



Suomen Pankin menettely kulkuoikeuksien epäämisessä

KANTELU

Kantelija on 19.8.2024 saapuneessa, oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut Suomen Pankin menettelyä kulkuoikeuksien epäämisessä. Kantelijan mukaan Suomen Pankki eväsi häneltä kulkuoikeuden tiloihinsa sillä perusteella, että hän kuuluu rekisteröityyn yhdistykseen. Kantelijan kertoman mukaan hänelle järjestettiin kuuleminen asiasta, mutta hän ei saanut asiakirjaa kulkuoikeutensa epäämisestä itselleen, koska se oli salassa pidettävä. Kantelijan mukaan hänelle ilmoitettiin, että asiasta ei voi valittaa, koska kyseessä ei ole hallintopäätös.

SELVITYS

Suomen Pankki on antanut selvityksen 9.10.2024.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen

tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

Suomen Pankista annetun lain 3 §:n mukaan Suomen Pankin tehtävänä on toteuttaa osaltaan Euroopan keskuspankin neuvoston määrittelemää rahapolitiikkaa, huolehtia osaltaan rahahuollosta ja setelien liikkeeseen laskemisesta, huolehtia osaltaan valuuttavarannon hallussapidosta ja hoidosta, huolehtia osaltaan maksu- ja muun rahoitusjärjestelmän luotettavuudesta ja tehokkuudesta sekä osallistua sen kehittämiseen, ja huolehtia toimintansa kannalta tarpeellisten tilastojen laatimisesta ja julkaisemisesta.

Suomen Pankista annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan käsiteltäessä hallintoasioita Suomen Pankissa noudatetaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään.

Hallintolain 37 §:n mukaan viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden esittää selvitys suullisesti.

Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Hallintolain 44 §:n 1 momentin mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta; asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 46 §:n mukaan päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet, jos siihen lain mukaan saa vaatia oikaisua, ja 47 §:n mukaan valitusosoitus, jos päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolain 48 §:n mukaan, jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto. Hallintolain 9 luvussa säädetään tiedoksiantotavoista ja hallintolain 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 24 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedonsaanti-oikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki).

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan muun ohella Suomen Pankkia.

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (*asianosainen*), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Saman pykälän 2–4 momentissa on rajoitettu asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisella ei ole oikeutta asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tietojärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:n 1 momentin mukaan valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuinten ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvasuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohdan perusteella ja asiakirjaan sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa maanpuolustukselle, poikkeusoloihin varautumiselle, kansainvälisille suhteille, rikosten torjunnalle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion- ja kansantalouden toimivuudelle taikka muulla niihin rinnastettavalla tavalla Suomen turvallisuudelle.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 4 §:n 1 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan hallintoprosessilaissa valtion virastoa ja laitosta, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaista, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa.

Hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Suomen Pankin selvitys

Suomen Pankki on selvityksessään kertonut, että se omistaa suuren tuotantorakennuksen, jota käytetään rahahuollon prosessiin. Osa toimitiloista on vuokrattu ulkopuolisille toimijoille, joita ovat muun muassa rahahuoltoon osallistuvat arvokuljetusyrietykset.

Suomen Pankin mukaan turvallisuusjärjestelyillä, kuten kulkuoikeuksien hallinnalla, varmistetaan rahahuollon turvallisuutta. Turvallisuusjärjestelyjen toimivuuden vaarantaminen voi olennaisesti lisätä rahahuoltoon kohdistuvia riskejä ja siten vaikeuttaa rahahuoltoa koko maassa.

Suomen Pankin selvityksen mukaan virkamies havaitsi 5.8.2024 kantelijan saapuvan toimitiloihin pukeutuneena moottoripyöräkerhon liiveihin. Moottoripyöräkerhon nimi ja kokelasjäsenyys tulivat ilmi kantelijan päällä olevista liiveistä. Suomen Pankin mukaan kyseinen moottoripyöräkerho on esitellyt sosiaalisessa mediassa julkisesti ampuma-aseita yhdessä kerholiivinsä kanssa. Lisäksi kerhotunnusten kanssa on esitelty myös muita ihmisen vahingoittamiseen soveltuvia välineitä, kuten kirvestä, puukkoa, vesuria, pesäpallomailaa, nyrkkirautaa sekä teleskooppipatukkaa.

Suomen Pankki on katsonut näiden havaintojen perusteella olevan hyvin mahdollista, että yhdistyksen toiminta on lain ja/tai hyvien tapojen vastaisten tarkoituksien toteuttamiseen liittyvää. Suomen Pankin tekemän kokonaisarvion perusteella tiedot muodostivat yhdessä kantelijan arvokuljetustyötehtävään liittyvien pääsyoikeuksien laajuuden vuoksi tilanteen, jossa hänen itsenäinen kulkuoikeutensa Suomen Pankin tiloissa muodosti liian suuren riskin rahahuollon turvallisuudelle ja siten Suomen Pankin lakisääteisten tehtävien hoitamiselle.

Kulkuoikeuksien poistamisessa ei ole Suomen Pankin näkemyksen mukaan ollut kyse sellaisesta päätöksestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, vaan kyse oli liikehuoneiston vuokrasopimukseen liittyvästä ratkaisusta, joten päätökseen ei ole liitetty valitusosoitusta.

Arviointi

Hallintolakiin tai hallintoprosessilakiin ei sisälly hallintoasian tai hallintopäätöksen määritelmää. Hallintoasioiksi katsotaan kuitenkin kaikki sellaiset viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hallintopäätöksiksi katsotaan kaikki sellaiset hallintotoiminnassa tehdyt päätökset, joihin sisältyy asiaratkaisu. Sen arvioinnissa, onko kyseessä hallintopäätös, kiinnitetään huomiota muun ohella asianosaisen oikeusturvan tarpeeseen ja päätöksen oikeusvaikutuksiin. Keskeistä on se, sisältääkö päätös jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan ratkaisun, joka on sitova. Jos päätös on tehty jollakin tavalla puutteellisesti esimerkiksi hallintolaissa säädettyihin vaatimuksiin nähden, ei tällä puutteellisuudella itsessään ole vaikutusta hallintopäätöksen valituskelpoisuuteen.

Tässä tapauksessa Suomen Pankki, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, ja johon sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, julkisuuslakia ja hallintoprosessilakia, on päätöksellään evännyt kantelijalta kulkuoikeuden tiloihinsa. Suomen Pankin selvityksen mukaan päätös liittyy turvallisuusjärjestelyihin, joilla varmistetaan rahahuollon turvallisuutta. Rahahuolto kuuluu Suomen Pankin lakisääteisiin tehtäviin julkisoikeudellisena laitoksena. Suomen Pankki on siten tehnyt päätöksen liittyen sen lakisääteisiin tehtäviin rahahuollon turvaamisessa, ja tällaista päätöstä on pidettävä hallintopäätöksenä, eikä vuokrasopimukseen liittyvänä yksityisoikeudellisena ratkaisuna.

Päätös kulkuoikeuden epäämisestä koskee välittömästi kantelijan oikeutta ja kohdistuu suoraan kantelijaan. Päätös on luonteeltaan sitova. Kantelijalla on selvästi oikeussuojan tarve asiassa.

Suomen Pankki ei ole kuitenkaan ratkaissut asiaa päätöksellä, joka täyttää hallintolaissa hallintopäätökselle asetetut ja edellä selostetut muotovaatimukset. Suomen Pankki ei ole myöskään antanut päätöstä kantelijalle hallintolain edellyttämällä tavalla tiedoksi valitusosoituksineen tai valituskieltoilmoituksineen. Suomen Pankki ei ole menetellyt hallintolain mukaisesti myöskään

asian käsittelyssä. Esimerkiksi hallintolain mukaan lähtökohta asianosaisen kuulemisessa on kirjallinen menettely.

Suomen Pankki on katsonut, että kantelijaa koskeva päätösasiakirja kokonaisuudessaan ja Suomen Pankin oikeuskanslerinvirastolle antama selvitys osittain ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla. Suomen Pankki ei ole kuitenkaan merkinnyt kyseisiä asiakirjoja turvallisuusluokitelluiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Turvallisuusluokkamerkinnän tekeminen on viranomaisen velvollisuus, kun lain mukaiset edellytykset merkinnän tekemiselle täyttyvät. Lisäksi tällöin merkinnän tehnyt viranomaisen saa ratkaista asiakirjaan kohdistuvan tietopyynnön julkisuuslain 15 §:n 3 momentin nojalla, vaikka asiakirja olisi toisen viranomaisen hallussa.

Suomen Pankki ei ole antanut päätösasiakirjaa kantelijalle sillä perusteella, että asiakirja on merkitty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla salassa pidettäväksi. Suomen Pankki ei ole siten selvityksensä perusteella arvioinut kantelijan oikeutta tiedonsaantiin sillä perusteella, että kantelijalla on ollut Suomen Pankin ratkaistavana olevassa asiassa asianosaisasema.

Mikäli Suomen Pankki arvioi, että päätösasiakirja sisältäisi julkisuuslain perusteella sellaista tietoa, joka ei olisi asianosaisjulkista, sen tulisi antaa päätösasiakirja kuitenkin julkisin osin asianosaiselle. Siltä osin, kuin Suomen Pankki katsoo päätöksen olevan myös asianosaiselta salassa pidettävä, sen tulisi menetellä julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin tietojen antamatta jättämisessä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Suomen Pankin huomiota hallintolain, julkisuuslain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännösten noudattamiseen hallintopäätöksen tekemisessä, tiedoksi antamisessa ja asiakirjan julkisuutta ratkaistaessa.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm