



Suomen Pankki

Asiakirjojen turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekeminen Suomen Pankissa

ASIAN TAUSTAA JA VIREILLETULO

Kiinnitin kanteluun 9.4.2025 antamassani päätöksessä ([OKV/2016/10/2024](#)) Suomen Pankin huomiota hallintolain (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) säännösten noudattamiseen hallintopäätöksen tekemisessä, tiedoksi antamisessa ja asiakirjan julkisuutta ratkaistaessa.

Totesin, että Suomen Pankki oli katsonut, että kantelijaa koskeva päätösasiakirja kokonaisuudessaan ja Suomen Pankin oikeuskanslerinvirastolle antama selvitys osittain olivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla. Suomen Pankki ei ollut kuitenkaan merkinnyt kyseisiä asiakirjoja turvallisuusluokitelluiksi tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Totesin, että turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän tekeminen on viranomaisen velvollisuus, kun lain mukaiset edellytykset merkinnän tekemiselle täyttyvät. Lisäksi tällöin merkinnän tehnyt viranomainen saa ratkaista asiakirjaan kohdistuvan tietopyynnön julkisuuslain 5 §:n 3 momentin nojalla, vaikka asiakirja olisikin toisen viranomaisen hallussa.

Suomen Pankki on edellä mainitun päätökseni jälkeen arvioinut turvallisuusluokittelun soveltamista Suomen Pankissa ja laatinut asiasta muistion ”Suomen Pankin muistio velvollisuudesta tehdä turvallisuusluokkamerkintä Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan asiakirjoihin 16.5.2025”, jonka se on lähettänyt oma-aloitteisesti tiedoksi oikeuskanslerinvirastoon 12.6.2025.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin mukaan valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvallisuustoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvallisuusluokkaa koskeva merkintä on tehtävä, jos asiakirja tai siihen sisältyvä tieto on salassa pidettävä julkisuuslain 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.

Tiedonhallintalain 2 §:n 1 kohdan mukaan tiedonhallintalaissa tarkoitetaan viranomaisella julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan muun ohella Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.

Suomen Pankin muistio

Suomen Pankin muistion mukaan tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentissa ei viitata tiedonhallintayksikköön/viranomaiseen, vaan valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimiviin viranomaisiin sekä tuomioistuihin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin. Näin ollen momentti ei Suomen Pankin muistion mukaan sanamuotonsa perusteella soveltuisi kaikkiin tiedonhallintayksikköihin/viranomaisiin, vaan vain siinä mainittuihin toimijoihin. Suomen Pankki ei ole mikään mainituista viranomaisista/lautakunnista.

Suomen Pankin muistiossaan ilmaiseman käsityksen mukaan tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevassa 3 §:ssä ei ole ollut tarpeen rajata 18 §:n soveltamisalaa, sillä 18 §:ssä on erikseen mainittu, keneen turvallisuusluokittelua sovelletaan. Suomen Pankissa on tulkittu, etteivät muut kuin momentissa tarkoitetut tahot edes saa käyttää valtionhallinnon turvallisuusluokittelua. Suomen Pankki on viitannut useisiin eri kohtiin tiedonhallintalakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 284/2018 vp), esimerkiksi 4 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 71), joissa todetaan, että itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Suomen Pankki, ovat valtionhallinnosta erillisiä organisaatioita.

Lisäksi Suomen Pankki on viitannut muistiossaan valtioneuvoston asetuksen asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (1101/2019) 2 §:ssä säädettyyn määritelmään valtionhallinnon viranomaisesta.

Suomen Pankki on tuonut muistiossaan esiin perustuslain 91 §:ssä vahvistetun itsenäisen ja riippumattoman asemansa julkisoikeudellisena laitoksena. Suomen Pankin käsityksen mukaan sen itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen edellyttää sitä, että se ei voi olla valtionhallinnon ohjauksessa eikä valtioneuvoston asetuksella voida ohjata sen toimintaa, mikä tapahtuisi, jos Suomen Pankin tulisi soveltaa turvallisuusluokittelua, josta säädetään pitkälti valtioneuvoston asetuksella.

Näillä perusteilla Suomen Pankki on todennut muistiossaan, että on selvää, ettei tiedonhallintalain 18 §:n 1 momenttia sovelleta Suomen Pankkiin. Tämän vuoksi se on katsonut, ettei edellä mainittu apulaisoikeuskanslerin päätös ole peruste ryhtyä turvallisuusluokittelemaan Suomen Pankin asiakirjoja.

Arviointi

Tiedonhallintalain 1 luvun yleisissä säännöksissä 2 § koskee määritelmiä. Sen mukaan tiedonhallintalain mukainen viranomainen on julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen. Momentin 5 kohdassa on nimenomaisesti mainittu Suomen Pankki.

On siis jo tiedonhallintalain määritelmäsäännöksen perusteella selvää, että Suomen Pankki on määritelty sellaiseksi lain tarkoittamaksi viranomaiseksi, johon tiedonhallintalakia ja siinä säädettyjä velvoitteita sovelletaan.

Tiedonhallintalain 1 luvun yleisissä säännöksissä 3 § koskee otsikkonsa ja sisältönsäkin perusteella lain soveltamisalaa ja sen rajoituksia. Tiedonhallintalain 3 §:n 3 ja 4 momentissa on 4 a luvun (kyberturvallisuutta koskevat velvollisuudet ja niiden noudattamisen valvonta) sekä 3 luvun (julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleinen ohjaus) soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti ja yksiselitteisesti rajattu muun ohella Suomen Pankki.

Lain 4 luvusta, joka koskee tietoturvallisuutta, ja johon siis turvallisuusluokiteltavia asiakirjoja valtionhallinnossa koskeva 18 § sisältyy, on 3 §:n 5 momentissa todettu vain, että mitä siinä säädetään tiedonhallintayksiköstä ja viranomaisesta, sovelletaan yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin sekä muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Säännöksellä siis laajennetaan lain määritelmäsäännöksen mukaisia viranomaisia, kuten Suomen Pankkia, koskevia tiedonhallintalain velvoitteita koskemaan tietyiltä osin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin. Tämä säännös ei siis koske Suomen Pankkia.

Edellä selostetut tiedonhallintalain nimenomaiset ja erikseen säädetyt määritelmät lain soveltamisalarajaus huomioon ottaen eivät tue Suomen Pankin muistiossaan esittämää tulkintaa, että tiedonhallintalain 18 §:n 1 momenttia ei sovellettaisi Suomen Pankkiin.

Lainkohdan sanamuodon mukaan sitä sovelletaan valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimiviin viranomaisiin, tuomioistuimiin ja valitusasioita käsittelemään perustettuihin lautakuntiin. Tiedonhallintalain 2 §:n 1 kohdan määritelmän mukaan Suomen Pankki nimenomaisesti sisältyy viranomaisen määritelmään. Soveltamisalaa koskevassa 3 §:ssä Suomen Pankki on nimenomaisesti rajattu 4 a luvun ja 3 luvun, mutta ei 4 luvun tai 18 §:n ulkopuolelle.

Tässä yhteydessä ei ole oikeuslähdeopillisesti kestäväää tai edes mahdollista tulkita tiedonhallintalakia niin, että sen 18 §:n 1 momentissa tarkoitettaisiin viranomaisella jotain lain määritelmäpykälässä luetellusta tahosta poikkeavaa tahoa, mutta kuitenkin siten, ettei käsitettä olisi missään määritelty uudestaan. Tiedonhallintalain 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ([HE 284/2018 vp](#), s. 97–98) ei myöskään viitata siihen, että sen 1 momentin sanamuodolle tulisi antaa jokin muu tulkinta kuin mitä määritelmäpykälässä on jo viranomaiselle annettu, tai että sen soveltamisalaa olisi rajattu jollakin tavalla lisää siitä, kuin mitä soveltamisalaa koskevassa pykälässä on rajattu.

Todettakoon kuitenkin, että säännösteknisesti tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentti ei ole onnistunut, kun siinä luetellaan pitkästi ja muusta laista poikkeavalla tavalla viranomaisia. Tämä ei kuitenkaan anna perustetta tulkita lainkohtaa irrallaan kyseisen lain erillisistä ja nimenomaisista soveltamisala- ja määritelmäpykäläistä.

Lakia on myös tulkittava sen tavoitteista ja tarkoituksesta käsin. Tiedonhallintalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi sekä mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti.

Lain tavoitteena on myös yhdenmukaistaa hallinnon toimintaa ja poistaa juuri sellaisia erillisiä järjestelyjä, joihin Suomen Pankki pyrkii. Hallituksen esityksen 1 §:n 1 momentin perustelujen mukaan (HE 284/2018 vp, s. 60) se ”myös lisäisi viranomaisten välistä vastuullisuutta tiedonhallinnan menettelyjen toteuttamiseksi yhdenmukaisella ja tietoturvalisella tavalla, jolloin viranomaisten ei tarvitsisi erikseen asettaa toisilleen erilaisia tietoturvalisuuksia, kuten nykytilassa.” Toisekseen hallituksen esityksen mukaan ”tiedonhallinnan perimmäisenä tarkoituksena on julkisuusperiaatteen edistäminen siten, että viranomaisten julkiset asiakirjat olisivat

helposti saatavilla.” Päätökseni OKV/2016/10/2024 osoittaa, että se ei Suomen Pankissa toteudu.

Suomen Pankin tulkinta johtaakin tilanteeseen, jossa sen ei tarvitsisi noudattaa tiedonhallintalain turvallisuusluokittelua ja salassa pitoa koskevia velvoitteita. Se johtaa päätöksessäni kuvattuun tilanteeseen, jossa Suomen Pankki antaa toiselle viranomaiselle tai asianosaiselle asiakirjan, joka sen itsensä mukaan on salassa pidettävä, mutta ilman sitä koskevia tiedonhallintalain edellyttämiä merkintöjä. Toisena seurauksena Suomen Pankin menettelystä on, että siihen ei sovelleta kaikkia julkisuuslain asiakirjan luovuttamista koskevia velvoitteita.

Tiedonhallintalain soveltumisen kannalta merkitystä ei ole myöskään sillä, sisältyykö lain perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen määritelmään valtionhallinnon viranomaisesta Suomen Pankki vai ei. Alemman asteisena normina asetuksen määritelmä ei muutoinkaan muuta tiedonhallintalain soveltamisalaa.

Perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksen tulkinnasta ja erityisesti siitä, mitä ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” määre tarkoittaa, on verraten niukasti lausuntokäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että ”eduskunnan hoidossa toimimisen selkeä muodollinen merkitys on siinä, että Suomen Pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtionhallinnosta.” ([PeVL 5/1997 vp](#), s. 2/II).

Huomiota voi kiinnittää tässä siihen, että valiokunta viittaa ”eduskuntaan liittyvään erikoishallintoon”, jonka voi ymmärtää yleisesti tarkoittavan Suomen Pankin rahapolitiikan alaan liittyviä ja muita tehtäviä sekä asemaa eduskunnassa. Toinen huomio koskee viittausta ”säännönmukaiseen valtionhallintoon”, joka siis koskee hallintoa ja sen järjestämistä, ei siis erillisyyttä muusta lainsäädännöstä.

[PeVM 10/1998 vp](#), (s. 25/I) ja [PeVL 17/2003 vp](#), (s. 2) mukaan ”eduskunnan takuulla ja hoidossa” määreellä tarkoitetaan vaatimusten asettamista siitä, miten Suomen Pankkia koskevaa lainsäädäntöä on vastaisuudessa kehitettävä. Lisäksi lausunnossa [PeVL 5/1997 vp](#) (s. 5/I) todetaan, että

”Ehdotettujen muutosten keskeinen valtiosääntöoikeudellinen vaikutus on, että hallitusmuodon 73 §:n mukainen vaatimus Suomen Pankin toimimisesta eduskunnan hoidossa ei enää vakiintuneessa merkityksessä toteudu.”

Lausuma liittyy erityisesti EU:n jäsenyyden aiheuttamiin muutoksiin.

Myös lausunnossa [PeVL 46/2010 vp](#) on viitattu kyseiseen määreeseen: ”Suomen Pankin toimimisen ’eduskunnan hoidossa’ on katsottu merkitsevän sen riippumattomuutta suhteessa

hallitukseen ja erillisyyttä säännönmukaisesta valtionhallinnosta (ks. HE 1/1998 vp, s. 142/II ja PeVL 5/1997 vp, s. 2/II)."

Tällä perusteella perustuslakivaliokunta katsoi silloin, että Suomen Pankki oli jätettävä tiedonhallintalakia edeltäneen julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain ulkopuolelle. Toisaalta tätä tulkintaa ei voi pitää enää voimassa olevana, koska tiedonhallintalaissa tai sitä koskevissa lainvalmisteluasiakirjoissa Suomen Pankkia ei käsitellä tältä kannalta erikseen. Perustuslakivaliokunta antoi tiedonhallintalakia koskevasta hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 73/2018 vp.

Tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp) säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan seuraavasti:

"Tiedonhallintalaki koskisi myös eduskunnan ohjauksessa olevia itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina toimivia Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia. Laissa ei ole ehdotettu säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista tai muusta sellaisesta ohjauksesta, joka ulottuisi näihin eduskunnan ohjauksessa oleviin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin (alleviivaus tässä). Myöskään tiedonhallintalautakunnalla ei olisi toimivaltaa näihin tiedonhallintayksiköihin, vaikka lautakunnan jaostoissa voisikin olla myös näistä tiedonhallintayksiköistä asiantuntijoita. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt edellä esitettyjen tiedonhallintayksikköjen osalta, ettei valtionhallinnon viranomaisilla tulisi olla ohjaustoimivaltaa näihin organisaatioihin (PeVL 46/2010 vp), joten lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset. Vaikka valtion viranomaisilla on monissa laeissa säädetty oikeuksia valvoa Kansaneläkelaitoksen ja Suomen Pankin toimintaa, ei tiedonhallintalautakunnalle ole säädetty näihin tiedonhallintayksiköihin arviointitehtävään liittyvää toimivaltaa, koska se on läheisessä suhteessa muuhun hallinnolliseen ohjaukseen."

Hallituksen esityksen näkemys ei kuitenkaan päätynyt eduskunnan vastaukseen, koska tiedonhallintalain 18 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuus turvallisuusluokittelusta eli juuri tässä päätöksessä käsiteltävästä asiasta. Eduskunta on siis arvioidessaan Suomen Pankin asemaa ja siihen liittyvää määrettä 'eduskunnan hoidossa' nimenomaisesti päättänyt sisällyttämään Suomen Pankin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaukseen turvallisuusluokittelua koskevilta osin.

Suomen Pankin asema itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ei tarkoita sitä, etteikö lainsäädäntö sitä koskisi ja Suomen Pankki olisi sen velvoitteiden ulkopuolella. Myös Suomen Pankin toimintaa ohjataan lainsäädännöllä ja valtioneuvoston asetuksilla. Asetuksenantovaltuuksien tulee luonnollisesti perustua eduskunnan hyväksymään lakiin, ja lisäksi niiden on oltava perustuslakivaliokunnan käytännössä täsmennetysti hyväksyttävällä tavalla säädettyjä, riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eikä asetuksenantovaltaa voi antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tämä on kuitenkin koko asetuksenantojärjestelmää, eikä

vain Suomen Pankkia, koskeva perusta. Suomen Pankin osalta huomioon tulee ottaa sen erityinen valtiosääntöoikeudellinen asema. Edellä esitetyn tarkastelun perusteella tiedonhallintalain säätäminen ei anna aiheutta tästä poikkeaviin havaintoihin.

Viime kädessä asetuksen säännös on toki perustuslain 107 §:n nojalla jätettävä soveltamatta, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Perustuslain 91 §:ssä säädetystä Suomen Pankin asemaa koskevasta säännöksestä ei siten voida johtaa Suomen Pankille sellaista asemaa, etteikö siihen voitaisi soveltaa tiedonhallintalain 18 §:n 1 momenttia.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä selostetun käsitykseni tiedonhallintalain 18 §:n 1 momentin soveltamisesta Suomen Pankin toiminnassa Suomen Pankin tietoon.

Saatan päätökseni myös tiedonhallintalain valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön tietoon. Pyydän sitä esittämään viimeistään 31.12.2025 arvionsa siitä, tulisiko edellä esitetyn perusteella tiedonhallintalain 18 §:n 1 momenttia täsmentää.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm

OKV/1634/70/2025-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: