

30.11.2021

EOAK/2065/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN MAHDOLLISUUS TUNNISTAUTUA SÄHKÖISIIN PALVELUIHIN

1 ASIA JA SEN VIREILLE TULO

1.1 Taustatietoja

Olen vuosina 2013–2014 eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta selvittänyt yleisellä tasolla kysymystä edunvalvonnassa olevan henkilön oikeudesta verkkopankkitunnuksiin. Edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella kaikille päämiehille tunnuksia ei erilaisista syistä johtuen ollut katsottu voitavan hankkia tai niiden saaminen oli estynyt muista kuin edunvalvojasta johtuvista syistä. Tämä oli ongelmallista siihen nähden, että verkkopankkitunnukset ovat olleet käytännössä yleisin tapa päästä moniin palveluihin – myös tärkeisiin yhteiskunnan palveluihin.

Arvioinnin kohteena oli ennen muuta se, millaisia käytäntöjä ja periaatteita verkkopankkitunnusten hankkimisessa noudatettiin silloisissa oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan yksiköissä ja yleisen edunvalvonnan palveluita ostopalvelusopimuksen nojalla tuottavissa tahoissa, ja siitä, voiko nimenomaan edunvalvoja toimillaan – ja jos voi, millaisissa tilanteissa – rajoittaa päämiehen oikeutta saada verkkopankki-tunnukset, kun edunvalvontajärjestelmän lähtökohta on yhtäältä päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, toisaalta päämiehen suojeleminen.

Annoin 7.3.2014 asiassa päätöksen dnro 2617/2/13, joka on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi). Pidin selvänä, että yleinen pankkitunnusten epääminen päämieheltä yleisen edunvalvojan toimenpitein ei ollut päämiehen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta hyväksyttävää.

1.2 Tarve asian arvioimiselle edelleen

Digitaalisten palveluiden merkitys yhteiskunnan eri toiminnoissa on entisestäänkin korostunut, ja esimerkiksi digitaalisten verkko- ja mobiilipankkipalveluiden kehitys on ollut osa laajempaa yhteiskunnan digitalisoitumiskehitystä.

Aiemman päätökseni antamisen jälkeen on säädetty 15.8.2014 voimaan tullut **laki luottolaitostoiminnasta** (610/2014). Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin säädetään lain 15 luvun 6 §:ssä. Pykälän perusteluiden mukaan talletuspankki voi kieltäytyä vahvan sähköisen tunnistamisen palveluiden tarjonnasta asiakkaalleen vain lakiin perustuvien objektiivisten syin, esimerkiksi jos asiakkaalla ei ole henkilötunnusta tai häntä ei ole merkitty väestötietojärjestelmään (HE 123/2016 vp, s. 33).

Finanssivalvonnan verkkosivuilla on todettu peruspankkipalveluista seuraavaa.¹ Peruspankkipalveluihin kuuluvat perusmaksutili ja siihen liittyvä tilinkäyttöväline, kuten debit-kortti ja verkkopankkitunnukset, mahdollisuus nostaa käteistä rahaa, maksutapahtumien toteuttaminen sekä sähköinen tunnistusväline. Peruspankkipalveluita eivät sitä vastoin ole esimerkiksi luottolliset tilit tai erilaiset luottokortit. Perusmaksu-tilipalveluun kuuluvat myös verkkopankkitunnukset eli vahva sähköinen tunnistusväline, jos pankki tarjoaa sitä muille asiakkaille. Pankki voi evätä sähköisen tunnistuspalvelun vain, jos asiakkaalla ei ole esimerkiksi henkilötunnusta tai häntä ei ole merkitty väestötietojärjestelmään. Näissä tapauksissa pankin on tarjottava rajoitetumpaa, vain perusmaksutiliin ja siihen liittyvien palveluiden käyttämiseen soveltuvaa sähköistä tunnistusmenetelmää.

Aiemman päätökseni jälkeen on tullut voimaan 1.4.2019 lukien myös **laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta** (306/2019), jonka tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja (1 §:n 1 mom.).

Yhteiskunnan ja julkisen sektorin digitalisoitumisen on katsottu edellyttävän, että lainsäädännössä luodaan julkiselle sektorille riittävät velvollisuudet tarjota jokaiselle mahdollisuus asioida viranomaisissa ajasta ja paikasta riippumatta. Lain on arvioitu mahdollistavan valtion virastojen digitaalisten palveluiden entistä laajemman käytön ja samalla vähentävän tarvetta muiden asiointimuotojen laajamittaiselle turvaamiselle. Myös pankit ovat digitalisoineet palveluitaan enenevässä määrin ja supistaneet konttoriverkostoaan, jolloin palveluiden saavutettavuus nousee yhä tärkeämmäksi kysymykseksi (HE 60/2018 vp, s. 5, 32 ja 57). Lain 6 §:ssä säädetään palvelujen käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta.

Edellä todetun johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta tutkittavaksi kysymyksen edunvalvonnassa olevien päämiesten mahdollisuudesta tunnistautua sähköisiin palveluihin.

¹ <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/kysymyksia-ja-vastauksia/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/>

Tarkoitukseni on yksittäisten edunvalvojien ja yleisen edunvalvonnan menettelyn tutkimisen sijaan ollut saada yleisempi kokonaiskuva edunvalvonnassa olevien henkilöiden asemasta ja toimimismahdollisuuksista alati digitalisoituvassa yhteiskunnassa ja niistä yleisen edunvalvonnan vaikutuspiirin ulkopuolelle jäävistä tekijöistä, joilla mahdollisesti voi olla asiaan vaikutusta. En siksi ole tällä erää rajannut tarkasteluani vain siihen, miten yleisessä edunvalvonnassa tai sen valvonnassa on asian suhteen toimittu, vaan olen pankkien valvontatoiminnan valvonnan näkökulmasta tutkinut myös sitä, millaisia menettelyitä pankkien toiminnassa on asian suhteen omaksuttu.

2 ASIAN SELVITTÄMISEN KOHDENTAMINEN JA VAIHEET

Ensi vaiheessa pyysin **oikeusministeriötä** toimittamaan minulle asian tutkimiseksi selvityksen kaikilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoilta ja muilta yleisen edunvalvonnan palveluntarjoajilta sekä antamaan lausuntonsa asiassa.

Selvityksessä ja lausunnossa pyysin kiinnittämän huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

1. Missä määrin kysymys päämiesten pääsystä sähköisiin palveluihin vahvaa sähköistä tunnistusta käyttäen on päämiesten näkökulmasta ajankohtainen? Toisin sanoen, onko – ja jos, niin missä määrin – päämiehillä ilmennyt tarvetta saada käyttöönsä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä? Jos on, millaisiin tarkoituksiin?
2. Onko päämiehille haettu pankkien tarjoamia tunnistusvälineitä?
3. Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, hakeeko edunvalvoja niitä omatoimisesti vai vasta päämiehen sitä pyytäessä vai hakeeko päämies niitä itse?
4. Edelliseen kysymykseen liittyen, millaisin oikeuksin varustettuja tunnistusvälineitä on haettu ja saatu?
5. Jos tunnistusvälineitä ei ole hankittu päämiehen käyttöön, johtuuko tämä nimenomaan päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisesta? Jos johtuu, millä tavoin ja miksi? Toisin sanoen, onko tuomioistuinten tekemissä toimintakelpoisuuden rajoittamispäätöksissä nimenomaisesti otettu kantaa siihen mahdollisuuteen, että päämies voisi tunnistusvälineillä tehdä itselleen haitallisia oikeustoimia, eli tunnistusvälineen hankkimatta jättämiselle löytyy peruste suoraan toimintakelpoisuuden rajoittamispäätöksestä?
6. Miten toimitaan, jos ilmenee, että päämies, jonka toimintakelpoisuutta ei ole edellä todettu tavoin rajoitettu ja jolla on ollut tunnistusväline käytettävissään, aiheuttaa sen avulla tekemillään oikeustoimilla itselleen vahinkoa? Ryhdytäänkö tällöin tunnistusvälineiden käytöstä poistamisen vai päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisen edellyttämiin toimenpiteisiin?

7. Onko edunvalvojilla sellaisia päämiehiä, joiden toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu mutta joille edunvalvoja ei kuitenkaan ole katsonut voivansa hakea edellä mainittuja tunnistusvälineitä?
8. Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, miksi näin on?
9. Onko haettu tunnistusväline saatu eli onko ollut tilanteita, joissa edunvalvoja olisi ollut valmis hankkimaan päämiehelleen pankin tarjoaman tunnistusvälineen mutta sen saamatta jääminen on johtunut pankin toimenpiteistä, kuten esimerkiksi sopimusehdoista, joihin edunvalvoja ei ole katsonut voivansa sitoutua?
10. Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, millaisia ehtoja pankit ovat asettaneet tai mistä muusta pankista johtuvasta syystä tunnistusvälineen hankinta mahdollisesti on estynyt?
11. Onko pankkiryhmien tai saman pankkiryhmän konttoreiden välillä ollut havaittavissa eroja tunnistusvälineen myöntämiskäytännöissä? Jos on, millaisia? Onko pankkia tai pankkiryhmää vaihdettu tunnistusvälineen saamiseksi?
12. Jos pankki ei ole suostunut myöntämään tunnistusvälinettä, miten tähän on reagoitu? Onko asiasta oltu yhteydessä esimerkiksi pankkeja valvoviin viranomaisiin?
13. Onko edellä mainituille päämiehille, joille ei ole ollut mahdollista saada pankin tarjoamaa tunnistusvälinettä, hankittu tai pyritty hankkimaan jokin muu kuin pankin tarjoama tunnistusväline? Jos on, millainen? Jos ei ole, miksi ei ole?
14. Mitä muuta aihepiiriin liittyvää haluatte tuoda asiassa esiin?

Lähetin samalla selvitys- ja lausuntopyyntöni myös silloiselle **Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle** ja pyysin sitä osaltaan selvittämään, miten esillä oleva kysymyksenasettelu mahdollisesti oli näyttäytynyt silloisten holhousviranomaisina toimineiden maistraattien yleisiin edunvalvojiin kohdistamassa valvonnassa. Nykyisin holhousviranomaisena toimii 1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirasto.

Oikeusministeriö toimitti pyytämäni selvityksen edunvalvontatoimistoilta ja yleisen edunvalvonnan palveluntuottajilta sekä antoi sen pohjalta lausuntonsa (28.8.2019, VN/2823/2019).

Myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö hankki pyytämäni selvityksen ja antoi sen pohjalta lausuntonsa (28.8.2019, ISAVI3418/05.01.02.03/2019). Maistraattien lausuntojen mukaan asia ei yleisesti ottaen ole näyttäytynyt maistraateissa yleisiin edunvalvojiin kohdistuvassa valvonnassa juuri lainkaan (ks. jäljempänä kohta 3.2).

Oikeusministeriö sen sijaan toi lausunnostaan lähemmin ilmenevin tavoin (ks. jäljempänä 3.1.2) esiin useita yleisessä edunvalvonnassa ongelmallisiksi koettuja asioita pankkien toiminnassa verkkopankkitunnusten myöntäjinä. Tämän vuoksi pyysin **Finanssivalvontaa** 1) selvittämään pankkiryhmien käytännöt verkkopankkitunnusten myöntämisessä yleisessä edunvalvonnassa oleville päämiehille, 2) arvioimaan pankeilta saadun selvityksen ja oikeusministeriön minulle toimittaman aineiston perusteella pankkien verkkopankkitunnusten myöntämiskäytäntöjen laillisuuden ja 3) selvittämään, mihin toimenpiteisiin Finanssivalvonta mahdollisesti on kuluneiden kolmen vuoden aikana ryhtynyt esillä olevassa asiassa. Lisäksi varasin Finanssivalvonnalle tilaisuuden harkintansa mukaan lausua asiasta myös muilta osin.

Finanssivalvonta hankki pankeilta selvitystä ja antoi sen pohjalta lausunnon (29.5.2020, FIVA/2/02.06.01/2020).

Koska **valtiovarainministeriö** muun muassa ohjaa sähköisen asiainnin ja tietoturvallisuuden yleisiä perusteita sekä osaltaan vastaa pankkisektorin sääntelystä, pyysin vielä valtiovarainministeriötä antamaan lausuntonsa siitä, miten ministeriö arvioi yleisessä edunvalvonnassa olevien päämiesten oikeuksien verkkopankkitunnuksiin ja digitaalisiin palveluihin toteutuvan voimassa olevan lainsäädännön perusteella ja onko asiassa mahdollisesti tarvetta ministeriön toimenpiteisiin.

Valtiovarainministeriö antoi lausunnon 23.4.2020, VN/4057/2020.

3 SELVITYSTEN KESKEINEN SISÄLTÖ

3.1 Oikeusministeriön toimittama aineisto

3.1.1 Edunvalvontatoimistoilta ja palveluntuottajilta saatu selvitys

Oikeusministeriö on selvittänyt oikeusasiamiehen pyytämällä tavalla asiaa kaikilta edunvalvontapalveluja tuottavilta tahoilta. Palveluntuottajille tehtiin kysely edunvalvonnan päämiesten mahdollisuuksista saada ja käyttää sähköisiä tunnistusvälineitä.

Kyselyyn vastasivat kaikki valtion edunvalvontatoimistot ja lähes kaikki ostopalveluntuottajat. Vastaus jäi pyynnöistä huolimatta saamatta muutamalta palveluntuottajalta. Näiden hoidossa olevien päämiesten lukumäärä on pieni, joten kyselyllä saatiin varsin kattava kokonaiskuva päämiesten asemasta sähköisten palvelujen maailmassa.

Selvityksen mukaan 90 % vastaajista katsoi, että päämiehillä on tarvetta käyttää sähköisiä tunnistusvälineitä. Vain kolme toimistoa (Salla, Merikarvia ja Ahvenanmaa) vastasivat, ettei tarvetta sähköisiin tunnistusvälineisiin ole.

Nämäkin toimistot muissa vastauksissaan kertovat, että joillakin heidän päämiehillään on verkkopankkitunnukset, eikä edunvalvoja ole estänyt tunnusten hankkimista, kun niihin on tarvetta tullut ja päämies on halunnut sellaiset hankkia.

Sähköisiä tunnistusvälineitä päämiehet käyttävät Kelan palveluihin, pankkiasiointiin, Omakantaan, työllisyyspalveluihin TE-keskukseen, Vero-palveluun, opiskelupaikkojen hakemiseen, matkustukseen, verkkokaupoissa asioimiseen, suomi.fi asioimiseen, kuntien sähköisiin palveluihin ja nettipelaamiseen. Vastausten mukaan päämiehet käyttävät tunnistusvälineitä samalla tavalla ja kaikkiin samoihin palveluihin kuin muutkin kansalaiset. Selvästi eniten niitä tarvitaan omien pankkiasioden seuraamiseen ja asiointiin Kelan kanssa.

Sama 90 % vastaajista ilmoittaa, että tunnistusvälineitä on haettu päämiehille. Niitä hakee joko edunvalvoja (edunvalvontasihteeri) päämiehen sitä pyytäessä (82 %) tai päämies itse (61 %) tai joku muu taho (omainen, läheinen, avustaja). Menettelyt perustuvat osittain pankkien vaatimukseen. Edunvalvoja hakee tarvittaessa tunnukset, jos pankki näin vaatii ja sovittuaan siitä päämiehen kanssa. Käytännössä edunvalvojan ei ole tarkoituksenmukaista hankkia omatoimisesti tunnuksia päämiehelleen, vaan siihen tarvitaan päämiehen halu käyttää niitä ja sopiminen menettelytavasta. Päämies voi hakea tunnukset itse, jos pankki ei aseta siihen esteitä ja vaadi edunvalvojan myötävaikutusta.

Päämiehillä on pääsääntöisesti käytössä pankkien verkkopankkitunnukset, joko tavalliset tai suppeat. Pienessä osassa päämiehellä voi olla myös mobiilivarmenne tai kansalaisvarmenne. Pankeilla on erilaisia käytäntöjä siitä, myöntääkö se ns. normaalit tunnukset, joita voi käyttää kaikkeen sähköiseen asiointiin, vai ns. suppeat tunnukset.

Lähes sataprosenttisesti tunnistusvälineiden hankkimattomuus johtuu siitä, että päämies ei halua niitä, ei tarvitse niitä tai ei pysty käyttämään sähköisiä palveluja. Toimintakelpoisuuden rajoituspäätös oli vastausten mukaan syynä vain kolmessa tapauksessa. Muina syinä siihen, ettei edunvalvoja ole hankkinut tunnuksia, on mainittu se, että päämies hankkii ne itse, että päämies on käyttänyt tunnuksia vahingoittaen itseään taloudellisesti, tai että pankki ei ole antanut tunnuksia.

Jos päämies käyttää edunvalvojan arvion mukaan tunnistusvälinettä (lähinnä pankkitunnuksia) omien etujensa vastaisesti, edunvalvoja pyrkii poistamaan verkkopankkitunnukset päämiehen käytöstä. Toimintakelpoisuuden rajoituksen hakemista ilmoitti käyttävänsä 7 toimistoa. Näitä tilanteita on vastausten mukaan erittäin harvoin, vain yksittäisiä tapauksia ja useissa toimistoissa ei yhtään tapausta.

Useat vastaajat ilmoittavat pyrkivänsä neuvottelemaan päämiehen kanssa asiasta ja ovat päässeet sitä kautta ratkaisuun eikä toimintakelpoisuuden rajoittamiseen ole nähty tarvetta. Väärinkäytöksissä on tullut esiin tapauksia, joissa joku muu kuin päämies itse on käyttänyt tunnuksia. Yhdessä tapauksessa kerrottiin poliisin puuttuneen asiaan, kun päämiehen tunnuksia oli väärinkäytetty.

Vastausten mukaan tapaukset on selvitetty pääosin ilman, että olisi katsottu tarpeelliseksi hakea toimintakelpoisuuden rajoittamista.

Pankkien menettelyt ovat vaikeuttaneet verkkopankkitunnusten hankkimista. Kymmenellä vastaajalla ei ole ollut tässä suhteessa ongelmia pankkien kanssa.

Pankkien käytännöt ovat vastausten mukaan hyvin vaihtelevat. Erilaisia ehtoja ja vaatimuksia vastausten mukaan on mm.

- edunvalvojan on sitouduttava vastaamaan kaikesta päämiehen tunnuksilla tekemistä oikeustoimista
- edunvalvojan on mentävä pankkiin henkilökohtaisesti päämiehen kanssa ja annettava omat henkilötietonsa pankin järjestelmään
- vahvoja tunnuksia ei anneta, jos paljon luottotietohäiriöitä
- ei sopimusta, jos paljon ongelmia tunnusten ja korttien käytössä ennen edunvalvontaa
- edunvalvojan lupa vaaditaan aina
- päämies voi tehdä itse sopimuksen ja edunvalvojaa kuullaan sähköisesti
- edunvalvojalta on kysytty oman talouden tietoja
- pankin erääntyneet saamiset päämieheltä estäneet tunnusten saamisen.

Pankkiryhmien välillä on selkeästi eroja. Vastausten perusteella näyttää siltä, että vaihtelua olisi alueittainkin saman pankkiryhmän sisällä. Joissakin vastauksissa kerrotaan, että kaikki pankit eivät myönnä tunnuksia lainkaan, jotkut asettavat ehtoja ja jotkut antavat ongelmitta tunnukset päämiehille.

Eroja on myös menettelytavoissa. Joissakin pankeissa päämies saa tunnukset itsenäisesti, joissakin vaaditaan edunvalvojan suostumus. Eroja on myös siinä, miten tunnukset luovutetaan; tiukimmillaan vaaditaan, että edunvalvoja ja päämies ovat henkilökohtaisesti pankin konttorissa tunnistautumassa. Eräät pankit katkaisevat päämiehen verkko-pankkisopimuksen heti siinä vaiheessa, kun niille tulee tieto edunvalvojan määräämisestä.

Yli puolet vastaajista kertoo, että päämiehen pankkiasiointi on siirretty toiseen pankkiin sen vuoksi, että päämies voisi saada verkkopankki-tunnukset.

Mikäli tarvetta tunnistusvälineeseen on ollut, eikä tämä ole onnistunut pankin kautta, mobiilivarmenne on ollut ensimmäinen vaihtoehto. Sen käyttö on toistaiseksi vähäistä ja vielä harvemmin on haettu kansalaisvarmenteen käyttöön tarvittavia laitteita.

Kokemukset näistä välineistä ovat vastaajille vielä vähäisiä. Mobiilivarmennetta ei voi käyttää prepaid liittymässä, mikä on esteenä joidenkin päämiesten kohdalla. Kansalaisvarmenteen käyttö vaatii tietokoneeseen korttipaikan tai erillisen USB-lukijan, mikä voi olla monelle päämiehelle liian vaikeaa. Kuitenkin joillakin päämiehillä on käytössään itsenäisesti hankittu kansalaisvarmenne. Ongelmia näissä tilanteissa ei ole tullut vastaajien tietoon. Mobiilivarmenteen käyttöönoton ongelmana on se, että se tulee aktivoida pankkitunnuksilla, joita siis ehkä ei ole saatu.

Sähköisen tunnistuksen välineitä on käytössä vaihtelevasti. Arviot vaihtelevat 80 %:n ja 5 %:n välillä. Helsingin edunvalvontatoimisto arvioi, että 20–30:lla päämiehistä olisi sähköinen tunnistusväline. Pellon kunnan yleisellä edunvalvojalla on 30 päämiestä, joista viidellä on sähköinen tunnistusväline. Sallan kunnan yleinen edunvalvoja ilmoittaa, että päämiehillä ei ole sähköisiä tunnistusvälineitä.

Vastaajat kiinnittävät yleisesti huomiota siihen, että verkkopankkitunnuksilla päämiehellä on mahdollisuus muuttaa etuuskien maksutili Kelassa ja tästä aiheutuu olennaisia ongelmia päämiehen talouden hoidossa. Myös pikavippien hakeminen ja muunlainen velkaantuminen tunnusten avulla askarruttaa edunvalvoja. Eniten mainintoja saa se, että pankkien käytännöt vaikeuttavat tunnusten saamista ja päämiehen asiointia. Yleisten edunvalvojen huolena on myös se pankkien käytäntö, jolla yleisen edunvalvojan henkilötietoja yhdistetään päämiehen tietoihin. Yleisesti vastauksista voidaan todeta, että edunvalvojat ymmärtävät päämiehen oikeuden sähköiseen tunnistautumiseen ja verkkopankkitunnuksiin.

Eräs vastaaja esittää asian hyvin:

”Olen ”kamppaillut” tämän asian kanssa jo vuosikautia. Mielestäni EU-direktiivi vuodelta 2017 ja sen perusteella tehty lainmuutos nimenomaan takaa sen, että kaikilla kuluttajilla tulee olla oikeus verkkopankkitunnuksiin. Se on peruspankkipalvelu, joka kuuluu myös edunvalvonnassa oleville. Lailla digitaalisten palveluiden tarjoamisesta puolestaan parannetaan jokaisen mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja.

Pankin tulee perustella kieltäytyminen ja kieltäytymistä onkin perusteltu meille mm. sillä, että ”edunvalvoja saa edustaa päämiestä vain taloudellisissa asioissa.” Tällainen perustelu viittaa siihen, että ei tunneta yleistä edunvalvontaa eikä päämiehen oikeustoimikelpoisuutta.

Olen yrittänyt selittää, että verkkopankkitunnukset eivät tule yleiselle edunvalvojalle vaan oikeustoimikelpoiselle päämiehelle itselleen, jolla on edunvalvonnasta huolimatta edelleen oikeus hoitaa henkilökohtaisia asioitaan itse. Jollei hän itse niitä hoida, kukaan muukaan ei niitä hoida, koska edunvalvojan määrääminen henkilökohtaisen asian hoitamiseen tai toimintakelpoisuuden rajoittaminen on äärimmäisen harvinaista. Tätä ei ole kuitenkaan ymmärretty.

Mahdollisesti pankkeja voi sekoittaa se, että edunvalvojina saattaa olla myös maallikoita, jotka asuvat samassa taloudessa päämiehensä kanssa. Toinen pankin perustelu on ollut se, että "verkkopankkitunnuksia ei myönnetä, koska niillä voi tehdä oikeustoimia, joihin edunvalvojakin tarvitsee luvan." Tämä perustelu viittaa siihen, että ei tunneta holhoustoimilain 34 §:n sisältöä. Ensinnäkin vain edunvalvoja tarvitsee luvan näihin oikeustoimiin. Jos päämies on itse kykenevä näitä oikeustoimia tekemään, hän ei siihen maistraatin lupaa tarvitse. Lisäksi en pidä todennäköisenä, että päämies alkaisi tehdä kiinteistökauppoja ja perinnönjakvoja verkkopankkitunnuksilla. Kolmas perustelu on ollut se, että pankki on katsonut, että edunvalvoja vastaa kaikesta, mitä päämies verkkopankkitunnuksilla tekee. Tämäkään ei pidä paikkansa, koska päämies, jonka oikeustoimikelpoisuutta ei ole rajoitettu, voi velkaantua itse tai hän voi tehdä rikoksen, josta itse vastaa. Toki hänellä on edunvalvoja, joka sitten auttaa velkojen selvittämisessä ja hankkii hänelle oikeusapua rikosprosessiin, mutta edunvalvoja ei tämän tehtävänsä takia näistä itse vastaa.

Kaiken kaikkiaan katson, vaikka pankit ovat nähneet riskejä nimenomaan edunvalvonnassa olevien päämiesten mahdollisuudessa tunnistautua sähköisiin palveluihin, edunvalvonnassa olevien henkilöiden toiminta on erityisen valvottua ja tuettua ja ongelmiin reagoidaan hyvin nopeasti edunvalvojan toimesta. Näin ollen olen sitä mieltä, että pankkien ratkaisut asiassa perustuvat sellaisiin käsityksiin edunvalvonnasta ja päämiehistä, jotka eivät vastaa todellisuutta. Joka tapauksessa on kyse lakiin perustuvasta oikeudesta, joka edunvalvonnassa oleville ei tällä hetkellä suoda. Kyse on heidän oikeudestaan osallistua, saada omia tietojaan ja hoitaa asioitaan. Olen erittäin tyytyväinen siihen, että asiaan on nyt kiinnitetty huomiota."

Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin Rauman edunvalvontatoimisto toimitti erikseen oikeusasiamiehen kansliaan selvitystä. Lisäyksenä toimisto toimitti yhden pankkiryhmän ohjeistuksen keväältä 2019 ja toi esiin, että ohjeistuksessa ei ole tiedostettu sitä, että yleisessä edunvalvonnassa hankitaan verkkopankkitunnukset päämiehelle itselleen henkilökohtaiseen käyttöön niin omien henkilökohtaisten asioiden hoitoon kuin hänen oman tilinsä (johon käyttövaroja, mahdollisesti myös työansioita) käyttöön. Yleisessä edunvalvonnassa ei ole verkkopankkitunnuksia edes taloudellisten asioiden hoitoon. Toiminta perustuu aivan eri maksukanavasysteemiin.

3.1.2 Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on asettanut yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä on antaa suosituksia ja ohjeita hyvistä käytännöistä päämiesten asioiden hoidossa. Työryhmä on laatinut edunvalvonnan käsikirjan (OM Selvityksiä ja ohjeita 32/2016). Käsikirjassa on otettu kantaa mm. tilinkäyttövälineisiin ja todettu, että edunvalvojan ei tule estää päämiestä saamasta tarvitsemiaan välineitä, esim. verkkopankkitunnuksia.

Sähköisten välineiden käyttö on yleistynyt vuosi vuodelta. Päämiehissä on enenevässä määrin niitä, jotka ovat jo ennen edunvalvontaa tottuneet käyttämään sähköisiä tunnistusvälineitä. Näistä yleisin on pankkien verkkopankkitunnuksien käyttö. Mobiilivarmenteen käyttö on vielä vähäisempää eikä korvaa pankkien verkkopankkitunnuksia, vaan on lisämahdollisuus muiden palveluiden sähköiseen käyttöön. Käsikirjan päivitys tältä osin on tarpeellinen.

Läheskään kaikki päämiehet eivät käytä sähköisiä palveluja. Syyksi on ilmoitettu se, että päämies ei halua näitä välineitä, ei tarvitse niitä tai ei kykene käyttämään näitä välineitä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vastauksista saatua selvitystä tältä osin voi pitää loogisena. Edunvalvojan määräämisen syynä on yleensä toimintakyvyn heikkeneminen ja se vaikuttaa myös kykyyn käyttää sähköisiä palveluja. On luonnollista, ettei kaikilla päämiehillä ehkä ole yhtä suurta tarvetta sähköisiin palveluihin kuin kansalaisilla yleisesti. Päämieskunnan erot ja etenkin ikärakenne eri toimistoissa voivat olla suuria. Kaupungeissa päämieskunta voi olla hyvinkin erilaista kuin pienessä kunnassa maaseudulla. Tarve sähköisiin palveluihin vaihtelee.

Selvityksen perusteella yleiset edunvalvojat toimivat niin, että ne päämiehet, jotka tarvitsevat ja haluavat käyttää sähköisiä tunnistuspalveluja, saisivat ne käyttöönsä.

Yleiset edunvalvojat kokevat, että rahalaitosten erilaiset toimintatavat ja vaatimukset vaikeuttavat asioiden hoitamista siinä määrin, että pankkia joudutaan vaihtamaan sen mukaan, mikä pankki myöntää päämiehelle tarvittavat verkkopankkitunnuukset. Tämä tieto on ollut kehittämistyöryhmällä jo aikaisempien yhteydenottojen perusteella. Kehittämistyöryhmä on tavannut pankkien edustajien mm. Finanssiala ry:n järjestämässä kokouksessa syksyllä 2017. Siellä otettiin esiin yleisten edunvalvojien kokemat ongelmat asiointissa ja tunnistautumisessa pankkien kanssa. Valitettavasti mitään yhtenäistä käytäntöä eri pankkiryhmien välille ei ole muodostunut. Yleiset edunvalvojat joutuvat pitkälti sopeutumaan pankkien vaatimuksiin ja etsimään sellaisen tavan, joka on päämiehen etujen mukainen.

Tiedossa on, että joissakin tapauksissa päämiehen kanssa on valitettu Finanssivalvonnalle siitä, että pankki ei ole antanut verkkopankkitunnuksia päämiehelle. Finanssivalvonta on vastauksessaan 30.1.2017 todennut mm. seuraavaa:

”Fiva on selvittänyt pankkien käytäntöjä sen jälkeen, kun peruspankkipalveluita koskevat lakien muutokset tulivat voimaan 2017. Kaikissa pankeissa uuden lainsäädännön vaatimukset eivät ole vuoden alussa olleet kattavasti henkilökunnan tiedossa ja asiakkaille on saatettu antaa epätäsmällistä tietoa. Fiva seuraa pankkien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että pankit noudattavat lainsäädäntöä ja antavat asiakkailleen oikeaa tietoa.”

Kyselyn vastauksista voidaan myös päätellä, että tilanne päämiesten osalta on vuosi vuodelta parantunut ja pääsääntöisesti verkkopankkitunnukset on saatu joko suoraan tai edunvalvojan myötävaikutuksella.

Edunvalvojat kokevat ongelmaksi sen, että eräät pankit vaativat päämiehen ja edunvalvojan henkilökohtaisen yhtäaikaisen läsnäolon konttorissa ja joissain tapauksessa myös vaativat yleisen edunvalvojan henkilökohtaisia tietoja tunnistautumiseen. Tiedot voivat jäädä päämiehen tietojen joukkoon pankin järjestelmiin. Tältä osin positiivisena tietona on tullut erään pankin edunvalvojan reklamaatioon antama vastaus. Pankki oli todennut virheen tapahtuneen henkilötietojen tallentamisen osalta ja suhtautuvansa asiaan vakavasti ja korjaavansa asian.

Kukin pankkiryhmä toimii itsenäisesti omien käytäntöjensä mukaisesti. Osa menettelytavoista on sellaisia, että ne vaikeuttavat konkreettisesti asioiden hoitoa etenkin, kun pankkikonttoreita on enää harvassa ja asiointi niissä yhdessä päämiehen kanssa on välillä mahdotonta. Ongelmana on se, että yhtenäistä ohjetta tai toimintatapaa pankkien konttoreiden tai pankkiryhmien välillä ei ole.

Kokonaisvaikutelma nykytilanteesta on kuitenkin se, että periaatteessa ne päämiehet, jotka haluavat ja tarvitsevat sähköisen tunnistusvälineen, voivat sen saada. Monet yleiset edunvalvojat ovat tehneet paljon työtä turvatakseen päämiestensä oikeudet sähköisiin tunnistusvälineisiin ja käyneet keskustelua pankkien kanssa saadakseen toimivat käytännöt. Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä osaltaan etsii keinoja siihen, että käytännöt pankkien kanssa saataisiin yhdenmukaisemmiksi ja päämiesten lailliset oikeudet turvattua.

Oikeusministeriö on vastannut vuonna 2013 vastaavaan eduskunnan oikeusasiamiehen kyselyyn. Sähköisten palveluiden käyttö koko yhteiskunnassa on sen jälkeen kehittynyt jatkuvasti ja tämä näkyy myös yleisen edunvalvonnan päämieskunnassa ja toiminnassa.

Ministeriön käsityksen mukaan yleiset edunvalvojat ovat vastanneet tästä tuleviin haasteisiin hyvin ja toimineet pääsääntöisesti suositusten mukaisesti ja pyrkineet varmistamaan sen, että myös päämiehet pystyvät hyödyntämään kykyjensä mukaisesti sähköisiä palveluja.

3.2 Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön toimittama aineisto

Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö pyysi maistraateilta selvitystä siitä, miten edunvalvonnassa olevien päämiesten mahdollisuus tunnistautua sähköisiin palveluihin on näyttäytynyt maistraateissa yleisiin edunvalvojiin kohdistamassa valvonnassa. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö lausui näkemyksensä seuraavaa.

Yleisesti ottaen asia ei ole näyttäytynyt maistraateissa yleisiin edunvalvojiin kohdistuvassa valvonnassa juuri lainkaan. Pääsääntöisesti voidaan sanoa, että maistraatteihin ei ole oltu yhteydessä asiasta päämiesten, yleisten edunvalvojien, omaisten tai pankkien toimesta kuin muutamassa yksittäisessä tapauksessa. Verkkopankkitunnukset ovat tulleet esille aina silloin tällöin keskusteluissa päämiesten ja edunvalvojien kanssa.

Osalla päämiehistä on ilmennyt tarvetta saada käyttöönsä sähköisiä tunnistusvälineitä, ja tunnuksia on haettu silloin, kun päämies on niitä itse halunnut ja edunvalvoja on harkinnut sen päämiehen edun mukaiseksi.

Maistraattien mukaan pääsääntönä on, että verkkopankkitunnuksia voi toimintakykyiselle päämiehelle tämän halutessa hakea. Edunvalvojalla on kuitenkin mahdollisuus kieltää niiden hakeminen, mikäli on olemassa vaara päämiehen käyttövarojen joutumisesta vääriin käsiin tai tunnusten muusta väärinkäytöstä. Päämiehistä merkittävä osa on tosiasi-allisesti toimintakyvyltään hyvin rajoittuneita ja sähköisten tunnistusvälineiden käyttöön voi liittyä vakavia tietosuojan ja yksityisyyteen liittyviä riskejä. Sähköisten tunnistautumisten tarve on siis syytä arvioida tapauskohtaisesti päämiehen kykyjen, tarpeiden ja olosuhteiden mukaan. Maistraatit katsovat, että edunvalvojan voidaan olettaa tuntevan päämiehen olosuhteet siten, että hän pystyy tällaisen riskiarvion tekemään.

Maistraattien tietoon ei ole tullut, että edunvalvojat olisivat kieltäytyneet hakemasta verkkopankkitunnuksia tai että pankit olisivat kieltäytyneet niitä myöntämästä edunvalvojan niitä hakiessa. Päämiehet eivät juurikaan ole lähestyneet maistraatteja asiaan liittyen.

3.3 Finanssivalvonnan toimittama aineisto

3.3.1 Pankkien käytännöt verkkopankkitunnusten myöntämisessä edunvalvonnassa oleville asiakkaille

3.3.1.1 Finanssivalvonnan vastauksessa käytettävä terminologia

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnössä pankkien myöntämistä sähköisistä tunnistusvälineistä on käytetty vakiintunutta yleiskielistä termiä "verkkopankkitunnukset". Johdonmukaisuuden vuoksi myös Finanssivalvonta käyttää samaa termiä.

Selvyyden vuoksi Finanssivalvonta kuitenkin toteaa, että verkkopankkitunnuksilla Finanssivalvonta viittaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) mukaiseen peruspankkipalveluihin sisältyvään vahvaan sähköiseen tunnistuspalveluun. Verkkopankkitunnukset ovat paitsi pankkien asiakkaidensa käyttöön myöntämä maksu- ja tilinkäyttöväline, ne ovat myös yleiskäyttöinen vahva sähköinen tunnistusväline, joilla asiakas voi todentaa henkilöllisyytensä pankin palveluiden lisäksi muissa sähköisissä palveluissa, joissa palveluntarjoaja edellyttää asiakkaan vahvaa sähköistä tunnistamista. Tällaisia palveluja ovat tyypillisesti esimerkiksi valtionhallinnon tarjoamat sähköiset asiointipalvelut.

Teknisessä mielessä verkkopankkitunnukset on ymmärrettävä laajasti niin, että ne käsittävät paitsi asiakkaalle annettavat perinteiset käyttäjätunnukset ja tunnuslukulistat, myös esimerkiksi asiakkaan laitteet tai biometriset ominaisuudet, kun niiden käyttämisestä tunnistamistarkoituksiin on sovittu pankin ja asiakkaan välillä.

Verkkopankkitunnusten myöntäminen ja käyttäminen perustuvat aina pankin ja asiakkaan väliseen sopimukseen. Tyypillisesti verkkopankkitunnuksista ei solmita omaa erillistä sopimusta pankin ja asiakkaan välillä, vaan verkkopankkitunnuksien antamisesta asiakkaan käyttöön sovitaan samassa sopimuksessa, jolla asiakas saa käyttöönsä pankin verkkopankkipalvelut. Koska tässä selvityksessä keskitytään ensisijaisesti asiakkaan oikeuteen saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset, sopimuksesta käytetään jäljempänä nimitystä "verkkopankkitunnuksia koskeva sopimus".

3.3.1.2 Finanssivalvonnan selvityspyyntö pankeille

Finanssivalvonta lähetti niille pankeille, joilla on velvollisuus tarjota asiakkaille peruspankkipalveluja, verkkopankkitunnusten myöntämiskäytäntöjä koskevan selvityspyynnön. Selvityspyyntö rajattiin koskemaan tilanteita, joissa asiakkaalle on määrätty yleinen edunvalvoja, mutta asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole miltään osin rajoitettu.

Rajaus tehtiin siitä syystä, että asiakkaan oman toimintakelpoisuuden rajoittaminen siten, että rajoitus koskee laajuudeltaan asiakkaan pankkiasiointia, voi luonnollisesti estää asiakasta itseään solmimasta sopimusta pankin kanssa verkkopankkitunnuksista ja verkkopankin käytöstä.

Selvityspyyntö lähetettiin seuraaville pankeille ja pankkiryhmille: Aktia Pankki Oyj, Danske Bank NS Suomen sivuliike, Nordea Bank Oyj, Svenska Handelsbanken AB Suomen sivukonttoritoiminta, Oma Säästöpankki Oyj, OP Ryhmä, POP Pankkiliitto Osk, S-Pankki Oy, Säästöpankkiliitto Osk ja Ålandsbanken Abp.

Selvityspyynnössä Finanssivalvonta pyysi kutakin pankkia kuvaamaan, mihin toimenpiteisiin pankki ryhtyy asiakkaan käytössä olevien verkkopankkitunnusten osalta siinä tilanteessa, kun pankki saa tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä. Pankeilta kysyttiin, myöntävätkö ne uudet verkkopankkitunnukset asiakkaalle, jolle on määrätty edunvalvoja, ja jos myöntävät, mitkä ovat pankin menettelytavat sopimusta solmittaessa ja tunnuksia luovutettaessa. Edelleen pankeilta kysyttiin, mitä sitoumuksia edunvalvojan on annettava päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevaa sopimusta varten.

Selvityspyynnön ja sen liitteenä toimitetun materiaalin perusteella Finanssivalvonta katsoi tarpeelliseksi pyytää pankeilta selvitystä myös siitä, mitä edunvalvojan henkilöä koskevia tietoja pankki tallentaa järjestelmiinsä. Asiaan liittyy 25.2.2019 Finanssivalvonnan Länsi-Uudenmaan edunvalvontatoimistolta saama selvityspyyntö yleisten edunvalvojen tietojen keräämistä ja säilyttämistä koskevista pankkien menettelyistä.

Lisäksi Finanssivalvonta tiedusteli pankeilta, onko niiden tuotevalikoimissa verkkopankkitunnusten lisäksi suppeamman asiointimahdollisuuden mahdollistavia sähköisiä tunnistusvälineitä, joilla asiakas voi tunnistautua vain pankin omissa palveluissa, sekä miten tällaisten tunnistusvälineiden myöntämiskäytännöt edunvalvonnassa oleville asiakkaille mahdollisesti poikkeavat verkkopankkitunnusten myöntämiskäytännöistä.

Finanssivalvonta varasi pankeille myös mahdollisuuden esittää muita edunvalvonnassa olevien asiakkaiden verkkopankkitunnuksiin tai sähköiseen asiointiin liittyviä näkökohtia, joita pankit haluavat tässä yhteydessä tuoda Finanssivalvonnan tai eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon.

3.3.1.3 Yhteenveto pankkien vastauksista

A) Pankkien toimenpiteet asiakkaan käytössä olevien verkkopankkitunnusten osalta, kun pankki saa tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä

Kanavat, joita pitkin pankit saavat tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä, vaihtelevat jonkun verran pankeittain. Suurelle osalle pankeista tieto tulee väestötietojärjestelmän kautta saatavien automaattisten asiakastietojen päivitysten kautta, mutta tieto asiakkaan edunvalvontamääräyksestä voi tulla pankille myös muuta kautta, kuten edunvalvojalta tai asiakkaalta itseltään.

Valtaosa pankeista estää asiakkaan verkkopankkitunnusten käytön väliaikaisesti sen jälkeen, kun pankki on saanut tiedon asiakkaalle määrätystä edunvalvojasta. Jos tieto edunvalvontamääräyksestä tulee suoraan edunvalvojalta, pankki voi samalla keskustella edunvalvontaan määrätyn asiakkaan pankkiasioinnista ja verkkopankkitunnusten säilyttämisestä, eikä tarvetta tunnusten väliaikaiselle sulkemiselle välttämättä tällöin ole.

Perusteeksi verkkopankkitunnusten väliaikaiselle sulkemiselle pankkien vastauksissa viitattiin siihen, että tilit ovat pankin asiakkaan saatavia pankilta ja saatavista määrääminen kuuluu edunvalvojan yksinomaiseen toimivaltaan. Verkkopankkitunnukset ovat asiakkaan tilinkäyttöväline ja edunvalvontamääräyksen jälkeen pankin on saatava edunvalvojalta tieto, kuka voi jatkossa käyttää päämiehen tilejä. Toisaalta perusteena väliaikaiselle sulkemiselle mainittiin myös se, että sopimuksen voimassaolo edellyttää edunvalvojan allekirjoitusta sopimukseen. Verkkopankkitunnusten sulkemista perusteltiin myös sillä, että saadessaan tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä väestötietojärjestelmän kautta kaikki pankit eivät saa tietoa siitä, minkä asteisesta edunvalvonnasta on kysymys.

Osa pankeista kertoi vastauksissaan noudattavansa kuitenkin kohtuullisuusharkintaa asiakkaan tilinkäytön estämisessä esimerkiksi tilanteissa, joissa edunvalvojan yhteydenotto pankkiin viivästyy.

B) Verkkopankkitunnusten myöntäminen edunvalvonnassa olevalle asiakkaalle

Kaikki pankit kertoivat vastauksissaan, että ne myöntävät verkkopankkitunnukset edunvalvonnassa olevalle asiakkaalle. Pankkien vastauksissa kuitenkin nostettiin esiin, että riippumatta siitä, onko asiakas edunvalvonnassa vai ei, asiakkaan on täytettävä lainsäädännön asettamat vaatimukset tunnusten saamiseksi ja asiakkaan on pystyttävä käyttämään tunnuksia niitä koskevissa sopimusehdoissa edellytetyllä tavalla.

C) Pankkien käytännöt verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen solmimisessa ja edunvalvojalta edellytettävä myötävaikutus

Kaikissa pankeissa edunvalvonnassa oleva asiakas on itse verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen sopijaosapuoli ja sopimus avataan asiakkaan omiin nimiin. Missään pankissa asiakas ei kuitenkaan voi solmia verkkopankkitunnuksia koskevaa sopimusta täysin itsenäisesti ilman edunvalvojan myötävaikutusta.

Edunvalvojalta edellytettävät toimet ja sitoumukset vaihtelevat pankeittain. Pankkien edunvalvojalta edellyttämä myötävaikutus päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen solmimisessa on karkeasti jaoteltavissa kolmeen erilaiseen kategoriaan:

1. Suurin osa pankeista edellyttää, että edunvalvoja joko pyytää pankilta verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen avaamista päämiehelle tai antaa sopimukselle muutoin suostumuksensa.

Edunvalvojalta edellytettävän suostumuksen sisältö vaihtelee pankeittain. Osa pankeista hyväksyy edunvalvojan antaman kirjallisen, mutta sisällöltään vapaamuotoisen suostumuksen sopimuksen solmimiselle. Osalla pankeista on käytössä määrämuotoiset suostumustekstit, joihin edunvalvojan on sitouduttava.

2. Osa pankeista edellyttää edunvalvojan antaman erillisen suostumuksen sijaan, että edunvalvoja allekirjoittaa päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen yhdessä päämiehensä kanssa. Sopimuksen allekirjoittaminen yhdessä päämiehen kanssa voi olla myös pankin tarjoama vaihtoehto erillisen edunvalvojan suostumuksen antamiselle.

3. Käytössä on myös menettelytapa, jossa pyynnön päämiehen verkkopalvelutunnuksia koskevan sopimuksen avaamisesta tekee edunvalvoja, ja edunvalvoja myös allekirjoittaa päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen yksin päämiehen puolesta.

Pankit edellyttävät edunvalvojan pyyntöä päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen avaamiseksi tai edunvalvojan suostumusta sopimukselle pääsääntöisesti kirjallisessa muodossa, mutta edunvalvoja voi antaa tahdonilmaisut valtaosassa pankeista myös sähköisessä asiointikanavassa (sähköpostitse tai verkkopankin viestinä). Myös niissä pankeissa, joissa edunvalvojan edellytetään allekirjoittavan sopimuksen joko yksin tai yhdessä päämiehensä kanssa, edunvalvoja voi hoitaa allekirjoittamisen pääsääntöisesti sähköisessä asiointikanavassa.

Yksi pankki kuitenkin ilmoitti edellyttävänsä, että edunvalvoja tulee henkilökohtaisesti pankkiin yhdessä päämiehen kanssa, kun päämies solmii sopimuksen verkkopankkitunnuksista.

Syiksi edunvalvojalta edellytettävälle myötävaikutukselle vastauksissa mainittiin muun muassa se, että verkkopankkitunnusten käyttäminen asettaa asiakkaalle hyvin suuren huolellisuusvelvollisuuden sekä se, että pankki haluaa varmistua verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen olevan myös edunvalvojan mielestä päämiehen edun mukainen, huomioiden päämiehen mahdollisuus tehdä verkkopankkitunnuksilla lukemattomia erilaisia oikeustoimia. Vastauksista nousi esiin myös näkemys siitä, että edunvalvoja pystyy parhaiten arvioimaan sen, kykeneekö asiakas käyttämään verkkopankkitunnuksia sopimuksen edellyttämällä tavalla. Vaikka asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei olisi rajoitettu, yksi pankki ilmoitti varovaisuussyistä haluavansa sopimukseen edunvalvojan hyväksynnän.

Toisaalta perusteluna mainittiin myös edunvalvojan ja päämiehen rinnakkaisen toimivallan mukanaan tuomat mahdolliset kollisiotilanteet: ilman edunvalvojan myötävaikutuksen edellyttämistä päämiehen ja edunvalvojan rinnakkainen toimivalta voisi tarkoittaa sitä, että yhtenä päivänä päämies tekee sopimuksia, ja seuraavana edunvalvoja peruuttaa ne.

Erään pankin vastauksessa tuotiin myös esiin yleisellä tasolla näkökulmaa, jonka mukaan pankille on tärkeää palvella asiakkaita yksilöllisesti ja heidän tarpeidensa mukaan, ja tämä tapahtuu yhteistyössä edunvalvojan kanssa.

Kun sopimus verkkopankkitunnuksista on solmittu, pankit luovuttavat verkkopankkitunnukset suoraan asiakkaalle itselleen. Tunnusten luovutusta koskeva menettely ei ole kuitenkaan poikkeukseton, yksi pankki ilmoitti luovuttavansa tilanteen mukaan joko osan tai kaikki tunnusten käyttöön tarvittavat osat edunvalvojalle.

D) Edunvalvojan henkilöä koskevien tietojen ja henkilöllisyyden todentamisasiakirjojen tallentaminen pankin järjestelmiin

Pankkien vastauksissa menettelytapojen ja tallennettavien tietojen suhteen oli suuria eroja.

Osa pankeista kertoi tarkistavansa tiedot edunvalvonnasta väestörekisteristä ja tallentavansa ainoastaan yleisen edunvalvojan järjestysnumeron sekä kopion edunvalvontamääräyksestä. Pankit mainitsivat tältä osin noudattavansa rahanpesulain 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettua yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi.

Osalla pankeista oli käytössään edunvalvontatoimiston toimittama lista, josta pankki voi tarvittaessa tarkistaa yleisen edunvalvojan henkilötiedot tämän asioidessa asiakkaan lukuun. Listan tietoja ei viedä asiakastietojärjestelmään.

Muutama pankki totesi vastauksessaan lyhyesti keräävänsä ja säilyttävänsä rahanpesulain edellyttämät tiedot avaamatta menettelytapoja sen tarkemmin.

Pankkien vastauksista kävi ilmi, että yleisen edunvalvojan asiointissa voidaan myös hyödyntää sähköistä asiointikanavaa.

E) Pankkien vastaanottama asiakaspalaute edunvalvonnassa olevien asiakkaiden mahdollisuudesta saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset uudistetun peruspankkipalvelusääntelyn voimaantulon (2017) jälkeen

Valtaosa pankeista kertoi, että palautetta edunvalvonnassa olevien mahdollisuudesta saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset ei ole tullut lainkaan tai palautteen määrä on ollut vähäinen. Yksi pankki kertoi saaneensa palautetta jonkin verran koskien esimerkiksi yleisen edunvalvojan henkilöllisyyden todentamista sekä edunvalvojan sitoumuksen laajuutta.

Muut pankkien palveluvalikoimassa olevat sähköiset tunnistusvälineet ja niiden myöntäminen edunvalvonnassa oleville asiakkaille

Valtaosa pankeista, yhtä lukuun ottamatta, ilmoitti, että niiden tuote- ja palveluvalikoimasta löytyy verkkopankkitunnusten ohella myös sellainen sähköinen tunnistusväline, jolla asiakas pystyy tunnistautumaan pankin omissa verkkopalveluissa, mutta joita ei ole mahdollista käyttää vahvana sähköisenä tunnistusvälineenä muissa sähköisissä asiointipalveluissa. Tällaisten ns. suppeampien tunnistusvälineiden myöntämiskäytännöt ja sopimusten solmimismenettely eivät juurikaan eroa edellä kuvatuista verkkopankkitunnusten myöntämiskäytännöistä. Mahdolliset eroavaisuudet liittyvät lähinnä henkilöllisyyden todentamisasiakirjoihin, joita pankit hyväksyvät asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen solmimisen yhteydessä. (Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista asettaa vaatimuksia asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa hyväksyttävälle asiakirjoille, kun pankki myöntää asiakkaalle vahvan sähköisen tunnistusvälineen.)

F) Muut huomiot, jotka pankit halusivat tuoda edunvalvonnassa olevien verkkopankkitunnuksiin ja sähköiseen asiointiin liittyen Finanssivalvonnan tai eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon

Yleisin pankkien vastauksissa esiin noussut haaste edunvalvonnassa olevien henkilöiden sähköisissä asiointimahdollisuuksissa ovat puutteelliseksi koetut mahdollisuudet valtuuttaa toinen henkilö asioimaan edunvalvonnassa olevan henkilön puolesta sähköisissä asiointikanavissa.

Vastauksissa nostettiin esiin, että osa asiakkaista, riippumatta siitä, ovatko he edunvalvonnassa vai eivät, ei kykene käyttämään sähköisiä palveluita tai ymmärtämään verkkopankkia ja vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaan sopimukseen liittyviä asiakkaan vastuita. Pankit ovat omien palveluidensa osalta ratkaisseet tätä ongelmaa rakentamalla verkkopankkeihin mahdollisuuden valtuuttaa toinen henkilö (valtuutettu tai edunvalvoja) käyttämään päämiehen pankkipalveluita valtuutetun tai edunvalvojan omilla henkilökohtaisilla tunnistusvälineillä. Vastauksissa esiin nousi paitsi toive siitä, että Suomi.fi -verkkopalvelu ratkaisee valtuuttamisongelman muiden yhteiskunnan palveluiden osalta, myös toive siitä, että kaikissa viranomaispalveluissa, joissa tehdään sopimuksia, olisi varmistuttava, että sähköisesti tunnistautuneen henkilön edunvalvontatiedot tarkistetaan.

Ongelmalliseksi koettiin myös se, että verkossa edunvalvonnassa olevan henkilön kykyä ymmärtää tekemiensä oikeustoimien merkitystä ei ole mahdollista varmistaa, vaan edunvalvottavan on mahdollista sitoutua myös sellaisiin sopimuksiin, joiden merkitystä hän ei kykene ymmärtämään. Kohdattaessa asiakas henkilökohtaisesti arviointi on edes jollain tavalla mahdollista tehdä. Se, kenen tai minkä tahon vastuulle tällaiseen tilanteeseen liittyvät mahdolliset vahingot jäävät, on epäselvää.

Osa pankeista kertoo myös kohdanneensa haasteita edunvalvonnassa olevien asiakkaiden tuntemistietojen päivittämisessä asiakassuhteen aikana ja asiaan toivottiin ohjeistusta.

3.3.1.4 Finanssivalvonnan arvio pankkien menettelytapojen suhteesta lainsäädännön vaatimuksiin

A) Keskeinen asiaan liittyvä lainsäädäntö

Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin ja peruspankkipalveluiden sisällöstä säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 6 ja 6 a §:ssä.

Tilinkäyttö- ja maksuvälineen ominaisuudessa verkkopankkitunnuksia koskevat maksupalvelulain (290/2010) säännökset.

Verkkopankkitunnukset ovat myös vahva sähköinen tunnistusväline, jolla asiakas voi todentaa henkilöllisyytensä lukuisissa erilaisissa sähköisissä asiointipalveluissa. Verkkopankkitunnuksia käytetään myös oikeustoimien vahvistamiseen sähköisissä asiointikanavissa. Kun kyse on verkkopankkitunnuksien käyttämisestä vahvana sähköisenä tunnistusvälineenä pankin omien palveluiden ulkopuolella, tunnusten myöntämistä ja tunnistamispalvelua sääntelee laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009).

Tunnistuslaki ja sen asettamat vaatimukset on pääosin rajattu tässä selvityksessä annettavien pankkien menettelyjä koskevien Finanssivalvonnan arvioiden ulkopuolelle. Tunnistuslain noudattamista valvova viranomaisena on Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Pankin velvollisuudesta tuntee asiakas ja asiakkaan edustaja säädetään laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017). Luottolaitosten osalta asiakkaan tuntemisesta säädetään luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 §:ssä, joka ei edustajan tunnistamisen ja todentamisen osalta täysin enää vastaa uudistetun rahanpesulain vaatimuksia.

Edunvalvonnasta ja päämiehen asemasta säädetään laissa holhoustoimesta (442/1999).

B) Asiakkaan oikeus verkkopankkitunnuksiin peruspankkipalveluna

Vahva sähköinen tunnistuspalvelu eli verkkopankkitunnukset on sisällytetty 1.1.2017 alkaen niiden palveluiden joukkoon, joita talletuspankkien on tarjottava asiakkaille osana peruspankkipalveluja, jos pankki tarjoaa vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua myös muille asiakkailleen. Hallituksen esityksen (HE 123/2016 vp) yleisperustelujen mukaan lakimuutoksella tavoiteltiin myönteisiä vaikutuksia henkilöihin, joilla oli ollut vaikeuksia saada avattua maksutiliä tai saada verkkopankkitunnuksia. Yhtenä tällaisena asiakasryhmänä perusteluissa mainitaan edunvalvonnan alla olevat henkilöt.

Luottolaitoslaissa on merkittävästi rajoitettu pankin oikeutta kieltäytyä tarjoamasta peruspankkipalveluja asiakkaille. Talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017) tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä. Lisäksi luottolaitoslain peruspankkipalvelusääntelyä koskevan hallituksen esityksen (HE 123/2016 vp) perustelujen mukaan talletuspankki voisi kieltäytyä tarjoamasta vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua asiakkaalleen vain lakiin perustuvilla objektiivisilla syillä, esimerkiksi, jos asiakkaalla ei ole henkilötunnusta tai häntä ei ole merkitty väestötietojärjestelmään. Näissä tapauksissa pankin on tarjottava rajoitetumpaa, vain perusmaksutiliin ja siihen liittyvien palveluiden käyttämiseen soveltuvaa sähköistä tunnistusmenetelmää.

Finanssivalvonnan arvio

Asiakkaan oikeutta saada peruspankkipalvelut käyttöönsä on pidettävä voimassa olevan lainsäädännön perusteella asiakkaan vahvana subjektiivisena oikeutena, jota pankki voi rajoittaa vain laissa säädetyissä poikkeustapauksissa. Finanssivalvonta näkemyksen mukaan on selvää, että asiakkaan edunvalvontamääräystä, etenkin niissä tapauksissa, kun asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, ei voida pitää sellaisena lakiin perustuvana objektiivisena syynä, johon vedoten pankki voisi kieltäytyä verkkopankkitunnusten antamisesta asiakkaan käyttöön.

Pankkien Finanssivalvonnalle antamien selvitysten perusteella yksikään pankki ei katso, että asiakkaan edunvalvontamääräys sellaisenaan olisi peruste kieltäytyä antamasta verkkopankkitunnuksia asiakkaan käyttöön. Näin ollen Finanssivalvonnan pankeilta saamien tietojen perusteella edunvalvonnassa olevien asiakkaiden oikeus saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset vaikuttaa lähtökohtaisesti toteutuvan luottolaitoslain peruspankkipalvelusääntelyn edellyttämällä tavalla.

C) Pankkien menettelytavat edunvalvonnassa olevan asiakkaan verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen solmimisessa

Vaikka pankit ilmoittavat antavansa verkkopankkitunnukset edunvalvonnassa olevien asiakkaiden käyttöön, oikeusasiamiehen selvityspyynnöstä ja sen oheismateriaalista käy ilmi, että pankkien menettelyjen ja menettelytapojen epäyhtenäisyyden on koettu vaikeuttavan verkkopankkitunnusten hankkimista ja päämiehen asiointia. Myös pankkien yleisille edunvalvojille päämiehen sopimuksen solmimisen yhteydessä asettamat ehdot ja vaatimukset sekä yleisten edunvalvojien henkilötietojen tallentaminen pankin järjestelmiin ovat nousseet edunvalvojien kokemana epäkohtana esiin.

Finanssivalvonta rajasi pankeille asiassa osoitetun selvityspyynnön verkkopankkitunnusten myöntämiskäytännöistä koskemaan tilanteita, joissa pankin asiakkaalle on määrätty yleinen edunvalvoja, mutta asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole miltään osin holhustoimesta annetun lain 18 §:n nojalla rajoitettu. Finanssivalvonta arvioi seuraavassa pankkien menettelyjä em. rajauksen mukaisissa tilanteissa.

Pankit eivät antamiensa selvitysten perusteella pääsääntöisesti solmi verkkopankkitunnuksia koskevia sopimuksia yksin edunvalvonnassa olevan asiakkaan kanssa, vaan ne edellyttävät edunvalvojan allekirjoittavan sopimuksen joko yksin tai yhdessä päämiehen kanssa tai antavan sopimukselle erillisen kirjallisen suostumuksensa.

Holhoustoimilain 14 §:ssä säädetään päämiehen asemasta edunvalvontamääräyksen jälkeen. Lähtökohtana holhoustoimilaissa on, että edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä tai jollei toimintakelpoisuutta ole holhoustoimilain 18 §:n nojalla rajoitettu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan päämiehen ja edunvalvojan rinnakkainen kelpoisuus oikeustoimien tekemiseen tarkoittaa perimmältään sitä, että kumpikin voi tahoillaan tehdä päteviä sitoumuksia sikäli kuin päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Säännös mahdollistaa siten myös ristiriitaiset oikeustoimet (HE 146/1998 vp).

Holhoustoimilaissa, peruspankkipalvelujen tarjontavelvollisuutta koskevissa luottolaitoslain säännöksissä, verkkopankkitunnuksia tilinkäyttö- ja maksuvälineenä sääntelevässä maksupalvelulaissa tai muussakaan pankkien toimintaa koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty nimenomaista poikkeusta edunvalvonnassa olevan henkilön oikeuteen tehdä itsenäisesti sopimusta verkkopankkitunnuksista. Näin ollen Finanssivalvonta tulkitsee, että lähtökohtaisesti edunvalvonnassa olevan asiakkaan mahdollisuus solmia sopimus verkkopankkitunnuksista määräytyy holhoustoimilain 14 §:n mukaisesti: asiakkaan tulisi voida tehdä sopimus verkkopankkitunnuksista itsenäisesti, jos asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja asiakas kykenee ymmärtämään sopimuksen sisällön.

Finanssivalvonnan arvio

Edellä päämiehen asemasta ja toimintakelpoisuudesta todetun perusteella Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sellaisia menettelyjä, joissa pankki poikkeuksetta vaatii, että edunvalvoja allekirjoittaa päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen joko yksin tai yhdessä päämiehen kanssa. Lainsäädäntö ei anna tukea sille, että pankki voisi ehdottomana vaatimuksenaan edellyttää edunvalvojan allekirjoittavan päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen joko yksin päämiehen puolesta tai yhdessä päämiehen kanssa, jos päämiehen omaa toimintakelpoisuutta ei ole miltään osin rajoitettu.

Pankkien Finanssivalvonnalle toimittamissa selvityksissä verkkopankkitunnusten myöntämiskäytännöistä ei noussut myöskään esiin sellaisia perusteluja, joiden nojalla joidenkin pankkien kategorisesti edellyttämälle edunvalvojan kirjalliselle suostumukselle päämiehen verkko-pankkkitunnuksia koskevaan sopimukseen olisi löydettävissä lainsäädännöstä johdettavia perusteita.

Tosiasiassa menettelyt, joissa pankki edellyttää sekä edunvalvojan että päämiehen yhdessä allekirjoittavan päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen, tai menettelyt, joissa pankki edellyttää edunvalvojan erillistä kirjallista suostumusta

sopimukseen, ovat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan rinnastettavissa tilanteeseen, jossa edunvalvonnassa olevan asiakkaan toimintakelpoisuutta olisi tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu holhoustoimilain 18.1 §:n 1-kohdan mukaisesti siten, että hän voi tehdä oikeustoimia ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa.

Riippumatta siitä, että lainsäädäntö ei anna tukea kategoriselle edunvalvojan allekirjoituksen tai suostumuksen edellyttämiselle edunvalvonnassa olevan asiakkaan verkkopankkitunnuksia koskevaan sopimukseen, Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan pankkien on voitava käyttää sopimuksen solmimisessa ja edunvalvojan näkemyksen pyytämässä tapauskohtaista harkintaa.

Edunvalvontamääräys itsessään edellyttää, että henkilön toimintakelpoisuus on alentunut siinä määrin, että henkilö on itse kykenemätön valvomaan etuaan taikka huolehtimaan itseään taikka varallisuuttaan koskevista asioista. Vaikka edunvalvonnassa olevan pankin asiakkaan toimintakelpoisuutta ei olisikaan tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu, voi asiakkaan ymmärryskyky esimerkiksi sairauden vuoksi olla alentunut siinä määrin, ettei hän kykene riittävässä määrin ymmärtämään tehtävien oikeustoimien merkitystä.

Tieto asiakkaan edunvalvontamääräyksestä voi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan asettaa tapauksesta riippuen pankille jopa normaalia korostetumman velvollisuuden arvioida asiakkaan tosiasiallinen oikeustoimikelpoisuus sopimusta solmittaessa sekä asiakkaan kyky ymmärtää ja sitoutua verkkopankkitunnuksia koskeviin sopimusehtoihin ja vastuisiin. Sopimus verkkopankkitunnuksista on toistaiseksi voimassa oleva, tyypillisesti pitkäkestoinen sopimus. Maksupalvelulain 53 §:n mukaan verkkopankkitunnusten haltijan on käytettävä maksuvälinettä sen myöntämistä ja käyttöä koskevien ehtojen mukaisesti ja erityisesti hänen on kohtuullisin toimenpitein huolehdittava verkkopankkitunnuksista ja niihin liittyvistä henkilökohtaisista turvatunnuksista. Palveluntarjoajan on osaltaan varmistettava, että muilla kuin maksuvälineen haltijalla ei ole pääsyä maksuvälineeseen liittyviin henkilökohtaisiin turvatunnuksiin. Maksupalvelulain ohella myös tunnistuslaki asettaa edellytyksiä verkkopankkitunnuksien myöntämiselle. Pankkien sopimusehdot tyypillisesti edellyttävät lainsäädännön edellytysten mukaisesti, että tunnukset ovat asiakkaan henkilökohtaiset, eikä niitä saa luovuttaa käyttöön kolmansille.

Jos pankilla on aihetta epäillä asiakkaan tosiasiallista oikeustoimikelpoisuutta tai kykyä käyttää verkkopankkitunnuksia lainsäädännön ja sopimusehtojen edellyttämällä tavalla, pankin voi olla perusteltua kuulla asiassa myös edunvalvojan näkemystä ennen sopimuksen solmimista. Pankin toimihenkilön mahdollisuus arvioida asiakkaan tosiasiallista oikeustoimikelpoisuutta ja kykyä käyttää tunnuksia lainsäädännön ja pankin sopimusehtojen edellyttämällä

tavalla voi olla yksittäisen asiakaskohtaamisen perusteella hyvin rajallinen. Pankin yhdessä asiakkaan ja tämän edunvalvojan kanssa tekemä harkinta asiakkaan pankkiasioinnin järjestämisestä voi useimmiten johtaa myös asiakkaan edun kannalta parhaaseen lopputulokseen.

Tunnusten henkilökohtaisuudesta johtuen pankin on luovutettava verkkopankkitunnukset asiakkaalle itselleen. Jos pankki luovuttaa tunnukset edunvalvojalle, menettely ei Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan täysin vastaa lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

D) Verkkopankkitunnusten väliaikainen sulkeminen edunvalvontamääräyksen jälkeen

Valtaosalla suomalaisista on käytössään verkkopankkitunnukset. Pankit ovat Finanssivalvonnalle antamissaan selvityksissä kertoneet, että pääsääntöisesti pankit sulkevat asiakkaan verkkopankkitunnukset väliaikaisesti sen jälkeen, kun ne saavat tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä.

Useimmat pankit perustelevat verkkopankkitunnusten väliaikaista sulkemista tunnusten luonteella tilinkäyttövälineenä ja holhoustoimilain 31 §:n säännöksillä. Holhoustoimilain 31.1 §:n mukaan päämiehen saatavista määrääminen kuuluu edunvalvojan yksinomaiseen kelpoisuuteen, vaikka päämies olisikin täysivaltainen. Saatavia ovat myös päämiehen pankkitileillä olevat varat. Jotta pankkitilillä olevat varat kuuluisivat päämiehen määräysvallan piiriin, se edellyttää, että edunvalvoja on ilmoittanut asiasta luottolaitokselle holhoustoimilain 31.2 §:n mukaisesti.

Finanssivalvonnan arvio

Finanssivalvonta toteaa näkemyksensä, että pankin oikeus sulkea asiakkaan käytössä olevat verkkopankkitunnukset sen jälkeen, kun pankki on saanut tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä, on lainsäädännön perusteella tulkinnanvarainen.

Maksupalvelulain 57 § säätää ne perusteet, joiden johdosta pankilla on oikeus sulkea maksuvälineenä toimivat verkkopankkitunnukset. Lainkohdassa asiakkaan edunvalvontamääräystä ei mainita sulkemiseen oikeuttavien perusteiden joukossa. Maksupalvelulaki on pankin ja asiakkaan välisessä sopimussuhteessa pakottavaa lainsäädäntöä, eikä siitä saa sopimuksin poiketa kuluttaja-asiakkaan vahingoksi.

Maksupalvelulain ohella toinen verkkopankkitunnusten sulkemisoikeutta sääntelevä laki on tunnistuslaki. Myöskään tunnistuslaki ei anna tunnistusvälineen myöntäjälle nimenomaista oikeutusta sulkea tunnistusvälineitä oma-aloitteisesti yksin sillä perusteella, että tunnistusvälineen haltijalle on määrätty edunvalvoja.

Pankki voi kuitenkin sekä maksupalvelulain että tunnistuslain nojalla sulkea verkkopankkitunnukset, jos pankilla on syytä epäillä, että verkkopankkitunnuksia käyttää joku muu kuin niiden oikea haltija tai jos pankilla on syytä epäillä, että verkkopankkitunnusten käytön turvallisuus on muuten vaarantunut.

Holhoustoimilaki ei ota nimenomaisesti kantaa siihen, miten edunvalvontaan määrätyn henkilön käytössä olevia verkkopankkitunnuksia tulisi kohdella sen jälkeen, kun pankki saa tiedon asiakkaalle määrätystä edunvalvojasta. Holhoustoimilain 31 §:n perusteella on selvää, että edunvalvontaan määrätyn asiakkaan luottolaitoksessa olevista tileistä määrääminen kuuluu edunvalvojan yksinomaiseen kelpoisuuteen. Laki ei kuitenkaan ota kantaa siihen, tuleeko pankin sulkea asiakkaan tilin-käyttövälineet ja estää asiakkaan tilinkäyttöoikeudet välittömästi sen jälkeen, kun pankki on saanut tiedon asiakkaalle määrätystä edunvalvojasta, vai voiko pankki odottaa, että edunvalvoja ottaa yhteyttä pankkiin ja ilmoittaa holhoustoimilain 31.2 §:n mukaisesti pankille siitä, kuka tai ketkä päämiehen tileillä olevia varoja saavat käyttää.

Jos pankkien menettely verkkopankkitunnusten väliaikaisen sulkemisen osalta koetaan edunvalvonnasta vastaavien tahojen tai asiakkaiden näkökulmasta ongelmallisena, pankkien menettelyjen oikeutusperustetta voi olla syytä selvittää enemmän.

E) Edunvalvojan henkilöä koskevien tietojen ja henkilöllisyyden todentamisasiakirjojen tallentaminen pankin järjestelmiin

Yleiset edunvalvojat ovat kokeneet ongelmallisena pankkien käytännöt edunvalvojaa koskevien tietojen keräämisessä ja tallentamisessa.

Ongelma liittyy rahanpesulain 3 luvun 2 §:n 3 momentissa säädettyyn velvoitteeseen tunnistaa ja todentaa asiakkaan edustaja sekä 3 §:n 2 momentin velvoitteeseen säilyttää tiedot asiakkaan edustajan nimestä, syntymäajasta ja henkilötunnuksesta sekä henkilöllisyyden todentamisessa käytetyn asiakirjan nimi, asiakirjan numero tai muu tunnistetieto ja myöntäjä taikka kopio asiakirjasta tai jos asiakas on etätunnistettu, tiedot todentamisessa käytetystä menettelystä tai lähteistä. Edustajalla tarkoitetaan rahanpesulaissa tahoja, joka toimii asiakkaan lukuun suhteessa ilmoitusvelvolliseen.

Finanssivalvonta vastaanotti 25.2.2019 Länsi-Uudenmaan edunvalvontatoimistolta selvityspyynnön yleisten edunvalvojien tietojen keräämistä ja säilyttämistä koskevista pankkien menettelyistä. Selvityspyynnön oli allekirjoittanut joukko yleisiä edunvalvoja eri puolilta Suomea. Selvityspyynnössä todettiin, että pankkien käytänteet yleisistä edunvalvojista kerättävien tietojen suhteen vaihtelevat suuresti, ja toisinaan tietojen käsittelyyn liittyvät käytänteet pankissa jopa vaarantavat edunvalvontaviranomaisten turvallisuuden.

Yleiset edunvalvojat kyseenalaistavat tarpeen tallentaa yleisen edunvalvojan henkilötunnus pankin järjestelmään. Erityisen huolestuttavana pidettiin sitä, että yleisten edunvalvojien henkilökohtaisia tietoja, kuten osoitteita ja puhelinnumeroita, on päätynyt pankkien järjestelmiin.

Selvityspyynnön johdosta järjestettiin 3.5.2019 tapaaminen, jossa läsnä olivat edustajat Finanssivalvonnasta, valtiovarainministeriöstä, Länsi-Uudenmaan edunvalvontatoimistosta sekä Lakimiesliitosta. Tapaamiseen osallistuneet olivat yhtä mieltä siitä, että rahanpesulain nojalla yleisiin edunvalvojiin sovellettaviin menettelyihin liittyy ongelmia. Toisaalta todettiin myös, että rahanpesulaki antaa vähän liikkumavaraa edustajasta kerättävien tietojen suhteen ja että asian ratkaiseminen voi edellyttää sääntelymuutoksia. Finanssivalvonta lupasi ottaa esille nostetut seikat mahdollisuuksien mukaan huomioon valvonnassaan.

Finanssivalvonnan arvio

Finanssivalvonta toteaa, että rahanpesulain edustajaa koskevan sääntelyn soveltaminen yleisiin edunvalvojiin on ongelmallista ottaen huomioon lukuisat edellä mainitussa Länsi-uudenmaan edunvalvontatoimiston selvityspyynnössä esitetyt näkökulmat. Rahanpesulain edustajaa koskeva sääntely on laadittu ensisijaisesti silmällä pitäen niitä tilanteita, joissa luonnollinen henkilö toimii yhteisön edustajana suhteessa ilmoitusvelvolliseen. Tämän lisäksi sääntely soveltuu hyvin niihin tilanteisiin, joissa yksittäisen liiketoimen tekee asiakkaan valtuuttama edustaja, jolloin edustajan henkilöllisyyden todentamiseksi hankitut tiedot säilytetään yksittäistä liiketoimea koskevien tietojen yhteydessä.

Osa pankeista vetosi yleisiä edunvalvojia koskevien menettelyjensä osalta rahanpesulain 3 luvun 8 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen noudattaa rahanpesulain 2–4 ja 6 §:ää sovellettaessa yksinkertaistettua menettelyä asiakkaan tuntemiseksi. Menettely on kuitenkin mahdollinen vain, jos ilmoitusvelvollinen arvioi riskiarvionsa perusteella, että asiakassuhteeseen tai yksittäiseen liiketoimeen liittyy vähäinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski.

On tulkinnanvaraista, voiko yksinkertaistettua tuntemismenettelyä noudattaa tilanteissa, joissa asiakkaan edustajaan (ei siis asiakassuhteeseen) liittyy vähäinen riski. Tulkinnanvaraista on myös se, mahdollistaako edes yksinkertainen menettely asiakkaan edustajan henkilöllisyyden todentamatta jättämisen ja todentamista koskevien tietojen säilyttämättä jättämisen.

Finanssivalvonta toteaa, että yleisten edunvalvojien henkilöä koskevien tietojen keräämistä ja tallentamista koskevaa asiaa ei voida ratkaista yksin rahanpesulain asiakkaan tuntemista koskevia säännöksiä tulkitsemalla.

Rahanpesulaki ottaa nykyisellään heikosti huomioon julkishallintoa ja viranomaistoimintaa koskevat erityispiirteet ja tämä koskee myös julkisten edunvalvojien tilannetta.

Sopivia toimintamalleja tulisi selvittää yhteistyössä eri viranomaisten sekä pankkisektorin kanssa.

Finanssivalvonta katsoo, että julkiseen sektoriin ja viranomaisiin liittyviä erityispiirteitä tulisi paremmin pyrkiä ottamaan huomioon rahanpesulaissa tai rahanpesulain 3 luvun 8 §:n 2 momentin tarkoittamassa valtioneuvoston asetuksessa asiakkaista, tuotteista, palveluista, maksuliikenteestä, toimitustavasta tai maantieteellisistä riskitekijöistä, joihin voi liittyä vähäinen rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski, ja näissä tilanteissa noudatettavista menettelyistä.

F) Yhteenveto Finanssivalvonnan arviosta

Kaikki selvityksessä mukana olleet pankit ovat ilmoittaneet, että asiakkaan edunvalvontamääräys ei ole peruste kieltäytyä verkkopankkitunnusten myöntämisestä asiakkaalle. Tästä lähtökohdasta katsoen edunvalvonnassa olevien asiakkaiden mahdollisuus saada käyttönsä verkkopankkitunnukset näyttää Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan toteutuvan asianmukaisesti.

Pankkien menettelytavat edunvalvonnassa olevien asiakkaiden verkkopankkitunnuksia koskevien sopimusten solmimisessa kuitenkin vaihtelevat melko paljon. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että pankkien edunvalvojilta edellyttämille sitoumuksille päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen solmimiseen ei ole ainakaan kaikilta osin löydettävissä lainsäädännöllistä tukea. Finanssivalvonnan arvion mukaan pankeilla voi kuitenkin olla tapauskohtaisesti perusteltuja tarpeita kuulla myös asiakkaan edunvalvojaa ennen kuin pankki myöntää verkkopankkitunnukset edunvalvonnassa olevalle asiakkaalle.

Asiassa on noussut edunvalvojien puolelta toive, että pankit yhtenäistäisivät käytäntöjään edunvalvonnassa olevien asiakkaiden pankkiasioinnin hoitamisessa. Vaikka Finanssivalvonta pitää yleisten edunvalvojien toivetta ymmärrettävänä, Finanssivalvonta kuitenkin toteaa, että pankeilla on oikeus itsenäisesti omista liiketoimintalähtökohdistaan valita tarjoamansa asiointikanavat ja päättää erilaisten sopimusten solmimisessa käyttämänsä menettelytavat. Tarjotuilla asiointikanavilla tai menettelyillä ei kuitenkaan saa perusteettomasti hankaloittaa erilaisten asiakasryhmien mahdollisuutta pankkiasiointiin tai saattaa eri asiakasryhmiä perusteettomasti erilaiseen asemaan.

Pankkien Finanssivalvonnalle toimittamista vastauksista käy ilmi, että osa pankeista on jo nykyisin edunvalvojen asiointiin helpottamiseksi keskittänyt edunvalvojen asiointia eri konttoreiden sijaan yhteen paikkaan. Finanssivalvonta kannustaa pankkeja ja edunvalvoja jatkamaan vuoropuhelua keskenään, jotta asiointikanavien ja menettelytapojen osalta löydettäisiin mahdollisimman hyvin kaikkien osapuolten tarpeita tyydyttäviä ratkaisuja.

Viranomaisten kesken tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, miten yleisten edunvalvojen erityisasema voitaisiin huomioida oikeasuhtaisella tavalla rahanpesulakia sovellettaessa. Kuten edellä todettiin, asian ratkaiseminen voi edellyttää lainsäädäntötoimia.

3.3.1.5 Finanssivalvonnan toimenpiteet verkkopankkitunnusten ja muiden peruspankkipalveluihin sisältyvien palvelujen saatavuuden valvonnassa

Oikeusasiamies on pyytänyt Finanssivalvontaa myös selvittämään, mihin toimenpiteisiin Finanssivalvonta mahdollisesti on kuluneiden kolmen vuoden aikana ryhtynyt esillä olevassa asiassa².

Finanssivalvonnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu velvollisuus seurata ja arvioida peruspankkipalvelujen saatavuutta ja niiden hinnoittelua (Laki Finanssivalvonnasta (878/2008) 3 §.). Keskeinen työkalu peruspankkipalveluiden saatavuuden seuraamisessa on Finanssivalvonnan vuosittain laatima selvitys peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta.³

Osana tekemäänsä peruspankkipalveluselvitystä Finanssivalvonta käy läpi vastaanottamiaan peruspankkipalvelujen saatavuuteen liittyviä asiakkaiden ilmoituksia sekä pyytää tietoja asiakkaiden kohtaamista ongelmista peruspankkipalveluiden saatavuudessa myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolta sekä Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEltä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEn Finanssivalvonnalle toimittamissa tiedoissa edunvalvonnassa olevien henkilöiden kohtaamat ongelmat verkkopankkitunnusten saamisessa eivät ole nousseet esiin. Finanssivalvontaan on vuoden 2017 alun jälkeen saapunut vain yksittäisiä yhteydenottoja, jotka ovat liittyneet verkkopankkitunnuksiin tai muuten edunvalvonnassa olevien asiakkaiden mahdollisuuteen asioida pankin sähköisissä palveluissa.

² Viitattu kolmen vuoden ajanjako liittyy luottolaitoslain peruspankkipalvelua koskevien säännösten uudistamiseen. Pankkien velvollisuus tarjota vahva sähköinen tunnistuspalvelu osana peruspankkipalvelua astui voimaan 1.1.2017.

³ Peruspankkipalveluselvitysten johtopäätökset on julkaistu Finanssivalvonnan verkkosivuilla: <https://www.finanssivalvonta.fi/kuluttajansuoja/kysymyksiä-ja-vastauksia/pankkipalvelut/peruspankkipalvelut/fivan-selvitykset-peruspankkipalveluista/>

Näistä yhteydenotoista merkittävin osa on koskenut edunvalvojan oikeutta käyttää päämiehensä henkilökohtaisia verkkopankkitunnuksia, ei niinkään päämiehen oikeutta saada verkkopankkitunnukset omaan käyttöönsä.

Asiakasyhteydenottoihin antamissaan vastauksissa Finanssivalvonta on kertonut asiakkaille peruspankkipalveluiden sisällöstä ja tarvittaessa asiakkaita on neuvottu tekemään pankille kirjallinen reklamaatio, mikäli pankki kieltäytyy peruspankkipalveluihin sisältyvien palvelujen tarjoamisesta asiakkaalle ilman pätevää lakiin perustuvaa syytä. Yksittäisen tapauksen luonteesta riippuen Finanssivalvonta on ohjeistanut asiakkaita ottamaan uudestaan yhteyttä Finanssivalvontaan tai vaihto-ehtoisesti Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEen, jos ongelma pankin kanssa ei ratkeaisi annettujen neuvojen avulla. Finanssivalvonnan tiedossa ei ole tapauksia, joissa asiakkaat olisivat kohdanneet ongelmia pankin kanssa Finanssivalvonnalta saamiensa neuvojen jälkeen.

Finanssivalvonnalla tähän asti käytettävissä olleiden tietojen valossa pankkien menettelytavat verkkopankkitunnusten myöntämisessä edunvalvonnassa oleville asiakkaille eivät ole näyttäneet niin laajassa mittakaavassa ongelmallisina, että Finanssivalvonta olisi katsonut aiheelliseksi kohdistaa pankkien menettelytapojen valvontaan erityisiä oma-aloitteisia valvontatoimia kuluneen kolmen vuoden aikana.

Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyynnön myötä Finanssivalvonta on nyt saanut lisää tietoa edunvalvonnassa olevien pankkiasiakkaiden ja heidän edunvalvojien kohtaamista haasteista verkkopankkitunnusten saamisessa ja pankkien sopimuskäytännöissä. Saamiensa tietojen nojalla Finanssivalvonta katsoo aiheelliseksi muistuttaa pankkeja niiden velvollisuudesta tarjota peruspankkipalvelut, mukaan luettuna verkkopankkitunnukset, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi myös edunvalvonnassa oleville henkilöille.

3.4 Valtiovarainministeriön lausunto

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) astui voimaan 1.4.2019. Laki sisältää saavutettavuusdirektiivistä tulevat vaatimukset ja sääntelyä viranomaisten digitaalisten palvelujen tarjoamiseen. Digipalvelulain 6 §:ssä säädetään siitä, että mikäli palvelun käyttäjä on tunnistettava, tulee käyttää hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua. Digipalvelulaki ei sido tunnistusmenetelmää pelkästään pankkitunnuksiin.

Digipalvelulain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Säännöksen tarkoituksena on ohjata viranomaisia sähköisen tunnistamisen käytössä sekä yhdenmukaistaa tunnistamiseen liittyvät perusteet ja menettelyt. Säännös ohjaa viranomaista arvioimaan, milloin palvelun käyttäjä on tarpeellista tunnistaa käyttöoikeuksien selvittämiseksi ja varmistamiseksi sekä tilanteissa, joissa palvelussa voi tehdä toimia, joihin voi liittyä hallinnon asiakkaalle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia hänen etuihinsa, oikeuksiinsa tai velvollisuuksiinsa. Säännöksen tarkoituksena on korostaa sitä, että kaikkiin digitaalisiin palveluihin ja kaikissa asiointitilanteissa palvelun käyttäjää ei tarvitse tunnistaa aktiivisesti jollakin erityisellä tunnistus- tai kirjautumismenettelyllä, vaan tunnistamistarve on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin palvelun ja siinä olevien toiminnallisuuksien luonteen perusteella.

Peruspankkipalveluista säädetään luottolaitoslain (610/2014) 15 luvussa. Peruspankkipalveluihin sisältyy yhtenä elementtinä vahva sähköinen tunnistaminen. Kyseisessä laissa asetetaan maksupalveluita tarjoaville talletuspankeille velvollisuus tarjota vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti kaikille asiakkailleen.

Lain esitöiden mukaan nyky-yhteiskunnassa toimimiseksi on oleellista kyetä tunnistautumaan vahvalla sähköisellä tunnisteella myös muutoin kuin käytettäessä maksupalveluita ja että vain luottolaitosten tarjoamat vahvan sähköisen tunnistautumisen palvelut ovat riittävän kattavat. Pankeilla on myös ollut erilaisia käytänteitä muun muassa verkkopankkitunnusten myöntämisessä.

Yhtenä esimerkkinä käytettiin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua (2617/2/13) vuodelta 2014, jonka mukaan pankkien käytännöt vaihtelevat suuresti sen osalta, annetaanko edunvalvonnan alla olevalle henkilölle verkkopankkitunnuksia.

Yllä mainituin perustein luotiin luottolaitoslain peruspankkipalvelusäännöksiin vahva oikeus vahvojen sähköisten tunnisteiden saamiselle. Kyseisen palvelun tarjonnasta voisi kieltäytyä vain lakiin perustuvien objektiivisten syiden vuoksi. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi, jos muualla laissa asetetaan vaatimuksia vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiselle (muun muassa henkilötunnus, väestötietojärjestelmämerkintä).

Lainsäädäntö on siten selkeää, luottolaitokset voivat kieltäytyä vahvojen sähköisten tunnisteiden myöntämisestä vain, jos niillä on objektiivinen lakiperusta. Tämän enempää ei lainsäädännön keinoin voida edistää asiakkaiden oikeutta peruspankkipalveluihin, mukaan lukien vahvat sähköiset tunnisteet. Finanssivalvonnan toimivaltaisena viranomaisena tulisi valvonnallisoin keinoin pyrkiä siihen, että asiakkaiden oikeudet toteutuvat myös käytännössä lainsäädännön tarkoittamalla tavalla.

4 RATKAISU

4.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Pankkitoimintaa ja digitaalisia palveluita koskevan sääntelyn osalta viittaa Finanssivalvonnan ja valtiovarainministeriön lausuntoihin (ks. 3.3.1.4 ja 3.4).

Pankkitoiminnan näkökulmasta katson aiheelliseksi nostaa esiin myös **yhdenvertaisuuslain**, jota lain 2 §:n 1 momentin mukaan sovelletaan myös yksityisessä toiminnassa. Lain 4 §:n 4 momentin mukaan tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan tässä laissa sitä, joka am-mattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Lain 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta. Ketään ei 1 momentin mukaan saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Lain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Viimeksi mainittua säännöstä ei kuitenkaan sovelleta muun muassa silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Holhustoimilain 14 §:n mukaan edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemaasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä.

Päämiehen ja edunvalvojan rinnakkainen kelpoisuus oikeustoimien tekemiseen tarkoittaa perimmältään sitä, että kumpikin voi tahoillaan tehdä päteviä sitoumuksia sikäli kuin päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Säännös mahdollistaa siten myös ristiriitaiset oikeustoimet. Jos edunvalvoja katsoo täysivaltaisen päämiehen käyttävän vahingollisella tavalla kelpoisuuttaan tehdä itsenäisesti oikeustoimia, hänen tulee saattaa asia toimintakelpoisuuden rajoittamisena käräjäoikeuden arvioitavaksi. Toimintakelpoisuuden rajoittamisesta säädetään erikseen holhustoimilain 3 luvussa. Laissa ei ole rajoitettu niiden oikeustointen piiriä, joita rajoitus voi koskea. Yleensä rajoittaminen tulee ajankohtaiseksi esimerkiksi silloin, kun päämies pyrkii aktiivisesti ja vastoin etujaan muuttamaan taloudellista asemaansa luovuttamalla omaisuuttaan, ottamalla velkaa tai sitoutumalla vastuuseen toisen ve-lastasta (HE 146/1998 vp, s. 34–35 ja 36–37).

Myös edunvalvonnassa olevilla päämiehillä on lähtökohtaisesti luottolaitoslain mukainen oikeus peruspankkipalveluihin, joskin edunvalvonnan erityispiirre on toisaalta se, että holhustoimilain 31 §:n 1 momentin mukaan saatava, joka kuuluu edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen, voidaan suorittaa vain edunvalvojalle tai hänen osoittamalleen päämiehen tilille, ja jos päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee saman pykälän 2 momentin mukaan ilmoittaa laitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja.

Kyseisen pykälän perusteluiden mukaan edunvalvojalla on yksinomainen kelpoisuus edustaa velkojaa suorituksen vastaanottamisessa, jos saatava kuuluu edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen. Säännöstä sovelletaan siitä riippumatta, onko päämies täysivaltaisen vai onko hänen toimintakelpoisuuttaan rajoitettu. Sen tarkoituksena on varjella päämiehen omaisuutta hukkaantumiselta. Hukkaantumisen vaara olisi käsillä, jos saatava voitaisiin edunvalvojan tietämättä suorittaa suoraan päämiehelle. Selostettu säännös ei aseta estettä sille, että edunvalvoja valtuuttaa päämiehensä vastaanottamaan suorituksen. Pankkitilin kuullessa edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen vain edunvalvoja tai hänen valtuuttamansa henkilö voi nostaa varoja tililtä. Useassa

tapauksessa on hallituksen esityksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaista, että osa päämiehen varoista pidetään tilillä, josta päämies voi vapaasti tehdä nostoja. Jotta oikeudesta nostaa varoja ei syntyisi epäselvyyksiä, pykälän 2 momenttiin on otettu säännös siitä, että edunvalvojan tulee näissä tapauksissa ilmoittaa luottolaitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja (HE 146/1998 vp, s. 44).

4.2 Yhteenveto asiassa kuultujen viranomaisten arvioista

Asian arvioimiseksi olen hankkinut selvitystä ja lausuntoja yleisen edunvalvonnan toimijoilta (valtion edunvalvontatoimistot ja yleisen edunvalvonnan palveluntuottajat), holhous- ja edunvalvontalainsäädännöstä ja yleisen edunvalvonnan ohjaamisesta ja kehittämisestä vastaavalta oikeusministeriöltä, yleisiä edunvalvoja valvoilta holhousviranomaisilta, pankkien toimintaa valvovalta Finanssivalvonnalta sekä sähköisen asioinnin ja tietoturvallisuuden yleisiä perusteita ohjaavalta ja pankkisektorin sääntelystä osaltaan vastaavalta valtiovarainministeriöltä.

Silloisen **Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön** lausunnon mukaan tarkastelussa oleva kysymyksenasettelu on ollut maistraattien valvontatoiminnassa esillä hyvin vähän.

Valtiovarainministeriön mukaan lainsäädäntö on selkeää, luottolaitokset voivat kieltäytyä vahvojen sähköisten tunnisteiden myöntämisestä vain, jos niillä on objektiivinen lakiperusta. Tämän enempää ei lainsäädännön keinoin voida edistää asiakkaiden oikeutta peruspankkipalveluihin, mukaan lukien vahvat sähköiset tunnisteet. Finanssivalvonnan toimivaltaisena viranomaisena tulisi ministeriön mukaan valvonnallisin keinoin pyrkiä siihen, että asiakkaiden oikeuden toteutuvat myös käytännössä lainsäädännön tarkoittamalla tavalla.

Oikeusministeriön toimittaman aineiston perusteella yleiset edunvalvojat toimivat niin, että ne päämiehet, jotka tarvitsevat ja haluavat käyttää sähköisiä tunnistuspalveluja, saivat ne käyttöönsä, ja kokonaisvaikutelma nykytilanteesta on oikeusministeriön mukaan, että periaatteessa ne päämiehet, jotka haluavat ja tarvitsevat sähköisen tunnistusvälineen, voivat sen saada. Selvityksen perusteella monet yleiset edunvalvojat ovat tehneet paljon työtä turvatakseen päämiestensä oikeudet sähköisiin tunnistusvälineisiin ja käyneet keskustelua pankkien kanssa saadakseen toimivat käytännöt. Oikeusministeriössä toimiva yleisen edunvalvonnan kehittämissyöryhmä on osaltaan etsinyt keinoja siihen, että käytännöt pankkien kanssa saataisiin yhdenmukaisemmiksi ja päämiesten lailliset oikeudet turvattua.

Oikeusministeriön lausunnon perusteella sähköisten tunnistusvälineiden käyttö on yleistynyt vuosi vuodelta ja päämiehissä on enenevässä määrin niitä, jotka ovat jo ennen edunvalvontaa tottuneet käyttämään sähköisiä tunnistusvälineitä, joskaan läheskään kaikki päämiehet eivät edelleenkään käytä sähköisiä palveluita vaan tarve niihin vaihtelee. Yleisin tunnistusväline on pankkien verkkopankkitunnukset, kun taas mobiilivarmenteen käyttö on ollut vähäisempää eikä se korvaa pankkien verkkopankkitunnuksia.

Oikeusministeriö toi lausunnossaan esiin useita yleisessä edunvalvonnassa ongelmallisiksi koettuja asioita pankkien toiminnassa verkko-pankkitunnusten myöntäjinä: 1) pankkien menettelyt ovat vaikeuttaneet verkkopankkitunnusten hankkimista, 2) pankkien käytännöt vaikeuttavat tunnusten saamista ja päämiehen asiointia, 3) pankkien käytännöt ovat hyvin vaihtelevat ja vaihtelua saattaa olla alueittain samankin pankkiryhmän sisällä, 4) yleisille edunvalvojille asetetaan monenlaisia ehtoja ja vaatimuksia tunnusten saamiseksi päämiehelle, 5) päämiehen pankkiasiointi on siirretty monissa tapauksissa toiseen pankkiin sen vuoksi, että päämies ei ole voinut saada verkkopankki-tunnuksia, 6) huolestuttavana on pidetty käytäntöä, jossa yleisten edunvalvojien henkilötietoja yhdistetään päämiehen tietoihin, ja 7) pankit eivät tunne yleistä edunvalvontaa eivätkä päämiehen oikeus-toimikelpoisuutta.

Edellä todetun vuoksi pyysin Finanssivalvontaa 1) selvittämään pankkiryhmien käytännöt verkkopankkitunnusten myöntämisessä yleisessä edunvalvonnassa oleville päämiehille, 2) arvioimaan pankeilta saadun selvityksen ja oikeusministeriön minulle toimittaman aineiston perusteella pankkien verkkopankkitunnusten myöntämiskäytäntöjen laillisuuden ja 3) selvittämään, mihin toimenpiteisiin Finanssivalvonta mahdollisesti oli ryhtynyt esillä olevassa asiassa.

Finanssivalvonnan lausunnossa todetaan tiivistäen muun muassa seuraavaa.

Finanssivalvonnan mukaan asiakkaan edunvalvontamääräystä, etenkin niissä tapauksissa, kun asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu, ei voida pitää sellaisena lakiin perustuvana objektiivisena syynä, johon vedoten pankki voisi kieltäytyä verkkopankkitunnusten antamisesta asiakkaan käyttöön. Finanssivalvonnan arvion mukaan edunvalvonnassa olevien asiakkaiden oikeus saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset vaikuttaa lähtökohtaisesti toteutuvan luottolaitoslain peruspankkipalvelusääntelyn edellyttämällä tavalla.

Lähtökohtaisesti edunvalvonnassa olevan asiakkaan mahdollisuus solmia sopimus verkkopankkitunnuksista määräytyy holhoustoimilain 14 §:n mukaisesti, eli asiakkaan tulisi voida tehdä sopimus verkkopankkitunnuksista itsenäisesti, jos asiakkaan omaa toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja asiakas kykenee ymmärtämään sopimuksen sisällön.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sellaisia menettelyjä, joissa pankki poikkeuksetta vaatii, että edunvalvoja allekirjoittaa päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen joko yksin tai yhdessä päämiehen kanssa. Lainsäädäntö ei anna tukea sille, että pankki voisi ehdottomana vaatimuksenaan edellyttää edunvalvojan allekirjoittavan päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevan sopimuksen joko yksin päämiehen puolesta tai yhdessä päämiehen kanssa, jos päämiehen omaa toimintakelpoisuutta ei ole miltei osin rajoitettu.

Verkkopankkitunnusten myöntämiskäytännöistä ei noussut myöskään esiin sellaisia perusteluja, joiden nojalla joidenkin pankkien kategorisesti edellyttämälle edunvalvojan kirjalliselle suostumukselle päämiehen verkkopankkitunnuksia koskevaan sopimukseen olisi löydettävissä lainsäädännöstä johdettavia perusteita.

Tosiasiasa edellä selostetut menettelyt ovat Finanssivalvonnan mukaan rinnastettavissa tilanteeseen, jossa edunvalvonnassa olevan asiakkaan toimintakelpoisuutta olisi tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu siten, että hän voi tehdä oikeustoimia ainoastaan yhdessä edunvalvojan kanssa.

Edellä todetusta huolimatta Finanssivalvonta on kuitenkin arvioinut, että pankkien on voitava käyttää sopimuksen solmimisessa ja edunvalvojan näkemyksen pyytämässä tapauskohtaista harkintaa, koska pankin toimihenkilön mahdollisuus arvioida asiakkaan tosiasiallista oikeustoimikelpoisuutta ja kykyä käyttää tunnuksia voi olla yksittäisen asiakaskohtaamisen perusteella hyvin rajallinen. Pankin yhdessä asiakkaan ja tämän edunvalvojan kanssa tekemä harkinta asiakkaan pankkiasioinnin järjestämisestä voi useimmiten johtaa myös asiakkaan edun kannalta parhaaseen lopputulokseen.

Edelleen Finanssivalvonta toteaa, että tunnusten henkilökohtaisuudesta johtuen pankin on luovutettava verkkopankkitunnukset asiakkaalle itselleen. Jos pankki luovuttaa tunnukset edunvalvojalle, menettely ei täysin vastaa lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Selvityspyyntöni myötä Finanssivalvonta on ilmoittanut saaneensa lisää tietoa edunvalvonnassa olevien pankkiasiakkaiden ja heidän edunvalvojien kohtaamista haasteista verkkopankkitunnusten saamisessa ja pankkien sopimuskäytännöissä.

Tämän vuoksi Finanssivalvonta on katsonut aiheelliseksi muistuttaa pankkeja niiden velvollisuudesta tarjota peruspankkipalvelut, mukaan luettuna verkkopankkitunnukset, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi myös edunvalvonnassa oleville henkilöille.

Finanssivalvonta on lausunnossaan nostanut esiin myös sääntelyyn liittyviä kysymyksiä.

Ensinnäkin Finanssivalvonta on nostanut esiin tulkinnanvaraisuuden, joka liittyy pankin oikeuteen sulkea asiakkaan käytössä olevat verkkopankkitunnukset sen jälkeen, kun pankki on saanut tiedon asiakkaan edunvalvontamääräyksestä (ks. edellä jakso 3.3.1.4, alakohta D). Finanssivalvonta konkretisoi tilannetta seuraavasti.

Maksupalvelulaisissa säädetään perusteista, joiden johdosta pankilla on oikeus sulkea maksuvälineenä toimivat verkkopankkitunnukset, eikä asiakkaan edunvalvontamääräystä mainita sulkemiseen oikeuttavien perusteiden joukossa. Myöskään tunnistuslaki ei anna tunnistusvälineen myöntäjälle nimenomaista oikeutusta sulkea tunnistusvälinettä oma-aloitteisesti yksin sillä perusteella, että tunnistusvälineen haltijalle on määrätty edunvalvoja. Pankki voi kuitenkin sekä maksupalvelulain että tunnistuslain nojalla sulkea verkkopankkitunnukset, jos pankilla on syytä epäillä, että verkkopankkitunnuksia käyttää joku muu kuin niiden oikea haltija tai jos pankilla on syytä epäillä, että verkkopankkitunnusten käytön turvallisuus on muuten vaarantunut. Holhoustoimilain perusteella taas edunvalvontaan määrätyn asiakkaan luottolaitoksessa olevista tileistä määrääminen kuuluu edunvalvojan yksinomaiseen kelpoisuuteen, mutta laki ei ota kantaa siihen, tuleeko pankin sulkea asiakkaan tilinkäyttövälineet ja estää asiakkaan tilinkäyttöoikeudet välittömästi sen jälkeen, kun pankki on saanut tiedon asiakkaalle määrätystä edunvalvojasta, vai voiko pankki odottaa, että edunvalvoja ottaa yhteyttä pankkiin ja ilmoittaa holhoustoimilain mukaisesti pankille siitä, kuka tai ketkä päämiehen tileillä olevia varoja saavat käyttää.

Jos pankkien menettely verkkopankkitunnusten väliaikaisen sulkemisen osalta koetaan edunvalvonnasta vastaavien tahojen tai asiakkaiden näkökulmasta ongelmallisena, pankkien menettelyjen oikeutusperustetta voi Finanssivalvonnan mukaan olla syytä selvittää enemmän.

Toiseksi Finanssivalvonta on nostanut esiin sen ongelmallisuuden, joka sen mielestä liittyy rahanpesulain (laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä) edustajaa koskevan sääntelyn soveltamiseen yleisiin edunvalvojiin (ks. edellä jakso 3.3.1.4, alakohta E).

Finanssivalvonnan mukaan ongelmallisuus johtuu siitä, että sääntely on laadittu ensisijaisesti silmällä pitäen niitä tilanteita, joissa luonnollinen henkilö toimii yhteisön edustajana suhteessa ilmoitusvelvolliseen. Sen sijaan rahanpesulaki ottaa Finanssivalvonnan mukaan nykyisellään heikosti huomioon julkishallintoa ja viranomaistoimintaa koskevat erityispiirteet, mikä koskee myös yleisten edunvalvojien tilannetta.

Finanssivalvonnan mukaan viranomaisten kesken tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, miten yleisten edunvalvojien erityisasema voitaisiin huomioida oikeasuhtaisella tavalla rahanpesulakia sovellettaessa, ja asian ratkaiseminen voi edellyttää lainsäädäntötoimia.

4.3 Arviointi

Holhustoimilaki lähtee päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta ja jopa edunvalvojan ja päämiehen ristiriitaisten oikeustoimienkin mahdollisuudesta edunvalvonnan aikana sekä ikään kuin vasta jälkikäteisestä puuttumisesta mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin, mikäli päämiehen toimintakelpoisuutta ei ole tuomioistuimen päätöksellä ennakoivasti rajoitettu.

Niiden päämiesten joukossa, joiden toimintakelpoisuutta ei ole lainkaan rajoitettu, ja joiden edunvalvonta on laadultaan lievintä, voi tosiasialliselta toiminta- ja ymmärryskyvyltään olla hyvin erilaisia päämiehiä. Edunvalvontajärjestelmän näkökulmasta asiat voivat tulla hyvin hoidetuiksi lievimmällä edunvalvonnan muodolla. Toisaalta oikeudellisesti täysivaltaisen päämiehen toimimismahdollisuus voi käytännössä kuitenkin olla holhustoimilain peruslähtökohtaa rajallisempi, jos palveluntarjoajat eivät kategorisesti ryhdy tekemään sopimuksia suoraan päämiehen kanssa tai ainakaan ilman edunvalvojan suostumusta. Kyse voi osaltaan olla siitä, että holhousjärjestelmää, sen lähtökohtia ja sen mahdollistamia erilaisia edunvalvonnan muotoja ei tunneta riittävästi, jolloin edunvalvontaan määrääminen jo itsessään voi näyttäytyä jonkinlaisena epävarmuustekijänä, joka vaikuttaa siihen, miten elinkeinonharjoittajat ryhtyvät oikeustoimiin suoraan päämiehen kanssa.

Vahva sähköinen tunnistuspalvelu (eli verkkopankkitunnukset) on sisällynyt 1.1.2017 alkaen niiden palveluiden joukkoon, joita talletuspankkien on tarjottava asiakkaille osana peruspankkipalveluja, jos pankki tarjoaa vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua myös muille asiakkailleen. Pankkien tarjoamat tunnistautumisvälineet ovat nykyisin yleisin tapa tunnistautua erilaisiin sähköisiin palveluihin. Peruspankkipalveluihin kuuluvien tunnistautumisvälineiden myöntämisellä on siten käytännössä olennainen merkitys myös sille, miten yleisessä edunvalvonnassa olevat henkilöt pääsevät osallisiksi yhteiskunnan digitalisoitumiskehityksestä.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn – jollaisena voidaan pitää esimerkiksi edunvalvontaan määrittämisestä – vuoksi eli kohdella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta vertailukelpoisessa tilanteessa (välitön syrjintä). Kyse on siitä, perustuuko erilainen kohtelu lakiin ja onko sillä muutoin hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia. Ja vaikka kohtelun oikeuttamisperusteista ei olisikaan säädetty, olennaista on se, onko kohtelulla perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia. Merkillepantavaa on, että syrjintä voi olla myös välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Edunvalvontaan määrittäminen ei voimassa olevan pankkien toimintaa koskevan erityissääntelyn perusteella sinänsä ole seikka, jolla itsessään voisi olla vaikutusta peruspankkipalveluiden myöntämiseen päämiehelle, vaan edunvalvonnassa olevia asiakkaita koskevat lähtökohtaisesti samat oikeudet ja velvoitteet tai rajoitukset kuin muitakin asiakkaita.

Pankkien käytännöissä on saamani selvityksen perusteella ollut sinänsä havaittavissa kategorisuutta siinä, että edunvalvonnassa oleva ei ole ilman edunvalvojan myötävaikutusta voinut saada verkkopankkitunnuksia, vaikkei hänen toimintakelpoisuuttaan olisikaan rajoitettu. Tästä näkökulmasta edunvalvontaan määrittäminen näyttäisi siten jo sinänsä tosiasiallisesti muodostaneen vähintäänkin eräänlaisia lisävarmistustoimia edellyttävän kynnyksen tunnusten saamiselle.

Toisaalta edunvalvonnassa olevien päämiesten aseman erityispiirre muihin pankkien asiakkaisiin nähden on nimenomaan siinä, että holhoustoimilain 31 §:n mukaan saatava, joka kuuluu edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen, voidaan suorittaa vain edunvalvojalle tai hänen osoittamalleen päämiehen tilille, ja jos päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee ilmoittaa laitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja. Tämä sääntely, joka on riippumaton edunvalvonnan laadusta eli siitä, onko päämiehen toimintakelpoisuutta rajoitettu vai ei, antaa siten tukea sille, että päämiehen tilinkäyttöoikeus edellyttää pankkienkin näkökulmasta edunvalvojan aktiivisuutta ja myötävaikutusta. Edunvalvojien myötävaikutuksella tunnukset ovatkin käytettävissäni olleen aineiston perusteella sittemmin näyttäneet järjestyneen ja lopputuloksena on Finanssivalvonnan arvion mukaan ollut, että edunvalvonnassa olevien asiakkaiden oikeus saada käyttöönsä verkkopankkitunnukset vaikuttaa lähtökohtaisesti toteutuneen luottolaitoslain peruspankkipalvelusääntelyn edellyttämällä tavalla.

Koska oikeusasiamies ei voi arvioida pankkien toimintaa ja kun yhden-vertaisuuslain noudattamista valvovat ensi sijassa yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, joiden arvioitavaksi asia on yksittäistapauksessa mahdollista tarvittaessa saattaa, en arvioi asiaa enemmälti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Tässä asiassa on nähdäkseni varsin pitkälti – ja ehkä keskeisimmin – kyse erilaisten ja eri lähtökohdista lähtevien sääntelyiden mukaisista intresseistä ja niiden yhteensovittamisesta mutta myös näiden sääntelyiden puitteissa toimivien ymmärryksestä muun muassa siitä, mitä lainsäädäntö kulloinkin oikeuttaa ja mihin se velvoittaa.

Katson käytettävissäni olleen aineiston perusteella, että yleisesti ottaen yleiset edunvalvojat ovat käytettävissään olevin keinoin pyrkineet turvaamaan päämiehilleen peruspankkipalveluihin kuuluvat tunnistautumismuodot ja oikeusministeriö on pyrkinyt viestittämään ongelmista pankkien suuntaan ja löytämään päämiesten oikeudet turvaavia käytäntöjä. Finanssivalvonta puolestaan on asiaa tutkittaessa katsonut aiheelliseksi muistuttaa pankkeja niiden velvollisuudesta tarjota peruspankkipalvelut, mukaan luettuna verkkopankkitunnukset, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi myös edunvalvonnassa oleville henkilöille. Pidän viranomaisten toimia tässä asiassa asianmukaisina.

Finanssivalvonta on lausunnossaan nostanut esiin eräitä sääntelyynkin mahdollisesti liittyviä kysymyksiä (ks. edellä jakso 3.3.1.4, alakohdat D ja E). Tämän vuoksi pyydän vielä oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä osaltaan arvioimaan, edellyttääkö asia mahdollisesti vielä niiden toimivaltaan kuuluvaan sääntelyyn liittyviä toimenpiteitä vai ovatko Finanssivalvonnan esiin nostamat asiat voimassa olevan sääntelyn puitteissa ratkaistavissa muulla tavoin esimerkiksi valvonnan ja ohjauksen keinoin tai viranomaisten ja muiden asiaan osallisten yhteistoiminnalla.

Pyydän ministeriöitä ilmoittamaan minulle 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut vielä aihetta.

Lähetän päätökseni myös Finanssivalvonnalle ja Digi- ja väestötietovirastolle.