

7.3.2014

Dnro 2617/2/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄMIEHEN OIKEUS VERKKOPANKKITUNNUKSIIN

1 ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMINEN

Vuonna 2013 nostettiin kahdessa oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa esiin kysymys edunvalvonnassa olevan henkilön oikeudesta verkkopankkitunnuksiin.

Ensimmäisessä kantelussa kerrottiin edunvalvojan kieltäytyneen hankkimasta päämiehelleen verkkopankkitunnuksia. Kanteluun liitetyn yleisen edunvalvojan ilmoituksen mukaan pankkitunnuksia ei pääsääntöisesti myönnetä edunvalvonnassa oleville. Kantelija nosti esiin muun muassa mahdollisuuden tehdä kansalaisaloite tai kannattaa sellaista taikka asioida VR:n Veturi-kanta-asiakaspalvelussa ja saada tätä kautta halvempia matkalippuja. Toisessa kantelussa tuotiin lisäksi esiin mahdollisuus asioida Kansaneläkelaitoksen ja Kansallisen Terveysarkiston (KanTa) sivuilla. Kantelussa tuotiin myös esiin se, että sähköiseen reseptiin siirryttäessä potilaiden eriarvoisuus korostuu, jos he eivät pääse katsomaan omia reseptitietojaan.

Ensimmäisessä asiassa hankitun yleisen edunvalvojan selvityksen mukaan edunvalvojalla on holhoustoimilain 31 §:n 2 momentin nojalla oikeus evätä päämieheltä verkkopankkitunnukset. Säännöksen mukaan, jos päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee ilmoittaa laitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja. Edunvalvoja viittasi päämiehen taloudelliseen tilanteeseen ja suojelun tarpeeseen. Verkkopankkitunnusten antaminen päämiehelle vaikeuttaisi rahankäytön hallintaa. Myös vuositilin tekeminen olisi vaikeaa, jos päämiehelle annettaisiin verkkopankkitunnusten kautta kokonaisvaltainen käyttöoikeus kaikkeen pankkiasiointiin. Kyseisessä tapauksessa verkkopankkitunnuksia ei ollut annettu edes päämiehen omassa käytössä olevalle pankkitilille, koska tunnuksilla voidaan muun muassa hankkia pikavippejä ja tilata tavaroita laskulla. Edunvalvojan mukaan olisi olemassa vaara, että päämies saattaa taloudellisen asemansa vaaraan, jos hänellä olisi tunnuksia. Maistraatin mukaan edunvalvojan menettelyssä ei ilmennyt moitittavaa.

Tiedossani oli myös, että ainakin Pohjois-Suomen maistraatin Oulun yksikkö oli huhtikuussa 2013 ratkaissut samaa aihepiiriä koskevia kanteluita. Kummassakin tapauksessa edunvalvoja oli todennut yleisen linjauksen olevan, että pankkitunnuksia ei avata päämiehille, koska siitä aiheutuisi enemmän haittaa kuin hyötyä. Maistraatti taas oli kummassakin päätöksessään todennut, että pankkitunnusten saamista ei tule evätä pelkästään yleisen linjauksen perusteella. Tapauskohtaisen arvion perusteella maistraatilla ei kuitenkaan ollut kummassakaan tapauksessa huomautettavaa edunvalvojan toiminnasta.

Kaiken kaikkiaan verkkopankkitunnukset ovat yksi hyvin keskeinen tapa päästä moniin – myös tärkeisiin yhteiskunnan – palveluihin. Kanteluissa esiin nostettujen esimerkkien lisäksi

todettakoon, että muun muassa työnhaku valtiolle.fi-palvelun kautta edellyttää vahvaa tunnistautumista esimerkiksi pankkitunnuksilla.

Oikeusasiamiehen yleiseen edunvalvontaan kohdistaman laillisuusvalvonnan näkökulmasta kyseessä on nyt uusi kysymyksenasettelu. Tämän vuoksi olen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottanut asian laajemmin yleisenä kysymyksenä omasta aloitteestani tutkittavaksi.

2 SELVITYS

2.1 Johdanto

Pyysin oikeusministeriötä toimittamaan minulle ensinnäkin selvityksen niistä mahdollisista käytännöistä ja periaatteista, joita verkkopankkitunnusten hankkimisessa noudatetaan oikeusaputoimistojen yleisen edunvalvonnan yksiköissä ja yleisen edunvalvonnan palveluita ostopalvelusopimuksen nojalla tuottavissa tahoissa. Toiseksi pyysin ministeriötä antamaan lausunnon.

Huomiota tuli verkkopankkitunnusten yleisen merkityksen näkökulmasta kiinnittää erityisesti päämiehen mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa mahdollisimman tasaveroisena toimijana sellaisiin nähden, jotka eivät ole edunvalvonnassa, ja siihen, miten tämä lähtökohta on esillä olevassa asiayhteydessä sovitettavissa yhteen edunvalvonnan toisen lähtökohdan eli päämiehen suojaamisen tarpeen kanssa.

Lisäksi pyysin Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämyksikköä selvittämään, millaista asiaa koskevaa tulkintakäytäntöä maistraateissa mahdollisesti on olemassa, ja antamaan asiassa lausunnon.

Oikeusministeriö antoi 28.10.2013 päivätyn lausunnon dnro OM 84/03/2013, johon sisältyy erillinen yhteenveto oikeusaputoimistoista hankituista selvityksistä. Lähes kaikki oikeusaputoimistot selvittivät näkemyksiään ja niitä käytäntöjä, joita ne ja niille palveluja tuottavat tahot noudattavat verkkopankkitunnusten hankkimisessa päämiehille.

Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämyksikkö puolestaan antoi 4.10.2013 päivätyn lausunnon dnro ISAVI/2409/05.01.02.00/2013, johon sisältyy Manner-Suomen maistraateilta ja Ahvenanmaan valtionviraston maistraattiosastolta saatu selvitys.

Lisäksi tänne saapui suoraan kahdesta oikeusaputoimistosta asiaa koskevia kommentteja.

Asiakirjoista ilmenee seuraavaa.

2.2 Oikeusministeriön hankkima selvitys

2.2.1 Yleistä

Oikeusaputoimistoissa ei ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta yhteisiä kirjattuja periaatteita tai suosituksia verkkopankkitunnusten hankkimisesta päämiehille, vaan kukin edunvalvoja on päättänyt päämiestensä osalta tunnusten hankkimisesta.

Edunvalvontayksiköissä on kuitenkin kirjoittamattomia näkemyksiä siitä, miten lähtökohtaisesti toimitaan, ja kyselyn myötä asiasta on keskusteltu useimmissa yksiköissä ja käyty läpi yhteisiä

näkemyksiä.

Lähes kaikki oikeusaputoimistot ilmoittivat, että verkkopankkiasiointia haluavia päämiehiä on hyvin vähän, joten asia tulee esille vain harvoin. Nuoremmissa päämiehissä heitä on enemmän, ja he ovat käyttäneet verkkopankkia jo ennen edunvalvojan määräämistä. Mikäli verkkopankkiasiointi ei ole aiheuttanut päämiehelle taloudellisia ongelmia ennen edunvalvontaa, eivät edunvalvojat pääsääntöisesti ole estäneet asiainnin jatkumista edunvalvonnan alettua. Asiointi on voinut kuitenkin käydä mahdottomaksi pankin toimenpiteiden vuoksi.

Suurin osa (20) vastanneista toimistoista suhtautui myönteisesti siihen, että päämiehellä on käytössään verkkopankkitunnukset. Esimerkiksi Ylivieskan oikeusaputoimisto ilmoitti, että edunvalvonta on aina antanut suostumuksen tunnusten hankkimiseen ja muutenkin myötävaikuttanut asiaan. Varovaisen myönteisen kannan päämiesten verkkopankkiasiointiin ilmoitti kahdeksan toimistoa. Hyvinkään ja Kotkan oikeusaputoimistot ilmoittivat, että edunvalvojat suhtautuvat kielteisesti päämiesten pyyntöihin saada pankkitunnukset käyttöönsä. Ostopalvelun tuottajayksiköistä kuusi palveluntuottajaa ilmoitti, että tunnusten hankkimiseen ei anneta suostumusta. Useimmat näistä olivat pieniä kuntia, joilla on hoidettavana pieni määrä päämiehiä. Suuremmat palveluntuottajat ovat suhtautuneet myönteisesti pankkitunnusten hankkimiseen. Kaikki vastaajat ilmoittivat, että päämies ei voi edunvalvojan suostumuksella saada tunnuksia, joilla voisi käyttää edunvalvojan hallinnassa olevia pankkitilejä.

Vastauksista kävi ilmi, että tunnusten hankkiminen päämiehelle harkitaan aina tapauskohtaisesti. Yleinen näkemys oli, että päämiehen oikeutta verkkopankkitunnuksiin ei pidä yleissäännöllä rajoittaa. Tapauskohtaisesti on harkittu, vaatiiko päämiehen suojaaminen taloudellisilta tappioilta sitä, että päämies ei voisi asioida verkkopankissa.

2.2.2 Vastauksissa esitettyjä perusteluja

Rauman oikeusaputoimisto on kiteyttänyt myönteisesti asiaan suhtautuvien näkemykset: "Sinänsä verkkotunnusten saaminen ja niiden onnistunut käyttö pitää yllä päämiesten toimintakykyä, estää syrjäytymistä ja valmentaa mahdolliseen edunvalvonnan päättymiseen ja omien asioiden hoitamiseen sen jälkeen, joten tämänkin vuoksi verkkopankkitunnusten antamiseen tulee mielestämme suhtautua positiivisesti mutta kuitenkin tapauskohtaisella harkinnalla". Monessa muussakin vastauksessa on painotettu päämiehen mahdollisuutta asioida tasaveroisesti yhteiskunnan sähköisissä palveluissa. Erityisen tärkeänä nämä vastaajat ovat pitäneet sitä, että nuoret ja määräaikaisessa edunvalvonnassa olevat ja muutoin oman talouden hallintaa opettelevat päämiehet voivat asioida myös verkkopankissa. Lapin oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja ilmoitti, että päämiesten käytännön asioiden sujuva hoitaminen edellyttää, että päämiehet voivat asioida verkkopankin kautta. Päämiesten asuinalueilta on hävinnyt paljon palveluja ja asiointi esimerkiksi vaatekauppoihin tapahtuu sähköisesti ja tilaukset maksetaan verkkopankissa.

Tapauskohtaisessa harkinnassa tärkein peruste on vastausten mukaan päämiehen suojaamisen tarve. Edunvalvojat ilmoittivat, että niissä tapauksissa, joissa päämies on omalla toiminnallaan vaarantanut taloudellista tilannettaan ja verkkopankkiasiointi mahdollistaisi sen edelleen, tunnusten hankkimiseen ei ole voitu suostua, jos edunvalvojan mielipidettä on kysytty. Tiedossa on voinut olla, että päämies on tehnyt verkkopankkitunnusten avulla paljon sellaisia tilauksia, joita hän ei ole pystynyt maksamaan ja on sen vuoksi velkaantunut.

Hyväksikäytön mahdollisuus ja suuri riski tunnusten joutumisesta väärin käsiin on myös voinut johtaa siihen, että päämies ei ole saanut tunnuksia käyttöönsä.

Useampi toimisto ilmoitti, että tunnusten epäämiseen täytyy olla erityisen painavat syyt.

Kielteisesti asioihin suhtautuneet toimistot ilmoittivat perusteeksi myös sen, että päämies pääsee tunnuksilla katselemaan myös edunvalvojan hallinnassa olevien tilien tietoja. Tämä aiheuttaa paljon väärinkäsityksiä taloudellisesta tilanteesta ja varojen riittävydestä ja turhia työllistäviä kyselyjä edunvalvojalle. Toisaalta esimerkiksi Ahvenanmaan oikeusaputoimisto on katsonut, että päämiesten katseluoikeus kaikkiin omiin tileihin päinvastoin helpottaa kanssakäymistä ja edunvalvojan työtä. Perusteena kielteiselle kannalle on esitetty myös se, että päämiehille on määrätty edunvalvoja, koska he eivät kykene hoitamaan taloudellisia asioitaan, eikä edunvalvoja voi ottaa sitä taloudellista riskiä, mikä sisältyy verkkopankkitunnusten käyttämiseen. Oli myös epäselvää, mikä vastuu edunvalvojalla olisi, jos päämies tai mahdollinen ulkopuolinen hyväksikäyttäjä verkkoasioinnilla aiheuttaisi taloudellisia vahinkoja päämiehelle.

2.2.3 Muuta esiin tullutta

Vastauksissa on pohdittu myös sitä, voiko taloudellisiin asioihin määrätty niin sanottu tukeva edunvalvoja ylipäänsä kieltää päämieheltä verkkopankkiasioinnin. Edunvalvoja on ilmoittanut rahalaitokselle holhoustoimilain 31 §:n mukaisesti kuka saa nostaa varoja tililtä. Jos tämä oikeus on annettu päämiehelle, ei edunvalvojalla ole toimivaltaa päättää, millä välineellä päämies käyttää asianomaista tiliä. Tämän ohella tunnuksia käytetään myös muiden kuin taloudellisten asioiden hoitoon, eikä edunvalvojalla ole toimivaltaa niihin ilman erityismääräystä. Edunvalvojan suostumusta ei tulisi vaatia verkkopankkiasiointiin päämiehen omassa käytössä olevan tilin kautta. Yhdestä vastauksesta käy ilmi, että jokunen pankki menettelee tämän mukaisesti, eikä kysy edunvalvojan suostumusta asiaan.

Oikeusaputoimistojen vastauksissa on tuotu esiin myös se, että päämiesten verkkoasiointia vaikeuttaa entistä suuremmissa määrin pankkien menettely. Verkkopankkitunnuksia ei ole lainkaan myönnetty niille asiakkaille, joilla on edunvalvoja, vaikka edunvalvojan suostumus tai pyyntö olisi. Oikeusaputoimistojen mukaan pankkien linjaus asiaan on muuttunut vuoden 2013 aikana. Ainakin Pohjois-Karjalan, Tampereen ja Mikkelin oikeusaputoimistot olivat selvittäneet vastausta varten myös pankkien käytännöt. Oikeusaputoimistot ovat ilmoittaneet, että OP-Pohjolan pankkiryhmä ei myönnä verkkopankkitunnuksia edunvalvonnassa olevalle täysi-ikäiselle päämiehelle. Perusteena on mainittu, että edunvalvonnassa olevalla ei ole tarvetta hoitaa pankkiasioita verkkopalvelussa ja se, että tämä voisi siellä käyttää palveluja, joihin edunvalvoja ei ole antanut lupaa tai joihin tarvitaan maistraatin lupa. Palvelussa ei voida rajata näitä pois. Pankki on katsonut, että päämies voi hakea muuta kuin pankkiasiointia varten mobiilitunnisteen tai henkilökortin.

Nordea pankki on ilmoittanut Pohjois-Karjalan oikeusaputoimistolle, että edunvalvonnassa olevalle täysi-ikäiselle päämiehelle ei avata omaa verkkopankkisopimusta. Perustelujen mukaan lähes kaikki asiointi verkkopankissa on sellaista, joka voidaan määritellä kuuluvaksi edunvalvojan tehtäviin. Verkkopankkitunnusten myöntäminen saattaisi johtaa holhoustoimilain vastaiseen toimintaan, koska verkkopankki ei tarkista edunvalvojan suostumuksen tai holhousviranomaisen luvan olemassaoloa.

Pankkien käytännöt kuitenkin vaihtelevat ja joidenkin oikeusaputoimistojen alueilla myös yllä mainitut pankit ovat myöntäneet päämiehille verkkopankkiasioinnin, jotkut ilman edunvalvojan myötävaikutustakin. Vastauksissa pidettiin suurena ongelmana pankkien käytäntöjen vaihtelua ja erityisesti linjausta siitä, että tunnuksia ei lainkaan anneta päämiehille.

2.3 Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriössä toimiva yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä voi antaa suosituksia hyvistä menettelytavoista päämiehen asioiden hoitamisessa. Työryhmä on 11.9.2013 pitämässään kokouksessa käsitellyt päämiesten verkkopankkiasiointiin liittyviä menettelytapoja. Työryhmä on katsonut, ettei edunvalvojan suostumuksen vaatimista päämiehen omassa käytössä olevan tilin tilinkäyttövälineisiin voida pitää yksiselitteisesti oikeana menettelynä. Mikäli pankki vaatii edunvalvojan suostumusta, edunvalvojan ei tule estää päämiesten verkkopankkiasiointia. Valmis kannanotto julkaistaan muiden tämän vuoden aikana käsiteltyjen asioiden kanssa vuoden vaihteessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikeusaputoimistojen vastauksissa on hyvin tuotu esiin asiaan liittyvät näkökohdat. Niistä käy selville, että tulkinnat ja käytännöt vaihtelevat jonkin verran, minkä vuoksi oikeusministeriö pitää hyvänä, että kehittämistyöryhmä antaa oman suosituksensa asiassa. Kehittämistyöryhmän kannanotossa voidaan punnita erilaisia hyviä menettelytapoja, joilla voitaisiin turvata päämiesten tasaveroiset asiointimahdollisuudet ja samalla huomioida heidän taloudellisten etujensa suojaamisen tarve. Oikeusministeriö katsoo kehittämistyöryhmän tavoin, että edunvalvojan ei tule estää päämiesten mahdollisuuksia verkkopankkiasiointiin millään yleisellä periaatteella. Edunvalvojan tehtävä on edistää ja tukea päämiehensä mahdollisuuksia toimia tasaveroisesti muiden kansalaisten kanssa myös sähköisissä ympäristöissä.

Edunvalvonnan päämiesten mahdollisuudet ja oikeudet verkkopankkiasiointiin eivät kuitenkaan ratkea yksinomaan edunvalvojien toimenpiteillä. Oikeusaputoimistojen vastauksistakin kävi ilmi, että pankkien käytännöt asiassa ovat muuttuneet. Vaikka oikeusaputoimistojen päämiehistä vain pieni osa haluaa käyttää verkkopankkiasiointia, heidän on entistä hankalampi saada siihen tarvittavia tunnuksia.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällä hetkellä on tulkinnanvaraista, onko verkkoasiointi luottolaitoslain 134 §:n mukaista peruspankkipalvelua, josta kieltäytymiseen täytyy olla painava peruste. Asia on ollut esillä, kun pankit ovat kieltäytyneet verkkopankkisopimuksen tekemisestä esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjen perusteella. Asiaan on kiinnittänyt huomiota muiden ohella Kuluttajavirasto. Oikeusministeriö on vuonna 2011 pyytänyt Finanssialan keskusliiton näkemystä siitä, ovatko verkkopankkitunnukset luottolaitoslain mukaista peruspankkipalvelua. FK on 22.6.2011 antamassaan lausunnossa katsonut, ettei lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut sisällyttää verkkopankkitunnuksia peruspankkipalvelujen joukkoon.

Euroopan komissio on antanut toukokuussa 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutiliä. Ehdotetun direktiivin tavoitteena on muun ohella edistää kuluttajansuojaa parantamalla maksutilipalvelujen yleistä saatavuutta. Kuluttajille taattaisiin oikeus verkkopankin käyttämiseen ja luotottomiin maksukortteihin. Valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle perusmaksutilidirektiiviehdotuksen 4.7.2013 (U47/2013vp).

Jos direktiivi tulee voimaan ehdotetussa muodossaan, suomalaisten pankkien mahdollisuudet kieltäytyä verkkopankkipalvelut sisältävien perusmaksutilipalvelujen tarjoamisesta kaventuvat. Tämä koskee myös edunvalvonnan asiakkaita. Päämiehen omaan käyttöön jäävään tiliin kuuluisi sen jälkeen verkkopankkitunnukset peruspankkipalveluna samoin kuin nyt esimerkiksi pankkikortti, eikä edunvalvojalla pääsääntöisesti olisi tarvetta vaikuttaa siihen, millä välineillä päämies hoitaa omassa hallinnassaan olevia varoja.

2.4 Aluehallintoviraston lausunto

Pohjois-Suomen maistraatissa on kahdessa kantelun johdosta annetussa vastauksessa otettu kantaa verkkopankkitunnusten hankkimiseen päämiehelle, samoin Länsi-Uudenmaan maistraatissa on ollut yksi tällainen tapaus. Kaikissa tapauksissa maistraatti oli katsonut, että verkkopankkitunnusten saamisen epääminen oli ollut päämiehen suojan tarpeen vuoksi perusteltua. Pohjois-Suomen maistraatti oli lisäksi todennut, ettei verkkopankkitunnusten saamista tule evätä pelkästään yleisen linjauksen perusteella, vaan asiaa on harkittava tapauskohtaisesti.

Muissa maistraateissa kysymys joko ei ollut noussut esiin lainkaan tai sitä oli mahdollisesti epämuodollisesti sivuttu yleisten edunvalvojen kanssa järjestetyissä tapaamisissa. Joissain tapauksissa ongelmia oli esiintynyt siinä, ettei pankki ollut suostunut antamaan päämiehelle pankkitunnuksia edunvalvojan pyynnöstä huolimatta. Ahvenanmaalla taas on yleinen käytäntö, että päämies voi seurata myös edunvalvojan käyttämän pankkitilin tilitapahtumia verkkopankissa. Yleisesti maistraatit eivät nähneet syytä suhtautua kielteisesti verkkopankkitunnusten antamiseen päämiehelle. Asiaa on maistraattien kannanottojen mukaan harkittava aina tapauskohtaisesti. Muun muassa se, että päämies antaisi pankkitunnuksensa toisen henkilön käyttöön ja altistuisi näin hyväksikäytölle, voisi olla perusteltu syy kieltää verkkopankkitunnusten antaminen päämiehelle.

Verkkopankkitunnusten avulla kirjaudutaan pankkipalvelujen lisäksi moniin muihin yhteiskunnan palveluihin (mm. Kela, jotkut kanta-asiakasohjelmat, kansalaisaloitteiden allekirjoittaminen, työnhaku jne.). Edunvalvojat ovat esittäneet näkemyksiään mm. siitä, että päämies voi pankkitunnusten avulla hakea luottoa tai tehdä osamaksuostoja. Yleensä kuitenkin lienee niin, että kun edunvalvonnasta aina käytännössä tulee merkintä päämiehen luottotietoihin, luottoja myöntävät yritykset tuskin todellisuudessa myöntäisivät luottoa henkilölle, joka on edunvalvonnassa. Ostosten tekeminen verkossa sen sijaan on äärimmäisen helppoa jopa ilman verkkopankkitunnuksia. Jos halutaan rajoittaa päämiehen mahdollisuuksia ottaa lainaa tai tehdä osamaksuostoja, on mahdollisesti harkittava hänen toimintakelpoisuutensa rajoittamista tältä osin.

Pohjois-Suomen maistraatin kantelun johdosta antamista vastauksista kävi ilmi, että edunvalvoja oli nähnyt uhkana myös sen, että päämies käy pankkitunnuksillaan Kelan sivuilla muuttamassa etuuksien maksutilin tiedot. Tämä on todennäköisesti mahdollista. Edunvalvoja voi kuitenkin aina muuttaa tilitiedot uudelleen entiselleen. Tältä osin on syytä pohtia, voiko edunvalvojalle aiheutuva lisätyö olla peruste rajoittaa päämiehen mahdollisuuksia toimia yhteiskunnassa.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö on yhtynyt useiden maistraattien esittämään näkemykseen siitä, että verkkopankkitunnusten antamista päämiehelle ei pitäisi yleisesti rajoittaa. Oman käyttövaratilin käyttäminen verkkopankin avulla pitäisi lähtökohtaisesti olla aina mahdollista. Ahvenanmaan käytäntö, jonka mukaan päämies voi verkkopankin kautta

seurata myös edunvalvontatilin käyttöä, on kannatettava. Harvoissa yksittäistapauksissa saattaa kuitenkin päämiehen suojaamisen kannalta olla tarpeen rajoittaa verkkopankkitunnusten antamista. Tällaisissa tilanteissa on arvioinnissa kuitenkin lähdettävä päämiehen suojan tarpeesta, ei edunvalvojalle mahdollisesti aiheutuvasta lisätyöstä tai muusta vastaavasta seikasta. Tilanne, jossa päämies on konkreettisesti vaarassa joutua hyväksikäytetyksi, on hyvä esimerkki tapauksesta, jossa verkkopankkitunnusten antamisen kieltäminen voi olla perusteltua.

Edunvalvojen suhtautumisesta riippumatta kuitenkin myös pankkien käytännöt verkkopankkitunnusten antamisessa vaihtelevat. Monet maistraatit totesivat vastauksissaan, että ongelmia eivät niinkään ole aiheuttaneet edunvalvojen käytännöt, vaan juuri se, että pankit eivät suostu verkkopankkitunnusten antamiseen.

Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö pitää toivottavana, että oikeusministeriön asettama yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä pohtisi tarkemmin verkkopankkitunnusten antamiseen liittyviä kysymyksiä ja antaisi yleisille edunvalvojille suosituksen hyvästä toimintatavasta.

2.5 Yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän kannanotto

Oikeusministeriön lausunnossa mainittu yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on sittemmin 28.11.2013 esittänyt kannanottonsa kysymykseen siitä, miten edunvalvojan tulisi suhtautua päämiehen mahdollisuuksiin käyttää verkkopankkia.

Työryhmä on katsonut, ettei edunvalvojan tule estää päämiestä saamasta verkkopankkitunnuksia. Verkkopankin käyttö on yksi tapa myös päämiehillä hoitaa päivittäisiä asioita. Tunnuksia käytetään myös muuhun kuin taloudellisten asioiden hoitoon. Edelleen työryhmä on todennut, että päämiehellä on oikeus saada tietoja omista asioistaan ja tilitapahtumista, joten katseluoikeutta muihinkaan tileihin ei tule estää. Käytännössä tilitietojen katselu aiheuttaa päämiehelle usein kysymyksiä ja yhteydenottoja edunvalvojaan, mutta se ei ole peruste rajoittaa katseluoikeutta. Työryhmä on tuonut esiin sen, että tuolloin päämies pääsee itsenäisesti katsomaan tilejään, eikä tarvitse pyytää tietoja edunvalvojalta.

Verkkopankin käytön epäämisen perusteeksi on nähty se, että käytännön kokemus olisi osoittanut, että päämies aiheuttaa taloudellista vahinkoa itselleen tunnusten käytöllä tai että tunnukset joutuvat väriin käsiin ja häntä hyväksikäytetään niiden avulla. Työryhmän mukaan käytännössä pankit kieltäytyvät yhä useammin antamasta päämiehelle verkkopankkisopimusta, vaikka edunvalvojakin sitä pyytäisi.

2.6 Muuta aineistoa

Esillä olevassa asiassa ei ole kyse vain päämiehen mahdollisuudesta pankkiasiointiin vaan laajemmin pääsystä tietoturvallisesti erilaisiin yhteiskunnan palveluihin. Tältä osin voidaan mainita kaksi ministerin vastausta edustajan kirjalliseen kysymykseen (KK 256/2013 vp ja KK 510/2013 vp), joista ilmenee muun muassa seuraavaa.

Julkisen sektorin palveluihin ja muihin palveluihin tapahtuvaa sähköistä tunnistautumista varten on nykyisin käytössä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) mukaiset vahvan sähköisen tunnistamisen välineet. Niitä tarjoavat pankit (verkkopankkitunnukset), teleoperaattorit (mobiilivarmenteet) ja

Väestörekisterikeskus (VRK:n laatuvarmenteet). Pankkitunnuksilla toteutetaan yli 90 % tunnistustapahtumista. Niiden käyttö perustuu usein asiakassuhteeseen ja erilliseen sopimukseen pankin kanssa. Jotkut pankit (mm. Danske Bank ja S-pankki) tarjoavat pankkitunnuksia myös ilman tilin avaamisvelvoitetta (ks. KK 256/2013 vp).

Pankkitunnusten sijasta on siten mahdollista käyttää teleoperaattorin tarjoamaa mobiilivarmennetta tai VRK:n myöntämää kansalaisvarmennetta. Matkapuhelimen SIM-kortilla sijaitsevia mobiilivarmenteita voidaan käyttää pankkiasioinnissa ja julkisen hallinnon sähköisissä palveluissa sekä erilaisissa sosiaalisen median palveluissa. Mobiilivarmenteita tarjoavat Suomessa kolme suurinta teleoperaattoria (DNA, Elisa ja TeliaSonera Finland). VRK:n kansalaisvarmennetta voidaan puolestaan käyttää muun muassa erilaisissa sähköisissä kunta-, viranomais- sekä yritys- ja yhteisöpalveluissa. Kansalaisvarmenteen käyttö vaatii pääteyhteyden ja kortinlukijan. VRK:n myöntämä laatuvarmenne on henkilökortin sirulla sijaitseva kansalaisvarmenne, jota haetaan samassa yhteydessä, kun haetaan poliisin myöntämää henkilökorttia (ks. KK 256/2013 vp).

Luottolaitoslain 134 §:n mukaan kansalaisilla on oikeus peruspankkipalveluihin ja niihin liittyviin tilinkäyttövälineisiin, joihin nykyisin liittyvät myös verkkopankkipalvelut. Luottolaitoslakia ei toisaalta tulkita siten, että nimenomaan pankilla olisi velvollisuus tarjota verkkopankkitunnuksia yleisesti ulkoiseen tunnistamiseen eli muuhun kuin pankkien omien palvelujen käyttämiseen (ks. KK 510/2013 vp).

3 RATKAISU

3.1 Yhteenvedoa asiassa esitetyistä näkemyksistä

Selvityksissä on tuotu esiin muun muassa seuraavia verkkopankkitunnusten hankkimista puoltavia näkökohtia:

- 1) päämiehen mahdollisuus asioida tasaveroisesti yhteiskunnan sähköisissä palveluissa,
- 2) on tärkeää, että nuoret ja määräaikaisessa edunvalvonnassa olevat ja muutoin oman talouden hallintaa opettelevat päämiehet voivat asioida myös verkkopankissa,
- 3) harvaan asutuilla seuduilla on tärkeää, että päämiehet voivat asioida verkkopankin kautta, kun palvelut ovat etäällä,
- 4) päämiesten katseluoikeus kaikkiin omiin tileihin helpottaa kanssakäymistä heidän kanssaan ja siten edunvalvojan työtä,
- 5) kun edunvalvonnasta tulee merkintä päämiehen luottotietoihin, luottoja myöntävät yritykset tuskin todellisuudessa myöntäisivät luottoa päämiehille – siten tunnusten antamatta jättämistä ei voida perustella ainakaan sillä, että päämies hakisi haitallisella tavalla itselleen luottoa,
- 6) ostosten tekeminen verkossa on helppoa ilman verkkopankkitunnuksiakin, joten haitallisella ostosten teolla ei voida perustella tunnusten hakematta jättämistä,
- 7) jos päämies muuttaa Kelan sivuilla etuuksien maksutilien tietoja, edunvalvoja voi aina muuttaa tilitiedot uudelleen entiselleen, joten tätäkään ei voida käyttää perusteena tunnusten epäämiseksi.

Pankkitunnusten hankkimista vastaan puhuvina näkökohtina on esitetty seuraavaa:

- 1) päämies pääsee tunnuksilla katselemaan myös edunvalvojan hallinnassa olevien tilien tietoja, mikä aiheuttaa paljon väärinkäsityksiä taloudellisesta tilanteesta ja varojen riittävydestä ja turhia työllistäviä kyselyjä edunvalvojalle,

- 2) päämies voi käydä pankkitunnuksillaan Kelan sivuilla muuttamassa etuuksien maksutilin tiedot,
- 3) edunvalvoja ei voi ottaa sitä taloudellista riskiä, joka sisältyy verkkopankkitunnusten käyttämiseen,
- 4) on epäselvää, mikä vastuu edunvalvojalla olisi, jos päämies tai mahdollinen ulkopuolinen hyväksikäyttäjä verkkoasioinnilla aiheuttaisi taloudellisia vahinkoja päämiehelle.

Selvityksissä on laajasti kannatettu sitä, että jos tunnusten saaminen evätään, sen tulee perustua tapauskohtaiseen arvioon eikä yleiseen linjaukseen. Tärkeimmäksi perusteeksi on esitetty päämiehen suojaamisen tarve, jota on konkretisoitu seuraavin esimerkein: päämies on omalla toiminnallaan vaarantanut taloudellista tilannettaan ja verkkopankkiasiointi mahdollistaisi sen edelleen; päämies on tehnyt verkkopankkitunnusten avulla paljon sellaisia tilauksia, joita hän ei ole pystynyt maksamaan ja on sen vuoksi velkaantunut; hyväksikäytön mahdollisuus ja suuri riski tunnusten joutumisesta väriin käsiin.

Oikeusministeriön yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmä on katsonut, että edunvalvojan ei tule estää päämiestä saamasta verkkopankkitunnuksia ja päämiehellä on oikeus saada tietoja omista asioistaan ja tilitapahtumista, joten katseluoikeutta muihinkaan tileihin ei tule estää. Verkkopankin käytön epäämisen perusteeksi on kuitenkin nähty se, että käytännön kokemus olisi osoittanut, että päämies aiheuttaa taloudellista vahinkoa itselleen tunnusten käytöllä tai että tunnukset joutuvat väriin käsiin ja päämiestä käytetään hyväksi niiden avulla.

Aluehallintovirasto puolestaan on katsonut, että oman käyttövaratilin käyttäminen verkkopankin avulla pitäisi lähtökohtaisesti olla aina mahdollista. Se on myös kannattanut päämiehen mahdollisuutta seurata verkkopankissa myös edunvalvontatilin käyttöä. Harvoissa yksittäistapauksissa saattaa aluehallintoviraston mukaan kuitenkin päämiehen suojaamiseksi olla tarpeen rajoittaa verkkopankkitunnusten antamista, kuten silloin, jos päämies on konkreettisesti vaarassa joutua hyväksikäytetyksi.

3.2 Arviointia

Edunvalvojan määrääminen ei holhustoimilain 14 §:n mukaisesti estä päämiestä itse vallitsemasta 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 (HE 146/1998 vp, s. 34).

Tosiasiallisesti täysivaltaisenkin päämiehen toimimismahdollisuus voi usein olla tätä lähtökohtaa rajallisempi, jos elinkeinonharjoittajat eivät ryhdy tekemään sopimuksia suoraan päämiehen kanssa tai ainakaan ilman edunvalvojan suostumusta. Tämä puoli on noussut esiin myös saamissani selvityksissä sikäli kuin pankit eivät ole suostuneet myöntämään pankkitunnuksia päämiehille edes edunvalvojan suostumuksella. En kuitenkaan voi ottaa kantaa pankkien menettelyyn. Sen sijaan kuluttaja voi viedä asian Kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:n tutkittavaksi.

Toisaalta kelpoisuuksien rinnakkaisuudesta seuraa myös, että edunvalvoja ja päämies eivät voi – ainakaan sitovasti – määrätä toisiaan toimimaan tietyllä tavalla. Edunvalvojan on kuitenkin toimittava holhustoimilain 43 §:n mukaisesti ja tiedusteltava kaikissa edunvalvonnan muodoissa pykälän 1 momentin pääsäännön mukaisesti päämiehensä

mielipidettä tälle tärkeässä asiassa, joskaan päämiehen mielipiteen merkityksestä ei ole laissa erikseen säädetty. Sen sijaan päämiehen yhteistoiminta edunvalvojansa kanssa konkretisoituu lähinnä tilanteissa, joissa päämiehen toimintakelpoisuutta on rajoitettu niin, että hän voi tehdä oikeustoimia vain edunvalvojansa myötävaikutuksella. Toimintakelpoisuuden rajoittaminen on siten käytännössä keino velvoittaa päämies toimimaan yhteistyössä edunvalvojansa kanssa.

Jos edunvalvoja katsoo täysivaltaisen päämiehen käyttävän vahingollisella tavalla kelpoisuuttaan tehdä itsenäisesti oikeustoimia, hänen tulee saattaa asia toimintakelpoisuuden rajoittamisena käräjäoikeuden arvioitavaksi. Toimintakelpoisuuden rajoittamisesta säädetään erikseen holhoustoimilain 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 velasta (HE 146/1998 vp, s. 34–35 ja 36–37).

Myös edunvalvonnassa olevilla päämiehillä on lähtökohtaisesti luottolaitoslain 134 §:n mukainen oikeus peruspankkipalveluihin, joskin edunvalvonnan erityispiirre on toisaalta se, että holhoustoimilain 31 §:n 2 momentin nojalla edunvalvojan tulee ilmoittaa pankille, kenellä on oikeus nostaa varoja pankissa olevilta päämiehen tileiltä. Pankkitilin kuuluessa edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen vain edunvalvoja tai hänen valtuuttamansa henkilö voi nostaa varoja tililtä (HE 146/1998 vp, s. 44).

Päämiehen oikeus verkkopankkitunnuksiin on periaatteellisesti merkittävä kysymys. Kyse on siitä, voiko nimenomaan edunvalvoja toimillaan – ja jos voi, millaisissa tilanteissa – rajoittaa päämiehen oikeutta saada verkkopankkitunnukset, kun edunvalvontajärjestelmän lähtökohta on yhtäältä päämiehen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, toisaalta päämiehen suojeleminen.

Vaikka verkkopankkitunnukset on lähtökohtaisesti tarkoitettu pankkiasiointiin, niiden avulla voidaan tätä nykyä päästä myös lukuisiin yhteiskunnan palveluihin ja ne ovatkin käyttökelpoisuutensa ansiosta tätä nykyä yleisin vahvan tunnistautumisen tapa. Apulaisoikeusasiamies onkin todennut yleisellä tasolla, että yleisesti käytössä olevien pankkitunnusten käyttöä tunnistautumisvälineenä myös julkisen sektorin palveluissa voidaan sinänsä arvioida perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmasta niin, että se on omiaan vähentämään tarvetta omaksua useita erilaisia tapauskohtaisia tunnistautumismekanismejä. Asiakslähtöisyyteen kuuluu menettelytapojen yksinkertaisuus eli tässä tapauksessa se, että sama tunnistautumismekanismi pätee monissa erilaisissa palveluissa (AOA dnro:t 3661/4/08 ja 3999/4/08). Siten myös edunvalvonnassa olevien osalta tulisi mielestäni pyrkiä siihen, että heidän yhdenvertaisuutensa yhteiskunnan palveluiden saatavuudessa toteutuisi myös tästä asiakaslähtöisestä palvelun vaivattomuuden näkökulmasta.

Pidän selvänä, että yleinen pankkitunnusten epääminen päämieheltä yleisen edunvalvojan toimenpitein ei ole päämiehen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta hyväksyttävää.

Edunvalvontatilin osalta totean olevan sinänsä loogista, jos päämiehellä ei ole nimenomaan tilin käyttöön oikeuttavia verkkopankkitunnuksia edunvalvojan määräysvallassa holhoustoimilain 31 §:n 2 mukaisesti olevaan tiliin, johon edes täysivaltaisella päämiehellä ei ole muutenkaan käyttöoikeuksia. Toisaalta esimerkiksi katseluoikeus tällaiseenkin tiliin voisi edistää holhoustoimilain 39 §:n 3 momentissa turvattua päämiehen tietojensaantioikeutta

asioiden hoidosta. Saadussa selvityksessä esiin nostettu kyselyjen lisääntyminen edunvalvojalle, jos päämies voisi verkkopankkitunnuksilla katsella edunvalvontatiliään, ei mielestäni sinänsä ole kestävä peruste tunnusten hakematta jättämiselle. Yhtälailla voidaan nimittäin ajatella, että jos päämies voisi itse seurata tilitapahtumia, yhteydenoton tarve tietojen saamiseksi voisi itse asiassa myös vähentyä.

Pankkitunnusten hankkimisesta käyttövaratiliin totean, että päämiehellä on lähtökohtaisesti oikeus käyttää holhustoimilain 38 §:n 1 momentin mukaisia käyttövarojaan haluamallaan tavalla, eikä edunvalvojalle kuulu, mihin päämies nämä varansa käyttää. Edunvalvoja ei siten ole myöskään vastuussa näiden varojen käytöstä (HE 146/1998 vp, s. 49). Tätä taustaa vasten luonteva lähtökohta on, että edunvalvojan asia ei ole määrittää myöskään sitä, millä välineillä päämies voi käyttää käyttövaratiliään.

Saamissani selvityksissä ja lausunnoissa on kuitenkin keskeisesti tuotu esiin päämiehen suojaaminen perusteena verkkopankkitunnusten epäämiseksi. Päämiehen suojaaminen on holhustoimilain systematiikassa järjestetty perimmältään niin, että suojan aste määräytyy toimintakelpoisuuden rajoituksin: mitä enemmän päämies tarvitsee suojaa, sitä enemmän toimintakelpoisuutta joudutaan rajoittamaan – tuomioistuimen päätöksellä. Toisaalta toimintakelpoisuutta ei holhustoimilain 18 §:n 3 momentista ilmenevällä tavalla saa rajoittaa enempää kuin asianomaisen edun suojaamiseksi on tarpeen. Lisäksi kaikkia edunvalvonnan tilanteita koskee edunvalvojalle holhustoimilain 42 §:ssä asetettu huolenpitovelvoite, joka koskee hoitoa, huolenpitoa ja kuntoutusta eikä ainakaan sanamuotonsa perusteella niinkään taloudellista huolenpitoa tai taloudellisten etujen suojelua.

Suhtaudun siten hyvin kriittisesti siihen, että edunvalvoja kieltäytyy täysivaltaisen päämiehen suojelemiseksi pankkitunnusten hankkimisesta päämiehen käyttövaratiliin tai muuhun päämiehen omassa käytössä olevaan tiliin, vaikka kieltäytymisen perusteena olisivatkin päämiehen näitä verkkotunnuksia hyväksi käyttäen mahdollisesti tekemät haitalliset oikeustoimet. Jos haitallinen oikeustoimi on kieltäytymisen tosiasiallinen peruste, ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, millä tavoin tai millä välineellä päämies tuon oikeustoimen tekee. Näin ollen pääpainon tulisivikin tapauskohtaisesti olla päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisen tarpeellisuuden ja rajoituksen sisällön arvioimisessa.

Korostan vielä sitä, että edunvalvonnassakaan olevilta ei tulisi kauttaaltaan evätä tietoturvallista pääsyä yhteiskunnan palveluihin edes silloin, kun toimintakelpoisuuden rajoittaminen mahdollisesti johtaisi myös verkkopankkitunnusten käytön estämiseen, vaan edunvalvojan toimien on oltava asiallisessa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Huomionarvoista on se, että saatavilla on myös muita vahvan tunnistautumisen välineitä, jotka voivat tilanteesta ja käyttötarkoituksen määrittelystä riippuen olla käyttökelpoisia myös sellaisille edunvalvonnassa oleville, joiden toimintakelpoisuutta taloudellisten asioiden hoidossa on tavalla tai toisella jouduttu tuomioistuimen päätöksellä rajoittamaan.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni näkökohdat oikeusministeriön tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.

Samalla pyydän sekä ministeriötä että aluehallintovirastoa ilmoittamaan ratkaisustani selvityksiä asiassa antaneille.