



Palvelulupauksesta viivästynyt turvallisuusselvitys

KANTELU

Kanteliija arvostelee oikeuskanslerille 30.8.2022 osoittamassaan kantelussa suojelupoliisin menettelyä turvallisuusselvityksen tekemisessä. Kanteliija viittaa suojelupoliisin turvallisuusselvitysten käsittelyajasta antamaan 35 päivän ”palvelulupaukseen” ja katsoo asian käsittelyn viivästyneen. Kanteliija kertoo tulleen valituksi hakemaansa virkaan 23.6.2022, jolloin hän oli myös hakenut suojelupoliisilta turvallisuusselvitystä uuden työnantajansa pyynnöstä. Uuden viran suunniteltu nimittämisaika oli 1.7.2022 ja turvallisuusselvitys oli edellytys virkaan nimittämiseksi. Turvallisuusselvitys ei ollut valmistunut kantelun laatimiseen mennessä.

Kantelun mukaan kantelijasta oli vuotta aiemmin tehty turvallisuusselvitys. Kanteliija toteaa tällaisissa tilanteissa suojelupoliisin oman ilmoituksen mukaan uuden turvallisuusselvityksen käsittelyajan voivan lähtökohtaisesti olla palvelulupausta nopeampi. Kanteliija katsoo turvallisuusselvityksen käsittelyn viivästyneen, joka oli aiheuttanut hänelle myös taloudellista vahinkoa, sillä uudessa virassa olisi palkkaus ollut korkeampi. Kanteliija pyytää oikeuskansleria suosittamaan suojelupoliisia maksamaan hänelle käsittelyn viivästymisen perusteella hyvitystä.

SELVITYS

Suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikkö on antanut asiassa selvityksen, joka toimitetaan kantelijalle tämän päätöksen liitteenä.

RATKAISU

Suojelupoliisin selvitys

Suojelupoliisi toteaa selvityksessään, että kantelijaa koskeva perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys on tullut vireille 25.6.2022 vastaanotetulla hakemuksella. Hakemus on otettu käsittelyyn turvallisuusselvitysyksikössä 5.8.2022. Suojelupoliisi oli saanut toiselta viranomaiselta pyytämänsä tiedot rekisteritarkastuksesta vasta 1.9.2022. Turvallisuusselvitys on valmistunut 2.9.2022, jolloin suojelupoliisi on ilmoittanut turvallisuusselvityksen lopputuloksen turvallisuusselvityksen hakijalle.

Suojelupoliisin selvityksen mukaan suojelupoliisi on internet-sivuillaan ilmoittanut, että turvallisuusselvityksen tekoaika vaihtelee ja selvityksen tekoaika saattaa pidentyä esimerkiksi silloin, kun selvityksen kohteesta pyydetään ulkomaan viranomaisten rekisteritietoja tai selvityksen kohde haastatellaan. Internet-sivuilla ilmoitetaan lisäksi, että tällä hetkellä suojelupoliisin voimassa oleva palvelulupaus on 35 arkipäivää.

Suojelupoliisi katsoo selvityksessään, että sillä on turvallisuusselvityslain 10 §:n nojalla mahdollisuus priorisoida turvallisuusselvitysten laatimista käytettävissä olevien voimavarojen mukaisesti ja ottaen huomioon muun muassa haetun turvallisuusselvityksen yleinen merkitys tietoturvallisuuden varmistamiseksi julkishallinnossa taikka yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tai erittäin tärkeiden yksityisten etujen suojaamisessa. Viive käsittelyssä on johtunut sekä kesälomakauden aiheuttamasta turvallisuusselvitysten ruuhkautumisesta, että toisen viranomaisen rekisteritarkastuksen viipymisestä.

Suojelupoliisi ei pidä viivettä kantelijan turvallisuusselvityksen käsittelyssä erityisen merkittävänä huomioon ottaen se, että henkilöturvallisuusselvityshakemusten määrä on kasvanut vuoden 2022 syyskuun alkuun mennessä noin 20 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Tähän nähden suojelupoliisi katsoo menetelleensä asiassa turvallisuusselvityslain ja hallintolain mukaisesti eikä turvallisuusselvityksen laatiminen ole suojelupoliisin näkemyksen mukaan viivästynyt aiheettomasti suojelupoliisin menettelyn johdosta.

Suojelupoliisi pitää selvityksessään viivästymiseen ja palvelulupauksen ylittymiseen perustuvaa hyvitysvaatimusta perustelemattomana ja perusteettomana. Lisäksi suojelupoliisi katsoo, että

kantelija ei ole tarkemmin yksilöinyt hyvitysvaativuustaan, minkä vuoksi suojelupoliisi ei voi vaatimuksen määrään ottaa yksityiskohtaisemmin kantaa. Suojelupoliisi katsoo, että turvallisuus selvityksen laatimisessa ei ole menetelty lainvastaisesti tai muutoinkaan virheellisesti siten, että vahingonkorvauslain (412/1974) mukaiset julkisyhteisön korvausvastuun edellytykset täyttyisivät.

Arviointi

Selvityksen mukaan kantelijan henkilöturvallisuusselvityksen käsittelyaika on ollut 50 arkipäivää Suojelupoliisin palvelulupauksen ollessa 35 arkipäivää. Viive käsittelyssä on suojelupoliisin asiassa antaman selvityksen mukaan johtunut sekä kesälomakauden aiheuttamasta turvallisuus selvitysten ruuhkautumisesta, että toisen viranomaisen rekisteritarkastuksen viipymisestä.

Henkilöturvallisuusselvityksen laatiminen perustuu turvallisuusselvityslakiin (726/2014). Turvallisuusselvityslain tai muualla lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaista ja nimenomaista sääntelyä turvallisuusselvityksen käsittelyajasta tai viranomaisen ”palvelulupauksista”.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asian mukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asian mukaisesti ja viivytyksettä.

Palvelulupauksia ja suojelupoliisin turvallisuusselvitysmenettelyä koskee hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetty hyvän hallinnon perusteet kuten hallintolain 6 §, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lainkohdasta juontuvan luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen yksilöidystä palvelulupauksesta asiakkaille voidaan asiakkaalle perustellusti katsoa syntyvän oikeutettu odotus siitä, että viranomainen myös toimii lupauksensa mukaisesti, vaikka palvelulupaus ei sinänsä ole ehdottoman sitova.

Merkitystä on myös hallintolain 7 §:n (368/2014) säännöksellä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita

ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös lomakaudella sekä yleisesti tilanteissa, joissa resurssit ovat niukat tai organisaatiossa tapahtuu muutoksia tai henkilöstövaihdoksia.

Kantelijan asiassa on arvioitava suojelupoliisin antaman palvelulupauksen sisältöä ja merkitystä kantelijan väittämää viivästystä arvioitaessa.

Selvityksen mukaan suojelupoliisi on internet-sivuillaan antamassaan palvelulupauksessa ilmoittanut, että turvallisuusselvityksen teko aika vaihtelee, ja selvityksen teko aika saattaa pidentyä esimerkiksi silloin, kun selvityksen kohteesta pyydetään ulkomaan viranomaisten rekisteritietoja tai selvityksen kohde haastatellaan. Palvelulupauksessa luvattu 35 päivän käsittelyaika ei siten ole ollut ehdoton.

Kantelijan tapauksessa ei selvityksen perusteella ollut kyse kuitenkaan mainituista palvelulupauksessa yksilöidyistä käsittelyaika pidentävistä tilanteista vaan kantelijalla on ollut perusteltu syy olettaa turvallisuusselvityksensä olevan jopa keskimääräistä nopeampaa, koska hänestä oli aiemmin laadittu turvallisuusselvitys. Turvallisuusselvityksen käsittelyaika voi suojelupoliisin palvelulupauksen yhteydessä ilmoittaman mukaan myös olla nopeampi, jos henkilöstä on tehty turvallisuusselvitys aiemmin ja siitä ei ole viittä vuotta kauempaa. Tällä on merkitystä edellä mainitun kantelijan oikeutetun odotuksen kannalta hakijan verratessa omaa tilannettaan palvelulupauksessa mainittuihin esimerkkitalanteisiin ja arvioidessaan käsittelyajan pituutta niiden perusteella omalla kohdallaan.

Selvityksen perusteella suojelupoliisin Internet-sivuilla ilmoitettiin kantelijan hakemustaan jättäessä, että tuolla hetkellä suojelupoliisin voimassa oleva palvelulupaus turvallisuusselvitysten laatimisessa oli mainittu 35 arkipäivää edellä mainituin varauksin. Näistä varauksista ei selvityksen mukaan siis nyt ollut kyse. Käsittelyaika koskeva palvelulupaus ei kantelijan kohdalla toteutunut ilmeisimmin sellaisista syistä, joita ei ollut esitetty palvelulupauksessa ja joihin kantelija ei ennakolta osannut varautua palvelulupauksen sisältö huomioiden.

Toisaalta kantelun mukaan kantelija oli kantelun mukaan vasta 23.6.2022 hakenut suojelupoliisilta turvallisuusselvitystä virkaa varten, jonka nimitysaika oli 1.7.2022 ja johon virkaan nimittämiseksi kantelijan mukaan turvallisuusselvityksen laatiminen oli edellytys. Selvityksestä ei ilmene se, mikä tosiasiallinen merkitys kantelijan kannalta oli sillä, että aikaa turvallisuusselvityksen laatimiselle oli ennen virkaan nimittämistä vain noin viikko eli merkittävästi vähemmän kuin

palvelulupauksen 35 päivää. Vaikuttaisi joka tapauksessa siltä, että kantelija on voinut perustellusti varautua siihen, että turvallisuusselvitys ei valmistuisi viran nimittämisaikajakohtaan mennessä.

Suojelupoliisin selvityksen mukaan kantelijan asian käsittelyn keston vaikutti myös se, että toiselta viranomaiselta pyydyt kantelijan hakemuksen käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot saatiin vasta 1.9.2022.

Suojelupoliisin menettelyä arvioidessani huomioni kiinnittyy siihen, että suojelupoliisin antaman selvityksen mukaan kantelijan hakemuksen vireille tulosta kului yli palvelulupauksen mukainen 35 päivää jo ennen kuin kantelijan hakemus otettiin turvallisuusselvitysyksikössä käsittelyyn. Suojelupoliisin selvityksen mukaan tämä viivästys johtui pääosin kesälomakauden aiheuttamasta ruuhkautumisesta. Suojelupoliisin toiselta viranomaiselta pyydyt tiedot oli saatu alle kuukaudessa kantelijan hakemuksen käsittelyn alkamisesta suojelupoliisissa ja turvallisuusselvitys oli valmistunut seuraavana päivänä tietojen saapumisesta suojelupoliisiin. Voidaan mielestäni perustellusti olettaa, että myös toiselta viranomaiselta pyydyt ja saadut tiedot olisi ollut mahdollista saada nopeammin, jos kantelijan hakemus olisi otettu turvallisuusselvitysyksikössä käsittelyyn viivytyksettä.

Johtopäätös

Pidän perusteltuna kantelijan kantelusta ilmenevää näkemystä siitä, että lähtökohtaisesti asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen antamaan palvelulupaukseen tarjoamansa palvelun käsittelyajoista. Näin etenkin, jos käsittelyajasta annetaan tarkka arvio ja siihen vaikuttavat seikat tuodaan esille, kuten suojelupoliisi oli kantelijan tapauksessa tehnyt. Tämä on edellä kuvatun hallinnon asiakkaan hallintolain 6 §:ään perustuvan oikeutetun odotuksen ydinsisältö ja tarkoitus. Palvelulupaus aikaansaa oikeutetun odotuksen ja sen noudattaminen on keskeistä viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta.

Mikäli palvelulupausta ei viranomaisen ole mahdollista yksittäistapauksessa noudattaa ja käsittelyaika muodostuu merkittävästi palvelulupausta pidemmäksi, olisi siitä mielestäni perusteltua asiakkaalle ilmoittaa heti, kun se on mahdollista ja ennen palvelulupauksen mukaisen määräajan umpeutumista, jotta asiakas voi asiaan varautua. Tämä on korostunut kantelijan tapauksessa, jossa suojelupoliisin palvelulupaukseensa ilmoittamat varaukset eivät olleet kyseessä ja kantelijalla ei ollut siten perusteita olettaa hakemuksensa käsittelyn ylittävän luvatus 35 päivää. Kantelijan mukaan asian käsittelyn viivästyminen luvatus on aiheuttanut hänelle taloudellista haittaa. Kantelussa ei tuota haittaa ole tarkemmin yksilöity.

Pyysin kantelun käsittelyn yhteydessä suojelupoliisilta myös tilastotietoa turvallisuusselvitysten käsittelyajoista. Saamani selvityksen liitteenä on käsittelyaikatilasto vuoden 2022 tammikuun ja

syyskuun välisenä aikana laadituista sellaisista perusmuotoisista henkilöturvallisuusselvityksistä, jotka eivät sisällä ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä ja jotka eivät liity siviili-ilmailualaan. Tilaston mukaan perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen keskimääräinen käsittelyaika on tällöin ollut 17 päivää. Kantelijan turvallisuusselvityksen käsittely on käsittelyaikataulun perusteella kestänyt merkittävästi yli keskimääräisen käsittelyajan.

Toimenpiteet

Saatan suojelupoliisin tietoon edellä mainitun käsitykseni palvelulupauksen noudattamisesta turvallisuusselvityksiä annettaessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen