



Anvisning om laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde

Anvisningens giltighetstid 1.5.2025–30.4.2030

Författningsgrund Finlands grundlag 2 §, 68 § (731/1999)

Målgrupp Inrikesministeriet och dess förvaltningsområde

Ändrar/upphäver Anvisningen Laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde SMDno-2020-158

Innehåll

Anvisning om laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde	1
1 Laglighetsövervakningens mål och inriktning av verksamheten	3
2 Anvisningens tillämpningsområde och samordning av övervakningen	3
3 Den rättsliga grunden för den interna laglighetsövervakningen	4
3.1 Grundlagen	4
3.2 Statstjänstemannalagen	4
3.3 Förvaltningslagen	5
3.4 Bestämmelser om övervakningen av ämbetsverken och inrättningarna inom förvaltningsområdet	5
4 Uppgifter och ansvar	6
4.1 Allmänt	6
4.2 Inrikesministeriets avdelningar och fristående enheter	7
4.3 Ämbetsverk och inrättningar inom förvaltningsområdet	8
4.4 Chefsarbetet som en del av laglighetsövervakningen	8
5 Arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen	9
6 Övervakningsobjektets rättsskydd och förhållandet mellan olika förfaranden	9
6.1 Jäv i laglighetsövervakningsärenden	9
6.2 Skydd mot självinkriminering	10

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Inrikesministeriet

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

6.3 Laglighetsövervakning och andra förfaranden.....	10
6.4 Misstanke om brott.....	10
6.5 Tjänstemannarättsliga ärenden.....	10
6.6 Diskriminering och trakasserier eller annat osakligt bemötande	11
7 Behandling av förvaltningsklagan	11
7.1 Allmänt.....	11
7.2 Anförande av klagan	12
7.3 Genomgång av klagan och preliminär rättslig bedömning	13
7.4 Undersökning av förvaltningsklagan.....	13
7.5 Hörande vid behandling av förvaltningsklagan	14
7.6 Motivering av avgörande av klagan.....	14
7.7 Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan och i andra laglighetsövervakningsärenden.....	15
7.8 Besvärshöjning och ny prövning av ärendet	15
8 Handlingars offentlighet och sekretess i laglighetsövervakningen.....	16
9 Dataskyddsbestämmelser och övervakning av behandlingen av personuppgifter.....	17
10 Skadestånd och gottgörelse för lagstridig verksamhet.....	18
11 Mediebevakning och medborgarrespons	18
11.1 Sociala medier	19
11.2 Medborgarbrev och förfrågningar	19
12 Granskningsverksamhet.....	20
12.1 Allmänt.....	20
12.2 Inrikesministeriets laglighetsgranskningar vid förvaltningsområdets ämbetsverk.....	20
13 Uppföljning och rapportering av laglighetsövervakningen	20
13.1 Intern rapportering och informationsutbyte i arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen	20
13.2 Ämbetsverkens berättelser om laglighetsövervakning	21
13.3 Inrikesministeriets berättelser till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen	22
14 Anmälningsskanaler	22
14.1 Anmälningsskanaler enligt visselblåsarlagen	22
14.2 Kanaler för etiska anmälningar.....	23

1 Laglighetsövervakningens mål och inriktning av verksamheten

Enligt rättsstatsprincipen i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Syftet med den interna laglighetsövervakningen är att övervaka att myndighetsverksamheten är lag-enlig och att tjänsteplikter och anvisningar iakttas. Laglighetsövervakningen ska sträva efter att förebygga eventuella fel samt avslöja felaktig eller lagstridig verksamhet i ett så tidigt skede som möjligt samt underkasta verksamheten ändamålsenliga förfaranden. Den interna laglighetsövervakningen upprätthåller och förbättrar kvaliteten på myndighetsverksamheten.

De centrala verksamhetsformerna för den interna laglighetsövervakningen är att behandla förvaltningsklagan, medborgarbrev och egna initiativ, laglighetsgranskningar och rapportering om laglighetsövervakningen till ministeriets, ämbetsverkens och inrättningarnas ledning.

Det är motiverat att inrikta laglighetsövervakningen på basis av information utifrån redan observerade problem, avgörandepraxis och så kallade svaga signaler.

Den interna laglighetsövervakningen är inte straffande. Man måste emellertid alltid ingripa i ett misstänkt lagstridigt förfarande och ärendet utredas i tillräcklig omfattning. Vid behov ska ett misstänkt lagstridigt förfarande bedömas i ett tjänstemannarättsligt, straffrättsligt eller annat särskilt föreskrivet förfarande. Den interna laglighetsövervakningen inom förvaltningen omfattar varken förundersökning eller rättskipningsåtgärder. Även om ett förfarande inte strider mot uttryckliga bestämmelser, föreskrifter eller anvisningar kan man ingripa i det, om man på detta sätt kan främja principerna för god förvaltning eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Genom att öppet behandla de ärenden som är föremål för laglighetsövervakningen samt erkänna eventuella fel och vidta korrigerande åtgärder ökar myndighetsverksamhetens trovärdighet och förtroende.

Tjänstemännens och myndigheternas verksamhet ska vara etiskt hållbar. Med tjänstemannaetik avses inom statsförvaltningen tjänstemännens och myndigheternas värderingar och principer. Tjänstemannaetikens principer hör inte till de egentliga rättskällorna, men de har uttryckts i flera rättsnormer och rättsprinciper, till exempel i kravet på god förvaltning. Kravet på god förvaltning gäller myndigheternas verksamhet, men i praktiken beror förverkligandet av god förvaltning ofta på enskilda tjänstemäns agerande.¹

De externa laglighetsövervakarna riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern i statsrådet, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen och statens revisionsverk utövar årligen betydande övervakning av verksamheten vid inrikesministeriet och dess förvaltningsområde. Med avseende på laglighetsövervakningen kan även beslut och rekommendationer från internationella tillsynsorgan, särskilt organ för övervakning av mänskliga rättigheter, vara av betydelse. De externa laglighetsövervakarnas beslutspraxis och ståndpunkter med avseende på inrikesministeriets förvaltningsområde ska följas och vidtagandet av nödvändiga verkställighetsåtgärder ska styras och övervakas.

2 Anvisningens tillämpningsområde och samordning av övervakningen

¹ Anvisningar om tjänstemannaetik (2021) Finansministeriet 7.5.2021

Denna anvisning har utarbetats tillsammans med arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen som nämns i punkt 5, och tillämpas på laglighetsövervakningen inom inrikesministeriet och dess förvaltningsområde samt på de förfaranden som ska iakttas i övervakningen av all myndighetsverksamhet.

Syftet med anvisningen är också att ge förvaltningsområdets kunder, övriga myndigheter och intressenter information om organiseringen av, verksamhetssätten för och innehållet i laglighetsövervakningen vid ministeriet samt inom förvaltningsområdet.

Laglighetsövervakning enligt denna anvisning ska samordnas med inrikesministeriets och dess förvaltningsområdes övriga interna övervakning, interna granskning, riskhantering och övervakning av behandlingen av personuppgifter.

Den 20 januari 2020 utfärdades föreskriften SMDno-2019-2132 om intern övervakning inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Föreskriften om intern övervakning preciserar verksamhetsprinciperna för genomförandet av intern kontroll som krävs inom inrikesförvaltningen enligt lagen om statsbudgeten och förordningen om statsbudgeten.

En central föreskrift med tanke på samordningen av övervakningen är också Ekonomistadga för inrikesministeriets bokföringsenhet av den 5 september 2024 (Förvaltning | Inrikesministeriets publikationer 2024:16). I ekonomistadgan avses med intern kontroll och riskhantering fortlöpande kontroll av tryggheten av ekonomin, verksamheten och egendomen, förebyggande av fel och oönskade förfaranden, iakttagande av anvisningar, föreskrifter och författningar om verksamheten, säkerställande av informationssystemens tillförlitlighet och främjande av lönsamheten.

Föreskriften (SMDno-2019-2231) om informationshanteringspolitiken inom inrikesministeriets förvaltningsområde som utfärdades den 1 juli 2020 är efter lagstiftningen och statsrådets gemensamma normer den högsta normen som styr informationshanteringen vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde.

Inrikesministeriet utfärdade den 15 augusti 2018 en föreskrift om dataskyddspolitiken (SMDno-2018-859) som definierar dataskyddets krav, ansvar och principerna för genomförandet av dessa inom inrikesministeriet och ministeriets förvaltningsområde.

Genom att samordna övervakningen undviker man överlappande övervaknings- och granskningsåtgärder, utnyttjar resurser och expertis effektivt vid ministeriet och inom förvaltningsområdet och möjliggör ett rättidigt och omfattande ingripande i de missförhållanden som uppdagas. Det lönar sig att regelbundet utvärdera övervakningsåtgärdernas struktur och organisering och som stöd för bedömningen är det också möjligt att utarbeta processdiagram jämte ansvar.

3 Den rättsliga grunden för den interna laglighetsövervakningen

3.1 Grundlagen

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Enligt 118 § 1 mom. i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga.

3.2 Statstjänstemannalagen

Enligt 14 § i statstjänstemannalagen (750/1994) ska en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Han ska också iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. En tjänsteman ska uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter.

En tjänstemans specialställning innefattar ett mer omfattande ansvar för fel som skett i arbetet, dvs. tjänsteansvar. Föreskrifterna i 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen utgör de allmänna grunderna för tjänsteansvaret. Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta både straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar.

3.3 Förvaltningslagen

Syftet med förvaltningslagen (434/2003) är att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden. Lagens syfte är också att främja kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller. I förvaltningslagen föreskrivs om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden.

Enligt 6 § i förvaltningslagen ska myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. (Rättsprinciperna inom förvaltningen).

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om behandlingen av förvaltningsklagan.

3.4 Bestämmelser om övervakningen av ämbetsverken och inrättningarna inom förvaltningsområdet

Enligt 4 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) ansvarar ett välfärdsområde för ordnandet av räddningsväsendet inom sitt område. Enligt 27 § i räddningslagen (379/2011) (616/2022) beslutar välfärdsområdet om på vilket sätt räddningsverket inom sitt område ska sörja för de uppgifter som hör till räddningsväsendet och räddningsverksamheten.

Inrikesministeriet leder, styr och övervakar räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på dess tjänster (7 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet och 23 § i räddningslagen). Regionförvaltningsverket stöder inrikesministeriet i dessa uppgifter. Regionförvaltningsverkens övervakning av räddningsväsendet omfattar bland annat behandling av förvaltningsklagan om räddningsverkens verksamhet. Regionförvaltningsverken ska också utöva tillsyn över att välfärdsområdets räddningsväsende håller en tillräcklig servicenivå.

Enligt 3 § (438/2023) i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) produceras nödcentralstjänsterna av Nödcentralsverket, som lyder under inrikesministeriet. Inrikesministeriet styr och övervakar Nödcentralsverket. Inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet svarar gemensamt för den funktionella styrningen av Nödcentralsverket.

Enligt 1 § i polisförvaltningslagen (110/1992) ansvarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde och för sådana uppgifter inom polisens verksamhetsområde som enligt vad som föreskrivs särskilt ankommer på ministeriet. Enligt 4 § i lagen ska Polisstyrelsen planera, utveckla, leda och övervaka polisverksamheten och dess stödfunktioner i fråga om polisensheterna under den.

Särskilda bestämmelser om ansvar för tillsyn över hemligt inhämtande av information och civil underrättelseinhämtning finns i 5 kap. 63 § och 5 a kap. 59 § i polislagen (872/2011). Bestämmelser om extern övervakning av den civila underrättelseinhämtningen finns i 5 a kap. 60 § i polislagen. Bestämmelser om tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel finns i 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen (806/2011). Likaså finns särskilda bestämmelser om tillsyn över hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel i 62 § i lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet (108/2018).

Bestämmelser om övervakning av hemligt inhämtande av information finns i 21 § i statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014). Polis-

styrelsen ska tillsätta en grupp för övervakning av användningen av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information. Företrädare för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen och polisinsättningen kan utses till medlemmar i gruppen. Till medlemmar i gruppen kallas en representant för inrikesministeriet, en representant för skyddspolisen, en av staben för Gränsbevakningsväsendet utsedd representant för Gränsbevakningsväsendet, en av huvudstabens utsedd representant för försvarsmakten och en representant för Tullen.²

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) föreskrivs om parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten, som sköts av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten som sköts av underrättelsetillsynsombudsmannen.

I 24 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) föreskrivs om inrikesförvaltningens övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det inhämtande av information som avses i lagen övervakas av chefen för skyddspolisen och av inrikesministeriet.

I 2 § i lagen om Migrationsverket (156/1995) föreskrivs att Migrationsverket handlägger och avgör de ärenden i fråga om utlänningar och finskt medborgarskap som hör till verkets uppgifter enligt lag eller med stöd av lag. Migrationsverket svarar för styrningen, planeringen och övervakningen av den praktiska verksamheten vid mottagande av personer som söker internationellt skydd och mottagande av personer som får tillfälligt skydd samt styrningen och övervakningen av försvarsenheternas praktiska verksamhet.

Enligt 8 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) sköter Migrationsverket styrningen och planeringen samt övervakningen av mottagningsverksamheten och hjälpsystemet i praktiken.

Enligt 15 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till inrikesministeriets ansvarsområde finskt medborgarskap, internationellt skydd och återvandring samt de allmänna förutsättningarna för invandring och regleringen av invandringen, med undantag för arbetstagares, företagares, praktikanter, studerandes och forskares invandring som enligt 21 § i reglementet hör till arbets- och näringsministeriets ansvarsområde. Eftersom regleringen och styrningen av invandringen har fördelats mellan två ministerier, ansvarar båda ministerierna för Migrationsverkets laglighetsövervakning inom och i enlighet med sina respektive ansvarsområden.

Enligt 3 § 3 mom. i statsrådets förordning om Gränsbevakningsväsendet (651/2005) övervakar staben för Gränsbevakningsväsendet att Gränsbevakningsväsendets uppgifter utförs på behörigt sätt, leder och granskar verksamheten i de underlydande förvaltningsenheterna, samt planerar och utvecklar Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Dessutom granskar staben för Gränsbevakningsväsendet med stöd av 31 a § i lagen om Gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) förvaltningsenheternas militärdisciplinavgöranden minst en gång om året samt utför med stöd av 31 § 3 mom. i samma lag de granskningar av disciplinstraff som föreskrivs i 124 § 2 mom. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten (255/2014).

4 Uppgifter och ansvar

4.1 Allmänt

Varje avdelning och fristående enhet vid inrikesministeriet och ämbetsverk och inrättning inom förvaltningsområdet svarar för sin laglighetsövervakning och för ordnandet av laglighetsövervakningen inom sin verksamhet och sitt ansvarsområde.

² Denna s.k. SALPA-grupp har till uppgift att bland annat behandla omständigheter som framkommit i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetsövervakningen samt att rapportera dessa omständigheter till Polisstyrelsen samt att samordna beredningen av de berättelser som ska avges till riksdagens justitieombudsman.

Åtgärderna inom laglighetsövervakningen ska dokumenteras ändamålsenligt och tillräckligt. I hanteringen av handlingar ska gällande bestämmelser och anvisningar för dokumenthantering iakttas. Handlingar ska enligt anvisningarna diarieföras och ärenden som behandlas av avdelningar, enheter, ämbetsverk och inrättningar samt inledda ärenden ska följas upp. Noggrann registrering av ärenden och användning av ärendehanteringssystem i enlighet med anvisningar och bestämmelser stärker och tillgodoser rättsskyddet för såväl förvaltningens kunder som andra parter och tjänstemän inom förvaltningen.

4.2 Inrikesministeriets avdelningar och fristående enheter

Enligt 13–17 § och 22 § i inrikesministeriets arbetsordning behandlar ministeriets avdelningar och fristående enheter ärenden som gäller laglighetsövervakningen inom sina respektive ansvarsområden. Ministeriets avdelningar och fristående enheter styr laglighetsövervakningen inom sina ansvarsområden och tyngdpunkten i den praktiska verksamheten och i behandlingen av laglighetsövervakningsärenden ligger på förvaltningsområdets ämbetsverk, inrättningar och verksamhetsenheterna under dem.

Avdelningarna och de fristående enheterna behandlar klagan och övriga laglighetsövervakningsärenden som inleds vid ministeriet och som gäller deras respektive ansvarsområden samt medborgarbrev och medborgarrespons.

Inrikesministeriet behandlar enskilda förvaltningsklagan som gäller den underlydande förvaltningen endast av särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan på grund av ärendets natur till exempel vara tjänsteställningen hos den tjänsteman som är föremål för klagan, jäv, strukturella orsaker i anslutning till myndighetsverksamheten som framgår av klagan, behov av styrning av ansvarsområdet eller lagstiftningsmässiga frågor. Ministeriet kan behandla förvaltningsklagan som avser ett ämbetsverk även med motiveringen att ämbetsverket är en beslutsfattande myndighet som lyder direkt under ministeriet.

Ministeriets gränsbevakningsavdelning behandlar i egenskap av staben för Gränsbevakningsväsendet en förvaltningsklagan enligt sina föreskrifter för laglighetsövervakning.

Vid inrikesministeriet samordnar ministeriets enhet för internationella ärenden de ärenden som inlett vid Europeiska unionens domstol samt i internationella domstolar och organ för övervakning av mänskliga rättigheter. Avdelningarna svarar för beredningen av dessa ärenden inom sitt ansvarsområde och vid behov i samarbete med sin underlydande förvaltning.

Ministeriets enhet för intern granskning samordnar tillsammans med personal- och rättsenheten vid förvaltnings- och utvecklingsavdelningen behandlingen av anmälningar som överförs till ministeriet via ämbetsverkens etiska kanaler och anmälningar enligt visselblåsarlagen. (Se punkt 14 Anmälningsskanaler i anvisningen)

Då en klagan som rör två eller flera ämbetsverk inom inrikesministeriets förvaltningsområde inleds vid ministeriet är i första hand den avdelning till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör ansvarig för att behandla den. Den ansvariga avdelningen/enheten sammanställer de övriga avdelningarnas/enheternas utredningar och utlåtanden och bereder ministeriets gemensamma avgörande i ärendet.

Om ett ärende inte på ett ändamålsenligt sätt eller av andra orsaker relaterade till ärendets natur kan hänvisas till någon annan avdelning eller fristående enhet, överförs det till ministeriets förvaltnings- och utvecklingsavdelning. När ett ärende inleds vid ministeriet är det viktigt att avdelningarna och enheterna sinsemellan utan dröjsmål kommer överens om vem som ansvarar för beredningen.

Ministeriets kanslichef ska informeras om inrikesministeriets utlåtanden och utredningar till de högsta laglighetsövervakarna och kanslichefen ska ges möjlighet att i rätt tid delta i beredningen och avgörandet av ärendet.

Enligt 18 § 1 mom. 18 punkten i inrikesministeriets arbetsordning svarar förvaltnings- och utvecklingsavdelningen för behandling av klagomål som gäller ministeriet eller ministeriets tjänstemän, om inte ärendet hör till någon annan avdelning eller fristående enhet.

Enligt 18 § 1 mom. 19 punkten i inrikesministeriets arbetsordning svarar förvaltnings- och utvecklingsavdelningen för den allmänna utvecklingen av ministeriets och förvaltningsområdets laglighetsövervakning och stöder vid behov avdelningarna och de fristående enheterna i uppgifter som gäller laglighetsövervakning. Förvaltnings- och utvecklingsavdelningen bistår också ministeriets registratörskontor i behandlingen av laglighetsövervakningsärenden.

4.3 Ämbetsverk och inrättningar inom förvaltningsområdet

Ämbetsverken och inrättningar inom inrikesministeriets förvaltningsområde svarar för sin interna laglighetsövervakning enligt särskilda bestämmelser, föreskrifter och anvisningar. Ämbetsverken inom förvaltningsområdet kan ha egna, mer detaljerade anvisningar för laglighetsövervakningen och förfarandet för den som fastställts av ämbetsverkets chef. Ämbetsverkets eller inrättningens ledning svarar för att den interna laglighetsövervakningen har ordnats effektivt och ändamålsenligt.

Det finns skillnader i verksamhetens karaktär mellan ämbetsverken och inrättningarna inom inrikesministeriets förvaltningsområde, vilket också påverkar rutinerna för den interna laglighetsövervakningen. Den interna laglighetsövervakningen ska ordnas på det sätt som arten och omfattningen av ämbetsverkets verksamhet förutsätter. Den interna laglighetsövervakningen ska vid ämbetsverken och inrättningarna ordnas så att man utöver den laglighetsövervakning som cheferna genomför vid behov använder en separat övervakningsfunktion. Övervakningsfunktionen ska i förhållande till myndighetens verksamhetsenheter vara så oberoende och opartisk som möjligt och vara direkt underställd myndighetens högsta ledning.

Krishanteringscentret, som verkar i anslutning till inrikesministeriet, har i fråga om anvisningar, rapportering och andra åtgärder i anslutning till laglighetsövervakningen ställning som ämbetsverk inom förvaltningsområdet.

4.4 Chefsarbetet som en del av laglighetsövervakningen

Tjänstemannens chef utövar i praktiken arbetsgivarens direktionsrätt, dvs. arbetslednings- och övervakningsrätt, gentemot arbetstagaren. En tjänsteman ska utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Han ska iaktta bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. En tjänsteman ska uppträda så som hans ställning och uppgifter förutsätter. Ett behörigt sätt inbegriper i regel effektivitet, ekonomi, noggrannhet och opartiskhet.

De närmaste cheferna har i praktiken de bästa möjligheterna att upptäcka osakliga, felaktiga eller lagstridiga förfaranden och snabbt ingripa i dem. De närmaste cheferna ska följa upp sina medarbetares aktiviteter och omedelbart ingripa i missförhållanden som uppdagas och verksamhet som strider mot lag, anvisningar, god förvaltning eller tjänstemannased. De närmaste cheferna ska informera den egna chefen eller ämbetsverkets eller inrättningens ledning om betydande fel eller brister i enlighet med den egna organisationens praxis.

Myndighetens ledning svarar för att fatta beslut om de åtgärder som behövs utifrån övervakningsobservationerna.

Chefen möjliggör även sin medarbetares lagenliga verksamhet till exempel genom att se till att medarbetaren får tillräcklig introduktion, sörja för medarbetarens kompetens och ork, säkerställa åtkomst till anvisningar och följa medarbetarens arbetsprestationer. Det är i allmänhet den närmaste chefens uppgift att åtgärda brister som observerats i skötseln av uppgifterna.

Utgångspunkten kan anses vara att chefen ingriper i en enskild tjänstemans arbetsprestation då man bedömer att det är fråga om brist i kompetensen, såsom okunskap eller slarv i fråga om innehåll i anvisningar eller andra normer, och man bedömer att tjänstemannen kan korrigera sin verksamhet genom att fästa uppmärksamhet vid ärendet och ge vägledning i rätt riktning. Då kan det bli fråga om en muntlig eller skriftlig anmärkning. Anmärkningen dokumenteras enligt ämbetsverkets anvisningar med tanke på framtiden.

Om den felaktiga verksamheten fortgår trots anmärkningar kan myndigheten inleda ett varningsförfarande enligt tjänstemannalagen. I allvariga fall kan varningsförfarandet inledas utan föregående anmärkningar. Om det bedöms att den felaktiga verksamheten skett medvetet eller om någon form av ogrundad fördel för tjänstemannen själv eller någon annan har eftersträfvats genom den, eller om

avsikten varit att skada arbetsgivaren eller någon annan, eller om det är fråga om en helhet som består av flera tjänstemäns verksamhet, eller om ärendet i övrigt kräver att händelseförloppet utreds på olika sätt, kan det vara ändamålsenligt att utreda saken i laglighetsövervakningsförfarandet, om inte ärendets art och de omständigheter man känner till kräver en direkt brottsanmälan. (Se även punkt 6.5 Tjänstemannarättsliga ärenden)

5 Arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen

Enligt 11 § i inrikesministeriets arbetsordning finns det vid ministeriet en arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakningen som

- 1) samordnar laglighetsövervakningen inom ministeriet och dess förvaltningsområde,
- 2) stöder ministeriets avdelningar och enheter i laglighetsövervakningen,
- 3) informerar om aktuella frågor och beslutspraxis som gäller laglighetsövervakningen,
- 4) gör framställningar om och tar initiativ till att förbättra laglighetsövervakningens kvalitet,
- 5) utvecklar de anvisningar som ges om laglighetsövervakningen,
- 6) utvecklar och planerar utbildningen av laglighetsövervakare och utbildningsmaterialet för dem,
- 7) följer laglighetsövervakningen inom ministeriet och dess förvaltningsområde.

Arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen utses av kanslichefen. Förvaltnings- och utvecklingsavdelningen bereder de ärenden som ska behandlas av arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen.

I arbetsgruppen finns representanter för inrikesministeriets avdelningar och fristående enheter samt Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, Nödcentralverket, Migrationsverket, skyddspolisen, Krishanteringscentret och Räddningsinstitutet.

Arbetsgruppens medlemmar är ansvariga sakkunniga för laglighetsövervakningen och kontaktpersoner för ministeriets och förvaltningsområdets laglighetsövervakning i sina respektive organisationer.

6 Övervakningsobjektets rättsskydd och förhållandet mellan olika förfaranden

6.1 Jäv i laglighetsövervakningsärenden

Enligt 27 § i förvaltningslagen får en tjänsteman inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, om tjänstemannen är jävig. Bestämmelserna om jäv för tjänstemän gäller också ledamöter i ett kollegialt organ och andra som deltar i behandlingen av ett ärende, samt den som förrättar inspektion.

I 28 § i förvaltningslagen räknas jävsgrunderna upp och enligt dessa kan det vara fråga om partsjäv, biträdes- och ombudsjäv, intressejäv, anställnings- och uppdragsjäv, samfundsjäv, styrnings- och övervakningsjäv eller om tilltron till tjänstemannens opartiskhet av något annat särskilt skäl äventyras. Som särskilt skäl kan även anses s.k. chefsjävighet, dvs. äventyrande av tjänstemannens opartiskhet på grundval av chefens jäv varmed tjänstemannen på grund av sin underordnade ställning kan vara jävig att behandla ärendet.

Jäv kan i enskilda fall avgöras på eget initiativ eller beroende av invändning. Det lönar sig alltid att ta upp frågan om det finns tecken på jäv. Tjänstemannen avgör själv om hen är jävig och om så är fallet förklarar hen sig jävig i behandlingen av ärendet. Ett ärende som behandlas inom den interna laglighetsövervakningen kan överföras till en annan tjänsteman eller myndighet på grund av jäv.

I laglighetsövervakningspraxis har man av hävd ansett att en tjänsteman som är föremål för klagan eller kritik inte är jävig att ge en utredning över sina egna ämbetsåtgärder för att undersöka klagan. Enbart en klagan i sig gör inte heller den tjänsteman som klagan gäller jävig att behandla och avgöra ärendet för den person som lämnat in klagan, till exempel i rollen som chef eller undersökningsledare. För att jäv ska uppstå krävs att förhållandet stramas åt på ett sätt som objektivt sett äventyrar en opartisk behandling av ärendet.

6.2 Skydd mot självinkriminering

En tjänsteman som är föremål för klagan eller en laglighetsövervakningsåtgärd ska vid behov underlättas om sin rätt att vägra lämna en utredning eller förklaring om en sådan omständighet som kan utsätta hen för åtal (skydd mot åtalsrisk, skydd mot självinkriminering). Den tjänsteman som hörs ska informeras om detta på ett begripligt sätt till exempel i samband med begäran om utredning/förklaring. Tjänstemannen ska i sin tur meddela att hen åberopar skyddet mot självinkriminering, om hen på denna grund vägrar att svara på en fråga eller ge en utredning.

Även om en tjänsteman som är föremål för en laglighetsövervakningsåtgärd meddelar att hen vägrar lämna en utredning på vissa punkter genom att åberopa skyddet mot självinkriminering, är tjänstemannen i praktiken ändå skyldig att lämna en utredning om de allmänna ramarna och omständigheterna för hens ämbetsåtgärder. Tjänstemannen ska vid behov påminnas om skyldigheten att hålla sig till sanningen i den mån som hen svarar på frågor och lämnar utredning.

De högsta laglighetsövervakarnas rätt att få uppgifter enligt 111 § i grundlagen har av hävd ansetts innebära att givandet av de utredningar som justitieombudsmannen och justitiekanslern begär är ett tjänsteuppdrag som omfattas av allmänna tjänsteplikter. Till en ändamålsenlig skötsel av tjänsten hör att de utredningar som ges är korrekta. Den rätt att inte vittna mot sig själv (skydd mot självinkriminering) som utgör ett undantag från detta innefattar inte rätt att lämna oriktiga uppgifter, utan det är fråga om rätten att tåga i vissa situationer. Den begärda utredningen ska läggas fram till den del det är möjligt utan risk för åtal. (Se även punkt 7.5 Hörande vid behandling av förvaltningsklagan)

6.3 Laglighetsövervakning och andra förfaranden

Med avseende på rättsskyddet är det viktigt att utredningen av ett ärende som hänför sig till den interna laglighetsövervakningen i ett så tidigt skede som möjligt omfattas av ett särskilt reglerat förfarande, om förutsättningarna för att tillämpa det uppfylls. Ett sådant förfarande är i synnerhet förundersökning av brottmål (polisbrott och militära brott är specialfall) och tjänstemannarättslig bedömning. Påståenden om diskriminering, mobbning, trakasserier eller annat olämpligt beteende i arbetsgemenskapen ska utredas av arbetsgivaren i enlighet med arbetarskyddslagen (738/2002).

Enligt 53 c § i förvaltningslagen förfaller behandlingen av klagan om den gärning som klagan gäller är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att vidta åtgärder för att inleda ett förfarande enligt någon annan lag. I dessa situationer bör den som lämnat in klagan underrättas om ärendet avskrivs på grund av att ett annat förfarande inleds. Samma helhet kan omfatta ärenden som behandlas genom olika förfaranden. Behandlingen av klagan kan fortsätta i till den del det inte finns orsak att överföra ärendet till ett särskilt reglerat förfarande, dvs. till den del det inte handlar om till exempel brottsmisstanke eller ett arbetarskyddsärende.

Med tanke på övervakningsobjektets rättsskydd är det viktigt att laglighetsövervakningsåtgärderna dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. När beslut fattas om att överföra ett laglighetsövervakningsärende till ett annat myndighetsförfarande bedöms det från fall till fall i vilken omfattning det material som sammanställts i den administrativa utredningen kan överlåtas till en annan myndighet som fortsätter behandlingen av ärendet.

Till den interna laglighetsövervakningens uppgifter hör också att bedöma behovet av andra eventuella fortsatta åtgärder vid ämbetsverket som behandlingen av ett ärende som avslutats i ett annat särskilt reglerat förfarande kräver.

6.4 Misstanke om brott

Den interna laglighetsövervakningen kan inte användas för att utreda eller försöka bekräfta en brottsmisstanke. Om den interna laglighetsövervakningen får kännedom om omständigheter som gör det nödvändigt att bedöma om det finns skäl att misstänka en tjänsteman för brott, ska ärendet föras till förundersökningsmyndigheten för prövning.

6.5 Tjänstemannarättsliga ärenden

I den interna laglighetsövervakningen kan ett felaktigt förfarande eller en försummelse av en tjänsteman komma fram som leder till prövning av tjänstemannarättsliga åtgärder.

De tjänstemannarättsliga åtgärderna omfattar enligt statstjänstemannalagen varning, avstängning från tjänsteutövning och uppsägning. Enligt 24 § i statstjänstemannalagen kan en tjänsteman som bryter mot eller åsidosätter sin tjänsteplikt ges en skriftlig varning. I 40 § i statstjänstemannalagen föreskrivs om grunderna för avstängning från tjänsteutövning. En tjänsteman kan sägas upp på ett synnerligen vägande skäl som beror på tjänstemannen i enlighet med 25 § i statstjänstemannalagen. I enlighet med särskilda bestämmelser är det inom polisen, Gränsbevakningsväsendet och Nödcentralsverket möjligt att skilja en tjänsteman från tjänsteutövning för viss som en disciplinär åtgärd. En muntlig eller skriftlig anmärkning till en tjänsteman är en arbetsledningsåtgärd som styr och vid behov korregerar tjänstemannens verksamhet.

Beslut om tjänstemannarättsliga åtgärder och genomförandet av dessa avgörs enligt ämbetsverkets arbetsordning. (Se även punkt 4.4 Chefsarbetet som en del av laglighetsövervakningen)

6.6 Diskriminering och trakasserier eller annat osakligt bemötande

Enligt 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014) får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering som avses i diskrimineringslagen är förutom direkt och indirekt diskriminering även trakasserier, vägran att göra rimliga anpassningar samt instruktioner eller befallningar att diskriminera.

En arbetstagare eller arbetssökande som upplever sig bli diskriminerad kan be om en utredning av arbetsgivaren. En motiverad skriftlig utredning ges i enlighet med verkets arbetsordning.

Om diskriminering och trakasserier föreskrivs även i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986). Om arbetsgivaren inte ingriper i en arbetstagares upplevda sexuella eller andra trakasserier på grund av kön är det fråga om förbjuden diskriminering som avses i 8 d § i jämställdhetslagen (232/2005).

I 28 § i arbetarskyddslagen föreskrivs att om det i arbetet förekommer trakasserier eller annat osakligt bemötande av en arbetstagare som medför olägenheter eller risker för arbetstagarens hälsa, ska arbetsgivaren sedan han fått information om saken med till buds stående medel vidta åtgärder för att avlägsna missförhållandet.

I praktiken medför redan arbetstagarens påstående om arbetsplatsmobbing, trakasserier eller annat osakligt bemötande en skyldighet för chefen att utreda ärendet. I statsrådet används en verksamhetsmodell för tidigt stödjande (VARTU) och anvisningarna om den finns tillgängliga i statsrådets intranät. Ämbetsverken inom förvaltningsområdet har sina egna anvisningar.

Påståenden om trakasserier eller osakligt bemötande som framkommit i ett laglighetsövervakningsärende behandlas i ett separat förfarande. Utredningen av ett ärende som gäller trakasserier eller annat osakligt bemötande ankommer i första hand på chefen. Vid påstådda trakasserier och annat osakligt bemötande ska påståendet delges chefen för den som är föremål för de påstådda trakasserierna och chefen för den som påstås ha utfört trakasserierna och båda parternas chefer ska utreda ärendet och vid behov ingripa i trakasserierna eller det osakliga bemötandet. I avgörandet av laglighetsövervakningsärendet konstateras att påståenden om trakasserier eller osakligt bemötande som framkommit i ärendet har delgetts chefen och att utredningen av ärendet i fråga fortsätter som en separat process.

Om arbetstagaren har inlett ärendet vid en annan behörig myndighet, framskrider behandlingen av ärendet hos myndigheten i fråga och inget separat förfarande inleds vid arbetsgivarmyndigheten. I laglighetsövervakningsärendet konstateras vid behov ärendets status.

7 Behandling av förvaltningsklagan

7.1 Allmänt

Förvaltningsklagan är ett centralt rättsmedel och tillsynsmedel för inom förvaltningens laglighetsövervakning som är tillgänglig för privatpersoner. Bestämmelserna i förvaltningslagen som gäller behandlingen av klagan syftar till att trygga ställningen för dem som är föremål för förvaltningsverksamhet genom att säkerställa en ändamålsenlig undersökning av eventuella felaktiga förfaranden och missbruk inom förvaltningen. Den myndighet som behandlar förvaltningsklagan säkerställer å ena sidan genom sin tillsyn att god förvaltning förverkligas i det ärende som klagan gäller, men är samtidigt själv skyldig att iaktta kraven på god förvaltning när den utför denna uppgift.

Behandlingen av förvaltningsklagan enligt 8 a kap. i förvaltningslagen är laglighetsövervakning och inte övervakning av ändamålsenlighet.³ Myndigheten kan dock ha rätt att bedöma verksamhetens ändamålsenlighet med anledning av andra bestämmelser eller sin ställning.

Med behandling av förvaltningsklagan avses alla de utredningar och åtgärder som den övervakande myndigheten kan vidta till följd av klagan.

Enligt 23 § 1 mom. i förvaltningslagen ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål. Behandling utan dröjsmål enligt förvaltningslagen innebär framför allt ärendet behandlas med rimlig skyndsamhet. Myndigheten ska ordna sitt förfarande så att en smidig och snabb behandling är möjlig. Handläggningstiden får inte vara längre än vad en tillräckligt omsorgsfull och ändamålsenlig behandling rimligen kräver med beaktande av ärendets särdrag. Ärendets särdrag kan på ett godtagbart sätt inverka på ärendets behandlingstid.

Myndigheten ska utan dröjsmål svara på kundernas förfrågningar om hur behandlingen framskrider.

Enligt 21 § i förvaltningslagen ska en myndighet som av misstag har tillställts en handling för behandling av ett ärende i vilket myndigheten inte är behörig utan dröjsmål överföra handlingen till den myndighet som den anser vara behörig. Avsändaren av handlingen ska underrättas om överföringen. Överföring av en handling som avses i 21 § i förvaltningslagen kan avgöras vid inrikesministeriet utan föredragning (SRF om inrikesministeriet 1056/2013, 4 § 3 mom.)

7.2 Anförande av klagan

Enligt 53 a § 1 mom. i förvaltningslagen får var och en anför en förvaltningsklagan över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Förvaltningsklagan anförs hos den myndighet som övervakar verksamheten. En förvaltningsklagan är inte ett rättsmedel och att anför en förvaltningsklagan ger inte i sig den som anför klagan sådan partsställning som avses i förvaltningslagen.

En förvaltningsklagan som gäller en omständighet som ligger mer än två år tillbaka i tiden ska inte prövas, om det inte finns särskilda skäl. Preskriptionstiden är inte absolut. I regel behandlas dock inte över fem år gamla ärenden. Detta motsvarar preskriptionstiden för tjänstebrott enligt strafflagen.

Myndigheten är i regel endast skyldig att undersöka förvaltningsklagan som inlett skriftligen och i vilken klagandens namn, kontaktuppgifter samt nödvändiga uppgifter om det ärende som avses i förvaltningsklagan nämns. Klaganden ska framföra sin uppfattning om på vilka grunder hen anser att förfarandet varit felaktigt och om möjligt ange tidpunkten för det förfarande eller den underlåtenhet som kritiken gäller. Om en förvaltningsklagan inte är tillräckligt specificerad ska klaganden vid behov uppmanas att komplettera den.

En anonym klagan kan behandlas på myndighetens initiativ, om det anses motiverat. Myndigheten överväger från fall till fall om ärendet ska behandlas på eget initiativ eller i övrigt med stöd av övervakningsbehörigheten.

³ Med avseende på behandling av förvaltningsklagan är regeringens proposition (RP 50/2013 rd) och förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 6/2014 rd) centralt lagberedningsmaterial för 8 a kap. i förvaltningslagen.

En muntlig klagan kan godtas i situationer där klaganden uppenbart inte kan framföra sitt ärende skriftligt på grund av sjukdom, nedsatt funktionsförmåga, samhälleliga färdigheter, livssituation eller andra jämförbara orsaker.

Språket på vilket klagan behandlas avgörs enligt språklagen (423/2003). Den samiska språklagen (1086/2003) tillämpas bland annat på myndigheterna inom statens region- och lokalförvaltning vars ämbetsdistrikt helt eller delvis omfattar kommunerna Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki som hör till samernas hembygdsområde.

Enligt 2 § 3 mom. i språklagen har myndigheterna rätt att ge bättre språklig service än vad denna lag förutsätter. Enligt grundlagsutskottets betänkande (GrUB 9/2002 rd) ska denna bestämmelse uppfattas som ett uttryck för en princip som inte gäller bara användningen av finska och svenska utan tillåter myndigheten att ta emot handlingar och ge service också på andra språk när ingen annans rättigheter kommer i kläm därav.

7.3 Genomgång av klagan och preliminär rättslig bedömning

Enligt förarbetena till förvaltningslagen består processen för klagan av två delar: 1. Genomgång av klagan och preliminär rättslig bedömning och 2. Vidtagande av de åtgärder som med anledning av förvaltningsklagan anses vara befogade.

Enligt 53 b § i förvaltningslagen ska den övervakande myndigheten vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Om det inte är befogat att vidta åtgärder med anledning av klagan, ska den som anfört klagan utan dröjsmål underrättas om detta.

När förvaltningsklagan behandlas ska grunderna för god förvaltning iakttas och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av saken tryggas. På avgöranden i ärenden som gäller klagan och på delgivningen av avgörandena tillämpas förvaltningslagen.

I samband med den preliminära bedömningen ska det vid behov utredas om det finns ett tidigare avgörande av de högsta laglighetsövervakarna eller inrikesförvaltningen i ärendet eller om ärendet har inletts hos en annan myndighet. Om myndigheten känner till att en förvaltningsklagan i samma ärende har inletts vid en annan behörig myndighet, ska man separat komma överens med den andra myndigheten om vilken myndighet som avgör ärendet.

Klagandens rättsskydd kräver inte att myndigheten undersöker ett ärende som samtidigt behandlas av domstol eller där ändring söks eller i vilket ändring eller rättelse kan sökas. Klaganden ska vid behov ges råd och hänvisas i enlighet med 8 § i förvaltningslagen.

Om en klagan överförs till en annan myndighet för behandling ska klaganden underrättas om detta. När inrikesministeriet överför ett ärende som gäller klagan till ett ämbetsverk inom förvaltningsområdet kan ministeriet från fall till fall begära att verket underrättar inrikesministeriet om avgörandet i ärendet eller om andra åtgärder.

En klagan borde i regel inte föranleda vidare åtgärder, om det enligt den preliminära rättsliga helhetsbedömningen inte finns skäl att misstänka lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldighet som kräver ingripande. Detta bör beaktas i prövningen också om klagan anförts hos en högre myndighet över en lägre myndighets avgörande av klagan inom samma förvaltningsområde.

Förvaltningsklagan borde inte heller föranleda vidare åtgärder när ärendet inte hör till den övervakande myndighetens behörighet, klagan har preskriberats, ärendet har inletts hos en behörig myndighet eller ändring kan sökas genom ordinära rättsmedel. I samband med ett sådant avgörande kan emellertid klaganden vid behov ges handledning eller rådgivning om användningen av egentliga rättsmedel, om de fortfarande är lagligt tillgängliga för klaganden.

7.4 Undersökning av förvaltningsklagan

En myndighet undersöker förvaltningsklagan inom ramen för sin behörighet, om det finns skäl att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller låtit bli att fullgöra sina skyldigheter. Myndigheten överväger från fall till fall vilka åtgärder en enskild klagan föranleder.

Ärendet ska granskas särskilt med tanke på efterlevnaden av lagen och tillgodoseendet av rättskyddet. Rättsskyddsperspektivet framhävs i situationer där föremålet för klagan är faktisk verksamhet som man inte kan reagera på genom formella förfaranden för ändringssökande. Myndigheten ska överväga om det med anledning av klagan finns skäl att misstänka sådant felaktigt förfarande till följd av vilket myndigheten bör utreda ärendet på ett mer omfattande plan för att fullgöra sin övervakningsskyldighet.

7.5 Hörande vid behandling av förvaltningsklagan

Ett skriftligt förfarande är det primära förfarandet. I ett skriftligt förfarande ombes den som övervakningen gäller lämna en skriftlig utredning. Chefen, chefsämbetsverket eller annan part ombes vid behov yttra sig i ärendet. Myndigheten ska innan ärendet avgörs ge den som klagan gäller en möjlighet att ge en förklaring till sådana yrkanden och utredningar som kan inverka på avgörandet av ärendet, om det finns skäl att anta att ärendet kan ge orsak till kritik av den berörda personens förfarande.

Klaganden och den som klagan gäller kan ombes bemöta utredningen. Klagandens ställning framhävs i situationer som handlar om klagandens eget ärende och där formell möjlighet att söka ändring saknas. Också bemötandet kan kommenteras om myndigheten anser att det främjar undersökningen av förvaltningsklagan. Den myndighet som behandlar förvaltningsklagan kan skaffa expertutlåtanden samt andra utredningar och utlåtanden.

Hörande behöver inte ordnas om det till exempel genast kan konstateras att förvaltningsklagan saknar grund med hjälp av information från myndighetens informationssystem eller andra tillförlitliga källor.

Vid muntligt hörande begärs en personlig utredning av den som klagan gäller. Utredningen kan även lämnas per telefon. Vid behov ska ett protokoll föras vid hörandet i vilket införs tidpunkten och platsen för hörandet samt dess förlopp och innehåll. Det är möjligt att spela in hörandet med teknisk utrustning. I enlighet med god förvaltningssed ska den som hörs underrättas om den tekniska inspelningen före hörandet.

En tjänsteman är skyldig att lämna uppgifter till den tjänsteman som utför laglighetsövervakningen. De högsta laglighetsövervakarnas rätt att få information grundar sig på grundlagen och för övriga tjänstemän som utför laglighetsövervakning grundar sig rätten på statstjänstemannalagen. I behandlingen av en klagan är en tjänsteman på grund av tjänsteplikten i regel skyldig att hålla sig till sanningen och utredningen ska lyfta fram allt väsentligt i ärendet.

Inom laglighetsövervakningen har det varit praxis att påståenden om missbruk som gäller tjänsteutövningen ska utredas oberoende av personbyten som skett hos myndigheten. Den som är det direkta föremålet för klagan ska enligt 34 § i förvaltningslagen ges tillfälle att bli hörd, om det finns skäl att anta att ärendet kan leda till att kritik riktas mot personen i fråga. Hörandets omfattning avgörs från fall till fall. En person som gått i pension eller anställts inom den privata sektorn eller av en annan myndighet har inte längre tjänsteplikt att lämna utredning. Tryggandet av rättigheterna för den som är föremål för klagan förutsätter dock inte att hens tjänsteutövning inte kan kritiseras till exempel efter pensioneringen. Hens rättigheter tryggas genom att hen ges tillfälle att bli hörd. Tjänsteansvaret för ämbetsåtgärder under tjänsteutövningen följer personen efter att hen lämnat tjänsten. Bestämmelserna om administrativ styrning i 53 c § i förvaltningslagen tillämpas också på personer som har lämnat sin tjänst hos en myndighet.

7.6 Motivering av avgörande av klagan

Ett skriftligt och motiverat avgörande ska ges om klagan och ärenden som undersöks på eget initiativ. Avgörandet ska delges klaganden och den som är föremål för klagan. Med beaktande av ärendets natur ska avgörandet även delges chefen för den som klagan gäller eller någon annan part som svarar för verksamheten.

Omfattningen av motiveringarna till avgörandet av klagan beror på avgörandets innehåll och dess betydelse. Någon omfattande motiveringsskyldighet föreligger inte i de fall där det enligt den preliminära rättsliga bedömningen eller eventuella tilläggsutredningar inte är fråga om lagstridigt eller felaktigt förfarande.

Motiveringsskyldigheten i ett avgörande av klagan framhävs i avgöranden där det konstateras att en myndighet eller tjänsteman har förfarit lagstridigt eller gjort sig skyldig till försummelse. Då ska beslutet om klagan motiveras enligt 45 § i förvaltningslagen genom att ange vilka omständigheter och utredningar som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats. Av avgörandet ska det tydligt framgå huruvida den som klagan gäller har handlat lagstridigt i ärendet eller på något annat sätt klandervärt samt vilka åtgärder klagan eventuellt har föranlett.

Observera att det inte räcker att enbart räkna upp de bestämmelser som används i avgörandet av klagan, utan det ska tydligt framgå av avgörandet hur respektive bestämmelse lämpar sig för det fall som klagan gäller. Till exempel kan en allmän hänvisning till principerna för god förvaltning inte anses vara tillräcklig.

Trots att lagstridigt förfarande inte skulle uppdagas är det i laglighetsövervakningen möjligt att ta ställning till olika perspektiv med beaktande av mer motiverade förfarandesätt.

Behandlingen av ärendet kan avslutas med anteckningen ad acta (a.a. dvs. arkiveras utan åtgärder) i situationer där den som tagit kontakt redan tidigare fått svar i samma ärende och meddelats att svar inte längre lämnas på frågor om samma ärende, förutsatt att inga nya omständigheter som inverkar på ärendet framkommer.

Möjligheten att utreda ett ärende i förfarandet vid klagan är begränsad särskilt i situationer där de hörda personernas utlåtanden är motstridiga eller deras åsikter diametrala. Det är inte alltid möjligt att avgöra ett ärende i förfarandet vid förvaltningsklagan om parternas berättelser och åsikter om händelserna beträffande föremålet för klagan fullständigt går isär. Tjänstemännen är dock på grundval av sin ställning i regel skyldiga att ge en sanningsenlig utredning över sina egna ämbetsåtgärder i förfarandet vid förvaltningsklagan.

Bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan ger på det sätt som framgår av förarbetena till lagen den myndighet som behandlar klagan prövningsrätt i behandlingen och avgörandet av ärendet.

7.7 Administrativ styrning med anledning av förvaltningsklagan och i andra laglighetsövervakningsärenden

Enligt 53 c § i förvaltningslagen kan myndigheten i sitt avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan göra den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning eller underrätta den övervakade om sin uppfattning om ett lagenligt förfarande. Anses detta inte vara tillräckligt med beaktande av de omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av saken, kan den övervakade ges en anmärkning, om inte den gärning som klagan gäller är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att vidta åtgärder för att inleda ett förfarande enligt någon annan lag. Om något annat förfarande inleds i ärendet, förfaller behandlingen av klagan.

Medlen för administrativ styrning är avsedda att användas enligt proportionalitetsprincipen och så att de utesluter varandra. I administrativ styrning kan man också använda lindrigare styrning än vad som föreskrivs, såsom att uttrycka sin uppfattning om ändamålsenligheten hos den övervakades verksamhet.

I laglighetsövervakningsärenden som en myndighet tar upp till behandling på eget initiativ är det möjligt att ge administrativ styrning i enlighet med 53 c § i förvaltningslagen. Administrativ styrning kan också användas vid laglighetsgranskningar som ett sätt att försöka rätta till brister eller missförhållanden som observerats i den övervakades verksamhet.

7.8 Besvärshöjning och ny prövning av ärendet

Enligt 53 d § i förvaltningslagen får ett avgörande i ett ärende som gäller förvaltningsklagan inte överklagas genom besvär, och detta ska nämnas i avgörandet.

Avgörandet av klagan kan inte ändra eller upphäva den förvaltningsåtgärd eller det beslut som förvaltningsklagan gäller. Övervakningsmyndigheten kan inte omedelbart korrigera fel som observerats

i myndigheternas verksamhet och den kan i allmänhet inte kräva att den som förvaltningsklagan gäller ska agera på ett visst sätt. I avgörandet fattas inga bindande beslut om klagandens intresse, rättighet eller skyldighet.

Myndighetens avgörande av klagan vinner inte rättskraft. Klagan undersöks emellertid inte igen såvida inte klaganden framlägger nya omständigheter eller grunder med anledning av vilka det finns skäl att ta upp ärendet till ny prövning.

8 Handlingars offentlighet och sekretess i laglighetsövervakningen

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen, 621/1999) syftar bland annat till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att övervaka den offentliga maktutövningen och användningen av offentliga medel och bevaka sina rättigheter och intressen. Myndighetshandlingar är offentliga och var och en har rätt att på begäran ta del av en offentlig myndighetshandling om inget annat föreskrivs i lag. På grund av det i huvudsak skriftliga förfarandet genomförs verksamhetens öppenhet i förvaltningsklagan och övriga laglighetsövervakningsärenden i första hand genom handlingsoffentlighet.

Enligt 24 § 1 mom. 6 punkten i offentlighetslagen är handlingar som avser en klagan sekretessbelagda innan ärendet har avgjorts, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle försvåra ärendets utredning eller utan vägande skäl vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada eller lidande. Offentlighetspresumtionen i bestämmelsen medför att sekretessen avseende handlingarna ska bedömas från fall till fall. Handlingar i samband med en klagan eller ett annat övervakningsärende kan vara helt eller delvis sekretessbelagda även med stöd av de övriga punkterna i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen eller bestämmelserna i någon annan lag. Med tanke på sekretess kan ärenden som myndigheten undersöker på eget initiativ jämföras med handlingar som avser en klagan enligt denna bestämmelse.

Enligt 24 § 1 mom. 15 punkten är handlingar sekretessbelagda om de innehåller uppgifter om inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada.

I förvaltningsklagan och andra övervakningsärenden inom inrikesförvaltningen kan man även behandla handlingar som är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 3 och 4 punkten (polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet och uppgifter om brott), 5 punkten (taktiska och tekniska metoder och planer), 7 punkten (skyddsarrangemang), 8 punkten (beredskap, befolkningsskydd, säkerhetsutredning, offers rättigheter, minne eller närstående), 9 punkten (statens säkerhet), 24 punkten (internationellt skydd, förutsättningar för inresa, uppehållsrätt, medborgarskap), 25 punkten (klient hos socialvården, uppgifter om hälsotillstånd), 26 punkten (uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet vid brottmål), 31 punkten (hemliga kontaktuppgifter) eller 32 punkten (personliga förhållanden) i offentlighetslagen.

Eftersom var och en kan anföra klagan – även en person som är utomstående i förhållande till den som klagan gäller – kan avgörandet av klagan inte alltid i sin helhet delges klaganden på grund av sekretessbestämmelserna. Då ska svaret till klaganden utformas så att det inte röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt lag. Med tanke på sekretessen ska man i laglighetsövervakningen beakta att personer vars arbetsuppgifter inte omfattar behandlingen av ärendet hos myndigheten också är utomstående personer.

Enligt 29 § i offentlighetslagen får sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till en annan myndighet. En myndighet kan till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om 1) i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter, 2) sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut, 3) handlingen behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande, sökande av ändring i ett myndighetsbeslut, en klagan med anledning av en åtgärd, ett underställt ärende eller av besvär som anförts hos ett internationellt lagskipnings- eller undersökningsorgan, eller 4) uppgiften behövs för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag som är riktat mot en myndighet ska kunna utföras.

I ärenden som gäller klagan och myndighetens egna initiativ kan även sekretessbelagda uppgifter hanteras inom förvaltningsområdet. Den interna laglighetsövervakningen har rätt att få uppgifter och handlingar inom förvaltningsområdet utan hinder av tystnadsplikt och sekretess.

Om de högsta laglighetsövervakarnas och särskilda ombudsmäns rätt att få uppgifter föreskrivs särskilt.

9 Dataskyddsbestämmelser och övervakning av behandlingen av personuppgifter

Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning är den allmänna författningen för behandling av personuppgifter och den preciseras och kompletteras som av den nationella dataskyddslagen (1050/2018). Inom inrikesministeriets förvaltningsområde tillämpas även lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, *dataskyddslagen för brottmål*) genom vilken det s.k. dataskyddsdirektivet avseende brottmål har genomförts nationellt. Behandlingen av personuppgifter inom polisväsendet, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, nödcentralsverksamheten samt inom migrationsförvaltningen har dessutom egen speciallagstiftning.

Omfattningen och betydelsen av behandlingen av personuppgifter inom inrikesministeriets förvaltningsområde samt i den operativa och administrativa verksamheten är betydande. Därför har övervakningen av behandlingen av personuppgifter traditionellt varit en av tyngdpunkterna i inrikesministeriets laglighetsövervakning.

Ledningen vid ansvarsområdena och ämbetsverken och inrättningarna ansvarar för dataskyddet, fullgörandet av skyldigheterna enligt dataskyddslagstiftningen och kompetensen i anslutning till dataskyddet inom sitt eget ansvarsområde eller ämbetsverk. Chefernas uppgift är att stödja och vägleda sina medarbetare och säkerställa att de dataskyddsskyldigheter som ingår i deras ansvarsområde fullgörs på rätt sätt.

Enligt artikel 37 i dataskyddsförordningen ska en myndighet och offentligt organ, förutom när behandlingen sker som en del av domstolarnas dömande verksamhet, utnämna ett dataskyddsombud. I 38 § i dataskyddslagen för brottmål förutsätts även utnämning av dataskyddsombud. Således är både inrikesministeriet och alla ämbetsverk inom förvaltningsområdet skyldiga att inom sin egen organisation utnämna ett dataskyddsombud. I dataskyddsförordningen och dataskyddslagen för brottmål ställs krav på dataskyddsombudets ställning och dataskyddsombudets uppgifter definieras. Den personuppgiftsansvarige ska säkerställa att dataskyddsombudet involveras ändamålsenligt och i tillräckligt god tid i behandlingen av frågor relaterade till behandlingen av personuppgifter och att dataskyddsombudet har tillräckliga resurser till sitt förfogande. Enligt dataskyddsförordningen ska dessutom dataskyddsombudets oberoende ställning och direkta rapporteringsmöjligheter till högsta ledningen säkerställas.

Dataskyddsombudet fungerar också som den egna organisationens primära kontaktpunkt till Dataombudsmannen som fungerar som tillsynsmyndighet och sörjer för samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna.

Organisationens dataskyddsombud avlägsnar inte behovet av myndighetens egen expertis inom intern laglighetsövervakning i övervakningen av behandlingen av personuppgifter. För egen del stöder och övervakar laglighetsövervakningen iakttagandet av dataskyddslagstiftningen och dataskyddsombudets och laglighetsövervakningens uppgifter ska ses som åtgärder som kompletterar varandra. I frågor som gäller behandlingen av personuppgifter som observerats i laglighetsövervakningen ska organisationens dataskyddsombud tas med i utredningen av ärendet i ett så tidigt skede som möjligt, så att dataskyddsombudet på behörigt sätt kan fullgöra sina skyldigheter och uppgifter.

Det rekommenderas och är motiverat att även uppföljningen och övervakningen av att dataskyddsbestämmelserna efterlevs vid ministeriet och förvaltningsområdets ämbetsverk och inrättningar (till exempel logginnspektioner, uppföljning av genomförandet av ansvarsskyldigheten, säkerställandet av personalens kompetens) planeras och så långt möjligt även genomförs i samarbete med laglighetsövervakningen och dataskyddsombuden.

Inrikesministeriet har tillsatt en samarbetsgrupp för dataskydd (VN/3107/2022) för att samordna, utveckla och dra upp riktlinjer för de dataskyddsåtgärder som dataskyddslagstiftningen förutsätter inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Samarbetsgruppen består av representanter för ministeriets alla avdelningar och fristående enheter samt för förvaltningsområdets ämbetsverk.

Inrikesministeriet utfärdade den 15 augusti 2018 en föreskrift om dataskyddspolitiken (SMDno-2018-859) som definierar dataskyddets krav, ansvar och principerna för genomförandet av dessa inom inrikesministeriet och ministeriets förvaltningsområde. Dataskyddspolitiken håller sig på en högre nivå och kan preciseras genom särskilda bestämmelser och anvisningar.

10 Skadestånd och gottgörelse för lagstridig verksamhet

Enligt lagen om statens skadeståndsverksamhet (978/2014) svarar Statskontoret centraliserat för ersättningar för skador orsakade av statens myndigheter. Lagen tillämpas på handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundas på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått eller på verksamhet för vilken staten svarar oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. Lagen tillämpas dock inte på handläggning av skadeståndsanspråk som grundas på avtal, statliga anställningsförhållanden eller lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde tillämpas lagen om statens skadeståndsverksamhet inte på handläggning av anspråk på ersättning som grundas på sak- eller förmögenhetsskada som påstås ha uppkommit i polisens och Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

Inrikesministeriet och myndigheterna inom förvaltningsområdet handlägger skadeståndsanspråk som omfattas av deras behörighet. För att avgöra skadeståndsanspråk kan den handläggande myndigheten begära de utredningar som behövs. Om den handläggande myndigheten upptäcker att förfarandet i ärendet ger upphov till skadeståndsskyldighet ska det ostridiga beloppet av skadeståndsanspråket betalas till den som framställt anspråket. Avgörandet ska alltid vara skriftligt och motiveras. Det ska framgå av avgörandet att den som framställt anspråket kan väcka skadeståndstalan mot finska staten på de punkter för vilka anspråken inte godkänts.

I samband med klagan eller andra laglighetsövervakningsärenden kan det uppstå situationer där den övervakande myndigheten bör överväga om en kränkning i ärendet ska ersättas i pengar eller gottgöras på annat sätt. En immateriell gottgörelse kan till exempel vara ett beklagande eller en ursäkt. Betalning av ersättning på eget initiativ eller annan gottgörelse för kränkning bör övervägas i synnerhet i situationer där myndigheten helt klart har agerat lagstridigt eller har kränkt rättsliga intressen som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna. Om den övervakande myndigheten anser det motiverat att gottgöra kränkningen i pengar kan den göra en gottgörelseframställning till Statskontoret.

Riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslerns avgörandepraxis ger närmare information om i vilka situationer de högsta laglighetsövervakarna har gjort framställningar om gottgörelse till myndigheterna.⁴

I högsta domstolens rättspraxis har man ansett att det är möjligt att ersätta lidande med hjälp av en positiv tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna även utan uttryckligt stöd av en bestämmelse så länge skadeståndsansvaret har en tillräcklig rättslig grund.

11 Mediebevakning och medborgarrespons

⁴ Även grundlagsutskottet (GrUB 12/2010 rd) har ansett att en framställning av justitieombudsmannen om förlikning och ersättning är motiverad i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och onödiga rättsliga tvister undvikas.

Den interna laglighetsövervakningen inbegriper även att på eget initiativ bevaka mediernas kritik av myndighetens arbete och att beakta respons från medborgare via olika kanaler. Den primära aktören för mediebevakningen är ministeriets kommunikation och kommunikationen vid förvaltningsområdets ämbetsverk eller inrättning, som har bäst möjligheter att förmedla observationer och information även till laglighetsövervakaren.

Mediernas kritik och medborgarresponsen ska bevakas och vid behov föranleda reaktioner. Kritiken och responsen kan exempelvis föranleda att ett ärende utreds noggrannare på eget initiativ inom laglighetsövervakningen, att kritiken besvaras eller att arbetssätten utvecklas.

11.1 Sociala medier

Inrikesministeriet och ämbetsverken inom dess förvaltningsområde verkar aktivt i flera olika kanaler i sociala medier. Sociala medier erbjuder bra kanaler för interaktion och diskussion med medborgarna samt främjar bland annat öppenhet och transparens inom förvaltningen. Med hjälp av sociala medier kan medborgarna nås omfattande och snabbt. Verksamheten i sociala medier ska dock vara ansvarsfull och även i sociala medier ska myndigheterna följa allmänna regler som tillämpas på förvaltningsverksamhet, såsom förvaltningens allmänna principer.⁵

Myndigheten är skyldig att uppge kontaktuppgifter och besöksadress för uträttande av ärenden. Sociala medier är inte en så kallad officiell kommunikationskanal, utan användningen av sociala medier är huvudsakligen ämnad för myndighetens och enskilda experttjänstemäns kommunikation och den diskussion som förs i samband med detta.⁶

11.2 Medborgarbrev och förfrågningar

Med medborgarbrev avses sådana handlingar där medborgaren uttrycker sin åsikt, förfrågningar eller annan motsvarande kontakt till en myndighet utan att responsen innefattar kritik som betraktas som förvaltningsklagan. Gränsen mellan en klagan och ett medborgarbrev bedöms vid behov från fall till fall.

Enligt 8 § i förvaltningslagen ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri. Om ett ärende inte hör till myndighetens behörighet, ska den i mån av möjlighet hänvisa kunden till den behöriga myndigheten. I motiveringen till 8 § i förvaltningslagen konstateras att bestämmelsen inte ålägger myndigheten skyldighet att svara på omfattande förfrågningar av allmän karaktär (RP 72/2002 rd).

Inom laglighetsövervakningen är det etablerad praxis att ett myndighetsförfarande enligt god förvaltningsledning förutsätter att sakliga förfrågningar och andra meddelanden som anknyter till myndigheternas ansvarsområde och uppgifter ska besvaras inom skälig tid. Myndigheten har egen bestämmanderätt om hur och med vilken exakthet olika förfrågningar besvaras.

Om ett medborgarbrev till sin natur är sådant att det har sänts till myndigheten endast för kännedom eller om brevet uttrycker en åsikt eller innehåller något annat ställningstagande som skribenten på basis av meddelandets innehåll inte kan antas förvänta sig ett svar på, kan behandlingen av ärendet avslutas med en ad acta-anteckning utan att ett separat svar ges. Inte heller helt ospecificerade eller osakliga medborgarbrev eller medborgarbrev som skickats i avsikt att störa behöver besvaras. Behandlingen av ärendet kan även avslutas med anteckningen ad acta (a.a. arkiveras utan åtgärder) i situationer där den som tagit kontakt redan tidigare fått svar i samma ärende, möjligen även flera gånger, och meddelats att svar inte längre lämnas på frågor om samma ärende, utan kontakterna arkiveras utan åtgärd.

⁵ Statens tjänstemannaetiska delegation har gett rekommendationen En tjänsteman i de sociala medierna (VM050:00/2014).

⁶ Till exempel förutsätter anförande av förvaltningsklagan gällande en myndighet emellertid kontakt med registratorskontoret, ett e-postmeddelande eller en blankett för klagan som finns på webbsidorna.

12 Granskningsverksamhet

12.1 Allmänt

Inrikesministeriet och ämbetsverken inom dess förvaltningsområde ska regelbundet granska lagligheten i sin verksamhet. Granskningsverksamhetens syfte som en central form av laglighetsövervakning är att trygga att inrikesministeriets och dess förvaltningsområdes verksamhet är lagenlig och rättsligt kvalitativ.

Genom granskningsverksamheten utför inrikesministeriet de styrnings- och tillsynsuppgifter som ålagts ministeriet i 68 § i grundlagen. De som granskas kan använda granskningsresultaten för att utveckla sin verksamhet och förbättra dess kvalitet.

Ämbetsverken inom förvaltningsområdet ordnar granskningen av sin förvaltning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Ämbetsverken inom förvaltningsområdet utarbetar bland annat en granskningsplan för följande år som grundar sig på de risker som identifierats i laglighetsövervakningen och de observationer som gjorts. Planen behandlas i resultatförhandlingen mellan inrikesministeriet och ämbetsverket. Planen ska åtminstone innehålla granskningsverksamhetens tyngdpunkter och i den kan de funktioner som granskningsverksamheten riktas mot presenteras.

Ämbetsverkets godkända granskningsplan sänds för kännedom till den avdelning eller fristående enhet vid ministeriet som ansvarar för resultatstyrningen.

12.2 Inrikesministeriets laglighetsgranskningar vid förvaltningsområdets ämbetsverk

Inrikesministeriets avdelningar och fristående enheter planerar årligen laglighetsgranskningar inom sitt eget ansvarsområde som ministeriet utför av den underordnade förvaltningen. Planen ska innehålla en granskningstidtabell och de områden som ska granskas.

Det rekommenderas att laglighetsgranskningen utöver de valda granskningsobjekten även omfattar organiseringen av och resurserna för laglighetsövervakningen vid ämbetsverket samt andra aktuella ärenden. Det lönar sig att avgränsa granskningarnas teman på ett ändamålsenligt sätt så att granskningsobjekten kan behandlas och granskningarna dokumenteras tillräckligt grundligt. En laglighetsgranskning av ett ämbetsverk eller en inrättning kan också utföras i samarbete med sakkunniga vid ministeriets olika avdelningar och fristående enheter. Det rekommenderas att även tjänstemän på chefsnivå vid avdelningen eller den fristående enheten deltar i laglighetsgranskningarna.

En granskningsberättelse upprättas om laglighetsgranskningen där man identifierar tjänstemännen som deltagit i granskningen och deras roll, tidpunkten för granskningen, granskningsobjekt, observationer och åtgärdsrekommendationer. Granskningsberättelsen är i regel en offentlig handling, men den kan innehålla sekretessbelagda delar eller bilagor. I samband med upprättandet av granskningsberättelsen får granskningsobjektet möjlighet att yttra sig om berättelsen.

Granskningsberättelserna från laglighetsgranskningarna sänds för kännedom till personal- och rättsenheten vid förvaltnings- och utvecklingsavdelningen.

13 Uppföljning och rapportering av laglighetsövervakningen

13.1 Intern rapportering och informationsutbyte i arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen

Syftet med uppföljningen och rapporteringen om laglighetsövervakningen vid inrikesministeriet och förvaltningsområdet är att producera sådan lägesbildsinformation om organisationen som är av betydelse med tanke på ledningen, utveckla riskbaserad prognostisering och den inriktning av verksamheten som baserar sig på detta samt vid förändringar stödja bildandet av rätta verksamhetssätt.

Rapporteringen och uppföljningen genomförs genom regelbundet informationsutbyte mellan inrikesministeriet och förvaltningsområdet och genom behandling av laglighetsövervakningsuppgifter i ledningssystemet. En viktig del av informationsutbytet är den interna uppföljningen vid förvaltningsområdets ämbetsverk och en riskbaserad bedömning av observerade avvikelser utifrån vilken ämbetsverkets ledning förmedlar nödvändig information till inrikesministeriet. Frågor i anslutning till laglighetsövervakningen kan behandlas vid månatliga möten enligt resultatstyrningsmodellen för inrikesförvaltningen (STOM-modellen) mellan ämbetsverkets chef och chefen för avdelningen eller den fristående enheten som ansvarar för verkets resultatstyrning. Ämbetsverkets laglighetsövervakningsfunktion kan bereda ärendet för chefernas månatliga möte i samarbete med den tjänsteman som ansvarar för laglighetsövervakningen vid den resultatstyrande avdelningen eller fristående enheten.

För att skapa en lägesbild av laglighetsövervakningen och upptäcka avvikelser ska ämbetsverket så långt möjligt följa upp åtminstone följande ärenden där betydande avvikelser som observerats tas upp på månadsmötena:

- klagan som inletts och andra laglighetsövervakningsärenden
- betydande avgöranden som styr eller ändrar avgörandeverksamheten eller den operativa verksamheten på ett nytt sätt: rättspraxis, myndighetsanvisningar, de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden
- förändringar i verksamhetsmiljön som är förknippade med risker när rätt verksamhetssätt skapas (till exempel lagstiftnings-, datasystem- eller organisationsändringar)

Vid mötena för inrikesministeriets arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakningen utbyts regelbundet information som kan vara relevant för utvecklingen av laglighetsövervakningen eller verksamheten i övrigt samt med tanke på förutsebara risker i anslutning till skapandet av rätt verksamhetssätt. Varje ämbetsverk och inrättning bedömer om det är möjligt att lämna ut information och i vilken omfattning med beaktande av ärendets sekretess. I allmänhet sker informationsutbytet i arbetsgruppen för utvecklingen av laglighetsövervakning utan att personuppgifter eller sekretessbelagda uppgifter behöver lämnas ut.

Lägesbilden och översikterna av laglighetsövervakningen vid inrikesministeriet och inom förvaltningsområdet behandlas regelbundet i kanslichefens ledningsgrupp vid inrikesministeriet. Personal- och rättsenheten vid förvaltnings- och utvecklingsavdelningen sammanställer översikterna tillsammans med arbetsgruppen för utveckling av laglighetsövervakningen. Laglighetsövervakningsärenden kan också från fall till fall föras till kanslichefens ledningsgrupp för behandling.

Enheten för internationella frågor vid inrikesministeriet rapporterar separat till ministeriets ledning om ärenden inom inrikesministeriets ansvarsområde som inletts vid internationella rättskipnings- och tillsynsorgan.

13.2 Ämbetsverkens berättelser om laglighetsövervakning

Varje år i februari–mars lämnar ämbetsverken inom förvaltningsområdet in sina berättelser om laglighetsövervakningen till de avdelningar eller enheter vid inrikesministeriet som svarar för deras styrning.

Berättelsen om laglighetsövervakningen omfattar i tillämpliga delar följande ämnesshelheter:

1) Laglighetsövervakningen/granskningsplaner och genomförande av dessa

- sammanfattning av granskningarna under berättelseåret och de viktigaste övervakningsobservationerna

2) Förvaltningsklagan och egna initiativ

- antalet nya (inledda) klagan,
- antalet avgjorda klagan och ämnena i dessa (statistik som på ett ändamålsenligt sätt beskriver myndighetens verksamhet), och
- sammanfattning av åtgärderna

3) Tjänstemannarättsliga ärenden

- antalet behandlade fall,
- antalet nya (inledda) fall,
- ämnena i de behandlade fallen (statistik som på ett ändamålsenligt sätt beskriver myndighetens verksamhet), och
- sammanfattning av åtgärderna

4) Skadestånd och gottgörelse

- antalet yrkanden,
- ämnena i yrkandena (statistik som på ett ändamålsenligt sätt beskriver myndighetens verksamhet),
- utbetalda ersättningar och gottgörelser (euro), och
- betalda rättegångskostnader och advokatkostnader (euro)

5) Beaktande av respons från medborgare

- beskrivning av centrala ämnen i medborgarbrev via olika kanaler och i övrig medborgarrespons under berättelseåret och uppgifter om antal

6) Etiska anmälningar och anmälningar enligt visselblåsarlagen

- antalet anmälningar och de viktigaste ämnena
- övriga observationer om användningen av anmälningskanaler

13.3 Inrikesministeriets berättelser till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen

Inrikesministeriets polisavdelning lämnar årligen till riksdagens justitieombudsman en berättelse enligt 22 § i statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) om polisens hemliga inhämtande av information och övervakning samt enligt 14 § 3 mom. i lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) en tillsynsrapport om vittnesskyddsprogram som gäller Polisstyrelsens vittnesskydd jämte egna observationer.

Staben för Gränsbevakningsväsendet, som samtidigt är inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, lämnar årligen en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen och övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel samt skydd när dessa används.

Enheten för nationell säkerhet vid inrikesministeriet lämnar årligen riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lagstadgade berättelser om användningen och övervakningen av underrättelsemetoder och skydd när dessa används. Enheten för nationell säkerhet lämnar årligen en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen och övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information och skydd när dessa används vid skyddspolis.

14 Anmälningskanaler

14.1 Anmälningskanaler enligt visselblåsarlagen

Lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (1171/2022) trädde i kraft den 1 januari 2023 och de lagstadgade anmälningsskanalerna skulle tas i bruk senast den 1 april 2023. Inrikesministeriet och ämbetsverken inom förvaltningsområdet har en skyldighet att inrätta en intern rapporteringskanal enligt 10 § i visselblåsarlagen. Statsrådets kansli har inrättat en gemensam intern rapporteringskanal för ministerierna som de anställda vid ministerierna har tillgång till.

Syftet med skyddet för rapporterande personer är att skydda personer som rapporterar om vissa överträdelser. En rapporterande person är någon som i samband med sitt arbete upptäcker överträdelser av EU-rätten eller den nationella lagstiftningen, till exempel inom offentlig upphandling, finansiella tjänster, livsmedelssäkerhet eller konsumentskydd, och anmäler dessa via en rapporteringskanal. Det är viktigt att rapportera missbruk i syfte att förebygga hot mot eller allvarlig skada för allmänintresset.

Visselblåsarskyddet gör det möjligt att rapportera överträdelser på ett säkert sätt och så att den rapporterande personens identitet skyddas. Information om den rapporterande personens identitet är sekretessbelagd också vid den fortsatta behandlingen av rapporten.

Justitiekanslersämbetet fungerar som en centraliserad extern rapporteringskanal.

Justitiekanslersämbetet vidarebefordrar rapporten till den behöriga myndigheten och utreder inte själv rapporterna. Behörig myndighet är den myndighet som enligt lag har till uppgift att utöva tillsyn i fråga om överträdelser och behandla rapporter som gäller sådana.

Inrikesministeriet har utsett tjänstemän från enheten för intern granskning samt personal- och rättsenheten vid förvaltnings- och utvecklingsavdelningen till de personer som enligt visselblåsarlagen ansvarar för behandlingen av anmälningar.⁷

14.2 Kanaler för etiska anmälningar

Ämbetsverken inom förvaltningsområdet kan införa en egen så kallad kanal för etiska anmälningar och själv bestämma att även ta upp anonyma anmälningar via en sådan kanal till behandling.⁸ Genom att använda en etisk kanal är det möjligt att förbättra lägesbilden av laglighetsövervakningen.

Anmälningar som kommer via den etiska kanalen kan jämföras med ärenden som på annat sätt kommer till myndigheten för behandling, såsom förvaltningsklagan, medborgarbrev eller respons. Varje ämbetsverk eller inrättning fastställer själv verksamhetsprinciperna och ansvarspersonerna för sin egen etiska kanal. Anmälningar som gäller ämbetsverkets chef kan i det enskilda fallet överföras till inrikesministeriet för behandling.

I behandlingen av anmälningar som kommer via den etiska anmälningsskanalen ska man beakta att bestämmelserna i visselblåsarlagen och det skydd de ger inte lämpar sig för behandling av anmälningar som kommer via den etiska kanalen. Huruvida anmälningar via den etiska kanalen utgör myndighetshandlingar ska bedömas från fall till fall liksom huruvida bestämmelserna i offentlighetslagen ska tillämpas på anmälningarna.

⁷ Samma personer behandlar de etiska anmälningar som överförs från förvaltningsområdets ämbetsverk till ministeriet tillsammans med den avdelning som styr ämbetsverket.

⁸ Det finns en intern anmälningsskanal till exempel inom polisförvaltningen, och via den är det möjligt att anmäla all sådan misstänkt verksamhet som strider mot förvaltningens interna bestämmelser eller oetisk verksamhet som orsakar eller kan orsaka risker eller olägenheter för organisationen eller dess rykte.

Kanslichef

Matti Sarasmaa

Förvaltningsjurist

Tiina Mantere

Bilagor

-

Distribution

Inrikesministeriets avdelningar, fristående enheter och ämbetsverk och inrättningar inom förvaltningsområdet

För kännedom

Riksdagens justitieombudsman
Justitiekanslern i statsrådet
Dataombudsmannen
Underrättelsetillsynsombudsmannen
Diskrimineringsombudsmannen
Statens revisionsverk