Keränen J., (2009), Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice, S 22; A. Salminen et al (2012), Transparency International National Integrity System Finland. Die Studie ist abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland.

38 Joutsen M. und Keränen J., (2009), Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice, S. 7-13.

den jeweiligen Beschluss müssen klar dargelegt werden, und es ist die Verfahrensweise im Falle eines Einspruchs zu erläutern.

- *Kontrolle der Arbeit der Amtsträger durch die Öffentlichkeit; jeder kann überall Informationen über sämtliche den Behörden vorliegende Unterlagen anfordern, sofern nicht gesetzlich eine Ausnahme vorgesehen ist.*
- *Fortbildung und Sensibilisierung in Bezug auf die rechtlichen Anforderungen: Die Bürger kennen ihre Rechte und die Rechtsvorschriften im Allgemeinen gut und verlangen, dass ordnungsgemäß vorgegangen wird.*
- *Innovative E-Demokratie: Anträge und Ersuchen können bei den Behörden größtenteils online eingereicht werden.*
- *Wer seine Rechte verletzt sieht, kann sich problemlos und kostengünstig an ein Gericht wenden.*

Bei den wenigen gemeldeten Bestechungsdelikten handelte es sich um geringfügige Korruptionsfälle auf der unteren Ebene, bei denen einem Beamten ein ungerechtfertigter Vorteil angeboten wurde – meistens Geld –, um auf eine bestimmte Maßnahme zu verzichten.³⁹ Der Nationalen Kriminalpolizei zufolge haben sich die gemeldeten Bestechungsdelikte jedoch strukturell verändert. So hat sich die Zahl der geringfügigen Korruptionsfälle auf der unteren Ebene in den letzten Jahren verringert, doch ist die Anzahl der gemeldeten Bestechungsdelikte, an denen hochrangige Politiker und Beamte beteiligt waren, gestiegen.⁴⁰

In den wenigen vorliegenden Studien zur Korruption in Finnland wird eine „institutionalisierte“ Art von Korruption beschrieben, das „Alte-Herren-Netzwerk“.⁴¹ In einem Bericht des Justizministeriums aus dem Jahr 2009 heißt es dazu, dass es sich um ein Netzwerk handele, bei dem zwischen Mitarbeitern staatlicher Einrichtungen und Vertretern der Wirtschaft im Rahmen inoffizieller Beziehungen Gefälligkeiten ausgetauscht werden.⁴² Diese „Netzwerke“ werden als Probleme auf nationaler Ebene und vor allem innerhalb der Kommunalverwaltungen angesehen, bei denen aufgrund ihrer geringen Größe leicht enge Beziehungen zwischen öffentlichen Entscheidungsträgern und dem privaten Sektor entstehen.⁴³ In diesen informellen Netzwerken fließt als Gegenleistung für Dienste nicht

39 Die gemeldeten Bestechungsfälle ereigneten sich am häufigsten im Straßenverkehr zwischen staatlichen Bediensteten und Privatpersonen, beispielsweise einem Führer eines Kfz, der wegen Geschwindigkeitsüberschreitung oder Trunkenheit am Steuer von einem Polizeibeamten angehalten wurde und diesem Geld anbot, um die Ahndung des Verstoßes zu vermeiden. In der Mehrzahl dieser Fälle wird Bestechungsgeld angeboten, aber nicht angenommen. Leppänen und Muttilainen, 2012. Der Polizei gemeldete Korruptionsdelikte in Finnland im Zeitraum 2007-2010. Entwicklung einer Überwachungsmethode und Merkmale mutmaßlicher Straftaten. S. 107.

[http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/\\$file/Raportteja100_web.pdf](http://www.poliisiammattikorkeakoulu.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/$file/Raportteja100_web.pdf). Siehe auch Nationale Kriminalpolizei. Korruptionsdelikte. <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

40 Von den 469 der finnischen Polizei im Zeitraum 2007-2010 gemeldeten Korruptionsdelikten handelte es sich in lediglich 29 Fällen mutmaßlich um Bestechung. Am häufigsten gemeldet wurden die Veruntreuung von Geldern (145 gemeldete Fälle bzw. 31 %) und der Missbrauch von Informationen aus finanziellen Motiven (90 gemeldete Fälle bzw. 19 %). Nationale Kriminalpolizei, Korruptionsdelikte: <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

41 Beispiele für Studien sind u. a.: Centrankriminalpolisen. Korruptionsrapport 2008. RTP 9408/213/07. Project 490092. Der Bericht ist abrufbar unter: [http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/\\$file/Korruptionsrapport08.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Korruptionsrapport08/$file/Korruptionsrapport08.pdf); Salminen, A. et al (2012), Transparency International National Integrity System Finland. Die Studie ist abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_finland.

42 Joutsen, M. und Keränen, J., Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice, 2009, S. 1.

43 In Finnland ist das „Alte-Herren-Netzwerk“ ein bekanntes „Konzept“. Zur Erläuterung der Existenz dieser Netzwerke muss angeführt werden, dass viele Gemeinden klein sind (mit vielleicht nur 20 000 oder 30 000 Einwohnern) und die Entscheidungen von einer kleinen, aktiven Gruppe getroffen werden, die seit vielen Jahren in der Gemeinde lebt und

unbedingt Geld, stattdessen tauschen die Beteiligten Gefälligkeiten, Informationen oder sonstige Vorteile aus.

Der öffentliche und der private Sektor haben sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr verändert, und immer häufiger sind Teile der öffentlichen Dienstleistungen von den Gemeinden an kommunale und private Unternehmen übertragen worden. Mit der Übertragung der Zuständigkeit für öffentliche Dienstleistungen von Behörden an private Unternehmen ist verbunden, dass verstärkt öffentliche Vergabeverfahren angewendet werden müssen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der in der finnischen Verfassung⁴⁴ verankerte freie Zugang zu öffentlichen Informationen nur für den öffentlichen Sektor gilt, nicht für den privaten Sektor.⁴⁵ Durch die mutmaßlichen Aktivitäten der „Alte-Herren-Netzwerke“, vor allem in Gemeinden, erschwert die eingeschränkte Transparenz bei kommunalen Verträgen mit privaten Unternehmen die öffentliche Kontrolle⁴⁶, was mit einer geringeren Wirksamkeit der Mechanismen zur Überprüfung von Entscheidungen einhergeht.⁴⁷

Ahnung von Korruptionsdelikten

Die Nationale Kriminalpolizei ist eine Polizeieinheit, die im gesamten finnischen Hoheitsgebiet tätig und für die Untersuchung komplexer organisierter und internationaler Straftaten, einschließlich Wirtschaftskriminalität und Korruption, zuständig ist. Seit 2007 verfügt sie über eine Stelle für Korruptionsbekämpfung, deren Hauptaufgabe in der Aufdeckung von Wirtschaftsdelikten besteht. Die Mittelausstattung dieser Stelle ist jedoch begrenzt.⁴⁸ In der Praxis ist lediglich ein Beamter bei der Nationalen Kriminalpolizei mit dieser Thematik betraut. Seine Hauptaufgabe besteht darin, den nationalen Stand der Korruption zu erfassen und zu aktualisieren und die Aufdeckung und Verfolgung von korruptionsbezogenen Straftaten zu unterstützen. Darüber hinaus koordiniert er die Korruptionsbekämpfungsverfahren zwischen den staatlichen Stellen und beteiligt sich an der nationalen und internationalen Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Interessenvertretern.⁴⁹

Die Nationale Kriminalpolizei hat darauf hingewiesen, dass die sehr geringe Anzahl mutmaßlicher Korruptionsdelikte in Finnland ein Indiz dafür sein könne, dass sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Wirtschaft keine ausreichenden Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen vorhanden sind. Es könne sich aber auch um ein Anzeichen für die Unzulänglichkeit der Methoden der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung und Aufdeckung von Korruptionsdelikten handeln.⁵⁰

Nach dem Eingang der Empfehlungen der GRECO hat das Justizministerium ein Netz aus Fachleuten eingerichtet, das mehrmals im Jahr zu einem Gedanken- und

arbeitet. Daher ist es nicht unüblich, dass sowohl die Entscheidungsträger der Gemeinde als auch die Personen im privaten Sektor, die bestimmte Entscheidungen anstreben, sich kennen und auch privat treffen. Joutsen, M. und Keränen, J., Corruption and the prevention of corruption in Finland, Ministry of Justice, 2009, S. 5.

44 Artikel 12 Absatz 2 der finnischen Verfassung: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

45 (1999/621) <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990621#L3>.

46 Das Kommunalrecht enthält keine speziellen Bestimmungen über die Gewährleistung von Transparenz bei öffentlichen Verträgen mit privaten Unternehmern; <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>.

47 J. Peurala (2011), Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework. Department of Criminal Law and Procedure, Helsinki University, Finland. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 319-361. S. 329.

48 Salminen, A, Ikola-Norrbacka, R. und Mäntysalo, V. (2011), Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi. Peruseraportti. Vaasa. Vaasan yliopisto, S. 11.

49 UNCAC, Bericht über die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens in Finnland im Zeitraum 2010-2011, S 43; <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.

50 Nationale Kriminalpolizei, Korruptionsdelikte: <http://poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/0A2FDA8FDBE427C1C2257988003B36C7?opendocument>.

Informationsaustausch zusammenkommt. Die Aufdeckung von Korruption erfordert jedoch Fachkenntnisse und Mittel, wobei bestimmte Formen von Kriminalität solange unentdeckt bleiben, wie nichts unternommen wird, um nach verdächtigen Handlungen im Zusammenhang mit dieser Art Kriminalität zu suchen.⁵¹

3. AUSBLICK

Finnland belegt bei der Korruptionsbekämpfung unter den Mitgliedstaaten der EU einen der vorderen Plätze. Finnische Bürger sind im Alltag nicht mit Korruption konfrontiert. Es gab jedoch einige Korruptionsfälle auf hoher Ebene, die die „Alte-Herren-Netzwerke“ betrafen, bei denen über informelle Beziehungen Gefälligkeiten ausgetauscht wurden, sowie Fälle, bei denen Lobbyarbeit durch Geschäftsleute stattfand, die den Wahlkampf von Politikern finanziell unterstützten.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Die **Gemeinden und Regionen** müssen sicherstellen, dass bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an private Unternehmen ausreichend Transparenz herrscht.
- Die **Stelle für Korruptionsbekämpfung der Nationalen Kriminalpolizei** sollte die Aufdeckung und Untersuchung von korruptionsbezogenen Straftaten wirksam unterstützen und die Korruptionsbekämpfungsverfahren zwischen den staatlichen Stellen koordinieren.

51 UNCAC, Bericht über die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens in Finnland im Zeitraum 2010-2011, S 43; <http://www.uncaccoalition.org/images/PDF/Full-Report-Finland-English.pdf>.