SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 150

Kai Kalima

PANKKIEN VALVONNASTA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgaanien toimivallasta

With an English Summary

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-sarja N:o 150

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 150

KAI KALIMA

PANKKIEN VALVONNASTA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgaanien toimivallasta

With an English Summary

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

PANKKIEN VALVONNASTA

Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgaanien toimivallasta

KIRJOITTANUT

KAI KALIMA

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa II perjantaina joulukuun 19 päivänä 1980 klo 12

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1980, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-031-X nid.
ISBN 951-855-032-8 sid.

ISBN 978-951-855-617-9 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ALKUSANAT

Kun vuonna 1973 ryhdyin tutkimaan pankkitoiminnan valvontaa, ei pankkien kontrollijärjestelmän olemassaolokaan tuntunut olleen yleisessä tietoisuudessa. Tänään keskustelu pankkivalvonnan tavoitteista ja tehosta on vilkasta, usein myös varsin poleemista. Tutkimusaiheesta on muodostunut ajankohtainen yhteiskunnallinen kysymys. Tämä on edellyttänyt pyrkimystä sen objektiiviseen ja kiihkottomaan tarkasteluun.

Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan dekaani, professori *Toivo Holopainen* on ollut ohjaamassa kirjoittajaa hallinto-oikeudellisen tutkimuksen pariin. Hänen assistenttinaan kirjoittajalle avautui mahdollisuus ryhtyä harjoittamaan jatko-opintoja hallinto-oikeuden alalla. Ilman sitä apua ja tukea, jota olen esimieheltäni saanut tämä tutkimus ei olisi valmistunut.

Professori *Eero Vilkkosen* kanssa käydyillä keskusteluilla ja hänen syvästi humaanis-realistisella asenteellaan yhtä hyvin elämään kuin hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen on ollut keskeinen merkitys tutkimuksen etenemisessä. Professori Vilkkonen on Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan määräämänä esitarkastajana lukenut teoksen käsikirjoituksen ja esittänyt arvokkaita parannusehdotuksia, jotka olen kiitollisuudella ottanut huomioon.

Tiedeyhteisössä saatu apu on ollut korvaamatonta. Suomen vero-oikeuden *primus motor*, professori *Edward Andersson* on käymissämme keskusteluissa osoittanut, kuinka läheisesti vero-oikeuden ja elinkeino-oikeuden ongelmat voivat liittyä toisiinsa. Professori *Antero Jyränki* on lukenut teokseni käsikirjoituksen ja etevänä oikeushistorian tuntijana tehnyt lukuisia huomautuksia, mistä olen hänelle kiitollinen. Valtakunnansovittelija *Teuvo Kallio* on aikaansa ja vaivojaan säästämättä tehnyt suuren joukon asiantuntevia huomautuksia. Hänen apunsa on ollut konkreettisuudessaan erityisen merkityksellistä. Jo työn alkuvaiheista lähtien on ylijohtaja *Jussi Linnamo* rohkaissut kirjoittajaa ja monin tavoin edistänyt tutkimuksen loppuunsaattamista. Ehkä lähempää kuin kukaan

muu on työtäni seurannut apulaisprofessori *Timo Konstari*. Kirjoittajaa auttaen ja kannustaen hän on jakanut tutkijan ilot ja surut. Professori *Tore Modeenin* tiedollisesta laaja-alaisuudesta ja ranskalaisen kulttuurin tuntemuksesta olen käymissämme keskusteluissa päässyt osalliseksi. Professori *Kari S. Tikka* on taloudellisten kysymysten asiantuntijana kärsivällisesti jaksanut opastaa kirjoittajaa taloustiedon kapeilla poluilla, mistä häntä kiitän.

Tutkimustyöni aikana minulle tarjoutui tilaisuus toimia ylimääräisenä esittelijänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tältä ajalta muistuu mieleeni, kuinka presidentti *Aarne Nuorvala* isällisesti huolehti siitä, etten päässyt unohtamaan tutkimustyötäni. Myös hallintoneuvos *Raimo Pekkaselta* riitti aikaa nuoren tutkijan kannustamiseen. Hallintoneuvos *Pekka Hallberg* omaa taidon helpottaa vaikeita ratkaisuja eikä käännytä kysyjää.

OTK *Jorma Rusanen* on avustanut minua aineiston keräämisessä ja OTK *Jorma Saloheimo* korjausvedosten tarkistamisessa. *Kirsti Bärlund*, joka on tunnettu ja tunnustettu taitavaksi konekirjoittajaksi, on kirjoittanut puhtaaksi käsikirjoituksen. Minulla on lisäksi mieluisa tilaisuus kiittää monia muita, jotka ovat minua työssäni auttaneet. Erityisen kiitollinen olen vanhemmilleni siitä henkisestä ja aineellisesta tuesta, jota olen heiltä myös väitöskirjatyöni aikana saanut.

Suomen Kulttuurirahastolta, Säästöpankkien Tutkimussäätiöltä, Leo ja *Regina Wainsteinin Säätiöltä* sekä *Pohjoismaiselta hallinnolliselta liitolta* saamani apurahat ovat ratkaisevasti edesauttaneet tutkimustyötäni. Kiitollisena mainitsen myös sen taloudellisen tuen, jota *Suomalainen Lakimiesyhdistys* minulle antaa ottaessaan tämän teoksen julkaistavakseen A-sarjassaan. Assistant prof. *Aaron Bell* on kääntänyt teoksen englanninkielisen yhteenvedon. *Vammalan Kirjapaino Oy:n henkilökunta* ansaitsee täyden tunnustuksen teoksen ammattitaitoisesta painamisesta.

Askolassa lokakuulla 1980

Kai Kalima

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat V
Sisällysluettelo VII
Lähdeluettelo XI
Lyhenteet XX

1 § JOHDANTO 1
1.1. Tutkimustehtävä 1
1.1.1. Suomen talletuspankkijärjestelmä, talletuspankkien liiketoiminta ja sen merkitys 2
1.1.2. Pankkitoiminnan valvonnasta Suomessa 5
1.1.3. Tutkimuksen kohteena valvontavaltuuksien määräytyminen. Tutkimusaiheen rajaus 9
1.2. Tutkimuksessa käytettävistä käsitteistä 12

I OSA

2 § PANKKIVALVONTAJÄRJESTELMÄN SYNNYSTÄ JA KEHITTYMISESTÄ 15
2.1. Oikeushistoriallisesta tutkimusintressistä 15
2.2. Valvontaideologian alkuperä ja lähtökohdat 17
2.3. Pankkitoiminnan ja sen valvonnan kehittymisestä Ruotsissa 24
2.3.1. Palmstruchin pankki 24
2.3.1.1. Pankin perustaminen, toiminta ja sen valvonta 24
2.3.1.2. Palmstruchin pankin vaikeudet ja sen toiminnan lopettaminen 32
2.3.2. Ruotsin Valtiosäätyjen Pankin valvonta 34
2.3.3. Asiamiesjärjestelmän synnystä Ruotsissa 35
2.3.3.1. Diskonttolaitoksista ja niiden valvonnasta 35
2.3.3.2. Asiamiesjärjestelmä sisällytetään Ruotsissa pankkilakiin 41
2.3.4. Keskitetyn kontrollijärjestelmän käyttöönotto 47
2.3.4.1. Pankkitarkastajan viran perustaminen 47
2.3.4.2. Valvonta annetaan monijäseniselle viranomaiselle .. 48
2.4. Pankkitoiminnan ja sen valvonnan kehityksestä Suomessa 50
2.4.1. Julkisen asiamiehen asettamiseen ja toimintaan perustuvasta yksityispankkien valvontajärjestelmästä 50
2.4.1.1. Keskustelun viriämisestä ja alustavista ehdotuksista 50

2.4.1.2. Ehdotuksista yksityispankkien perustamiseksi ja niiden valvonnan järjestämiseksi sekä Suomen Yhdys-Pankin yhtiöjärjestyksen määräyksistä 56
2.4.1.3. Asiamiesjärjestelmä sisällytetään vuoden 1866 pankkilakiin 60
2.5. Pyrkimyksistä luoda keskitetty valvontajärjestelmä Suomeen 66
2.5.1. Vuoden 1886 pankkilaki 66
2.5.1.1. Lain säätämistä edeltänyt tilanne. Sahateollisuuden nousu 66
2.5.1.2. F. K. Nybomin aloite 68
2.5.1.3. Vuoden 1883 pankkilakikomitean ehdotukset 70
2.5.1.4. Vuoden 1886 pankkilain keskeinen sisältö. Valvontasäännökset ja tulkintakiista 76
2.5.1.5. Ohjesääntö julkisille asiamiehille 79
2.5.2. Toinen yritys 80
2.5.2.1. Teollinen nousukausi vuosina 1893—1899 80
2.5.2.2. Keskitetty valvontajärjestelmä sisällytetään vuoden 1895 säästöpankkilakiin 81
2.5.2.3. Väärinkäytökset Helsingin Kansanpankissa ja niiden vaikutus 85
2.5.3. Kolmas yritys 94
2.5.3.1. Taloudellinen kehitys vuosina 1900—1914 94
2.5.3.2. Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin toiminnan lopettaminen 95
2.5.3.3. Rahalaitosjärjestelmän toiminnan stabiliteetti vaarantuu jälleen 98
2.5.3.4. Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssi 99
2.5.3.5. Vaatimuksista liikepankkien valvontajärjestelmän tehostamiseksi 103
2.5.3.6. Kyösti Kallion lakialoite keskitetyn valvontajärjestelmän aikaansaamiseksi 107
2.6. Liikepankkien valvonta keskitetään. Kontrollitehtäviä hoitamaan asetetaan erityinen pankkitarkastusvirasto 111
2.6.1. Vuoden 1922 valvontalain kontrollitehtävistä ja toimivaltasäännöksistä 111
2.6.2. Vuoden 1922 pankkivalvontalain säätämisen syistä 114
2.6.3. Valvontatoiminnan muodot hahmottuvat 119
2.7. Liikepankkilain uudistaminen ja valvontasäännösten tarkistaminen 120
2.7.1. Liikepankkitoiminnasta 1920-luvun nousukaudelta 1930-luvun talouslamaan 120
2.7.2. Vuoden 1933 pankkilain keskeisistä säännöksistä 126
2.7.3. Valvontasäännösten tarkistus 132
3.8. Säästöpankkien valvontajärjestelmän kehityksestä 136
2.8.1. Kontrollitehtävien siirtäminen lääninhallitukselta valtiovarainministeriölle 136

2.8.2. Säästöpankkien valvonta uskotaan kollegiselle viranomaiselle 138
2.8.3. Valtion säästöpankkitarkastuksen lakkauttaminen ja sen tehtävien siirtäminen säästöpankkien keskusjärjestölle 142
2.9. Osuuskassatoiminnan kehittyminen 147
2.9.1. Valtion valvonnan puuttuminen 147
2.10. Nykyisen pankkilainsäädännön säätämistausta 149
2.11. Yhteenveto 152

II PANKKIVALVONTAORGAANIEN TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMISESTÄ 158

3 § PANKKITOIMINNAN VALVONNAN PÄÄMÄÄRISTÄ JA VALVONTAJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISESTA RAKENTEESTA 158

3.1. Yhteiskunnan rahoitushuollon ylläpitäminen 158
3.1.1. Pankkijärjestelmän toiminnan stabiliteetin edellytyksistä .. 158
3.1.2. Pankin maksuvalmiuden kontrollista 164
3.1.3. Vakavaraisuuden valvonnasta 168
3.1.4. Pankin rahastoimisvelvollisuuden valvonnasta 171
3.1.5. Pankin liiketoiminnan valvonnasta 173
3.2. Pankin asiakkaan etujen turvaaminen 178
3.2.1. Tallettajan edunsuoja 178
3.2.2. Vakuusrahaston toimintaan osallistuminen valvonnan kohteena 180
3.2.3. Pankin luotto- ja muitten asiakkaitten oikeuksien suojaamisesta 181
3.3. Muista valvontatavoitteista 183
3.3.1. Pankin omistajien etujen suojaamisesta 183
3.3.2. Muista valvontatavoitteista 187

4 § ORGAANIN TOIMIVALLASTA HALLINTO-OIKEUDELLISENA ILMIÖNÄ 194

4.1. Orgaanin toimivallasta analyyttisessä oikeustieteessä 194
4.2. Sinisalon toimivaltakäsitteen kritiikistä 199
4.3. Historiallis-kognitiivinen toimivaltakäsitys 205

5 § VALVONTASÄÄNNÖSTEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESTÄ 214

5.1. Toimivaltanormin pätevyydestä 214
5.2. Toimivaltanormin säätämisjärjestyksestä 215

6 § VALVONTAELINTEN TOIMIVALLASTA 223

6.1. Kontrolliorgaanien valta antaa oikeussääntöjä ja määräyksiä 223
6.1.1. Normikompetenssin asettamisen oikeudelliset edellytykset .. 223
6.1.2. Valvontanormien antamiseen oikeuttava yleisvaltuus 231
6.1.3. Valvontaorgaanien oikeudesta antaa pankeille kirjanpitonormeja 237
6.1.4. Pankkitarkastusviraston oikeudesta antaa ohjeita suurehkoa luottoa nauttivien vastuitten ilmoittamisesta 250

6.1.5. Valvontaelimen oikeudesta antaa määräyksiä 255
6.1.5.1. Sivutoimipisteissä harjoitettavan pankkitoiminnan alan määräämisestä 255
6.1.5.2. Notariaattitoiminnasta määrääminen 261
6.1.5.3. Ulkomailla harjoitettavaan pankkitoimintaan kohdistuva määräysvalta 266
6.1.6. Ohjeitten ja neuvojen sitovuus 269
6.1.7. Näkökohtia normikompetenssista ja sen käyttämisestä sekä pankin mahdollisuuksista reagoida toimivallan ylittäen annettuun oikeussääntöön 271
6.2. Tarkoituksenmukaisuusvalvontaan oikeuttava kompetenssi 282
6.2.1. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan oikeudellinen tausta 282
6.2.2. Valvontaelinten harkintavallasta lupamenettelyssä 289
6.2.3. Oikeudesta liittää ehto pankille myönnettävään lupaan 298
6.2.4. Pankille myönnetyn luvan peruuttamisesta 302
6.3. Oikeudesta saada tietoja ja toimittaa tarkastuksia 308
6.3.1. Tietojensaanti- ja tarkastuskompetenssin tuottavien säännösten tulkintataustasta 308
6.3.2. Pankin ilmoitusvelvollisuudesta 309
6.3.3. Tietojensaantiin oikeuttavasta yleissäännöksestä ja sen soveltamistilanteista 315
6.3.4. Tarkastusoikeudesta 323
6.3.5. Tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta liikepankin kansainvälisessä pankkitoiminnassa 328
6.4. Valvontaelimen oikeudesta kieltää pankin päätöksen toimeenpano tai määrätä toimeenpantu päätös oikaistavaksi 336
6.4.1. Säännösten kehityksestä 336
6.4.2. Toimeenpanokiellon antamisesta ja oikaisuvaatimuksen esittämisestä 338
6.5. Vallasta määrätä erityinen asiamies valvomaan pankkia 344
6.5.1. Asiamiehen asettamisesta ja toimivallasta 344
6.6. Muista valvontavaltuuksista 351
6.6.1. Oikeudesta ajaa vahingonkorvauskannetta pankin puolesta 351
6.6.2. Oikeudesta kutsua koolle pankin hallintoelimen kokous, ottaa osaa kokoukseen ja merkityttää eriävä mielipide kokouksessa pidettävään pöytäkirjaan 352
6.6.3. Liikepankin tilintarkastajan määräämisestä 354
6.7. Pankkitarkastusviraston esityksenteko-oikeudesta 356
6.7.1. Esitysoikeuden käsittävistä säännöksistä 356
6.7.2. Pankin voitonjaon rajoittamisesta 357
6.7.3. Esitysoikeuden suhteesta valvontavaltuuksien käyttämiseen 359

Summary 361

Oikeustapaushakemisto 372

Asiahakemisto 373

LÄHTEET

A. Kirjallisuus:

Aaku, Eero: Liikepankkien voitot ja tappiot vuosina 1862—1935. Kansantal. AikK 1937 s. 31—53.

— » — Suomen liikepankit 1862—1955. Moniste 1958.

Aalto, Esa: Pankin ja muun rahalaitoksen ilmoittamisvelvollisuudesta verovalvontaa varten. LM 1978 s. 338—362.

— » — KHO:n päätös pankkien verovalvontaa koskevassa oikeusjutussa. Oikeus 1/1979 s. 3—18.

Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.

— » — Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975.

Ahonen, Wäinö: F. K. Nybom. Satavuotismuisto. Kansantal. AikK 1938 s. 277—283.

Ahtee, Aaro: Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312.

Alanen, Aulis J.: Pohjanlahden vapaasta purjehduksesta 1766—1809. Antti Chydeniuksen elämänsaavutuksen tarkkailua. HArk 1950 s. 5—133.

Alho, Keijo: Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys 1860—1914. Helsinki 1949.

— » — Teollistumisen alkuvaiheita Suomessa. Keuruu 1968. (Teollistumisen varhaisvaiheita).

Almquist, J. E.: Strödda bidrag till Civilrättens historia. Stockholm 1953.

Andersen, Poul: Om ogyldige forvaltningsakter. Kjøbenhavn 1924.

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964. (Andersson).

— » — Något om fri prövning i förvaltningen. JFT 1964 s. 23—45. (Andersson JFT 1964).

Aura, Matti: Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset. LM 1950 s. 6—22.

Bachmanson, Andreas: Arcana Oeconomiae et Commercii, eller Handelens och Hushåldnings-Wärkets hemligheter. Stockholm 1730. (Bachmanson).

Berch, Anders: Inledning til Almänna hushålningen, innefattande grunden til politie, oekonomie och cameral vetenskaperne. Til deras tjänst, som bivista de almänne föreläsningar af Anders Berch. Stockholm 1747. (Berch).

Björksten, S. R.: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.

Blomstedt, Yrjö: Kyläkassasta osuuspankkiin. Osuuspankkihistoriaa 75 vuoden ajalta 1902—1977. Helsinki 1977.

Borgström, Henrik: Penningställningen år 1859 och Privatbanker. Helsingfors 1859.

Born, Karl Erich: Die deutsche Bankenkrise 1931. München 1967.

Brisman, Sven: Sveriges Riksbank 1668—1918. Bankens tillkomst och verksamhet. Den Palmstruchska Banken och Riksens Ständers Bank under den karolinska tiden. Stockholm 1918. (Brisman, Sveriges Riksbank).

— » — Sveriges Affärsbanker. 1—2. Stockholm 1924 ja 1934. (Affärsbanker, Grundläggningstiden, Utvecklingstiden).

Brotherus, K. R.: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Kolmas, uudistettu painos. Porvoossa 1963.

Castrén, Martti: Piirteitä pankkisalaisuudesta. DL 1971 s. 106—124.

Clapham, John H.: The Bank of England. A History 1694—1914. New York 1945. (Clapham).

Colliander, Stig: Huvuddragen av sparbankslagstiftningens utveckling i Finland. Ekonomiska Samfundets Tidskrift 1932 s. 64—152. (Sparbankslagstiftningens utveckling).

Conant, Charles, A.: A History of Modern Banks of Issue with an account of the economic crises of the nineteenth century and the crisis of 1907. Fourth edition. New York 1909.

Dillard, Dudley: Economic Development of the North Atlantic Community. Historical Introduction to Modern Economics. New Jersey 1969. (Dillard).

Drockila, Lauri: Osingonjakokelpoiset varat osakeyhtiölain mukaan. Osakeyhtiön varallisuusrakennetta koskeva tutkimus. Diss. Porvoo 1964.

Ellilä, Tauno: Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Porvoossa 1962.

Eriksson, Lars D.: Lakipositivismi ja oikeuspositivismi. Tiede & Edistys 1/1978 s. 43—50.

Erma, Reino: Pankkilait 1969. Vammala 1970. (Erma).

— » — Liikepankkien vakavaraisuus tallettajan turvana lainsäädännön valossa. Liikepankit ja elinkeinoelämä s. 113—138. Helsingissä 1964. (Erma, Liikepankkien vakavaraisuus).

Fahlbeck, Erik: Offentlig förvaltning genom enskilda. Förvaltningsrättsliga Studier II s. 124—189. Stockholm 1941.

Gasslander, Olle: Bank och industriellt genombrott. Stockholms Enskilda Bank kring sekelskiftet 1900. Stockholm 1959. (Gasslander, Stockholms Enskilda Bank II).

Granfelt, G.: Förenings-Banken i Finland 1862—1912. Helsingfors 1912.

Hagfors, Edwin: Ranskalais-Suomalainen Sanakirja. Helsinki 1914.

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Diss. Vammala 1978. (Hallberg).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta. (HE 29/vp 1921).

— » — Eduskunnalle pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 80/vp 1932).

— » — Eduskunnalle liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, kiinnitysluottopankkilaiksi, luotto-osakeyhtiölaiksi, pankkitarkastuslaiksi ja

laiksi osuuskuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta. (HE 53/vp 1969).

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden pankkilainsäädäntöön kuuluvien lakien muuttamisesta sekä laiksi ulkomaalaisten pankkitoiminnasta Suomessa. (HE 32/vp 1978).

— » — Eduskunnalle laeiksi liikepankkilain, kiinnitysluottopankkilain, säästöpankkilain 12 §:n ja osuuspankkilain 10 §:n muuttamisesta. (HE 150/vp 1979).

Hauge, Egil Hiis: Det norske bank- og kreditt-system. Oslo 1972.

Heckscher, Eli F.: Merkantilismen I. Stockholm 1953.

— » — Svenskt arbete och liv. Från medeltiden till nutiden. Med kompletterande tilläg av professor Arthur Montgomery och fil.lic. Bengt Svensson. Andra upplagan. Stockholm 1960.

Heikinheimo, Ilmari: Suomen elämäkerrasto. Porvoo 1955.

Hidén, Mikael: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.

— » — Säädösvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait. Vammala 1974.

— » — Omaisuuden perustuslainsuoja — nykynäkymiä ja näkökohtia. LM 1971 s. 99—132.

Hildebrand, Karl-Gustaf: I omvandlingens tjänst. Svenska Handelsbanken 1871—1955. Stockholm 1971. (Svenska Handelsbanken).

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Diss. Vammala 1969. (Holopainen).

— » — Lausunto 30. 12. 1975. Moniste 1975. (Holopainen 1975).

— » — Normien mukaista vai tavoitteiden suuntaista. LM 1977 s. 627—643.

— » — Hallintoviranomaisten toimivallasta säännellä puhelinlaitostoimintaa. Puhelin 5/1979 s. 8—12. (Hallintoviranomaisten toimivallasta).

— » — Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. LM 1980 s. 517—539.

Hoppu, K. V.: Suomen rahamarkkinat vuosina 1903—1912. Yhteiskuntataloudellisia kirjoituksia XI. Helsingissä 1913.

Huberman, Leo: Världens rikedomar. Med inledning av Lars Herlitz och tillägg av Bo Gustafsson. Ystad 1973. (Huberman).

Hyvönen, Valde: Suomen Osuuskassajärjestö vv. 1903—1953. Helsinki 1953.

Ikkala, A. K.: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153—212. (Ikkala, A. K., LM 1955).

— » — Erivapaudesta eläkevuosia laskettaessa. LM 1958 s. 678—687.

— » — Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto 1933—1958. Helsinki 1960.

Ikonen, Veli: Osuuskassaliike luovutetussa Karjalassa. Helsinki 1963.

Imboden, Max: Der nichtige Staatsakt. Zürich 1944.

Jutikkala, Eino: Uuden ajan taloushistoria. Turku 1953.

— » — Suomen kaupunkien synty ja kehitys. Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 115—135. Porvoo 1968.

Jutikkala, Eino — Pirinen, Kauko: Suomen Historia. Helsinki 1966.

Jyränki, Antero: Yleisradio ja sananvapaus. Helsinki 1970.

— » — Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973.

Jyränki, Antero — Perttunen, Juhani — Vilkkonen, Eero: Valta, valtio ja kansalainen. 4. uudistettu painos. Helsinki 1979.

Järvinen, Kyösti: Pankkitekniikka. Helsingissä 1935.

Kalela, Jorma: Historian tutkimusprosessi. Metodinen opas oman ajan historiaa tutkiville. Toinen painos. Jyväskylä 1976.

Kalima, Kai: Ehdon liittämisestä rakennuslain 5.2 §:n ja 132.1 §:n nojalla myönnettäviin lupiin. LM 1977 s. 568—582.

Kallio, Teuvo: Osuuspankin tarkastuksesta. Osuuspankkilehti 1971 s. 15—16.

— » — Pankkien ottolainauksesta. LM 1971 s. 235—248.

— » — Pankkien sivukonttoreista. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1972 s. 104—115.

— » — Tilintarkastajan työsuhdejäävistä. DL 1972 s. 399—414.

— » — Kansainvälisestä pankkitoiminnasta ja pankkivalvonnasta. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1978 s. 379—389.

— » — Uudistuvat pankkilait. HS 20. 11. 1978.

Kara, Kimmo — Kullberg, Rolf (toim.): Rahatalouden tietokirja. Porvoo 1970. (Kara—Kullberg).

Kennedy, Susan Estabrook: The Banking Crisis of 1933. Kentucky 1973.

Klami, Hannu Tapani: Alustus Mukkulan väitöskirjaseminaarissa 16. 8. 1976. Moniste 1976.

— » — Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys. Jaottelujen teoreettista taustaa. Oikeustiede — Jurisprudentia XIII s. 9—48. Vammala 1980.

Kastari, Paavo: Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1947.

— » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.

— » — Hinnantasausvaltuuksien oikeusperustetta koskevia näkökohtia. DL 1961 s. 69—90.

Kauppinen, Tapani — Paavonsalo, Martti (toim.): Pankkitoiminnan käsikirja. Vaasa 1976. (Kauppinen—Paavonsalo).

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Esitys Suomenmaan valtiosäädyille siitä, että muutamat §§ 10 pnä Toukokuuta 1886 annetussa armollisessa asetuksessa pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, muutettaisiin toisin kuuluviksi. Vp 1897. Asiakirjat I.

Kivialho, K. J.: Pankkitilaston uudistaminen. Kansantal. AikK 1932 s. 17—23.

Kivivuori, Antti: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1875. Diss. Joensuu 1969.

Koivisto, Mauno: Pankkikilpailusta Suomessa. Kansantal. AikK. 1962 s. 235—247.

Komiteanmietintö 1884: 8: Ehdotuksen antamista varten uuteen asetukseen yksityisten pankkien perustamisen ehdoista asetetulta komitealta. (Km 1884: 8).

Komiteanmietintö 1893: 6: Säästöpankkikomitealta. (Km 1893: 6).

Komiteanmietintö 1896: 7: Erityisten muutosehdotusten armolliseen asetukseen 10 p:ltä toukokuuta 1886 pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, ja yhteydessä sen kanssa mainitun liikkeen tarkastelua koskevan järjestämisen antamista varten asetetulta komitealta. (1896: 7).

Komiteanmietintö 1920: 9: Pankkitarkastusta uudestaan järjestämistä varten asetetulta komitealta. (Km 1920: 9).

Komiteanmietintö 1931: 14: Pankkilakikomitealta. (Km 1931: 14).

Komiteanmietintö 1938: 11: Säästöpankkitarkastuksen uudistaminen ja säästöpankkilain eräiden kohtien muuttaminen. (Km 1938: 11).

Komiteanmietintö 1967: A 8: Pankkilakikomitean mietintö. (Km 1967: A 8).

Komiteanmietintö 1976: 66: Pankkilakitoimikunnan mietintö. Osat I ja II. (Km 1976: 66 I ja II).

Konstari, Timo: Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjojen julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Diss. Vammala 1977.

— » — Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala 1979.

Korpisaari, Paavo: Talletuspankkien likviditeettiperiaate. Pankkiteoreettinen tutkimus. Helsingissä 1915.

— » — Suomen pankit. Niiden kehitys, rakenne ja toimintamuodot. Helsinki 1920. (Suomen pankit).

— » — Raha ja pankit. Liitteenä K. J. Kallialan esitys säästöpankeista. Porvoo 1930. (Raha ja pankit).

— » — Pankkien valtiotarkastus. HS 26. 11. 1913.

— » — Pankkien valtiotarkastus II. HS 28. 11. 1913.

— » — Pankkien valtiotarkastus. Vähän vastinetta. HS 3. 12. 1913.

— » — Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki vv. 1897—1901. Kansantal. AikK 1923 s. 207—245.

Kurvinen, Pekka: Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle annettu lausunto hallinto-oikeuden varsinaisen professorin viran hakijoiden pätevyydestä. Moniste 1974.

Kuuskoski, Reino — Hannus, Arno: Kunnallislaki. Seitsemäs painos. Porvoo 1973. (Kuuskoski—Hannus).

Kyläkallio, Juhani: Tilintarkastajien esteellisyydestä liike-, säästö- ja osuuspankeissa. DL 1974 s. 377—411.

Laherma, J.: Kuvia Helsingin Työväen Säästöpankista 1909—1959. Helsinki 1974.

Larma, Otto: Rakennuslaki ja -asetus. Vammala 1976. 2. uudistettu painos (Larma).

Lesch, Bruno: Palmstruchin pankin Turun-konttori. HAik 1924 s. 316—319.

Linder, Ernst: Afhandlingar i Nationalekonomiska ämnen I. Om Penningar och Banker. Helsingfors 1866. (Linder, Om Penningar och Banker).

Linnamo, Jussi: Uusittu pankkilainsäädäntö ja pankkitarkastus. Kansallis-Osake-Pankin taloudellinen katsaus 1/1971 s. 12—19.

— » — Pankkien vakuusrahasto. Kansantal. AikK 1973 s. 214—222.

Makkonen, K.: Zur Problematik der Juridischen Entscheidung. Eine Strukturanalytische Studie. Diss. Turku 1965. (Entscheidung).

Makkonen, K.: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784. (Makkonen, LM 1964).

— » — Lainkäyttö ja maailmankatsomus. LM 1970 s. 1056—1069.

Merikoski, V.: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Merikoski, Valtionapujärjestelmä).

— » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Merikoski, Vapaa harkinta).

— »— Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968. (Oikeussuojajärjestelmä).

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Viides painos. Porvoo 1974. (Merikoski, Julkisoikeus I).

— » — Lausuntoja. Vammala 1974.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Kolmas tarkistettu painos. Porvoo 1976.

— » — Julkisoikeudellinen valvonta ja vastuu ohjesääntöisessä elinkeinotoiminnassa. LM 1952 s. 648—657. (Merikoski, Julkisoikeudellinen valvonta).

Mickwitz, Gösta: Uudet pankkilait ja pankkiemme kilpailutoiminta. Liiketaloudellinen aikakauskirja 1969 s. 507—518.

Modeen, Tore: Banksekretessens skydd enligt den nya beskattningslagen. DL 1959 s. 233—242.

Moring, K. A.: Finsk näringsrätt. Helsingfors 1914. (Näringsrätt).

Mäenpää, Olli: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Diss. Helsinki 1979.

Mäki, Yrjö: Yhdessä yrittäen. Osuuskassojen Keskusliitto r.y. 1929—1958. Helsinki 1959.

Möller, Sylvi: Merkantilismin aikakausi. Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 97—114. Porvoo 1968.

Nordström, J. J.: Afhandlingar hörande till Läran om Krediten, i Credit- och Bankväsendet. Stockholm 1853. (Nordström J. J.).

Nyman, K. Fr.: Säästöpankkilaki sekä siihen liittyvät asetukset selityksin. Toinen, uusittu painos. Vammala 1962. (Säästöpankkilaki selityksin).

Oker-Blom, Max: En enda riktig lösning trots allt? — Dworkin mot finländsk bakgrund. JFT 1978 s. 251—321.

Olin, C-E.: Liikepankit ja teollisuuden rahoitus. Liikepankit ja elinkeinoelämä s. 53—62. Suomen Pankkiyhdistys 1914—1964. Helsinki 1964.

Osmonsalo, Erkki K.: Perustuslaillisen kehityksen kausi. Suomen Historian Käsikirja s. 164—288. Porvoossa 1949. (Osmonsalo, Suomen Historian Käsikirja).

Paasikivi, J. K.: Paasikiven muistelmia sortovuosilta I—II. Porvoo 1957.

Pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 Hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta. HE 29/vp 1921.

Parikka, Erkki: Osuuspankin sisäinen tarkastus ja sen suhde osuuspankkitarkastukseen sekä pankkitarkastusvirastoon. Tampereen yliopiston pro gradu-tutkielma. Tampere 1972. (Osuuspankin sisäinen tarkastus).

Pasanen, Jorma: Valvonta liikeyrityksessä. Helsinki 1954.

Pihkala, Erkki: Suomen ulkomaankauppa v. 1860—1917. Helsinki 1970.

Pipping, Hugo: Sata vuotta pankkitoimintaa. Helsinki 1962.

Pipping, Hugo: Tillkomsten och utvecklingen av privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland. Ekon. Samf. Tidskrift 1927 s. 41—78. (Privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland).

Powel, Ellis T.: The Evolution of the Money Market 1385—1915. Third Impression. London and Edinburg 1966. (Powel).

Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.

Raninen, Huugo: »Liikepankki» -sanan käyttö pankkilaeissamme ja jokapäiväisessä kielenkäytössämme Suomessa. Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1/1971 s. 139—147.

Rekola, Aarne: Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo 1947.

Rinne, Toivo T.: Varsinais-Suomen Osuuskassaliikkeen historia. Turku 1967.

Rissanen, Tom: Asuntoluottosuhteessa olevan pankkiasiakkaan oikeussuojasta. Oikeustiede — Jurisprudentia XI s. 359—396. Vammala 1978.

de Roover, Raymond: Business, Banking, and Economic Thought in the Late Medieval and Early Modern Europe. Chicago 1974.

Rytkölä, Olavi: Puolustushallinto. Vammala 1967.

Römer, Monika: Harmonisierung der Bankenaufsicht in der Europäischen Gemeinschaft. Berlin 1977.

Salander, Eric: Systematiske Nöd-Hielps Tankar eller okulstöteliga Grund-Satser Til Välgång för Höga och Låga i ett Fattigt Land der Penningen har rymt, näringen ligger öde och Vinsten är försvunnen; Begrundade af en som önskar allas väl mågo. Göteborg 1730. (Salander).

Salonen, L. H.: Tallettajain edunsuoja pankkilainsäädännössä. Moniste 1949.

Selinheimo, Vilho: Käsitteet »porvari» ja »suomalainen porvari» Ruotsin vallan aikana. SSV 1924 s. 243—258.

Schybergson, Emil: Suomen Pankki 1811—1911. Helsinki 1914.

— » — Bankväsendets i Finland utveckling. Helsingfors 1915. (Bankväsendets utveckling).

— » — Bankinspektionen. Hufvudstadsbladet 27. 11. 1913.

Schybergson, Per: Hantverk och fabriker I. Finlands konsumtionsvaruindustri 1815—1870: Helhetsutveckling. Helsingfors 1973.

Sichtermann, S.: Bankgeheimnis und Bankauskunft. 2. vollständig neubearbeite Auflage. Frankfurt/Main 1966. (Sichtermann).

Sinisalo, Kari: Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Diss. Vammala 1971. (Sinisalo).

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Diss. Vammala 1965. (Sipponen).

— » — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. LM 1965 s. 197—211. (Sipponen LM 1965).

Sjöholm, B. E.: Om gränserna för de administrativa myndigheternas fria prövningsrätt. JFT 1951 s. 81—106.

Snellman J. V.: Om privatbanker. Litteraturbladet Nr. 9/1855 s. 257—270. (Litteraturbladet).

Statens offentliga utredningar 1927: 11. 1924 Års Bankkommité Betänkande med Förslag till Lag om ändringar i vissa delar av lagen den 22 juni 1911 (Nr 74) om bankrörelse M. M. Stockholm 1927. (SOU 1927: 11).

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg 1928).

— » — Yksityisten työnvälitystoimistojen lakkauttaminen ja valtion korvausvelvollisuus. Lausunto. Helsinki 1912.

Sundström, Bruno A.: Elinkeinolainsäädäntö. Valtiotieteiden Käsikirja s. 194—206. Helsinki 1921.

Suomen Valtiosäätyjen alamainen vastaus Keisarillisen Majesteetin armolliseen esitykseen siitä, että muutamat pykälät 10 päivänä Toukokuuta 1886 annetussa armollisessa asetuksessa pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, muutettaisiin toisin kuuluviksi. Vp 1897. Asiakirjat I.

Suomen virallinen tilasto VII C. Pankit 1978.

Suviranta, Antti: Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén s. 263—271. Vammala 1961.

— » — Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle annettu lausunto hallinto-oikeuden varsinaisen professorin viran hakijoiden pätevyydestä. Moniste 1974.

Szagunn, Volkhard — Neumann, Walter — Wohlschiess, Karl: Gesetz über das Kreditvesen. 3., völlig überarbeitete Auflage. Stuttgart 1976.

Säntti, Jonni — Ahonen, Wäinö: Kansallis-Osake-Pankki 1889—1939. Helsinki 1940.

Söderlund, Ernst: Skandinaviska Banken i det svenska bankväsendets historia 1864—1914. (Söderlund, Skandinaviska Banken).

Tarjanne, Tapio: Vero-oikeus. Turku 1939.

— » — Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937 s. 507—519.

Taxell, Lars Erik: Aktieägarens rättskydd. Åbo 1961.

Tola, A. V.: Säästöpankkien julkisesta valvonnasta: Valtion viranomaisten vaiko säästöpankkien luottamusmiesten hoidettava? Meddelanden från Nordens Centrala Sparbanksföreningars delegation. Häft. 5 — Juni 1937.

— » — Luovutetun Karjalan Säästöpankit. Jyväskylä 1970.

Törnqvist, Erik — Ryönänkoski, Urpo: Teollistumisajan suhdannevaihtelut. Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 221—248. Porvoo 1968.

Undén, Östen: Några ord om näringskoncessioner enligt svensk rätt. TfR 1913 s. 69—110.

Uotila, Jaakko: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Diss. Vammala 1963. (Uotila).

— » — Elinkeinolupa. Vammala 1967.

Urbans, Runar: Suomen säästöpankkilaitos 1822—1922. Vammala 1963. (Urbans).

Usher, Abbot P.: Early History of Deposit Banking in Mediterranean Europe. Cambridge. Mass. 1943.

Weber, Hans-Ullrich: Die Bankenaufsicht in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Stuttgart 1973.

Wegelius, Th.: Till frågan om en effektiv bankkontroll. Mercator 1914 s. 119—120.

Vilkkonen, Eero: Hallintotoimen mitättömyydestä. Diss. Vammala 1970.
— » — Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372—396. (Vilkkonen LM 1972).
— » — Johdatus Kaarle Makkosen artikkeliin »Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely». Suomalaista oikeusteoriaa. Osa I. Toimittanut Juha Pöyhönen. Helsinki 1977. (Vilkkonen, Johdatus Kaarle Makkosen artikkeliin »Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely.»).
Willgren, Karl: Om rätt att idka gårdfarihandel enligt finsk förvaltningsrätt. Helsingfors 1891.
von Wright, G. H.: Tieteen filosofian kaksi perinnettä. Moniste 1970.
Ylikangas, Heikki: Oikeus historiallisena ilmiönä. Helsinki 1978.
Åhman, Gunnar: Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 54—102.

B. Muut lähteet

Aamulehti 1913 n:o 274.
Henrik Borgström nuoremman kokoelmat. Suomen Valtionarkisto.
Eduskunnan pankkivaliokunnan pöytäkirjat vp 1914.
Eduskunnan pankkivaliokunnan pöytäkirjat vp 1978.
Helsingfors Tidningar 1832 n:o 20.
Hufvudstadsbladet 1921 n:o 264.
Kauppalehti 1922 n:o 11.
Kejserliga Senatens Oeconomia Departementets Protokoller För år 1862. Suomen Valtionarkisto.
Maakansa 1914 n:ot 2, 4 ja 7.
Mechelinska Samlingen. Brevsamlingen 34. Suomen Valtionarkisto.
Mercator 1914 n:o 6.
Pankkitarkastusviraston toimintakertomukset vuosilta 1970—1979.
Pankkitarkastusviraston yleiskirjeet vuosilta 1970—1979.
Senaatin Talousosasto. Yleinen kanslia. Anomusdiaario 1861. Suomen Valtionarkisto.
Suomen Yhdys-Pankin kertomukset v. 1862—69 ja 1873—1876. Suomen Yhdyspankin arkisto.
Säästöpankkitarkastuksen istuntopöytäkirjat 1949—50. Valtion säästöpankkitarkastuksen asiakirjat. Suomen Valtionarkisto.
Uusi Suometar 1913 n:ot 285, 287, 291, 293, 297 ja 304.
Uusi Suomi 1921 n:ot 200 ja 218.
— » — 1977 n:o 329.
Valtioneuvoston oikeuskanslerin asiakirjat vuodelta 1931. Suomen Valtionarkisto.
Valtioneuvoston pöytäkirjat. Lokakuu 1931. Suomen Valtionarkisto.
Vuoden 1976 pankkilakitoimikunnan asiakirjat. Valtiovarainministeriön arkisto.

LYHENTEITÄ

A	=	asetus
AsiakJulkL	=	laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta (9. 2. 1951/83)
AsiakJulk-PoikkA	=	asetus sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (22. 12. 1951/650)
ATK	=	automaattinen tietojenkäsittely
AULapsiL	=	laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista (27. 7. 1922/173)
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
e.m.l.	=	edellä mainittu lähde
e.m.t.	=	edellä mainittu teos
Ekon. Samf. Tidskrift	=	Ekonomiska Samfundets Tidskrift
HAik	=	Historiallinen Aikakauskirja
HArk	=	Historiallinen Arkisto
HE	=	hallituksen esitys
HM	=	Suomen Hallitusmuoto (17. 7. 1919/94)
HPurkuL	=	laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (1. 4. 1966/200)
HS	=	Helsingin Sanomat
HValL	=	laki muutoksenhausta hallintoasioissa (24. 3. 1950/154)
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
Kansantal. AikK	=	Kansantaloudellinen Aikakauskirja
KHO	=	korkein hallinto-oikeus
KHOL	=	laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta (22. 7. 1918/74)
Km	=	komiteanmietintö
KL	=	kirjanpitolaki (10. 8. 1973/655)
kok.	=	Kansallinen Kokoomuspuolue
1948 KunL	=	kunnallislaki (27. 8. 1948/642)
KunL	=	kunnallislaki (10. 12. 1976/953)
LH	=	lääninhallitus
LM	=	Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LPL	=	liikepankkilaki (29. 8. 1969/540)
lvm	=	eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
MEK	=	matkailun edistämiskeskus
OPT	=	osuuspankkitarkastus

OPTA = asetus osuuspankkitarkastuksesta (7. 7. 1970/477)
OPL = osuuspankkilaki (29. 8. 1969/542)
plvm = eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PTA = pankkitarkastusasetus (12. 12. 1969/771)
PTL = pankkitarkastuslaki (29. 8. 1969/548)
PTV = pankkitarkastusvirasto
rkp = Ruotsalainen Kansanpuolue
sos.dem. = Suomen Sosialidemokraattinen puolue
SPL = säästöpankkilaki (29. 8. 1969/541)
SPT = säästöpankkitarkastus
SPTA = asetus säästöpankkitarkastuksesta (7. 7. 1970/476)
SSV = Suomen sukututkimusseuran vuosikirja
TfR = Tidsskrift for rettsvitenskap
TSH = työsuojeluhallitus
US = Uusi Suomi
VA = Suomen Valtionarkisto
VN = valtioneuvosto
VNp = valtioneuvoston päätös
VM = valtiovarainministeriö
vp = valtiopäivät

1 § JOHDANTO

1.1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Yksi ajankohtaisimmista ilmiöistä suomalaisessa elinkeinoelämässä on valtion aikaisempaa voimakkaampi integroituminen yksityisten harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Tämä ilmenee paitsi tuotantotoiminnan yleisten edellytysten kehittämisenä, esimerkiksi viennin edistämisenä, yritysten toiminnan rahoitusmahdollisuuksien parantamisena ja elinkeinon harjoittamisen yleisenä valvontana. Erityisesti elinkeinotoiminnan valvonta näyttää aiheuttaneen joukon oikeudellisia kysymyksiä, jotka on suurelta osalta aiheuttanut tarve yleisen edun turvaamiseksi puuttua yksityisten vapauspiiriin. Koska ilmiön yleinen tarkastelu ei tutkimusaineiston laajuuden ja hajanaisuuden vuoksi osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi, tutkimus kohdistuu sille elinkeinotoiminnan alueelle, jonka valvonta Suomessa on vanhastaan ollut täydellisintä, nimittäin yksityisen talletuspankkitoiminnan valvontaan. Viime aikoina joukkoviestimissä käyty keskustelu pankkivalvonnan tehokkuudesta lienee osoitus tutkimusaiheeseen liittyvien kysymysten ajankohtaisuudesta.[1]

Pankkitoimintaan vaikuttamisen kannalta voidaan erottaa toisistaan pankin omistamiseen perustuva oikeus pankin hallinnoimiseen norminantotoimella tapahtuvasta pankkitoiminnan ohjaamisesta. Pankkitoiminnan ohjaamisella tässä tarkoitetaan sitä, että valtion organisaatiossa laaditaan ja annetaan oikeussääntöjä, jotka muokkaavat pankin toimintaedellytyksiä ja joita pankkitoimintaa harjoitettaessa on noudatettava. Tutkimus kohdistuu pankkitoimintaa koskevien oikeussääntöjen noudattamisen

[1] Keskustelua osaltaan kuumensi kansanedustaja Aarne Saarinen, joka jätti eduskunnalle 15 päivänä tammikuuta 1979 päivätyn kirjallisen kysymyksen pankkitarkastusviraston tehtävien hoidon parantamisesta. Vp 1978/kirjallinen kysymys n:o 609.

valvontaan ja siihen, mihin oikeudellisiin keinoihin kontrolliorgaani voi tässä valvonnassa turvautua.

Tutkimustehtävän asettelua palvelee pankkitoiminnan normatiivisen ohjaamisen ja normien noudattamisen valvonnan erottaminen toisistaan. Normatiivinen ohjaaminen merkitsee uuden käyttäytymismallin luomista ja pankkikontrolli pankin tosiasiallisen toiminnan vertaamista annettuun käyttäytymismalliin. Normatiivisen ohjaamisen ja valvonnan välinen erottelu saattaa erityisesti vaikeutua silloin, kun nämä toiminnot on uskottu *samalle viranomaiselle*. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitä pankkien valvonta on, miten sitä on harjoitettu, miksi pankkeja valvotaan ja miten oikeusjärjestyksemme mukaan pankkitoimintaa olisi valvottava.

Tutkimus on sekä oikeushistoriallinen että oikeusdogmaattinen. Jotta tutkimuksessa voitaisiin eritellä valvontaorgaanien kompetenssia, on yleisellä tasolla tarkasteltava, *mitä oikeudellisella toimivallalla tarkoitetaan* ja miten kompetenssi orgaanille annetaan. Hallintoviranomaisen toimivaltaa koskevat kysymykset kuuluvat yleishallinto-oikeuteen. Näin ollen nyt käsillä oleva tutkimus on *hallinto-oikeustieteellinen*.

1.1.1. Suomen talletuspankkijärjestelmä, talletuspankkien liiketoiminta ja sen merkitys

Talletuspankilla tarkoitetaan rahalaitosta, joka saa pääosan antolainaukseen käytetyistä varoista talletuksina yleisöltä. Suomessa toimivista raha- ja luottolaitoksista ovat talletuspankkeja liikepankit, säästöpankit, osuuspankit ja Postipankki, joista kolme ensiksi mainittua muodostavat *yksityiset talletuspankit*. Postipankin erityisluonteesta valtion rahalaitoksena johtuu, että sillä on maan rahahuollon tarpeitten tyydyttämiseen liittyviä tehtäviä. Tämän vuoksi sen toimintaa ja toiminnan valvontaa koskevat säännökset poikkeavat vastaavista, yksityisiä talletuspankkeja koskevista.

Liikepankkeja koskeva lainsäädäntö määrittelee niiden yritysmuodon. Liikepankit ovat osakeyhtiöitä. Yhtiökokousten välisenä aikana pankin korkeimpana päättävänä elimenä toimii pankin *hallintoneuvosto*. Hallintoneuvosto valitsee johtokunnan, joka huolehtii liiketoiminnan harjoittamisesta. Liikepankkiin sovelletaan sekä osakeyhtiölakia (29. 9. 1978/

734) että liikepankkilakia (29. 8. 1969/540) joskin edellistä lakia vain siinä tapauksessa, ettei liikepankkilaissa säädetä toisin.

Liikepankkilaissa säädetään pankin liiketoiminnan rajat. Liikepankki saa harjoittaa vain pankkitoimintaa ja siihen läheisesti liittyviä toimintoja. Liikepankkien on Suomessa vanhastaan sallittu harjoittaa *täydellistä pankkitoimintaa.* Tähän luetaan esimerkiksi otto- ja antolainaus, maksunvälitys ja maksujen perintä, kaupallisessa ja teollisessa toiminnassa käytetyt pankkipalvelut, kansainvälisessä liiketoiminnassa välttämätön ulkomaisen maksuliikenteen hoito, notariaattitoiminta, arvopaperikauppa, valuutanvaihto ynnä pankkitakaustoiminta sekä niihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Paitsi fyysiset henkilöt, liikepankkeja ovat perinteisesti käyttäneet myös yritykset ja ammatinharjoittajat. Niinpä suuri osa liikepankkien antolainauksesta suuntautuu teollisuuden, kaupan, liikenteen, rakentamisen ja palveluelinkeinojen rahoittamiseen.[2]

Säästöpankit ovat Suomen vanhimpia yksityisiä talletuspankkeja. Maamme ensimmäinen säästöpankki perustettiin Turkuun v. 1822. Alunperin säästöpankit katsottiin hyväntekeväisyyslaitoksiksi. Ainoastaan vähävaraisilla oli oikeus tallettaa varojaan säästöpankkiin.[3] Sittemmin viimeksi mainittu rajoitus on poistettu. Yritysmuodoltaan säästöpankki on säätiönluonteinen rahalaitos, johon ei sovelleta erityistä taustalainsäädäntöä. Sekä säästöpankin hallinnoimiseen että sen liiketoimintaan sovelletaan pelkästään säästöpankkilakia (29. 8. 1969/541).

Säästöpankki on rahalaitos, jonka tarkoituksena on harjoittaa pankkitoimintaa perustajien tai muiden saamatta osuutta laitoksen tuottamasta voitosta. Sen toiminnan erityistarkoituksena on *säästäväisyyden edistäminen.* Säästöpankin hallintoa hoitavat *isännät,* jotka ovat tallettajien edustajia, sekä *hallitus,* jonka isännät valitsevat. Yritysmuodosta johtuen säästöpankilla ei ole osakepääomaa, vaan tähän verrattuna suhteellisen pieni kantarahasto. Tästä aiheutuvat säästöpankin liiketoiminnan rajoitukset. Vaikka säästöpankki saa harjoittaa täydellistä pankkitoimintaa, sen liiketoimien laatua on rajoitettu. Säästöpankin tulee välttää erityisen riskialttiita pankkitoimia. Viimeksi mainittu vaatimus heijastuu sekä säästöpankin antolainaustoimintaa että takausten antamista koskevissa säännöksissä. Erästä poikkeusta lukuunottamatta säästöpankit ovat pai-

---

[2] *Olin,* Liikepankit ja teollisuuden rahoitus, Liikepankit ja elinkeinoelämä s. 53—59.

[3] *Urbans,* Suomen säästöpankkilaitos s. 78—85.

kallispankkeja. Suuremmassa määrin kuin liikepankeissa säästöpankkien asiakaskunta muodostuu *fyysisistä henkilöistä*. Tämä näkyy säästöpankkien antolainauksessa, josta suuren osan käsittää asuntotuotannon sekä maa- ja metsätalouden rahoitus. Perinteisesti säästöpankit ovat pyrkineet tyydyttämään yhtä hyvin kuntien kuin seurakuntienkin luoton tarvetta. Säästöpankkien antolainaus kohdistuu nykyään useammin kuin aikaisemmin myös teollisuuden, kaupan ja liikenteen rahoittamiseen.[4]

Osuuspankkien toiminta perustuu osuustoiminta-aatteella. Suomessa aloitteen osuuskassojen perustamiseen teki Hannes Gebhard. Maamme ensimmäiset osuuskassat perustettiin vuonna 1902. Aina vuoteen 1920 saakka osuuskassat saivat ottaa talletuksia vain jäseniltään. Osuuskassojen lukumäärä oli korkeimmillaan 1930-luvun alussa, jolloin kassoja oli n. 1.400. Tämän jälkeen on kyläkassoja yhdistetty suuremmiksi toiminta-yksiköiksi.[5]

Vuoden 1969 osuuspankkilaissa (29. 8. 1969/542) osuuspankki määritellään pankkitoimintaa harjoittavaksi osuuskunnaksi. Osuuskunnan (tai sen edustajiston) kokousten välisenä aikana pankin hallintoneuvosto käyttää ylintä päätäntävaltaa pankissa. Se valitsee pankin johtokunnan, joka toimii pankin hallituksena. Osuuspankkiin sovelletaan niin osuuskuntalakia (28. 5. 1954/247) kuin osuuspankkilakiakin. Ensiksi mainittua lakia sovelletaan tosin vain sillä edellytyksellä, ettei osuuspankkilaissa toisin säädetä.

Osuuspankit saavat harjoittaa täydellistä pankkitoimintaa samoin laadullisin rajoituksin kuin säästöpankit. Osuuspankki saa antaa luottoa tai takauksia ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan. Osuuspankkilaissa on myös määrällisesti rajoitettu pankin oikeutta antaa vakavaraisille henkilöille ja yhteisöille luottoa pelkästään luoton saajan sitoumusta vastaan tai sitoutua näiden puolesta takaukseen pelkästään päävelallisen sitoumusta vastaan. Osuuspankkien antolainauksesta käytetään edelleen huomattava osa maa- ja metsätalouden rahoitukseen. Nyttemmin osuuspankit osallistuvat merkittävässä määrin asuntotuotannon rahoittamiseen. Myös teollisuuteen ja kauppaan suuntautuva antolainaus on viime vuosina lisääntynyt.[6]

Yksityisten talletuspankkien merkitys suomalaisessa yhteiskunnassa

---

4 *Kara—Kullberg* (toim.), Rahatalouden tietokirja s. 46—49 ja 146.

5 *Blomstedt,* Kyläkassasta osuuspankkiin s. 105—107.

6 *Kara—Kullberg* (toim.), Rahatalouden tietokirja s. 146.

on keskeinen yhtä hyvin kansalaisten kuin yritysten taloudenpidossa. Tämä johtuu osaksi siitä, että Suomessa varsinaisten rahalaitosten osuus yhteiskunnan rahamarkkinoista on suurempi kuin yleensä läntisissä markkinatalousmaissa. Suomessa määrällisesti merkittävä pankkitoiminta on keskittynyt muutamaan pankkiin. Ilmiötä on kuvattu toteamalla, että suomalaisella suuryrityksellä on käytettävissään kaksi liikepankkia, joilla on hallussaan 4/5 liikepankkiemme luottomarkkinoista ja jotka hoitavat pääosan suurimpien teollisuusyritystemme pankkiasioista.[7] Vuoden 1978 lopussa Suomessa toimi seitsemän liikepankkia, 374 osuuspankkia ja 280 säästöpankkia, ja näillä oli yhteensä 3.616 toimipaikkaa.[8]

Yksityisten talletuspankkien tehtävänä on ylläpitää maan rahoitushuoltoa. Ne keräävät useita pieniä talletuksia ja myöntävät yksittäisiä talletuksia suurempia luottoja. Vuoden 1978 lopussa keskimääräiset talletusmäärät varsinaisilla talletustileillä olivat liikepankeissa 3.114, osuuspankeissa 3.375 ja säästöpankeissa 3.457 markkaa. Samana ajankohtana keskimääräisen luoton suuruus oli liikepankeissa 31.180, osuuspankeissa 14.390 ja säästöpankeissa 15.639 markkaa.[9]

Yksityisten talletuspankkien liiketoiminnan merkittävyyttä kuvannee myös se, että niiden taseiden summa oli vuoden 1978 lopussa 77,86 miljardia, kotimainen ottolainaus 49,35 miljardia ja antolainaus 53,33 miljardia markkaa. Pankkien korkokate, jolla tarkoitetaan korkotuottojen ja korkokulujen välistä erotusta, oli 2,23 miljardia ja voitot 544 miljoonaa markkaa. Pankkien palveluksessa oli kyseisenä ajankohtana 35.318 henkilöä, joista valtaosa oli naisia.[10]

1.1.2. Pankkitoiminnan valvonnasta Suomessa

Suomessa pankkitoiminnan valvonta on hajautettu usealle viranomaiselle ja intressitaholle. Funktionaalisesti pankkikontrolli voidaan ryhmitellä Suomen Pankin harjoittamaan *rahapoliittiseen* valvontaan, pankkitarkastusviraston ja muiden tarkastusorgaanien tehtäväksi annettuun *normivalvontaan* sekä pankkien ylläpitämään *sisäiseen valvontaan.* Suo-

7 Km 1972: A6 s. 295.

8 Suomen virallinen tilasto VII C, Pankit 1978, tauluja s. 2.

9 Suomen virallinen tilasto VII C, Pankit 1978 s. XXI.

10 Suomen virallinen tilasto VII C, Pankit 1978 s. X—XXII.

men Pankin ohjesäännön mukaan keskusrahalaitoksen tulee pitää maan rahalaitosjärjestelmän toiminta vakaana sekä edistää ja helpottaa rahaliikennettä. Suomen Pankin harjoittaman *rahapolitiikan* keskeisenä keinona käytetään liikepankeille myönnettävien luottojen määrän ja niistä edellä mainituille pankeille aiheutuvien korkokustannusten säätelyä. Suomen Pankki osallistuu myös *valuuttapolitiikan* hoitoon. Valtioneuvosto vahvistaa Suomen Pankin esityksestä valuuttaindeksin laskentaperusteet ja indeksiluvun vaihtelualueen rajat. Selvää on, että Suomen markan ja ulkomaisten valuuttojen vaihtosuhde, joka vaikuttaa vienti- ja tuontitavaroiden hintoihin, heijastuu pankkien ohella myös muiden yritysten toimintaedellytyksiin. Suomen Pankkiin kohdistuva valvonta, joka on eduskunnan tehtävänä, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

Lukuunottamatta valuuttakaupan valvontaa ja pankkipalvelujen markkinoinnin valvontaa, joista edellinen on valtiovarainministeriön ja jälkimmäinen kuluttajansuojaviranomaisten tehtävänä, kuuluu pankkitoiminnan laillisuuden valvonta *varsinaisille tarkastuselimille,* joita ovat valtiovarainministeriön (VM:n) alainen pankkitarkastusvirasto (PTV) sekä osuuspankkitarkastus (OPT) ja säästöpankkitarkastus (SPT).

Pankkikontrollin harjoittaminen ja sen johto on periaatteessa porrastettu siten, että valtiovarainministeriölle kuuluu valvonnan johto ja tarkastuselimille sen harjoittaminen.[11] Vaikka tutkimus kohdistuu ensi sijassa varsinaisten tarkastusorgaanien toimivaltaan, seuraavassa käsitellään myös VM:n asemaa silloin, kun valvontajärjestelmän toiminnan kokonaiskuvan luominen on sitä edellyttänyt. Pelkästään tarkastusorgaanien toimivallan selvittäminen pirstoisi esitystä irroittaen oikeudelliset ilmiöt toiminnallisista yhteyksistään.

Merkittävä osuus varsinaisista valvontatehtävistä kuuluu PTV:lle. Pankkitarkastuslaki (29. 8. 1969/548) ja -asetus (12. 12. 1969/771) määrittelevät PTV:n tehtävät melko *yleisluontoisesti.* Lisäksi pankkilaeissa virastolle on annettu joukko valvontatehtäviä, joihin tässä yhteydessä ei

---

11 Valtiovarainministeriö voi antaa PTV:lle tehtäviä, jotka virasto on velvollinen pankkitarkastuslain 7 §:n 1 momentin 5-kohdan nojalla suorittamaan. Pankkitarkastusviraston henkilökunnan ottamiseen VM osallistuu *nimittämällä* virastoon pankkitarkastajat. Ministeriön harjoittamaan henkilöstöhallintoon liittyy PTV:n kollegion jäsenten *riippumattomuuden kontrolli.* Pankkitarkastusviraston ylijohtajan ja pankkiylitarkastajan on näet ilmoitettava VM:lle viraston valvonnan alaisesta yhteisöstä saamastaan luotosta.

yksityiskohdittain puututa. Pankkitarkastuslaissa edellytetään PTV:n kontrolloivan, että liikepankit, säästöpankit ja osuuspankit toimivat lain, yhtiöjärjestyksensä tai sääntöjensä mukaisesti. Näin ollen PTV:n harjoittama kontrolli on ensisijaisesti *laillisuusvalvontaa*. Normien noudattamista PTV valvoo yhtä hyvin tutustumalla pankkien lähettämiin raportteihin kuin tarkastamalla pankkeja niin usein ja siinä laajuudessa kuin viraston tehtävien hoito edellyttää. Laillisuusvalvonnan ohella PTV harjoittaa *tarkoituksenmukaisuusvalvontaa* käsittelemällä pankkien vireillesaattamia hallintolupa-asioita.

Myös pankkitoiminnassa vallitsevien *olosuhteiden seuraaminen* kuuluu PTV:lle, minkä lisäksi sen tulee tehdä olosuhteiden kulloinkin edellyttämiä esityksiä pankkitoiminnassa vallitsevien epäkohtien ja puutteiden poistamiseksi. Seurannalla tulee erityisesti pyrkiä edistämään hyväksyttävää taloudellista kilpailua pankkialalla.

Pankkitarkastusviraston asiana on myös *ohjata* ja *valvoa* SPT:n ja OPT:n *toimintaa* ja tässä tarkoituksessa muun muassa hyväksyä niiden esittämät tarkastussuunnitelmat, vahvistaa säästöpankkeja ja osuuspankkeja edustavien järjestöjen päätökset eräiden tarkastushenkilöstöön kuuluvien valitsemiseksi toimeensa sekä käsitellä ne SPT:n ja OPT:n päätökset, jotka joko säästöpankin tai osuuspankin toimesta on *alistettu* PTV:n käsiteltäviksi.

Pankkitarkastusvirasto on monijäseninen hallintoelin. Päätöksentekokollegioon kuuluvat ylijohtaja sekä kolme osastopäällikköä, joita nimitetään pankkiylitarkastajiksi. Asiat kollegion istunnossa ratkaistaan esittelystä. Asian esittelijänä toimii joko pankkiylitarkastaja, jonka johtaman osaston toimialaan asia kuuluu, tai muu ylijohtajan asian valmistelijaksi määräämä virkamies. Asiasta kollegion istunnossa äänestettäessä on noudatettava mitä päätöksenteosta monijäsenisessä tuomioistuimessa on säädetty.[12]

---

[12] Mielenkiintoisia ja ehkä hallinnollisesti erikoislaatuisia ovat säännökset, jotka sitovat viraston päätöksenteon kollegion jäsenten aikaisemmin noudattamaan ratkaisulinjaan. Nimittäin PTA 17 §:n mukaan ylijohtajan tai asianomaisen pankkiylitarkastajan poissaollessa »ei ilman painavia syitä voida tehdä päätöstä sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä, jotka saattavat poiketa heidän toiminnassaan noudattamistaan periaatteista, eikä ylijohtajan poissa ollessa ilman hänen suostumustaan saa täyttää virkoja ja toimia tahi tehdä ehdollepanoa avoinna olevan viran täyttämisestä.»

Osuuspankkitarkastus ja *säästöpankkitarkastus* toimivat PTV:n ohjauksen ja valvonnan alaisina, toimeenpanevina ja *yksityiseen organisaatioon* kuuluvina valvontaeliminä. Normihierarkisesti OPT:n ja SPT:n asemasta on säädetty kolmentasoisilla oikeusohjeilla. Mainittujen tarkastuselinten oikeudellisista perusteista säädetään OPT:n osalta osuuspankkilain 7. luvussa ja SPT:n osalta säästöpankkilain 7. luvussa. Edellä mainitut luvut ovat asiasisällöltään identtiset. Tarkemmat määräykset osuuspankkitarkastuksesta ja säästöpankkitarkastuksesta annetaan OPL 68 §:n ja SPL 79 §:n mukaan *asetuksella*. Osuuspankkitarkastuksesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan ja säästöpankkitarkastuksesta annetun asetuksen 2 §:n mukaan OPT ja SPT toimivat PTV:n ohjauksen ja valvonnan *alaisina*. Lisäksi niiden *toiminnasta* määrätään *johtosäännössä*. Pankkitarkastusvirasto hyväksyy johtosäännön edellä mainittuja pankkeja edustavien keskusjärjestöjen *esityksestä*.

Osuuspankkitarkastuksesta annetun asetuksen mukaan osuuspankkien keskusjärjestö, Osuuspankkien Keskusliitto r.y. *asettaa* OPT:n. Säästöpankkitarkastuksen asettaa Säästöpankkien Keskusliitto r.y. Yksityisen kontrolliorgaanin tarkastusjohtajan, tarkastajat ja tarkastuksen muun henkilökunnan ottaa toimeensa asianomainen keskusjärjestö. Tarkastusjohtajan ja tarkastajan valintaa koskeva *päätös on alistettava* pankkitarkastusviraston vahvistettavaksi.

Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen tulee huolehtia siitä, että niiden valvomat pankit toimivat annettujen normien mukaisesti pankkien maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta sekä *tallettajien etua turvaavalla tavalla*. Merkitykseltään ongelmallisia ovat säännökset, joiden mukaan SPT:n ja OPT:n tulee valvoa että pankkien hallintoa ja liiketoimintaa hoidetaan tehokkaasti ja *tarkoituksenmukaisesti*. Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen tulee antaa pankkitarkastusvirastolle pyydetyt lausunnot, tiedot ja selvitykset. Merkittävältä osalta PTV:n valvontatyö perustuu juuri SPT:n ja OPT:n antamiin tietoihin. Säästöpankkitarkastus ja osuuspankkitarkastus näet lähettävät PTV:lle *jäljennöksen* jokaisesta tarkastuksessa laaditusta *tarkastuskertomuksesta*. Säästöpankkitarkastukselle ja osuuspankkitarkastukselle kuuluu myös niiden oman toiminnan suunnitteluun ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Niinpä SPT:n ja OPT:n tulee PTV:lle vuosittain tehdä ehdotuksensa seuraavan vuoden tarkastussuunnitelmaksi. Tarkastussuunnitelmaehdotus on laadittava siten, että pankkien tarkastamisen minimifrekvenssiä koskevia säännöksiä voidaan noudattaa.

1.1.3. Tutkimusaiheen rajaus: valvontavaltuuksien määräytyminen tutkimuksen kohteena

Pankkitarkastusvirasto valvoo liike-, osuus- ja säästöpankkien ohella myös kiinnitysluottopankkeja, hypoteekkiyhdistyksiä ja luotto-osakeyhtiöitä. Huolimatta siitä, että se mitä jäljempänä esitetään PTV:n toimivallasta, saattaa soveltuvin osin koskea myös viimeksimainittuja rahoituslaitoksia, jätetään niiden valvonta tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen ulkopuolelle jää myös Postipankin kontrolli, joka on uskottu valtiovarainministeriön tehtäväksi. Molempien rajausten perusteena on ollut pyrkimys säilyttää tutkimuksen kohde riittävän yhtenäisenä.

Pankin *sisäisellä valvonnalla* tarkoitetaan pankin omien hallinto- ja toimielinten harjoittamaa kontrollia. Yleensä tämä valvonta on annettu pankin hallintoneuvoston tai isäntien, niiden valitsemien tarkastajien sekä pankin tilintarkastajien tehtäväksi. Sisäisellä valvonnalla on keskeinen merkitys sekä yksityisten talletuspankkien toimintatavalle että liiketoiminnassa saavutettujen tulosten säilyttämiselle. Tutkimus ei kohdistu sisäiseen valvontaan, sillä tuon kontrollitoiminnan peruste ei ole julkisoikeudellinen eivätkä sen tavoitteet samastu julkisen kontrollin päämääriin.

Sekä oikeussäännöt että niiden soveltamistulokset ovat ilmaus määrätyssä yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevista tosiasiallisista olosuhteista. Oikeusjärjestys muun ohella on ohjeluettelo, jonka mukaan valtion ja muiden julkisyhteisöjen toimesta hallinto- ja lainkäyttövaltaa harjoitetaan. Harjoitettavaan hallintotoimintaan kuuluu myös hallinto-orgaanien ja yksityisten toiminnan valvonta. Julkisyhteisöjen harjoittamaa kontrollitoimintaa voidaan luonnehtia *julkisoikeudelliseksi valvonnaksi*.[13]

---

[13] Merikosken mukaan julkisoikeudellinen valvonta on sen kohteen mukaan jaettavissa kolmeen ryhmään: alamaisvalvontaan, hallintovalvontaan ja virkavalvontaan. Alamaisvalvonnan on katsottu kohdistuvan hallintoalamaisiin: kansalaisiin ja oikeushenkilöihin. Tähän ryhmään on luettu myös muihin kuin valtion omiin kansalaisiin, siis muukalaisiin kohdistuva valvonta. Hallintovalvonta puolestaan kohdistuu valtion organisaatioon kuulumattomiin yhdyskuntiin, yhteenliittymiin ja laitoksiin. Hallintovalvonnan pääasiallisimpana tarkoituksena on huolehtia siitä, että valvonnan kohteet täyttävät niille asetetut tehtävät eivätkä niitä suorittaessaan ylitä toimivaltaansa. Virkavalvonta kohdistuu valtion organisaatiossa toimiviin virkamiehiin ja toimielimiin. Virkavalvonta perustuu yleensä valvontaviranomaisen ja valvonnan kohteen väliseen alistus- tai käskynalaisuussuhteeseen. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 17—45.

Elinkeinotoiminta, pankkitoiminta sen osana, on myös Suomessa saatettu julkisyhteisön harjoittaman valvonnan kohteeksi. Pankkitoiminnan valvonnalle asetettujen päämäärien saavuttamiseksi on valvontaorgaaneille annettu *tietty toimivalta* valvonnan kohteeseen, pankkiin, nähden. Pankkikontrolli on muuan *julkisen vallan käyttämisen muoto.*

Yhteiskunnassa vallitsevista ja vaikuttavista käsityksistä keskeisempiä on se, mikä on siinä yhteiskunnassa tarkoituksenmukaisin taloudellinen järjestys ja mitä se edellyttää taloudellista toimintaa harjoittavilta oikeussubjekteilta. Näiden taloudellista toimintaa koskevien käsitysten perusteella määräytyvät myös ne oikeudelliset edellytykset, joiden vallitessa elinkeinotoimintaa, myös pankkitoimintaa harjoitetaan. Taloudellinen järjestys heijastuu siten pankkitoimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön. Pankkitoiminnan valvonta on pankkitoiminnan harjoittamista ohjaavien oikeussääntöjen noudattamisen kontrolloimista. Tämä edellyttää valvonnan mahdollistavien oikeussääntöjen voimaan saattamista. Taloudelliset käsitykset heijastuvat myös voimaansaattamisprosessiin. Näin ollen käsitykset tarkoituksenmukaisesta taloudellisesta järjestyksestä vaikuttavat sekä pankkitoiminnan ohjesäännön ja valvontasäännöstön sisältöön että niiden soveltamisen tapaan. Edellä mainittu lainsäädäntö ja sen soveltamistulokset kuvaavat pankkitoiminnan harjoittamisessa ilmeneviä tarpeita ja niiden vaikutusta kyseisen liiketoiminnan valvontaan.

Yhteiskunnassa vallitsevat taloudelliset käsitykset ja niiden muutokset kyetään havainnollistamaan tarkastelemalla niitä pitkähköllä aikavälillä. Tutkimuksessa omaksuttu näkökulma on tämän vuoksi osaksi *oikeushistoriallinen.* Tarkastelemalla pankkitoiminnan taloudellisia edellytyksiä, pankkien perustamista ja pankkikilpailua pyritään selvittämään näiden tekijöiden vaikutusta pankkilainsäädännön ja valvontanormiston kehitykseen. Tästä tarkastelusta on tutkimusekonomisista syistä kuitenkin täytynyt jättää pois laajahko Suomen elinkeino-oikeuden ja taloudellisten olojen kehitystä koskeva katsaus, joskin edellä mainittuihin pankkitoiminnan ja sen valvonnan kehitystä selittäviin tekijöihin on viitattu, sikäli kuin se kulloinkin on osoittautunut välttämättömäksi.

Oikeushistoriallinen tarkastelukulma on ollut tarpeellinen myös toisesta syystä. Tutkimusaiheeseen perehtyminen ei ole ollut mahdollista selvittämättä pankkitoiminnan valvonnan kehitysvaiheita. Kun useat pankkikontrollia koskevat *oikeusohjeet* on meillä eri aikoina annetuissa valvontalaeissa monesti *säilytetty jokseenkin muuttamattomina,* on voimassa olevien valvontasäännösten tulkinta edellyttänyt lainsäädäntökehi-

tyksen tuntemista. Oikeushistoriallinen ja oikeusdogmaattinen tutkimustapa ovat läheisessä kosketuksessa toisiinsa. *Kivivuoren* mukaan »oikeushistoria pyrkii kuvaamaan oikeutta historiallisena tosiasiana. Sen antamaan kuvaan ei sisälly oikeuspoliittista väritystä».[14] Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa ei yleensä pyritä vaikuttamaan määrättyyn ratkaistavana olevaan oikeuskysymykseen. Tämän vuoksi oikeushistorian tutkimustuloksilla voi olla tulkittaessa voimassa olevaa oikeutta aivan erityinen argumenttiarvo. Parhaimmillaan nämä tulokset antavat voimassaolevan oikeuden sisällön selvittämiselle *tulkintataustan*. Tarve tulkintataustan esiinsaamiseen synnyttää *oikeushistoriallisen tutkimusintressin*.

Pankkivalvonnan oikeusdogmaattisessa tarkastelussa nousee esiin joitakin peruskysymyksiä. Muuan näistä on *tarkastusorgaanin tehtävän ja toimivallan välinen yhteys*. Oikeudellisesti pankkivalvonta perustuu siihen, että eduskunta tai muu valtion organisaatioon kuuluva luo valvontasuhteen. Tämän aikaansaamiseksi on säädettävä normisto jota on noudatettava. Tutkimusaiheen käsittely edellyttää myös sen selvittämistä, voiko tarkastuselin itse antaa oikeussääntöjä, joiden noudattamista se valvoo.

Valvontasuhteen luominen johtaa valvontaelinten asettamiseen sekä niiden tehtävien ja toimivallan määrittelyyn. Valvontasuhteessa kontrollin kohde velvoitetaan sietämään valvontatoimia, minkä ohella sille saatetaan asettaa velvollisuus omin toimenpitein myötävaikuttaa valvonnan harjoittamiseen. Laillisuusvalvonnan osasisällön muodostaa *toiminta-* tai *käyttäytymisvelvoitteen luominen* valvonnan kohteelle l. pankille. Valvontaelin on toiminnassaan kuitenkin sidottu HM 92 §:ssä mainittuun *hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen*.

Sen selvittämiseksi, toimiiko pankki käyttäytymismallin mukaisesti, hankitaan valvontaelimen käyttöön tietoja pankin toiminnasta. Näin muodostetaan käsitys pankin tosiasiallisesta toiminnasta ja sitä *verrataan* normatiiviseen käyttäytymismalliin. Vertailutuloksen muodostaa sen toteaminen, onko pankin toiminta ollut annettujen oikeussääntöjen mukaista. Normatiivisen käyttäytymismallin ja harjoitetun toiminnan vertaaminen edellyttää valvonnan kohteen toimintaa koskevilta tiedoilta riittävää yksityiskohtaisuutta ja luotettavuutta. Valvontaelimen on kyettävä rekonstruoimaan valvonnan kohteen toimintatavat, jotta voidaan todeta, poikkeaako kohteen toiminta normatiivisesta käyttäytymismallista. Ver-

[14] *Kivivuori*, Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys s. 22.

tailu käsittää myös poikkeamisen asteen selvittämisen. Mikäli poikkeaminen on vähäistä, saattavat oikaisuvaatimuksen esittämisedellytykset kokonaan puuttua. Poikkeamisen este saattaa myös vaikuttaa oikaisuvaatimuksen tehosteena käytettävän pakkokeinon valintaan.

Tarkoituksenmukaisuusvalvonnassa pyritään annettujen säännösten luomissa rajoissa turvaamaan pankin toiminnan yleisen edun mukaisuus. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta ulottuu laillisuusvalvontaa pidemmälle. Valvontaelin ei pelkästään kontrolloi annettujen oikeusohjeiden noudattamista, vaan pyrkii pitämään huolta myös siitä, että valvonnan kohteen toiminta on taitavaa, hyödyllistä, käytännöllisesti järjestettyä ja edistää asetettuja tarkoitusperiä parhaalla mahdollisella tavalla.[15] Jäljempänä tarkoituksenmukaisuusvalvonnan käsittely rajoitetaan koskemaan tarkastuselinten oikeutta myöntää pankkitoiminnassa tarvittavia hallintolupia ja niihin sisällytettävillä määräyksillä ohjata pankin toimintaa.

Mikäli pankin havaitaan poikenneen annetuista oikeusohjeista ja niiden perusteella vahvistetusta käyttäytymismallista, voi valvontaelin vaatia pankilta laissa sille annetun toimivallan turvin *oikaisutoimenpiteitä.* Näissä tilanteissa valvonnan kohteelle puolestaan on turvattu mahdollisuus käyttää *oikeussuojakeinoja.* Käyttämällä oikeussuojakeinoja, ennen kaikkea hallintovalitusta, pankki puolestaan voi saattaa valvontaelimen vahvistaman normatiivisen käyttäytymismallin lainmukaisuuden tuomioistuimen tarkastettavaksi. Varsinaisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen on tärkein tapa reagoida valvontaelimen *toimivallan ylittävään* kontrollitoimeen. Seuraavassa pankin oikeussuojakeinoihin kajotaan vain siltä osin kuin oikeusturvakysymykset välittömästi liittyvät valvontaelimen toimivallan ylittämiseen.

1.2. TUTKIMUKSESSA KÄYTETTÄVISTÄ KÄSITTEISTÄ

Seuraavassa tarkastellaan ensin kysymystä, onko oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista määritellä kovin yleisiä käsitteitä. Suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on valvonnalle pyritty antamaan määrätty *yleinen merkitys.* Valvonta-käsitettä on tarkasteltu määrittelijän tutkimustehtävästä käsin, ja se on sopeutettu yhtä hyvin

15 *Merikoski,* Valtionapujärjestelmä s. 29.

tutkimusaiheeseen kuin sen tarkastelutapaan. Valvontaa koskevan peruskysymyksen on muodostanut se, sisällytetäänkö käsitteeseen oikeus pakkokeinojen käyttämiseen.

Ahtee[1] ja *Mäenpää*[2] eivät ole sisällyttäneet valvontaan oikeutta sanktioiden käyttämiseen. *Hidén*,[3] *Kastari*[4] ja *Merikoski*[5] ovat omaksuneet välittävän kannan, jonka mukaan valvontaan liittyy oikeus jonkinasteisten pakkokeinojen käyttämiseen. *Purhonen*[6] määrittelyssään *korostaa* oikeutta käyttää sanktioita. Koska valvontaa jäljempänä tarkastellaan erittelemällä voimassa olleita ja olevia pankkikontrollia koskevia normeja, en pidä valvonnan yleistä määrittelyä hyödyllisenä, minkä vuoksi luovun siitä kokonaan.

Kaikesta määrittelystä ei kuitenkaan voida luopua; joskin käsitteillä on esitetty sisältö vain edellytyksellä, ettei jäljempänä toisin mainita tai asiayhteydestä muuta ilmene. Niinpä *pankilla* tutkimuksessa tarkoitetaan liikepankkilaissa, osuuspankkilaissa ja säästöpankkilaissa mainittuja rahalaitoksia. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27. 9. 1919/122) 3.1 §:n 11-kohdan mukaan säästöpankki- ja muun pankkiliikkeen harjoittaminen on *ohjesääntöistä elinkeinotoimintaa*.[7] Pankkilait, pankin

---

1 *Ahtee*, Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa, LM 1953 s. 307.

2 *Mäenpää* s. 51—54.

3 *Hidén*, Säädösvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait s. 1—5.

4 *Kastari*, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa s. 76—79.

5 *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 42 ja 43.

6 *Purhonen*, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtion talouden valvontajärjestelmässä s. 158.

7 Suomessa elinkeinovalvonta kohdistuu sekä ohjesääntöisiin että vapaisiin elinkeinoihin. Ohjesääntöisellä elinkeinolla tarkoitetaan elinkeinoa, jonka harjoittamista varten on annettu tai edellytetty annettavaksi erityinen säädös tai normikokoelma, jota elinkeinoa harjoitettaessa on noudatettava. Useimpien ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamista valvotaan. Valvottuja elinkeinoja ovat esimerkiksi kaivostoiminnan harjoittaminen, lääkkeiden valmistus ja jakelu, myrkkyjen valmistus ja kauppa, keskioluen ja kivennäisvesien valmistaminen ja myynti, margariinin valmistaminen, majoitus- ja ravitsemusliikkeen harjoittaminen, räjähdysvaarallisten ja räjähdysaineiden sekä palavien nesteiden valmistus ja kauppa, ampuma-asekauppa, sähkövoiman tuottaminen ja jakelu, pankkitoiminta, vakuutustoiminta, panttilainausliikkeen harjoittaminen, valuuttakauppa, kiinteistövälitystoiminta, yksityisetsivätoimen harjoittaminen, vartioimisliikkeen ylläpitäminen, asunnonvälitystoiminta, yksityisen rautatieliikkeen harjoittaminen, puhelinjohtojen käyttäminen, ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne, ilmailutoiminta eräin edellytyksin, elokuvateatteritoiminta, käytettyjen tavaroiden, romujen ja lumppujen kauppa, liikkuva kauppa, kioskikauppa ja matkatoimistoasetuksessa

yhtiöjärjestys tai säännöt sekä muu pankkitoimintaa koskeva lainsäädäntö muodostavat pankkitoiminnan ohjesäännön. *Pankkilaeilla* jäljempänä ymmärretään liikepankkilakia (29. 8. 1969/540), osuuspankkilakia (29. 8. 1969/542) ja säästöpankkilakia (29. 8. 1969/541). Liikepankeille, osuuspankeille ja säästöpankeille on yhteistä se, että ne harjoittavat *pankkitoimintaa*. Pankki on oikeutettu harjoittamaan *pankkitoimintaan kuuluvaa liiketoimintaa* pankkilaeissa ja muualla lainsäädännössä säädetyin rajoituksin.

Tarkastusorgaaneilla, joiden tehtäväksi pankkikontrolli on annettu, seuraavassa tarkoitetaan pankkitarkastusvirastoa, osuuspankkitarkastusta ja säästöpankkitarkastusta. Termejä *pankkikontrolli* [8] ja *pankkitoiminnan valvonta* [9] käytetään toistensa vastineina. Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan siitä huolehtimista, että pankit toimivat lain, yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen mukaan. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnalla puolestaan ymmärretään pyrkimystä turvata pankin toiminnan yleisen edun mukaisuus.

---

tarkoitettu valmismatkojen myynti. Ks. myös *Uotila,* Elinkeinolupa s. 14 ja 17.

[8] Valvoa sanan synonyymiä käytetään varsin usein vierasperäistä ilmaisua kontrolloida. Ilmaisu juontaa ranskankielisistä sanoista contre (vasta) ja róle (luettelo, lista, osa jne.) (sanojen latinan vastineet contra rotulus). Valvoa sanan kontrolloida synonyymiin liittyy siten voimakkaasti vertaamista osoittava merkitys. *Hagfors,* Ranskalais-Suomalainen Sanakirja s. 257 ja 877.

[9] Valvoa on muuan niistä kielellisistä ilmauksista, joilla on useita eri merkityssisältöjä. Näistä Nykysuomen Sanakirjassa mainitaan muun muassa seuraavia: pitää silmällä, tarkastaa, tarkkailla, kontrolloida, hoitaa, katsoa ja pitää huolta tai huolehtia jostakin. Myös oikeuskirjallisuudessa valvonta -sanaa käytetään useammassa eri yhteydessä. Tavallisimmin ilmaisua käytetään kuvaamaan toimintaa määrätyn oikeuden säilyttämiseksi (valvoa testamentti, valvoa saaminen konkurssissa) tai annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen turvaamiseksi. *Nykysuomen Sanakirja,* kuudes osa s. 339.

2 § PANKKIVALVONTAJÄRJESTELMÄN SYNNYSTÄ JA KEHITTYMISESTÄ

2.1. OIKEUSHISTORIALLISESTA TUTKIMUSINTRESSISTÄ

Historiantutkimus ja niin myös oikeushistoriantutkimus kohdistuu menneisyyteen, jotta tutkimuksen avulla voitaisiin ymmärtää nykyisyyttä.[1] Tämän tutkimuksen ensimmäisessä, nyt käsillä olevassa osassa pyritään selvittämään, *miksi* yksityisten talletuspankkien *valvontajärjestelmä syntyi* ja miksi se on *kehittynyt* nykyisenkaltaiseksi. Esitettyyn kysymykseen ei voida vastata tarkastelematta niitä yhteiskunnallisia, aatteellisia ja taloudellisia tekijöitä, joihin valvontajärjestelmän kehittyminen on liittynyt.

Tässä tutkimuksen ensimmäisessä osassa pyritään esittämään, minkälaisia *aikaisemmat* pankkitoiminnan *valvontajärjestelmät* Suomessa *ovat olleet* ja miten ne ovat vaikuttaneet nykyisen pankkivalvontajärjestelmän rakenteeseen ja sisältöön, ennen kaikkea valvontaorgaanien *toimivaltaan*. Historiantutkimuksessa on myös syytä kysyä, miksi jonkin oikeudellisen instituution *kehitys on viivästynyt*. Näin ollen seuraavassa pohditaan, mitkä seikat vaikuttavat siihen, että käytännön tarpeista huolimatta valvontajärjestelmän uudistaminen kuluvan vuosisadan alussa huomattavasti viivästyi.

Valvontajärjestelmän *kehityksen jaksottelu* on ollut tässä tutkimuksessa hankalaa. Vaikka yhteiskunnallinen kehitys ei pelkästään olekaan riippuvainen lakien säätämis- tai voimaantuloajankohdista, voitaneen silloin, kun ne osoittavat määrätyn oikeudellisen kehitysvaiheen, ehkä pe-

---

[1] Kalelan mukaan historioitsijan tehtävänä on tehdä nykyisyys ymmärrettäväksi menneisyyden valossa ja siten auttaa ihmisiä vapautumaan nykyisyyden kahleista. *Kalela, Jorma,* Historian tutkimusprosessi s. 23 ja 24.

rustellustikin asettaa evoluution rajapyykeiksi, kuten nyt on menetelty.[2] Edellä esitetty jaksotteluperusteen muodostava näkökulma ei kuitenkaan ole ollut yksinomainen. Valvontajärjestelmän kehityksen tarkastelussa on myös käytetty pelkästään sisällöllisiä jaksotteluperusteita. Näin on menetelty tarkasteltaessa esimerkiksi *valvontaideologian* ja *valvontasäännöstön* alkuperää.

Huomattava osa Suomen suuriruhtinaskunnan lainsäädännön virikkeistä saatiin Ruotsista. Tämän vuoksi tässä jaksossa pyritään tutkimaan, *missä määrin* luotaessa Suomeen 1800-luvun puolivälissä pankkilainsäädäntöä ja pankkitoiminnan valvontajärjestelmää *konkreettisena esikuvana pidettiin Ruotsin lainsäädäntöä* ja olosuhteita. Mahdollista tietenkin on, että valvontajärjestelmämme syntyyn ja kehittymiseen ovat vaikuttaneet pääasiassa yhteiskunnan sisäiset, lähinnä kansallisiksi luonnehdittavat tekijät. Näin ollen tarkasteltaessa ensimmäisiin pankkilakeihimme sisällytettyjä kontrollijärjestelmiä on myös koetettava selvittää, *mitkä* nimenomaiset *syyt* Suomessa johtivat pankkitoiminnan valvontajärjestelmän luomiseen.

Ajanjaksona vuodesta 1883 aina vuoteen 1921 tehtiin Suomessa useampia pankkilakien muutosyrityksiä, joiden tarkoituksena oli *kehittää* pankkitoiminnan *valvontajärjestelmää* siten, että yksityispankkien (liikepankkien), joilla kaikilla oli omat valvojansa (julkiset asiamiehet), kontrolli olisi keskitetty yhdelle valvontaorgaanille ja tämän valvontaelimen toimivaltaa olisi verrattaessa sitä julkisen asiamiehen toimivaltaan huomattavasti lisätty. Edellä mainitulla ajanjaksolla pohdinnan kohteeksi erityisesti asetetaan se, miksi lainmuutosehdotukset hylättiin ja liittyikö hylkääminen mahdollisesti ehdotettuihin *uusiin toimivaltuuksiin.*

Liikepankkien nykyinen valvontajärjestelmä on rakenteeltaan pääasiassa peräisin vuodelta 1922, jolloin annettiin laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta. Tässä laissa liikepankkien *valvonta annettiin* valtiovarainministeriön alaiselle *pankkitarkastusvirastolle,* joka sai myös suhteellisen laajan toimivallan pankkikontrollin harjoittamiseen. Edellä

[2] Klami on voimakkaasti arvostellut väitöskirjojen historiallisia ja vertailevia katsauksia luokittaen ne yleensä varsin epätyydyttäviksi. Näissä katsauksissa ilmenevänä pahana puutteena hän pitää lainsäädäntökehityksen hahmottamista lainsäädäntötoimesta toiseen, jolloin se verrattaessa esitystä menneisyyden todellisuuteen kuvastuu liian hyppäyksellisenä. *Klami,* Alustus Mukkulan väitöskirjaseminaarissa 16. 8. 1976. Moniste s. 1.

esitettyä taustaa ajatellen kysytään, miksi pankkitoiminnan valvontajärjestelmä juuri 1920-luvun alussa uudistettiin varsin perusteellisesti.

Tässä oikeushistoriallisessa jaksossa pyritään selvittelemään nykyisen valvontalainsäädännön kehitystaustaa aikaisempien toimivaltasäännösten lingvististen muutosten seuraamista laajemminkin. Lukijan lienee kuitenkin helppoa ymmärtää, ettei pankkitoiminnan valvontajärjestelmän kehitystä voida tarkastella irrallaan itse pankkitoiminnan evoluutiosta. Suomen kehittymättömienkin rahamarkkinoiden vallitessa pankkitoiminta on ollut niin monivivahteista ja ulottunut lavealti inhimillisen toiminnan eri alueille, että tämän elinkeinotoiminnan haaran ja siihen liittyvän lainsäädäntökehityksen pääpiirteinenkin esittäminen on tuntunut ylivoimaiselta tehtävältä. Silti pyrkimys tutkimusaiheen syvällisempään käsittelyyn on näyttänyt edellyttävän tähän tehtävään käsiksikäymistä.

2.2. VALVONTAIDEOLOGIAN ALKUPERÄ JA LÄHTÖKOHDAT

Taloudellista ajattelutapaa ja talouspolitiikkaa, jota useassa Euroopan valtiossa harjoitettiin uuden ajan alusta aina 1800-luvulle saakka, on nimitetty *merkantilismiksi.*[1] Merkantilistinen talouspolitiikka on peräisin Pohjois-Italian kaupunkivaltioista, joissa sitä jo keskiajan loppupuolella harjoitettiin. Sen perimmäisenä tarkoituksena oli säilyttää kaupunkielinkeinojen, kaupan, käsityön ja merenkulun harjoittaminen kaupunkilaisten omissa käsissä. Tässä onnistuminen oli näet osoittautunut erääksi kaupungin vaurastumisen edellytykseksi. Siirtyminen luontaistaloudesta vaihdantatalouteen korosti *rahan*[2] *merkitystä* taloudenpidossa. Uskot-

[1] Ilmaisu merkantilismi on peräisin latinan sanasta *mercari* (suomeksi *käydä kauppaa*). Nimitys viittaa niihin taloudellisiin vaikutuksiin, joita kaupankäynnillä uskottiin olevan tietyn valtion asemaan. *Möller, Sylvi,* Merkantilismin aikakausi. Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 97—99. Ks. myös *Heckscher,* Merkantilismen I s. 14—79 ja *Jutikkala,* Uudenajan taloushistoria s. 35—44.

[2] Rahan yhteiskunnallinen merkitys korostui vasta keskiajan Italiassa. Rahan käyttöönotto Pohjois-Italian kaupunkivaltioissa ilmensi tuotanto- ja vaihdantasuhteiden kehittymistä. Entistä suurempien tavaramäärien tuottaminen johti elinkeinotoimintojen eriytymiseen. Tuotannon kasvu edellytti *tavaroiden markkinoimista* tuotantopaikan ja siihen välittömästi liittyvän lähiympäristön ulkopuolelle. Tuotteiden myynnistä muodostui käsityöläisille hankala, muitakin val-

tiin, että mitä enemmän rahaa oli liikkeellä, sitä vilkkaampaa oli tavaranvaihto. Näin ollen kauppaa ja muutakin elinkeinotoimintaa oli pyrittävä harjoittamaan siten, että vaihdannan välineet säilytettiin omassa valtiossa ja ettei liiketoiminta johtanut valtion rahavarojen suurimittaiseen menettämiseen ulkomaisille elinkeinonharjoittajille.

Käytännössä kaupunkielinkeinojen turvaamistarpeet merkitsivät paitsi valtion omiin, ennenkaikkea ulkomaisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia rajoituksia, kieltoja ja muita määräyksiä. Näitä käytettiin taloudellisen protektionismin välineinä. *Valtiollisella tasolla* protektionismin ja muitten merkantilististen talouspoliittisten toimenpiteitten tarkoituksena oli hallitsijan ja muodostuvien kansallisvaltioitten vaikutusvallan lisääminen.[3]

Merkantilismia on sitä liberalismiin verrattaessa luonnehdittu talouspolitiikaksi, jonka päämääränä oli taloudellisen voiton tavoittelu *valtion intressien* toteuttamiseksi. Tosin käytännössä harjoitettu merkantilistinen talouspolitiikka osoitti, että hallitsijan ja elinkeinonharjoittajien edut olivat monasti samansuuntaiset. Sodankäynnin ohella keskeinen osuus valtioitten välisessä valtakamppailussa oli *taloudellisella kilpailulla*. Tämä perustui osaltaan keskiajalta peräisin olevaan käsitykseen, jonka mukaan maailman jalometallivarat ja tavaramarkkinat ovat rajoitetut. Tämän ajatustavan mukaisesti yhden valtion ulkomaankaupan kasvun täytyi merkitä toisen valtion markkinaosuuden pienenemistä.[4]

---

miuksia kuin käsityöammatin taitamista edellyttävä tehtävä. Niinpä *ulkomaankauppa* jo varsin varhain *erkani* käsityöstä. Kaukokauppaa harjoittavat liikemiehet saivat viime kädessä haltuunsa käsityötuotteiden myynnistä kertyneet varat. Tämä johti käsityöläiset riippuvaisuuteen kauppiaista, jotka ryhtyivät hankkimaan käsityömestareille raaka-aineita ja vuokraamaan heille työvälineitä. Ks. esim. *Dillard*, Economic Development of the North Atlantic Community. Historical Introduction to Modern Economics s. 150—174, *Kara—Kullberg* (toim.), Rahatalouden tietokirja s. 3—33 ja *Kauppinen—Paavonsalo* (toim.), Pankkitoiminnan käsikirja s. 15—17.

[3] Jo uudenajan alku oli Länsi-Euroopassa kansallisvaltioiden muodostumisen aikaa. Kuningaskunnat saattoivat sisäisesti olla varsin heterogeenisiä. Kullakin maakunnalla saattoi olla omat lakinsa ja tapansa. Valtakunnan vahvistamiseksi oli luotava yhtenäisiä talousalueita ja yhtenäinen elinkeinolainsäädäntö. Jopa valtakunnan eri alueilla käytettävät mitat ja punnukset saattoivat poiketa toisistaan, mikä hankaloitti kaupankäyntiä ja muutakin elinkeinotoimintaa. *Möller, Sylvi* s. 97.

[4] *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 35—44.

Vaikka merkantilismia ei niinkään pidettäisi taloudellisena teoriana kuin sarjana tietynsuuntaisia taloudellisia toimenpiteitä, on *protektionismia, jalometallien palvontaa* ja pyrkimystä *ylijäämäiseen ulkomaankauppaan* pidettävä merkantilistiselle talouspolitiikalle luonteenomaisina piirteinä. Suojelupolitiikan l. protektionismin päämääränä oli pyrkimys valtion toimenpitein säilyttää rahavaranto vähentymättömänä tyydyttämällä pääosa vaihdannan esineisiin kohdistuvasta kysynnästä kotimaisilla tuotteilla ja palveluksilla. *Tuontikaupassa* suojelupolitiikkaa toteutettiin määräämällä ulkomaisille hyödykkeille, ehkä tuotantovälineitä, raaka-aineita ja eräitä muita tuotteita lukuunottamatta, korkeat tuontitullit. Suojelupolitiikan välineinä käytettiin myös tuontirajoituksia ja -kieltoja.[5]

Merkantilistista talouspolitiikkaa harjoitettiin myös bullionismin avulla. Bullionismillä l. jalometallien palvonnalla tarkoitettiin toimenpidekokonaisuutta, jonka tarkoituksena oli mahdollisimman suuren jalometallivarannon hankkiminen hallitsijalle ja/tai valtiolle. Jalometalleista ja eräistä muista metalleista lyötiin rahaa. *Maksuvälineiden lisäämisen* katsottiin mahdollistavan sekä kaupan että muun liiketoiminnan kehittämisen.[6]

Erityisen ominainen piirre merkantilistiselle talouspolitiikalle oli pyrkimys *ulkomaankaupan tasapainoon.* Juuri alijäämäisen ulkomaankaupan katsottiin johtavan rahan ja jalometallivarojen menettämiseen ja sen kautta vaihdannan vähenemiseen. Kauppataseen säilyttämiseksi tasapainoisena ulkomaankauppa keskitettiin harvoihin satama- l. tapulikaupunkeihin. Juuri näiden kaupunkien liikkeenharjoittajat pyrkivät huolehtimaan mahdollisimman suuresta osasta kauppaa, jotta sen tuottama voitto jäisi kotimaahan.[7]

---

[5] Protektionismin välineenä käytetyissä oikeussäännöissä suojelutoimet heijastivat talouspoliittista pyrkimystä turvata kaupunkielinkeinot, kauppa, käsityö ja merenkulku kaupunkien omille asukkaille. Niinpä vieraat kauppiaat saivat vain määrättyinä aikoina oleskella tapulikaupungin satamassa eivätkä he siellä saaneet käydä kauppaa keskenään. Voiton säilyttämispyrkimystä heijastanee myös kielto, jonka mukaan ulkomaalaiset kauppiaat eivät saaneet ryhtyä ruotsalaisten kauppiaitten yhtiötovereiksi. *Möller, Sylvi* s. 99. Ks. myös *Dillard* s. 178—191.

[6] Kultaa ja hopeaa pyrittiin hankkimaan paitsi ulkomaankaupan, siirtomaapolitiikan ja merirosvouksen, jota valtionkin toimesta harjoitettuna pidettiin hyväksyttävänä, myös sodankäynnin avulla. *Dillard* s. 163—178 ja *Jutikkala,* Uudenajan taloushistoria s. 14—30.

[7] Tapulipolitiikassa Jutikkala korostaa piirrettä, jonka mukaan ulkomaan-

Vaikka merkantilismia sovellettiin Ruotsissa jo uuden ajan alkupuolella, voidaan sen *ruotsalaisia tulkintoja* tavata vasta 1700-luvun alun talous- ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Suurelta osalta tuo kirjallisuus heijastaa maassa jo aikaisemmin vallinneita käsityksiä ja harjoitettua talouspolitiikkaa. Muuan periaatteellisista lähtökohdista lienee ollut kysymys yksityisten ja valtion intressien välisestä suhteesta. Merkantilistisen valtion toimintaa valtansa lisäämiseksi nimitetään *mahtipolitiikaksi*. Mahtipolitiikan harjoittaminen merkitsi puuttumista elinkeinotoimintaan.

Ruotsissa valtiovallan kajoaminen elinkeinotoimintaan näyttää perustuneen käsitykseen kansalaisten ja valtion etujen vastakkaisuudesta. Käsitys ilmenee merkantilismin ajan ruotsalaisessa kirjallisuudessa. *Eric Salanderin* mukaan juuri valtion tuli ohjata talouspolitiikkaa. Kansalaisilta ei voinut vaatia, että he liiketoiminnassa ottaisivat huomioon koko yhteiskunnan intressit. Näin ollen kansalaisten yksityiset edut ohjaavat heidän elinkeinotoimintaansa. Salander katsoi, että useimmilta puuttui sekä tahto että kyky yhteiskuntakokonaisuuden edut huomioonottavaan taloudelliseen toimintaan.[8]

Teoksessaan *Inledning till Almänna Hushållningen* (vuodelta 1747) Upsalan yliopiston talous- ja kauppaoikeuden professorina toiminut *Anders Berch* perustelee valtion määräysvaltaa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen *solidariteettiteorialla*. »Alla medlemmar uti Borgerliga Samfund stå med hwarandre i den inbördes förbindelse, at de skola befrämja hwarandras fällhet.»[9] Berchin mukaan elinkeinotoiminnan säännöstämi-

---

kaupan säännöstämisellä pyrittiin palvelemaan myös hallitsijan harjoittamaa mahtipolitiikkaa. *Jutikkala,* Uudenajan taloushistoria s. 27—30. Ks. myös *Alanen, Aulis J.,* Pohjanlahden vapaasta purjehduksesta 1766—1809 ss. 17—55 ja *Jutikkala,* Suomen kaupunkien synty ja kehitys. Suomen talous- ja sosiaalihistorian kehityslinjoja s. 115—117.

8 Salander rinnastaa valtion aseman yrityksiin lääkärin ja potilaan väliseen vuorovaikutussuhteeseen. Niinkuin lääkäri hoitotoimenpiteillään auttaa potilaan tervehtymään voi valtio määräyksillä ja muilla toimenpiteillä edistää ja kehittää elinkeinotoimintaa. *Salander* s. 9—14.

9 Berch perustelee näkemystään seuraavasti: Nu emedan den, hwad Hushålningen widkommer, består uti sådane näringars och flögders förskaffande, som alla eller några hafwa af nöden, warandes de allesammans med hwarandre så förknippade, att ingen kan bestå utan den andras hiälp: Fördeskuld hafwa alla näringsmedel ådragit sig den förpliktelse emot hela Samhäldet, at gå det tilhanda, hwar och et på sit wis: följaktligen står det icke i deras fria wilja och behag, som

sen lopettaminen saattaisi johtaa siihen, että joillakin aloilla toimisi liian monta elinkeinonharjoittajaa, kun taas toisilta aloilta yritystoiminta saattaisi puuttua kokonaan.[10]

Ruotsissa omaksuttiin myös *kauppabalanssioppi*. *Salanderin* mukaan jatkuvana ohjenuorana poliittisessa päätöksenteossa tuli pitää pyrkimystä ulkomaankaupan tasapainoon. Ulkomaankaupan alijäämäisyys johti valtakunnan perikatoon, kun taas ylijäämäinen ulkomaankauppa oli merkki valtakunnan vauraudesta.[11] *Berch* taasen katsoi valtion voivan saavuttaa etuja ainoastaan vientivoittoisella ulkomaankaupalla. Kotimaankauppa oli hänen mielestään tässä suhteessa merkityksetöntä, koska se vain siirsi omaisuutta valtion omalta kansalaiselta toiselle.[12]

Merkantilistiset tavoitteet — siis pyrkimys kotimaisen elinkeinotoiminnan suojelemiseen ja keskittämiseen — näyttävät toteutuakseen välttämättä edellyttäneen elinkeinotoiminnan *säännöstämistä* ja *kontrollointia*. Muun ohella säännöstämistä harjoitettiin antamalla kaupungeille, säädyille tai elinkeinonharjoittajien ryhmille erioikeuksia l. *privilegioita*, joiden noudattamista valvottiin. Kaupungin privilegiot määräsivät sen asukkaiden oikeudellisen aseman. Niissä näet määrättiin, mitä elinkeinoja kaupungissa saatiin harjoittaa.

Määrätylle elinkeinonharjoittajalle annetun privilegion olennaisen osan muodosti oikeus harjoittaa tiettyä elinkeinoa. Tämän, kun kyse oli koko kansan taloudelle merkittävästä elinkeinosta, myönsi hallitsija. Muussa tapauksessa oikeuden yleensä antoi kaupungin viranomainen, maistraatti. Esimerkiksi Ruotsissa hallitsijalla oli valtakunnan intressien vaalimiseksi oikeus yksinään antaa *taloudellista lainsäädäntöä*, mikä käytännössä merkitsi eri intressiryhmien taloudellisten etujen tasapainottamista valtiokokonaisuuden näkökulmasta.[13]

---

företagit sig nogon näring, hwarmed allmänheten skal blifwa betiänt, at idka eller eftersätta den samma, utan kunna de därtil förpliktas. *Berch* s. 28.

10 *Berch* s. 28—34.

11 *Salander* s. 9—47.

12 *Berch* s. 28—34. Myös Bachmanson edellytti, ettei maan ulkomaankauppa saanut olla kovin alijäämäistä. *Bachmanson*, Arcana Oeconomiae s. 7—21.

13 Porvarioikeuksien saaminen merkitsi mahdollisuutta harjoittaa kaupunkielinkeinoa. Alunperin porvarioikeudet annettiin vain kauppiaille, laivanvarustajille ja käsityöläisille. Myöhemmin myös talonomistajat saivat porvarioikeudet. *Selinheimo*, Käsitteet »porvari» ja »suomalainen porvari» Ruotsin vallan aikana, SSV 1924 s. 243—250.

Merkantilistinen elinkeino- ja talouspolitiikka muodosti osan hallitsemisen päämääränä olleesta *mahtipolitiikasta*, jonka tarpeisiin myös talouspolitiikka alistettiin säännöstämällä elinkeinotoimintaa. Liiketoiminnan *säännöstäminen* puolestaan *edellytti* annettujen sääntöjen ja määräysten noudattamisen *valvontaa*. Valvonnan intensiteetti tosin vaihteli Euroopan eri maissa huomattavasti. *Ranskassa*, jossa valtiohallintoa johdettiin jo 1600-luvun puolivälissä suhteellisen keskitetysti, oli paremmat edellytykset elinkeinotoiminnan säännöstämiseen ja sen merkantilistiseen valvontaan kuin *Englannissa*. Ranskassa elinkeinovalvonnassa korostettiin pyrkimystä parantaa viennin kohteena olleiden hyödykkeiden laatua.[14]

Paitsi tuotteiden kilpailukykyisyyden säilyttämiseksi elinkeinotoimintaa säännöstettiin ja valvottiin myös *työllisyyden ylläpitämiseksi*. Esimerkiksi Ranskassa kangasnappien valmistaminen ja käyttö uuden ajan alkupuolella kokonaan kiellettiin, koska niiden valmistaminen olisi saattanut työttömäksi suurimman osan napintekijäin ammattikuntaan kuuluvista käsityöläisistä. Elinkeinotoimintaa ohjaavien normien noudattamisen turvaamiseksi asianomaisiin säädöksiin sisällytettiin myös *sanktioita*, jotka olivat pääasiallisesti rikosoikeudellisten rangaistusten luonteisia.[15]

Englannissa ei elinkeinotoimintaa 1600- ja 1700 luvuilla valvottu siinä laajuudessa kuin vastaavana aikana Ranskassa. Tämä johtui paitsi porvariston vankasta yhteiskunnallisesta asemasta myös siitä, että talouspolitiikan painopiste kohdistui pikemminkin ulkomaankauppaan kuin

---

14 Ranskassa määrättiin 1600-luvulla ohjesäännöin tekstiilien valmistuksessa käytettävien raaka-aineiden laatu, kankaiden loimien lukumäärä, värien laatu värjäystapa jne. Annettujen, elinkeinotoimintaa koskeneiden säädösten ja määräysten valvontaa varten Ranska oli jaettu toimialueisiin siten, että valtakunnan jokainen osa kuului jonkin valvontaviranomaisen alueeseen. Lähinnä lääniä vastaavalla alueella oli intendenttien ohella elinkeinovalvontaa harjoittavia elinkeinojen tarkastajia, joiden virat määräaikaistettiin Ludwig XIV aikana. Lisäksi näiden virkojen ostaminen kiellettiin. Kaupungeissa valvontaa harjoittivat paikalliset hallintoelimet ja viranomaiset. *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 35—37.

15 Elinkeinotoimintaa ohjaavien säädösten vastaisesti valmistetut tuotteet takavarikoitiin ja asetettiin julkisesti näytteille tavalla, jolla pyrittiin häpäisemään tuotteen valmistaja. Joissakin tapauksissa annettuja oikeusohjeita rikkonutta käsityöläistä nuhdeltiin ammattikunnan kokouksessa. Jos käsityöläinen ei annetuista varoituksista ottanut ojentuakseen, hänet saatettiin sitoa kaiken kansan katseltavaksi häpeäpaaluun tuotteittensa keskelle. *Jutikkala*, Uudenajan taloushistoria s. 20—37.

esiteolliseen tuotantotoimintaan. Englannissa elinkeinotoimintaa koskevia säädöksiä sovellettiin harkitusti. Osa niistä pysyi muodollisesti voimassa pitkähkön ajan siksi, että niihin sisältyviä normeja ei sovellettu lainkaan. Näin ollen säädöksistä ei ollut liioin haittaa elinkeinotoiminnassa.[16]

Jo vanhastaan oli hallitsijan yksinoikeuksiin Länsi-Euroopassa kuulunut *rahan lyöminen.* Rahan lyöminen ja liikkeellelaskeminen liittyi läheisesti *rahanvaihtoon,* pankkitoiminnan embryoon. Niinpä Englannissa oli keskiajan lopulla voimassa määräys, jonka mukaan rahanvaihtajien tuli suorittaa hallitsijalle oikeudestaan harjoittaa elinkeinoaan erityinen maksu.[17] Vielä uudella ajalla pankkitoiminnan harjoittaminen ymmärrettiin nimenomaan hallitsijalle tai valtiolle kuuluvaksi erioikeudeksi. Näin ollen on ymmärrettävää, että sekä Englannissa että Ruotsissa maitten ensimmäiset pankit saivat *privilegionsa* juuri *hallitsijalta.*

Englannin pankin (The Bank of England) perustamista on pidettävä oivana esimerkkinä hallitsijan ja elinkeinonharjoittajien välisestä yhteistyöstä kummankin osapuolen intressien yhdistämiseksi ja toteuttamiseksi. Vuodesta 1640 lähtien, jolloin Kaarle I kansallissodan aattona oli takavarikoinut kuninkaan holviin talletetut jalometallivarat, kultasepät olivat saaneet oikeuden harjoittaa pankkitoimintaa Lontoossa. Ne kultasepistä, jotka ryhtyivät pankkiireiksi, olivat 1650-luvulta lähtien yhä enenevässä määrin lainanneet varoja hallitsijalle. Vuonna 1694 sai kolme heistä yhteisen privilegion pankin perustamiseen. Välittömästi tämän jälkeen Englannin pankki myönsi valtiolle 1,2 miljoonan punnan suuruisen lainan, joskin pankki sai oikeuden laskea liikkeelle edellä mainittua summaa vastaavan määrän pankkiseteleitä.[18]

Ruotsissa pankkitoiminnan harjoittamiseen oikeuttavan privilegion antamiseen johti pankin toimiluvan saajan, Johan Palmstruchin ulkomailla, lähinnä Hollannissa hankkima pankkitoiminnan tuntemus. Palmstruchin saamaan privilegioon sisältyi joukko *määräyksiä* ja *ehtoja* siitä, miten pankkitoimintaa tuli harjoittaa.[19]

Pankkitoiminnan valvontaan kohdistuvan tutkimuksen kannalta on merkityksellistä, että elinkeinotoiminnan merkantilistinen kehitysvaihe

---

16 *Dillard* s. 163—178.

17 *Huberman,* Världens rikedomar s. 34.

18 *Clapham* s. 17—37 ja *Powel* s. 97—115.

19 Brismanin Ruotsin valtionpankkia koskevaan oivalliseen esitykseen sisältyvät liitteenä myös Palmstruchin pankin privilegiot. *Brisman,* Sveriges Riksbank. Liite IV s. 26—35.

toi taloudelliseen ajatteluun pysyvästi käsityksen, jonka mukaan joko hallitsija tai muut hallituselimet olivat oikeutettuja kajoamaan elinkeinotoimintaan antamalla oikeussääntöjä liiketoiminnan harjoittamisesta ja sen valvonnasta. Tätä taustaa vasten voidaan ymmärtää, että Palmstruchin pankin privilegioihin sisällytettiin, kuten jäljempänä esitetään, *säännöksiä pankkitoiminnan harjoittamisesta.* Tässä mielessä sekä liiketoiminnan säännöstäminen että lupamenettely näyttävät juontavan juurensa *merkantilistisesta privilegiojärjestelmästä.* Sen sijaan pankin *liiketoiminnan aikaisen* valvonnan kehittymistä ei voitane selittää pelkästään edellä mainitulla perusteella.

2.3. PANKKITOIMINNAN JA SEN VALVONNAN KEHITTYMISESTÄ RUOTSISSA

2.3.1. Palmstruchin pankki

2.3.1.1. Pankin perustaminen, toiminta ja sen valvonta

Vuonna 1563 Kustaa Vaasa kehotti perustamaan kaikkiin Ruotsin merikaupunkeihin rahanvaihtoliikkeitä, joissa matkustajat voisivat vaihtaa sekä ruotsalaista että ulkomaalaista rahaa. Kehotusta lienee osaksi noudatettu, sillä ainakin Tukholmaan ja Vadstenaan perustettin *rahanvaihtoliikkeitä.*[1] Sittemmin vuonna 1619 Axel Oxenstierna teki ehdotuk-

[1] Rahanvaihto muodosti pitkään ydinosan keskiaikaisesta pankkitoiminnasta. *Talletustoiminta* puolestaan näyttää saaneen alkunsa siitä, että rahanvaihtajat alkoivat toimia kauppiaiden kassana. Rahojen kuljettaminen oli sekä vaivalloista että vaarallista ja niiden laskeminen puolestaan aikaaviepää. Niinpä rahanvaihtajat alkoivat suorittaa kauppiaan lukuun paikallisia maksuja talletetuista varoista kirjanpidollisin viennein. Rahanvaihtaja toisin sanoen merkitsi kirjaansa paljonko talletetuista varoista maksun jälkeen vielä oli jäljellä.

Rahanvaihtajan harjoittaman palvelustoiminnan huomioon ottaen oli ymmärrettävää, että tallettaja vielä 1100-luvulla joutui suorittamaan korvauksen varojen säilyttämisestä ja maksujen suorittamisesta. Rahanvaihtajalla *ei* puolestaan *ollut oikeutta käyttää* talletettuja varoja vaan hänen tuli suorittaa ne vaadittaessa tallettajalle takaisin. Vaadittiinpa Luccan kaupungissa v. 1111 rahanvaihtajilta valaehtoinen lupaus olla varastamatta talletettuja varoja. Se, etteivät rahanvaihtajat vielä kahdennellatoista vuosisadalla laajemmalti harjoittaneet antolainaustoimin-

sen pankkien perustamisesta Ruotsin tärkeimpiin kaupunkeihin. Ehdotus, joka tehtiin hallitsijan koolle kutsumassa kokouksessa, kuului osana niihin *valtapoliittisiin toimenpiteisiin,* joilla maan elinkeinotoimintaa katsottiin voitavan kehittää. *Pankkitoiminnan* [2] avulla toivottiin voitavan

---

taa johtui osaltaan katolisen kirkon ylläpitämästä *koronperimiskiellosta.* Koronperimiskielto, joka ulottui keskiajalla koko katoliseen maailmaan, oli voimassa aina keskiajan loppupuolelle saakka. Kieltoa perusteltiin sekä uskonnollisin että taloudellisin argumentein. Edellisten mukaan aika on yksin Jumalan, minkä vuoksi ihminen ei saanut periä siitä korvausta. Jälkimmäisen katsomuksen kannattajat puolestaan esittivät, että koron periminen oli kiellettyä siksi, että raha oli hedelmätöntä eikä voinut fyysisesti lisääntyä. Niinpä korko oli jotain sellaista, mitä ei voinut olla olemassa.

Koronperimiskieltoa ei enää keskiajan loppupuolella tosiasiallisesti juurikaan noudatettu. Tämä oli osaltaan myös katolisen kirkon intressien mukaista. Kirkon valtavaa omaisuutta hoidettaessa pääoma luovutettiin toisten käytettäväksi sopimuksin, joiden tosiasiallisena seurauksena oli korvauksen periminen pääoman käyttämisestä. Katolinen kirkko pyrki tulkitsemaan *korkokäsitettä* mahdollisimman suppeasti. Vain tällaisen ahtaasti tulkitun koron periminen katsottiin kielletyksi eikä aina sitäkään. Koron kantaminen esimerkiksi vuokran muodossa sitävastoin katsottiin sallituksi. Koronperimiskiellon kiertämiseksi vähitellen kehitettiin sopimustyyppejä, joissa korvausta pääoman käyttämisestä ei nimitetty koroksi. *Almqvist,* J. E., Strödda bidrag till Civilrättens historia. IV luku, *Conant,* A History of Modern Banks of Issue ss. 7 ja *de Roover,* Business, Banking, and economical Thought in the Late Medieval and Early Modern Europe s. 183—209.

[2] Jossain määrin *nykyaikaiseen pankkitoimintaan* rinnastettava liiketoiminta aloitettiin keskiajalla Pohjois-Italian kaupunkivaltiossa. Pankkitoiminnan idut liittyivät tavaroiden *vaihdantaan.* Pankkitoiminnan esivaiheen muodosti rahanvaihto. Messuille ja markkinoille saapuneet kauppiaat vaihtoivat vieraat, toispaikkaiset rahansa markkinapaikan valuuttaan. Varsin pitkään keskiajalla kauppaa käytiin Länsi- ja Etelä-Euroopassa vain markkinoilla. Useimmissa kaupungeissa ei tuotannon vähäisyyden vuoksi voitu ylläpitää jatkuvaa kauppaa. Alunperin pankkiirit, jotka usein olivat myös kauppiaita, toimivat vain markkinoiden ajan käyttäen rahanvaihtoon pääasiassa *omia pääomiaan.* Tämä toiminta perustui siihen, että markkinoille saapuneilla oli yleensä vain vieraita rahoja, joiden arvoa kauppiaat eivät tunteneet. Vieras valuutta oli kaupankäyntiä varten vaihdettava käyväksi rahaksi. Messujen ja markkinoiden säännöllinen järjestäminen Ranskassa, Englannissa ja Flanderissa johti kaukokaupan asteittaiseen vakiintumiseen.

Genovan kaupunkivaltiossa pankkitoiminta oli jo vuoteen 1200 mennessä kehittynyt pelkkää rahanvaihtoa monipuolisemmaksi. Asiakirjojen mukaan pankkiirit perustivat yhtiöitä, ottivat vastaan talletuksia, myönsivät luottoja asiakkailleen ja jopa *harjoittivat maksunvälitysliikettä.* Luottoa myönnettiin yleensä siten, että tallettajan annettiin ylittää tilinsä. Kaukokaupassa vallinneet olosuh-

hankkia lisäpääomia ja siten päästä elinkeinotoiminnan edistämistä haitanneesta pääomapulasta. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut.[3]

Ruotsin ensimmäistä pankkia on sen perustajan mukaan nimitetty Palmstruchin pankiksi. Hans Wittmacher nuorempi (aateloitiin v. 1651), joka otti nimekseen Johan Palmstruch, oli Riikaan asettuneen hollantilaisen kauppiaan poika. Palmstruch oli oleskellessaan vuosina 1634—1637 Hollannissa tarkoin *perehtynyt Amsterdamin pankin toimintaan.*[4]

---

teet synnyttivät kaupankäynnin kannalta tarkoituksenmukaiset maksuvälitys- ja valuutanvaihtomuodot. Yhdennellätoista vuosisadalla alkoivat italialaiset kangaskauppiaat käyttää matkustaessaan messuilta ja markkinoilta toisille ryöstön kohteeksi joutumisen pelossa rahan asemesta varojen siirtoon pankkiireilta lunastettuja *kirjeitä.* Kirjeissä, jotka oli osoitettu toisella paikkakunnalla toimivalle pankkiirille, kehotettiin rahanvaihtajaa tai pankkiiria suorittamaan kirjeessä mainitulle henkilölle määrätty summa. Ks. *Conant* s. 3—5 ja *de Roover* s. 208.

[3] *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 3 ja 4.

[4] Aikansa merkittävimmäksi giro- ja talletuspankiksi muodostunut Amsterdamin pankki (Amsterdamsche Wisselbank) perustettiin vuonna 1609. Espanjassa ja Italiassa oli toiminut ennen jo Amsterdamin pankin perustamista joukko julkisia pankkeja. Pankit Barcelonassa, Genovassa, Venetsiassa ja Milanossa ilmeisesti olivat Amsterdamin pankin esikuvana, joskaan Amsterdamin pankkia ei voida organisaatioltaan pitää minkään edellämainitun pankin kopiona, vaan sen hallinto oli järjestetty omaperäisesti silmällä pitäen paikallisia olosuhteita. Giro- ja talletuspankilla tarkoitetaan Länsi- ja Etelä-Euroopassa uudenajan alussa perustettuja, yleensä julkisyhteisöjen omistamia pankkeja, jotka alunperin harjoittivat ainoastaan *maksunvälitys- ja talletustoimintaa.*

Sysäyksen näiden pankkien perustamiseen antoi kansallisten markkinoiden laajeneminen kansainvälisiksi. Lisääntyvää ulkomaankauppaa kuitenkin haittasivat Länsi-Euroopassa keskiajan lopussa ja uudenajan alussa vallinneet epäyhtenäiset ja sekavat rahaolot. Vaikeutena oli liikkeellä olevien rahojen monilukuisuus, rahojen kuluminen, kaivertaminen ja metalliarvon huonontaminen sekä edellä mainituista syistä johtunut rahan arvon aleneminen. Erityisiä ongelmia aiheutti se, että saman nimellisarvon omaavista rahoista maksettiin niiden vaihtelevan metallipitoisuuden johdosta eri suuria vastikkeita. Se, että kaupankäynnissä ja muussa elinkeinotoiminnassa jouduttiin jatkuvasti *määrittämään rahan todellinen arvo* vaikeutti elinkeinotoimintaa.

Amsterdamin pankin järjestysmuodosta määrättiin maistraatin antamassa ohjesäännössä. Sen mukaan pankin liiketoiminta käsitti lähinnä talletettujen varojen säilyttämisen ja hoidon sekä maksunvälityksen. Pankin toiminta perustui abstraktin *pankkirahan käyttöönottoon.* Metallirahoja pankkiin talletettaessa pankki hyvitti tallettajan tiliä rahojen metalliarvolla. Tällä tavoin luotiin ulkomaankaupan tarpeisiin soveltuva, vakaa rahayksikkö. *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 16, *Järvinen,* Pankkitekniikka s. 24 ja 25, *Kara—Kullberg* (toim.) s. 32, *Kauppinen—Paavonsalo* (toim.) s. 16 ja *Korpisaari,* Raha ja pankit s. 140 ja 141.

Vuonna 1652 Palmstruch ehdotti Kristiina-kuningattarelle Amsterdamin pankin kaltaisen pankin perustamista Tukholmaan. Ehdotuksessaan hän seikkaperäisesti selvitteli pankin perustamisesta aiheutuvia etuja. Tällaisina hän mainitsi raskaitten ja vaikeasti käsiteltävien kuparilooturahojen käytöstä luopumisen, siirtymisen kevyempiin hopearahoihin ja rahan arvon vakiinnuttamisen. Kuningatar kehotti Palmstruchia, ilmeisesti siksi, että Amsterdamin ja Hampurin pankit olivat kaupunkien omistamia laitoksia, ehdotuksineen kääntymään Tukholman maistraatin puoleen. Palmstruch noudatti neuvoa, mutta hänen maistraatille tekemänsä aloite pankin perustamiseksi ei johtanut toimenpiteisiin.[5]

Palmstruch uudisti vuonna 1655 kaupungille tekemänsä ehdotuksen pankin perustamisesta. Hänen tarkoituksensa oli, että Tukholmaan perustettavasta pankista tulisi *kunnallinen*. Pankki muodostettaisiin kahdesta itsenäisestä toimintayksiköstä, *vaihtopankista* ja *lainapankista*. Kumpaakin johtaisi kaksi raatimiestä ja pankkien voitto käytettäisiin kaupungin menojen kattamiseen. Palmstruch ei tälläkään kertaa saanut maistraatilta vastausta ehdotukseensa.[6]

Tämän johdosta hän jätti ehdotuksensa hieman modifioituna vastikään valtaistuimelle nousseelle Kaarle X Kustaalle ja pyysi tältä itselleen ja yhtiökumppaneilleen toimilupaa vaihtopankin ja lainapankin perustamiseen sekä pankkiliikkeen harjoittamiseen. Hakemukseen hän liitti myös ehdotukset pankkien toimiluviksi. Kuningas myönsi luvat 30 päivänä marraskuuta 1656 ja vahvisti lupaehdot. Yksi syy Tukholman pankin perustamiseen lienee ollut *pyrkimys selkiyttää* sekavia *rahaoloja*. Käytössä oli useita rinnakkaisia rahayksiköitä, minkä vuoksi metallirahojen arvon määrittäminen edellytti asiantuntemusta, koska rahojen metallipitoisuus vaihteli. Rahojen arviointi hidastutti ja vaikeutti kaupankäyntiä.[7]

---

[5] *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 10.

[6] Amsterdamin pankkia hoiti kolmen komissaarin muodostama kollegio. Lainakassan vastaavaan hallintoelimeen kuului ainoastaan kaksi henkilöä. Huolimatta siitä, että maan rahaolojen vakiinnuttamisen tarve oli johtanut kaupungin omistaman ja hallitseman julkisen pankin perustamiseen, ei pankki ollut erityisen, vartavasten perustetun hallintoelimen valvoma, vaan pankin toimintaa ja hallintoa valvoivat kaupungin hallintoelimet. Ibid s. 13—23.

[7] Pankin perustamisen taustaksi on mm. tarkasteltava Ruotsissa 1600-luvun puolivälissä vallinneita rahaoloja, etenkin kuparirahan käytöstä aiheutuneita ongelmia. Ruotsissa kupariraha otettiin käyttöön Kustaa II:n Aadolfin aloitteesta lähinnä ulkomaankauppapoliittisista syistä vuonna 1625. Muualla Eu-

Toimiluvat, jotka myönnettiin erikseen vaihto- ja lainapankin perustamiseen, annettiin *kolmeksikymmeneksi vuodeksi.* Lupiin sisältyi myös oikeus sivukonttorien perustamiseen sekä kaupungeille, muille oikeushenkilöille ja yksityisille osoitettu *kielto* perustaa pankkeja ja ryhtyä harjoittamaan pankkiliikettä. Vaihto- ja lainapankin toimilupiin sisältyvät määräykset varsin suuresti muistuttivat Amsterdamin pankin vastaavia, vaikka, toisin kuin Amsterdamin ja Hampurin pankin, Palmstruchin pankin muodollisesti omisti yksityinen yhtiö. Pankkitoimintaa koskevat *pääperiaatteet sisältyivät lupaehtoihin,* joihin sisältyneet määräykset oli melkeinpä suoraan otettu Amsterdamin pankin johtosäännöstä. Yksityiskohtaisemmat ohjeet puolestaan sijoitettiin vuonna 1657 annettuun pankkijärjestykseen, joka oli jokseenkin suora käännös Hampurin pankille vuonna 1639 vahvistetusta pankkijärjestyksestä. Viimeksi mainittua laadittaessa puolestaan oli pidetty silmällä Amsterdamin pankin sääntöjä. Syy Hampurin pankin normien omaksumiseen lienee ollut niiden *yksityiskohtaisuudessa* ja *perinpohjaisuudessa.*[8]

---

roopassa kuparirahan käyttö oli aina 1500-luvun lopulta lähtien, Espanjan siirryttyä kuparisen rahan käyttämiseen, tullut yhä yleisemmäksi. Kustaa II Aadolf kuvitteli kuparin markkinahintaa voitavan nostaa hetkellisesti vähentämällä kuparin tarjontaa kuitenkaan supistamatta kuparin tuotantoa. Osa aikaisemmin ulkomaille myydystä kuparista päätettiin lyödä rahaksi. Kuparin markkinahinnan noustua voitaisiin kuparirahan lyömisestä luopua. Suunnitelma kuitenkin epäonnistui. Kuparia, jotta sillä olisi ollut hintapoliittista merkitystä, oli poistettava markkinoilta huomattavat määrät. Tämä taas — kun rahan tarve vaihdannan vähäisyyden vuoksi oli suhteellisen pieni — johti liian runsaaseen kuparirahan lyömiseen ja sen kautta *kuparirahan arvon heikkenemiseen* jopa verrattuna vastaavaan määrään lyömätöntä kuparia. Rahaksi lyödyn kuparin hinnan aleneminen aiheutti tämän vientiä lyömättömän sijasta. Metallirahan arvo perustui käsitykselle, jonka mukaan *rahan nimellisarvon tuli vastata sen metalliarvoa.* Jotta kuparirahat olisivat edes lähimainkaan edustaneet samaa arvoa kuin rinnakkain käytössä olevat hopearahat, tuli kuparirahoista kohtuuttoman suuria ja raskaita. Niinpä kymmenen taalarin kupariplootu painoi 19,7 kiloa. Kuparirahakanta oli Ruotsissa voimassa aina Kustaa III:n vuonna 1776 toimeenpanemaan rahauudistukseen saakka. Ks. *Heckscher,* Svenskt arbete och liv. Från medeltiden till nutiden s. 82 ja 105—108, *Kara—Kullberg* (toim.) s. 4 ja 5 sekä *Korpisaari,* Raha ja pankit s. 31.

8 Palmstruchin pankin ohjesääntö tuli sisältämään maksunvälitystä, talletamista, talletusten irtisanomista ja nostamista, pankin toimihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksia sekä pankin aukioloaikoja koskevia määräyksiä. Palmstruchin pankki poikkesi sekä hollantilaisesta että saksalaisesta esikuvastaan siten, että pankin lupaehtoihin sisältyi määräys, jonka mukaan valtiolla oli oikeus luottoa

Palmstruchin pankki oli oikeudelliselta rakenteeltaan *yksityinen yhtiö*. Käytännössä yhtiön olemassaolo oli kuitenkin näennäistä ja osakkaiden velvoitusten kannalta merkityksetöntä. Osakkuus ei velvoittanut pääoman sijoittamiseen. Pankilla ei näet ollut lainkaan omaa pääomaa. Osakkailla oli kuitenkin oikeus määräosaan pankin voitosta. Kuninkaan päätöksen mukaisesti pankin voitto jaettiin siten, että valtio sai siitä puolet, Tukholman kaupunki neljänneksen ja Palmstruch sekä osakkaat jakoivat toisen neljänneksen. Pankin erikoislaatuista oikeudellista asemaa osoittaa myös se, että osakkaat eivät valinneet pankin johtajaa, vaan kuningas, joka nimitti tähän tehtävään joulukuussa 1656 Palmstruchin. Palmstruch sitä vastoin näyttää valinneen osakkaat ja kolme komissaaria, joiden nimittäminen tosin lupaehtojen mukaisesti olisi kuulunut kuninkaalle. Yksi komissaareista edusti aatelistoa, yksi Tukholman maistraattia ja yksi porvaristoa. Komissaarien tehtävänä oli kollegiaalisesti yhdessä Palmstruchin kanssa huolehtia pankin hallinnosta. Käytäntö muodostui kuitenkin toisenlaiseksi Palmstruchin ryhtyessä itsevaltaisesti johtamaan pankin toimintaa. Niinpä hän palkkasi kassanhoitajan, kirjanpitäjän ja muun henkilökunnan.[9]

Pankille perustettiin vuonna 1663 haarakonttori Turkuun, joka oli dualistiselta perusorganisaatioltaan pääkonttorin kaltainen. Sekin jakaantui muodollisesti vaihto- ja lainapankkiin. Turun pankki oli kuitenkin pääkonttorin alainen, jopa siinä määrin, että konttorin toimihenkilöillä oli varsin vähän itsenäistä päätösvaltaa. Palmstruch palkkasi myös Turun pankin henkilökunnan, luovutti konttorin käyttöön tarvittavan peruspääoman ja valvoi pankin toimintaa.[10]

---

tarvitessaan saada sitä. Muilta yksityiskohdilta — kuten esimerkiksi talletusten vähimmäismäärän ja koskemattomuuden sekä niiden arvon todellista korkeammaksi kirjaamista koskevan kiellon osalta — pankkien toimintaa järjestelevät määräykset suuresti muistuttivat toisiaan. *Brisman*, Sveriges Riksbank s. 23—25.

9 *Brisman*, Sveriges Riksbank s. 64.

10 Turun haarakonttorin harjoittama antolainaustoiminta ei muodostunut kovinkaan laajaksi. Konttorin 65 000 taalarin peruspääomasta lainattiin 16 585 taalaria. *Taloudellisten olojen kehittymättömyys* heijastui pankin luotonantotoimintaan. Turussakin suurin osa luottoina myönnetyistä varoista näyttää tulleen käytetyksi henkilökohtaiseen kulutukseen. Pääosa luoton saaneista oli virkamiehiä. Vain vähäinen osa luotoista on myönnettu käsityöläisille ja kauppiaille, eikä tällöinkään ole voitu osoittaa, että lainattuja varoja olisi enemmälti käytetty elinkeinotoimintaan. Samoin kuin Tukholmassa lainat myönnettiin

Tukholman pankkia perustettaessa oli ollut tarkoituksena, että kauppiaat ja muut elinkeinonharjoittajat tallettaisivat käteisen rahansa pankkiin ja käyttäisivät saamiaan talletustodistuksia maksuvälineinä. Tätä päämäärää ei kuitenkaan Palmstruchin pankin toiminta-aikana koskaan saavutettu. Tallettajat usein — sen sijaan, että olisivat luovuttaneet talletustodistuksensa edelleen — nostivat talletuksensa käteisenä. Pankki ei maksanut talletetuista varoista korkoa, vaan päinvastoin tallettaja joutui suorittamaan varojen säilyttämisestä maksun, joka vuonna 1659 määrättiin 0,25 prosentiksi talletettujen varojen määrästä.[11]

Virallisesti lainapankki aloitti toimintansa pankkiylitarkastaja Gustaf Bonden luvalla keväällä 1659. Vaihtopankkiin maksua vastaan talletettujen varojen lainaaminen lainapankille ja sieltä eteenpäin katsottiin *periaatteessa kielletyksi,* vaikka jo alunperin oli selvää, että lainapankki harjoittaisi toimintaansa juuri vaihtopankin varoilla.

Amsterdamissa, jossa varojen lainaaminen vaihtopankilta lainapankille oli ollut salaista ja vaihtopankin ohjesäännön vastaista, lainaustoimintaa hoiti vaihtopankista erillään oleva kunnallinen kassa. Palmstruchin pankin antolainaustoiminta muodostui toisenlaiseksi. Vaihto- ja lainapankilla oli *yhteiset toimitilat* ja *yhteinen kassa.* Kahden itsenäisen pankin olemassaolo oli itse asiassa fiktiivinen eikä tosiasiallinen olosuhde. Vaikka lainapankin vaihtopankin varoilla harjoittama antolainaustoiminta oli yleisesti tunnettua, ei tuo seikka näytä vähentäneen talletushalukkuutta.[12]

---

kolmeksi, kuudeksi tai kahdeksitoista kuukaudeksi. Korko, joka laskettiin kuukaudelta, vaihteli lainan määrästä riippuen kuudesta kymmeneen prosenttiin. Luottojen vakuudet olivat pääasiassa kulta- ja hopeaesineitä. *Lesch,* Palmstruchin pankin Turun-konttori. HAik 1924 s. 316—319.

[11] Vaihtopankki aloitti toimintansa heinäkuussa vuonna 1657. Talletustoiminta muodostui maan rahaolot huomioon ottaen verrattain vilkkaaksi. Pankin merkittävimmät tallettajat olivat maahan muuttaneet saksalaiset ja hollantilaiset suurkauppiaat, Ruotsin valtio ja eräät ylempään aatelistoon sekä virkamieskuntaan kuuluneet. Edellisten lisäksi lukeutui pankin tallettajiin joukko käsityöläisiä, kauppiaita, laivureita ja talonomistajia. Pankin talletukset lisääntyivät nopeasti ollen lokakuun puolivälissä vuonna 1658 yli 200 000 ja vuonna 1660 n. 400 000 taalaria. Viimeksimainittu summa näyttää muodostuneen talletusten enimmäismääräksi. *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 44.

[12] Aluksi varoja lainattiin ainoastaan kulta- ja hopeapantteja vastaan, mutta myöhemmin kelpasi muunkinlainen omaisuus luottojen vakuudeksi. Lainapankin toimiluvan lupaehtojen mukaan kulta- ja hopeaesineiden lisäksi saamisten vakuutena voitiin käyttää ja myös käytettiin kauppatavaroita, pitovaatteita ja muita

Vaikka muuan syy Palmstruchin pankin perustamiseen lienee ollut pyrkimys rahaolojen selkiyttämiseen, eivät valvonnan järjestämiseen johtaneet syyt näytä olleen rahapoliittisia. Palmstruchin pankin erikoislaatuisesta organisaatiosta johtuu se, että valvontaa harjoittavana julkisyhteisönä sattui olemaan valtio eikä kunta.

Pankkiylitarkastajan virka perustettiin huhtikuussa 1659. Tähän virkaan kuningas nimitti Gustaf Bonden, joka oli ollut pankin osakkaana sen perustamisesta lähtien. Pankkiylitarkastajan tehtäviin kuului pankin toiminnan yleinen valvonta, pankin henkilökunnan väärinkäytösten ehkäiseminen ja huolenpito pankin toiminnan kehittämisestä kuninkaan talouspoliittisia pyrkimyksiä vastaavalla tavalla. Bonde antoi vuoden 1659 keväällä pankille luvan lainaustoiminnan aloittamiseen. Hän tosin on todistajanlausunnossaan väittänyt lainaustoiminnan alkaneen salaisesti jo loppuvuodesta 1658. Viimeksi mainittu oikeuttanee olettamaan, että se tuki, jota Palmstruch valvonnan järjestämisellä pyrki saamaan, oli tarkoitettu aloitetun *antolainaustoiminnan »laillistamiseksi»*. Samanaikaisesti pankkiylitarkastajan viran perustamisen kanssa päätettiin myös toisen valvontaviran perustamisesta. Pankkiassistenttineuvoksen (sittemmin pankkisihteerin) virkaan kuuluvia tehtäviä ei ollut tarkemmin määritelty, mutta viranhaltijan tuli avustaa pankkiylitarkastajaa pankin valvonnassa.[13]

---

kankaita sekä kiinteätä omaisuutta. Lainapankilta saatuja luottoja lienee vain vähäisessä määrin käytetty elinkeinotoimintaan. Pankin huomattavimmat talletttajat eivät näytä olleen luottoasiakkaina. Pääosa luotoista, joita enimmäkseen myönnettiin vapaasäätyisille, lienee käytetty henkilökohtaiseen kulutukseen. Vakuuden määrää ja laatua koskevia lupaehtoja ei aivan kirjaimellisesti noudatettu. Niinpä pankki hyväksyi Gabriel Oxenstiernan saaman 4 000 taalarin luoton vakuudeksi »några bönder», millä ilmauksella tarkoitetiin siirtää pankille oikeus kantaa joistakin maalaistaloista kiinteätä koronluonteista maksua. Aatelisille annettiin luottoa myös nimitakausta vastaan. Yhden takaajan allekirjoituksen katsottiin riittävän. Pankin toiminnan loppuaikoina joissakin tapauksissa luottoa annettiin kokonaan ilman vakuutta. *Ibidem* s. 52.

13 Antolainaustoimintaa harjoitettiin loppuvuodesta 1658 aina pääsiäiseen 1659 vain kulta- tai hopeapantteja vastaan ja pääsiäisen jälkeen muutakin vakuutta vastaan. Alussa lainattiin vain pienehköjä rahasummia. *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 48.

2.3.1.2. Palmstruchin pankin vaikeudet ja sen toiminnan lopettaminen

Ruotsissa vuonna 1660 toimeenpantu *rahauudistus* vaikeutti Palmstruchin pankin toimintaa. Koska oli alettu valmistaa kuparipitoisuudeltaan entistä huonompaa metallirahaa, rahan arvo aleni. Tämä taas johti talletettujen *varojen nostamiseen* pankista, sillä tallettajat pelkäsivät joutuvansa vastaanottamaan huonompaa rahaa kuin olivat pankkiin tallettaneet. Koska pääosa talletetuista varoista oli annettu lainaksi, pankki ei kyennyt suorittamaan talletuksia takaisin. Tilanteen selvittämiseksi pankki ryhtyi kuparirahan puutteessa antamaan todistuksia, joiden haltijoilla oli oikeus vaatia pankilta sen 1. setelin osoittama määrä kuparirahaa. Setelien liikkeellelaskemisella oli aluksi taloudellista tilannetta tervehdyttävä vaikutus. Painaviin kupariplootuihin verrattuna setelit helposti liikuteltavina vilkastuttivat tavaranvaihdantaa. Ensimmäisistä seteleistä maksettiinkin kuparirahassa jopa niiden nimellisarvoa enemmän. Taloushistoriallisesti tapaus oli käänteentekevä. Talletuksesta irronnutta setelirahaa käytettiin nyt ensi kerran maksuvälineenä. Seteleitä laskettiin kuitenkin liikkeelle liian paljon, ja tämä johti pian rahan arvon heikkenemiseen. Pankilta alettiin vaatia *seteleitä lunastettavaksi* kuparirahassa, mutta pankki ei kyennyt tähän. Vuonna 1664 pankki lopetti toimintansa. Liikkeellelasketut setelit päätettiin kuitenkin lunastaa takaisin pankille. Samalla *irtisanottiin* maksettavaksi pankin myöntämät, maksamattomat *luotot*.[14]

Pankin toiminnassa esiintyneiden epäkohtien selvittämiseksi hallitus asetti selvityskomission, joka sai työnsä päätökseen vuonna 1667. Komission suorittamasta tutkimuksesta kävi ilmi, että pankki oli myöntänyt liikaa luottoja eikä ollut aina edes vaatinut vakuutta. Pankin kirjanpitoa oli pidetty huolimattomasti ja vuosittaisten tilinpäätösten laatiminen oli laiminlyöty. Selvityksen mukaan pankin tileissä oli vaje, joka oli osaksi syntynyt vaihdoissa tehdyistä laskuvirheistä ja osaksi siitä, että *Palmstruch oli lainannut varoja* myös *itselleen;* tämän vuoksi häntä syytettiin Svean hovioikeudessa kavalluksesta. Hovioikeuden antamassa

---

[14] Korpisaaren mukaan Göteborgin kauppiaat olivat pitäneet seteleitä Jumalan lahjana kaupan elvyttämiseksi. Myös Suomessa niistä oli maksettu metallirahaan verrattuna ylihintaa. *Korpisaari,* Suomen pankit s. 10. Todettakoon, että Palmstruch oli laskenut *setelit liikkeelle ilman lupaa,* joskin ilmeisesti Gustaf Bonden hiljaisella suostumuksella. *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 5.

päätöksessä Palmstruchin katsottiin syyllistyneen kavallukseen ja toiminnallaan pankin johdossa häväisseen itsensä. Hänet tuomittiin menettämään virkansa ja oikeus pankkien ylläpitämiseen sekä karkotettavaksi maasta ynnä korvaamaan aiheuttamansa vahinko tai, mikäli ei hän tähän kykenisi, kuolemanrangaistukseen. Päätöksen kumoamiseksi Palmstruch saattoi vuonna 1669 asiansa valtioneuvoston (statsrådet) käsiteltäväksi, joka päätöksen muutoin pysyttäen muutti kuolemanrangaistuksen vankeusrangaistukseksi. Hänet vapautettiin vuonna 1670, mutta jo vuoden kuluttua vapautumisestaan hän kuoli.[15]

Vaikka Palmstruchin pankki muodollisesti oli yksityisten omistama yritys, sen hallintoon ja toimintaan liittyi vahvasti julkisoikeudellisia piirteitä. Sen lisäksi, että kuningas oli vahvistanut pankin lupaehdot ja nimittänyt sen johtajan, oli valtion virkamies asetettu valvomaan pankin toimintaa. Aloitteen valvonnan järjestämiseksi oli tehnyt Palmstruch itse. Kirjeessään Svean hovioikeuden syyttäjälle Palmstruch ilmoittaa pyrkineensä valvonnan järjestämisellä *hankkimaan pankille lisää tukea.* Tällä hän tarkoittanee sitä, että valvonnan avulla pyrittiin toisaalta *lisäämään pankin osakseen saamaa luottamusta* ja toisaalta parantamaan pankin ja hallitsijan sekä hallintokoneistossa toimivien virkamiesten vuorovaikutussuhdetta. On huomattava ettei setelienanto-oikeuden käytön valvonta johtanut Palmstruchin pankin toiminnan kontrollin järjestämiseen. Palmstruchin pankki ei näet vielä vuonna 1659 harjoittanut setelienantoa eikä tällaisen toiminnan aloittamista tuolloin tiettävästi vielä suunniteltukaan.[16]

Valvontaviranomaisia, ennen muita Gustaf Bondea, ei syytetty virkavelvollisuuksiensa laiminlyömisestä. Tämä näyttäisi johtuneen valvonnan tarkoituksesta. Valvonnan järjestämisellähän *tehtiin luvalliseksi antolainaus.* Myös Gustaf Bonden asema valtioneuvoston jäsenenä lienee vaikuttanut syytetoimista luopumiseen. Pankin valvonta oli ollut niin vähäistä, ettei se johtanut edes pankin tilien vuosittaiseen päättämiseen puhumattakaan siitä, että se olisi ehkäissyt muitten pankin toiminnassa

---

[15] Palmstruchin pankin kieltäydyttyä lunastamasta seteleitä kuparirahalla setelien arvo laski lähes kymmenen prosenttia nimellisarvostaan. Yksi syy pankin rappiotilaan näyttää olleen hallitukselle annetut lainat. *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 11 ja *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 5.

[16] *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 65—80.

ilmenneitten epäkohtien syntymistä. Valvonnan tällainen järjestäminen ei siten voinut estää tallettajia kärsimästä taloudellisia tappioita.[17]

2.3.2. Ruotsin Valtiosäätyjen Pankin valvonta

Palmstruchin pankin lopetettua vuonna 1664 toimintansa perustettiin sen tilalle vuonna 1668 valtiosäätyjen pankki (Riksens Ständers Bank), joka lienee maailman ensimmäinen keskuspankki. Pankin hallinto ja sen valvonta järjestettiin uudelleen. Johtajajärjestelmästä luovuttiin ja pankin johtokunta järjestettiin kollegiaaliseksi hallintoelimeksi. Pankin toimintaan ulottuvassa valtionhallinnossa *pankkiylitarkastajan virka lakkautettiin.* Pankkiylitarkastajalle kuuluneet tehtävät siirrettiin uudelle valvontaelimelle, *pankkivaltuusmiehille* (bankofullmäktige), joita oli kuusi, kaksi kustakin työskentelyyn osallistuneesta säädystä. Talonpoikaissääty ei nimittäin valinnut pankkivaltuusmiehiä. Tällä tavoin kyseinen sääty — vastalauseeksi Palmstruchin pankin setelien arvon vähenemisen johdosta talonpojille aiheutuneista taloudellisista tappioista — boikotoi uuden pankin toimintaa. Talonpoikaissäädyssä näet yleisesti arveltiin, ettei uudenkaan pankin toiminnasta voinut koitua mitään hyvää. Ilmeisesti siksi, ettei vajaalukuinen pankkivaltuusto herättänyt riittävää luottamusta, pankkivaltuusmiesten lukumäärää vuonna 1681 lisättiin. Valtuusmiehiksi valittiin aina vuoteen 1698 saakka kolme kustakin pankin valvontaan osallistuneesta säädystä; tuosta ajankohdasta lukien valtuusmiesten lukumäärä palautettiin kuudeksi.[18]

On ilmeistä, että Palmstruchin pankin *valvonnassa havaitut puutteellisuudet* osaltaan myötävaikuttivat Säätyjen Pankin valvonnan tehostamiseen. Ruotsin valtionpankin hallinto ja valvonta säilyikin pitkään sellaisena, miksi se 1600-luvun lopussa oli järjestetty. Huolimatta muodollisesti kollegiaalisesta järjestysmuodosta Palmstruchin pankissa päätökset oli tehnyt yleensä Palmstruch itse. Säätyjen Pankin johtokunnan muodostaminen kollegiaaliseksi merkitsi päätösvallan tosiasiallista hajautta-

17 *Ibidem* s. 71—80.

18 Valtiosäätyjen pankin toimihenkilöiden tuli kaikissa erityisen tärkeissä asioissa kääntyä pankkivaltuusmiesten puoleen ja saada näiltä hyväksyminen toimenpiteilleen. Myös säädyt antoivat ohjeita pankin toimintaa varten. Valtiopäivillä näet nimenomaisesti *kiellettiin setelien käyttäminen* perustetun pankin toiminnassa. *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 6.

mista. Vastuullisten henkilöiden lukumäärää lisäämällä pankin johdossa ratkaisut pyrittiin saattamaan entistä perusteellisempaan harkintaan. Myös pankkiylitarkastajan viran lakkauttaminen ja virkaan kuuluneiden tehtävien siirtäminen pankkivaltuusmiehille lienee aiheutunut Palmstruchin pankin toimintaan kohdistuneen valvonnan tehottomuudesta. Gustaf Bonde näyttää pankkiylitarkastajan tehtäviä hoitaessaan toimineen pikemminkin pankin ylimmän toimihenkilön ominaisuudessa kuin valvontaa harjoittavana virkamiehenä. Pankkivaltuusmiesten muodostamisella kollegiseksi viranomaiseksi pyrittiin ensisijaisesti estämään valvonnan täydellinen laiminlyöminen.[19]

2.3.3. Asiamiesjärjestelmän synnystä Ruotsissa

2.3.3.1. Diskonttolaitoksista ja niiden valvonnasta

Säätyjen Pankin kyvyttömyys myöntää luottoja, uusi yhteiskunnallinen tilanne, joka johtui Ruotsin irroittautumisesta sodasta, Kustaa III:n nousu valtaistuimelle ja valtiovallan pyrkimykset elinkeinotoiminnan harjoittamista rajoittaneiden säädösten vähentämiseksi sekä elinkeinotoimintaan tarvittavan pääoman puute johtivat siihen, että hallitus perusti vuonna 1773 pankin, jonka nimeksi tuli *Diskonttokomppania* (Diskontokompaniet). Diskonttokomppania oli yksityinen osakeyhtiömuotoinen rahalaitos, jota valtio tuki myöntämällä sille halpakorkoista lainaa. Luottoa diskonttokomppania tarvitsi voidakseen aloittaa antolainaustoiminnan. Diskonttokomppanian perustamiseen saakka elinkeinonharjoittajien tarvitseman pääoman hankkiminen oli ollut varsin vaikeaa. Mikäli yrittäjä oli luoton onnistunut saamaan, siitä maksettava korko oli vain harvoin ollut kahtatoista prosenttia alhaisempi. Diskonttokomppania sai myös oikeuden ottaa yleisöltä vastaan talletuksia. Pankin liiketoimintaa hoiti kauppiaista koottu, nelijäseninen johtokunta. Vain jonkun vuoden kuluttua siitä, kun pankin toiminta oli sekä otto- että antolainauksen vilkastumisen johdosta päässyt kunnolla käyntiin, se joutui lopettamaan toimintansa hallituksen kieltäydyttä jatkamasta pankin toimiluvan voimassaoloaikaa Kustaa III:nnen haluttua siirtää pankkitoiminnan koko-

[19] *Brisman,* Sveriges Riksbank s. 90—114, *Korpisaari,* Suomen pankit s. 11 ja *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 6.

naan valtiolle. Diskonttokomppanian aloittaessa toimintansa yksityisen pankin harjoittamaa pankkitoimintaa koskevat oikeussäännöt kokonaan puuttuivat. Myöskään Diskonttokomppanian toimilupaan ei sisältynyt ehtoja tai määräyksiä pankin valvonnasta.[20]

Diskonttokomppanian toimintaa ryhtyi vuonna 1787 jatkamaan valtion omistama ja hallitsema rahalaitos, *Päädiskonttokonttori* (Generaldiskontkontoret). Pankkia on luonnehdittu lähinnä *valtion liikepankiksi.* Myös tämän pankin hallinto oli järjestetty kollegisesti. Sitä johti viisi kuninkaan valitsemaa pankinjohtajaa. Pankille annetun *ohjesäännön*[21] mukaan kuningas määräsi pankille *asiamiehen,* jonka tuli valvoa kruunun intressien toteutumista pankissa. Tässä tarkoituksessa asiamiehen tehtäväksi asetettiin kontrolloida, että pankki toimi sille asetettujen päämäärien toteuttamiseksi ja ettei sen toiminta johtanut rahan arvon alenemiseen. Niinpä asiamiehen tuli antaa kuninkaalle *ilmoituksia* ja *tiedonantoja* valvontatointa hoitaessaan havaitsemistaan seikoista. Asiamiehellä oli *oikeus saada nähtäväkseen* pankin tilit ja muut asiakirjat. Tämän oikeuden katsottiin perustuvan siihen määräysvaltaan, joka Ruotsin valtionpankilla oli *luotonantajana.* Merkillepantavaa oli se, että suoraan kuninkaaseen käskynalaisuussuhteessa olevan asiamiehen tarkastusoikeuden katsottiin perustuvan siihen sopimussuhteeseen, joka Ruotsin valtionpankilla oli Päädiskonttokonttorin kanssa. Aineellisesti tarkastusoikeus johdettiin valtionpankin pyrkimyksistä turvata etunsa luotonantajana.[22] Päädiskonttokonttoriin kohdistuneen valvonnan hallinnollinen malli näyttää juontavan juurensa Palmstruchin pankin valvonnasta. Palmstruchin pankkia valvonut pankkiylitarkastaja näet toimi pankissa jonkinlaisena valtionasiamiehenä. Osaksi Päädiskonttokonttorin valvonnan järjestämisen helppous selittyy sillä, että pankkitoimesta määrääminen oli perinteisesti kuulunut hallitsijalle osaksi siten, että kyseessä oli valtion rahalaitoksen valvonta.[23] Vuoteen 1800 mennessä oli Päädiskonttokonttori sulautunut Säätyjen Pankin osastoksi.

Elokuun 26 päivänä 1800 annetussa kuninkaallisessa julistuksessa mah-

---

20 *Nordström,* J. J., Afhandlingar hörande till Läran om Krediten, i Credit- och Bankväsendet s. 234 ja 235.

21 Päädiskonttokonttorin ohjesääntö annettiin 13 päivänä huhtikuuta 1787.

22 Ks. Päädiskonttokonttorin valvonnasta *SOU* 1927:11 s. 159.

23 Linderin mukaan käsitys, jonka mukaan pankkitoiminnasta määrääminen oli hallitsijan yksinoikeus oikeutti tämän myös *myymään* yksityiselle pankkiliikkeen harjoittamisluvan. *Linder,* Om Penningar och Banker s. 72—77.

dollistettiin jälleen yksityispankkien perustaminen. Perustamiseen oikeuttavat oikeussäännöt sisältyivät diskonttolaitoksen ohjesääntöön.[24] Pankin perustaminen edellytti kuitenkin asianomaisen *luvan saamista.* Ennen pitkää toimiluvat myönnettiin Malmön, Göteborgin ja Turun diskonttolaitoksille. Göteborgin ja Malmön pankit aloittivat toimintansa vuonna 1804 ja Turun pankki vuonna 1806. Järjestysmuodoltaan pankit olivat *avoimia yhtiöitä.* Osakkaiden henkilökohtaista vastuuta pyrittiin kiertämään laskemalla liikkeelle haltijapaperien luonteisia osakkeita. Göteborgin pankin pääoma oli 200 000, Malmön pankin 100 000 ja Turun pankin 150 000 riikintaalarin suuruinen. Säätyjen Pankki, jolle pankkien peruspääoma oli hopearahassa maksettava, vaihtoi rahat seteleihinsä.[25] Lisäksi pankit saivat keskuspankilta lainaksi peruspääomaansa vastaavan summan. Keskuspankkiluotosta oli maksettava kolmen prosentin vuotuinen korko. Pankit saivat oikeuden harjoittaa sekä otto- että *antolainaustoimintaa.*[26]

Diskonttolaitosten ohjesäännössä Ruotsin valtionpankki oikeutettiin valitsemaan kuhunkin pankkiin asiamies, jonka tehtävänä oli osallistua diskonttolaitoksen vuotuiseen tilinpäätökseen. Valvonnan perusteena näyttää ensi sijassa olleen pyrkimys turvata valtiopankin edut diskonttolaitosten luotonantajana. Lisäksi tarkoituksena oli ollut tutkimalla tilintarkastuksen yhteydessä diskonttolaitosten taloudellista tilaa, pyrkiä määrittämään diskonttolaitosten antamien maksuosoitusten ja rahansurrogaattien arvo. Diskonttolaitosten valvonnan järjestämisessä esikuvana näyttää olleen Päädiskonttokonttorissa omaksuttu asiamiesjärjestelmä.

---

[24] Kongliga Majestäts nådiga Stadga och Reglemente för Riks-Disconto-Werket gifwit Drottningsholms Slott den 26 Augusti 1800.

[25] Ohjesäännön 6 §:n 1 momentin mukaan »Uti en och annan of Rikets aflägsne större och folkrikare Städer, blifwer det tillåtit, at under private Associationer öpna serskildte Discont-Inrättningar, med wilkor at för hela Actie-Capitalet, Werk-Silfwer i utbyte emot Banquens Sedlar blifwer inlemnadt».

[26] Talletuksia vastaanottaessaan pankit antoivat vähintään sadan riikintaalarin suuruisia obligaatioita, jotka oli lunastettava kuukauden kuluessa irtisanomisesta. Luottoja pankit saivat myöntää enintään kuuden kuukauden ajaksi. Antolainauskorko sai olla enintään kuusi prosenttia lainasummasta. Pankkien toimilupaehdoissa oli määrätty, että asiakasta kohden luottoa saatiin myöntää enintään 5 000 riikintaalaria. Pankkien *diskonttonimitys* johtui siitä, että korko vähennettiin lainan nimellisarvosta etukäteen. *Brisman,* Affärsbanker s. 16—19 ja *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 7 ja 8.

Tosin diskonttolaitoksen asiamiehen *toimivaltuudet olivat* jonkin verran *suppeammat* kuin vastaavalla toimihenkilöllä Päädiskonttokonttorissa.[27]

Pankkien ottolainaustoiminta oli pankkien toiminnan alusta lähtien suorastaan yllättävän laajaa. Tallettaja sai pankilta talletustodistuksena talletussummaa vastaavan obligaation. Obligaatiossa pankki sitoutui suorittamaan kolmen prosentin koron talletussummalle. Obligaatioita ruvettiin pian käyttämään maksuvälineinä, koska pankki irtisanomisajasta huolimatta lunasti ne esitettäessä. Diskonttopankit harjoittivat myös laajaa ottolainaustoimintaa, jopa siinä määrin, että luotonannon laajuus useammin kuin kerran *vaaransi* asianomaisen *pankin kyvyn vastata sitoumuksistaan.*[28]

Helmikuun 29 päivänä 1808 annettu *ilmoitus* Suomen *sodan puhkeamisesta aiheutti ryntäyksen pankkeihin.* Suuri määrä talletettuja varoja irtisanottiin maksettavaksi. Ensimmäiseksi loppuivat Turun Diskonton varat. Pankin asiamies kääntyi pankkivaltuuston puoleen avunpyynnöin. Pankkivaltuusmiehet ymmärsivät Turun pankin vaikeudet. He näyttävät olleen tietoisia siitä, että Turun pankin maksujen lakkauttaminen ei pelkästään *tekisi mahdottomaksi muiden diskonttolaitosten toiminnan* jatkamisen, vaan vakavasti vaarantaisi kaupan ja muun elinkeinotoiminnan harjoittamisen sekä tasapainoisen rahaliikenteen ylläpitämisen.[29]

Niinpä pankkivaltuusmiehet suostuivat siihen, että valtionpankki suorittaisi Turun diskonttolaitoksen sitoumukset, joita pankki ei itse kykenisi lunastamaan. Näitä sitoumuksia valtionpankki suoritti kaikenkaikkiaan 232 000 riikintaalarin edestä. Sodan puhjettua *talletuksia nostettiin* huomattavasti *myös muista pankeista.* Malmön pankin sitoumuksia Säätyjen Pankki joutui suorittamaan 410 000 riikintaalarin edestä. Malmön pankin talletuksista esitettiin lyhyenä aikana maksettavaksi kaksi kolmannesta kaikista talletuksista. Sodan puhkeaminen johti ennen pitkää Turun pan-

---

27 *SOU* 1927:11 s. 160.

28 Antolainaustoiminnassa ei 5 000 riikintaalarin enimmäisrajaa juurikaan noudatettu. Göteborgin pankille aiheutui vaikeuksia vuonna 1807 siitä, että se oli myöntänyt asiakkaalleen niin suuren luoton, että oli sen vuoksi vaarassa menettää kykynsä suorittaa muille asiakkaille näiden vaatimia talletuksia. Valtion Göteborgin pankille myöntämä 50 000 suuruinen hätäapulaina kuitenkin sillä kertaa pelasti tilanteen. Eniten luottoa oli myönnetty Göteborgin huomattavimmille kauppayhtiöille, mutta myös valtion virkamiehet, ja näistä etenkin sotilaat olivat varsin suuri luotonsaajaryhmä. *Brisman,* Affärsbanker s. 16—33 ja *Korpisaari,* Suomen pankit s. 14.

29 *Brisman,* Affärsbanker s. 30—33 ja *SOU* 1927:11 s. 160.

kin liiketoiminnan lopettamiseen. Ensin kuitenkin päätettiin pankin toiminnan siirtämisestä Tukholmaan. Päätöstä eivät tehneet pankin suomalaiset toimihenkilöt vaan Säätyjen Pankin pankkivaltuusmiehet. Pankkivaltuusmiesten määräyksen mukaan pankin tuli siirtyä Tukholmaan tileineen ja henkilökuntineen. Loppuosa talletuksista suoritettiin pankin asiakkaille Tukholmasta käsin. Tämä toiminta saatettiin päätökseen vuonna 1812.[30]

Hankkeet Götan kanavan rakentamiseksi johtivat uuden pankkilaitoksen perustamiseen. Götan kanavan rakentamiseen ryhtyneelle yhtiölle Ruotsin hallitus, sen sijaan että olisi antanut varoja, myönsi *erivapauden pankkiliikkeen harjoittamiseen.* Toimenpiteen tarkoituksena lienee ollut se, että pankkiliikettä harjoittamalla yhtiö hankkisi kanavan rakentamiseen tarvittavat varat. Götan kanavan diskontto (Göta kanals diskont) aloitti toimintansa vuonna 1810. Pankin ottolainaustoiminta oli syksyyn 1812 mennessä — jolloin alkoi taloudellinen *lamakausi* — paisunut varsin laajaksi.[31]

Malmön pankki alkoi vuonna 1813 antaa rahansurrogaatteja, maksuosoituksia, joiden nimellisarvolle suoritettiin kolmen prosentin korko. Maksuosoituksia annettiin huolimatta siitä, ettei pankkiin aikaisemman käytännön mukaisesti talletettu samansuuruista rahasummaa. Vuoden 1813 loppuun mennessä maksuosoituksia oli annettu kaikkiaan 780 000 riikintaalarin edestä. Valtiopäivillä setelienanto herätti huomattavaa närkästystä. Niinpä käydyissä keskusteluissa esitettiin kaikkien yksityispankkien *toimilupien voimassaoloajan jatkamisen eväämistä.* Ehdotusta perusteltiin sillä, että setelienanto oli ollut sekä taloudellisesti epätarkoituksenmukaista että laitonta. Valtiopäivillä diskonttolaitoksista käyty keskustelu aiheutti tallettajissa levottomuutta ja talletuksia nostettiin

---

30 *Schybergson, Emil,* Suomen Pankki 1811—1911 s. 7 ja 8.

31 Länsi-Euroopan johtavissa teollisuusmaissa havaittiin taloudellisia *suhdannevaihteluja* jo 1800-luvun alussa. Tuon ajan kokemusten perusteella suhdanneaallon (huipusta huippuun) katsottiin kestävän kuudesta yhteentoista vuoteen. Ruotsissa 1810-luvulla *lama tuntui* ensin *rahan niukkuutena.* Antolainauskorko nousi pian kahteentoista prosenttiin. Huolimatta syvenevästä lamasta diskonttolaitokset säilyttivät vielä vuosina 1812—1815 tallettavan yleisön luottamuksen, tosin valtiopankin avustuksella. Pankkien keskuspankkiluoton määrää lisättiin voimakkaasti. Korkokannan noustessa alkoivat diskonttolaitosten tallettajat nostaa talletuksiaan ja *suoraan lainata* varojaan jopa kahdentoista prosentin korolla. Pankkien talletukset alkoivat huveta. *Brisman,* Affärsbanker s. 36—39 ja *Törnqvist—Ryönänkoski,* Teollistumisajan suhdannevaihtelut s. 221.

runsaasti. Taloudellisen lamakauden kestäessä vuonna 1815 kohdattiin myös ulkomaankaupassa suuria vaikeuksia. Jo saman vuoden aikana asetettiin joukko Göteborgissa, Malmössä ja Tukholmassa toimineita yhtiöitä ja liikemiehiä konkurssiin.[32]

Diskonttolaitokset kaataneen tapahtumasarjan käynnisti huhu, jonka mukaan osa Malmön johtavista kauppaliikkeistä oli konkurssin partaalla. Pankkien olosuhteet kävivät kestämättömiksi. *Tallettajat irtisanoivat* heti *huomattavan määrän talletuksia.* Tallettajain saamisten suorittamiseksi valtiovalta myönsikin Malmön pankille lainaa kaikkiaan 700 000 riikintaalaria. Göteborgin diskontto sai valtiolta 400 000 riikintaalaria. Luotot pankeille myönnettiin kuitenkin *ehdolla, että ne alistuvat entistä tiukempaan valvontaan.*[33]

Vastuu diskonttolaitosten valvonnan järjestämisestä ja toimeenpanosta annettiin *maaherroille,* joiden tuli *toimituttaa tarkastuksia* pankeissa. Pankkien tuli lisäksi luottosopimusten mukaisesti lähettää kauppa- ja valtiovaraintoimituskunnalle *ilmoitus* taloudellisesta tilastaan. Mentiinpä valvonnan järjestämisessä niin pitkälle, että pankkivaltuusmiehet saivat kuninkaalliseen kirjeeseen (16. 10. 1816) perustuvan oikeuden tarpeen vaatiessa *asettaa asiamiehen* diskonttolaitoksen johtokuntaan. Asiamiesten tehtävänä olisi ollut valvoa annettujen säännösten ja määräysten noudattamista pankin toiminnassa. Myönnettyä oikeutta ei kuitenkaan ennätetty käyttää, koska pankkeja kohtaan tunnettu luottamus oli alkanut horjua. Tämä puolestaan johti siihen, että talletuksia irtisanottiin niin runsaasti, etteivät diskonttolaitokset kyenneet suoriutumaan velvoitteistaan. Valtionpankin diskonttolaitoksille myöntämät luotot irtisanottiin ja hallitus asetutti ne selvitystilaan.[34]

Yksityisten diskonttolaitosten valvonta oli ensi sijassa saanut alkunsa siitä, että keskuspankki luotonantajana *valvoi omia etujaan.* Pankkivaltuusmiehet näyttävät kuitenkin olleen selvillä myös diskonttolaitosten *kansantaloudellisesta merkityksestä.* Tämä ilmenee niistä keskuspankin toimista, joilla se aina Suomen Sodasta lähtien pyrki varjelemaan ja ylläpitämään yksityispankkien luotettavuutta. Näitä toimenpiteitä perusteltiin lähinnä sillä, että arveltiin yhdenkin diskonttolaitoksen maksukyvyttömyyden *vakavasti horjuttavan muidenkin yksityispankkien luo-*

32 *Brisman,* Affärsbanker s. 47—49.

33 *Brisman,* Affärsbanker s. 37—60, *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 13 ja 14 sekä *SOU* 1927: 11 s. 160.

34 *SOU* 1927: 11 s. 160.

tettavuutta. Harjoitettu valvonta oli sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Olihan Turun diskonttolaitoksen Tukholmaan siirtämistä koskeva päätös puhdas tarkoituksenmukaisuusratkaisu. Laillisuusvalvonnan vähäiseen intensiteettiin vaikutti tietysti sekin, että pankkitoimintaa ohjaavia normeja oli niukalti. Nämä sisältyivät pääosin pankkien toimilupaehtoihin. Valvontavaltuutensa pankkivaltuusmiehet saivat paitsi *julkisen vallan lainsäädäntötoimin* myös *sopimusperäisesti.* Saadessaan keskuspankilta luottoa diskonttolaitokset suostuivat alistumaan keskuspankin valvontaan. Toisaalta kuninkaan pankkivaltuusmiehille myöntämä lupa pysyvästi asettaa *asiamies* Malmön *pankin johtokuntaan* osoittaa, että valvontaa tehostettaessa voitiin käyttää myös julkista valtaa.

Toimeenpannulla pankkivalvonnalla ei kyetty välttämään väärien tietojen antamista eikä estämään väärinkäytöksiä. Tämä lienee ensi sijassa johtunut siitä, ettei valvonta ollut aktiivista ja jatkuvaa. Pääosan valvonnasta nimittäin muodosti se, että *julkinen asiamies osallistui* vuosittain *pankin tilintarkastukseen.* Valvonta oli myös riittävien oikaisuvaltuuksien puuttuessa tehotonta. Malmön pankin johtokunta ei juurikaan ottanut huomioon julkisen asiamiehen huomautuksia ja oikaisukehotuksia. Niinpä huomatuksista huolimatta johtokunta jatkoi liiallista luotonantoa ja jätti perimättä pankin erääntyneitä saatavia. Setelienannonkin johtokunta lopetti vasta toistuvien huomautusten jälkeen. On toki myönnettävä, että pankin taloudellinen tila näyttää jo alkuvuodesta 1815 lähtien olleen niin heikko, ettei sen vararikkoa olisi voitu estää pelkästään pankin valvontaa tehostamalla. Valvonnan tehottomuus johtui osaltaan siitä, ettei toimilupaehtojen rikkomisesta ollut määrätty sanktioita. Malmön pankin *holtiton luotonanto* lienee muuan diskonttolaitosten vararikon välittömistä syistä; pankin luotonannossa kun ei edes noudatettu määräystä 5 000 riikintaalarin luottorajasta asiakasta kohden.

2.3.3.2. Asiamiesjärjestelmä sisällytetään Ruotsissa pankkilakiin

Vuoden 1824 pankkilain valmistelutyöt sattuivat Ruotsissa käännekohtaan, jota *liberaalien ajatuksien* tunkeutuminen talouspolitiikkaan merkitsi. Vielä v. 1817—1818 valtiopäivillä suhtauduttiin kielteisesti ajatukseen yksityisten harjoittamasta pankkitoiminnasta. Pankkitoiminnan harjoittamisen katsottiin *parhaiten soveltuvan valtiolle.* Keskustelua sävyttivät edelleenkin merkantilistiset äänenpainot. Asiaintila ei kuiten-

kaan jäänyt pitkäaikaiseksi. Vuoden 1823 valtiopäiville jätettiin allekirjoittamaton ehdotus yksityisten pankkien perustamisesta Ruotsiin. Ehdotukseen sisältyi ajatus koko maan kattavan pankkijärjestelmän luomisesta. Ehdotuksen mukaan pankeilla ei olisi setelienanto-oikeutta ja järjestysmuodoltaan ne muistuttaisivat lähinnä edeltäjiään, yksityisiä diskonttolaitoksia. Yksityisten pankkien perustamisen esteet nähtiin lähinnä oikeudellisina. Tämän mukaisesti pankin perustaminen edellytti *sekä valtiopäivien* myönteistä *päätöstä* että *hallituksen* myöntämää *toimilupaa.*

Valtiopäivillä ehdotusta valmistellut valiokunta toi kuitenkin esiin uuden näkökulman: kenen tahansa tulisi saada *vapaasti perustaa pankki* milloin tahansa. Valiokunnan ehdotukseen sisältynyt ajatus ei kuitenkaan välittömästi johtanut pankkitoiminnan harjoittamiseen nähden täydelliseen elinkeinovapauteen. Lausuma sisälsi vain tavoitesuunnan. Kuitenkaan merkityksettömänä ei voida pitää valiokunnan ehdotusta, jonka mukaan kaikki halukkaat saisivat oikeuden pankkiliikkeen harjoittamiseen, kun aikaisemmin tämän oikeuden saaminen oli koettu huomattavaksi *etuoikeudeksi.*[35]

Esitettyä periaatetta ei kuitenkaan katsottu sellaisenaan voitavan toteuttaa vuoden 1824 pankkilaissa, joskin Ruotsin ensimmäisen pankkilain säännökset tosiasiallisesti *vähensivät viranomaisten harkintavaltaa* pankin *toimilupaa myönnettäessä.* Lain säännösten mukaan niiden, jotka tahtoivat perustaa pankin, tuli ilmoittaa siitä maan hallitukselle ja liittää ilmoitukseensa ehdotukset pankin yhtiöjärjestykseksi sekä antolainausohjesäännöksi. Hallituksen tuli tarkastaa ehdotukset ja mikäli pankin peruspääoma havaittiin riittäväksi, *toimilupa oli* pankille *myönnettävä.* Säännöksiä laatinut valmisteluvaliokunta oli korostanut *valtion puuttumattomuutta* pankkitoimintaan. Ajatustapa oli jopa siinä määrin yksinomainen, ettei katsottu tarkoituksenmukaiseksi sallia valtion myöntää luottoja yksityisille pankkiyhtiöille. Pankkiyhtiöille laissa myönnetyt oikeudet liittyivät koron määrään ja perintätapaan. Korko saatiin periä jo luottoa annettaessa. Tällä tavoin efektiivinen korko nousi kuutta prosenttia, korkeinta sallittua korkoa hieman suuremmaksi. Lakiin otettiin myös säännös oikeudesta viivästyskoron perimiseen.[36]

---

[35] Brismanin mukaan taloudellinen liberalismi ilmeni *ensimmäisen kerran* julkisessa keskustelussa Ruotsissa valtiopäivillä v. 1823. *Brisman,* Sveriges Affärsbanker s. 73. Ks. lisäksi *Nordström,* J. J., s. 244—247 ja *SOU* 1927: 11 s. 161.

[36] Vuoden 1824 pankkilaki voidaan tulkita ilmoitukseksi, ettei valtiovalta diskonttolaitosten kohtalosta huolimatta vastustanut yksityistä pankkitoimintaa.

Laissa varattiin mahdollisuus pankin perustamiseen vain yksityiselle yhteisölle. *Setelienanto-oikeutta* koskevia säännöksiä *ei lakiin sisältynyt,* minkä yleisesti katsottiin merkitsevän setelienannon eväämistä. Valvonnan järjestäminen lienee katsottu tarpeettomaksi juuri *setelienanto-oikeuden puuttumisen* vuoksi. Aikaisempien kokemusten perusteella valtiovalta ei halunnut olla missään tekemisissä perustettavien pankkien kanssa, ja tästä sisällytettiin myös maininta Ruotsin ensimmäisen pankkilain nojalla perustettujen pankkien toimilupiin.[37]

Vapaa mahdollisuus pankkien perustamiseen ei kuitenkaan vielä 1820-luvulla johtanut uusien rahalaitosten syntymiseen. Pankin perustamista pelkästään yksityisten pääomien turvin ei pidetty käytännössä mahdollisena. Vallitsevan käsityksen mukaan yksityispankkien perustamisen edellytykseksi olisi tarvittu joko valtion yksityispankeille myöntämä halpakorkoinen *luotto* tai pankeille myönnetty *setelienanto-oikeus.* Sen sijaan toimintaa vähäisellä omalla pääomalla ottolainaustoimintaan turvatenkaan ei pidetty mahdollisena. Vaatimukset valtion puuttumattomuudesta pankkitoimintaan ja käsitykset pankkien toimintaedellytysten luomisesta olivat siten keskenään *ristiriidassa.*[38]

Skånska Privat-Banken, joka oli ensimmäinen lain nojalla perustettu yksityispankki, aloitti toimintansa vuonna 1831. Pankin yhtiöjärjestykseen *ei sisältynyt* valvontamääräyksiä. *Vermlands Provincial Bank* perustettiin kaksi vuotta myöhemmin. Pankin *yhtiöjärjestyksessä määrättiin,* millä tavoin pankin kantarahastoa oli säilytettävä sekä pankin johtokunnan velvollisuudesta toimittaa *tilintarkastuskertomus valtion viranomaisille.* Huolimatta siitä, että voimassa olleen Ruotsin hallitusmuodon 72 §:ssä setelienanto pysytettiin valtionpankin yksinoikeutena, *ryhtyi* Skånska Privat-Banken *antamaan seteleitä.* Tämä aiheutti säätyvaltio-

---

Valvontasäännösten täydellinen puuttuminen lienee johtunut *vain osaksi lain liberalistisesta säätämisilmastosta.* Laissa oli nimenomainen maininta, etteivät uuden lain nojalla perustettavat rahalaitokset voisi odottaa saavansa *valtiolta* taloudellista *tukea* tai sen muutenkaan *puuttuvan* niiden liiketoimintaan: »Samma Inrättingar hvarken nu eller någonsin framledes skola kunna påräkna något understöd af Almänna medel, samt, att under ingen förevändning, Staten må kunna blifva, mera i deras, än i andra enskildta företag, inblandad på nogåt sätt komma att bidraga till deras upprätthållande eller utredning». *Kongl. Maj:ts Nådiga Kungörelse,* Angående Inrättande af Eskilde Banker eller Discontor. Gifven Stockholms Slott Den 14 Januari 1824 (1-kohta).

37 *SOU* 1927:11 s. 160 ja 161.

38 *Brisman,* Affärsbanker s. 74—87 ja *Nordström,* J. J., s. 244 ja 245.

päivillä arvostelua lähinnä siksi, etteivät pankin setelit kelvanneet viralliseksi maksuvälineiksi eikä niiden vaihtaminenkaan valtiopankin vastaaviin ollut vaivatonta. Myös hallitus näyttää olleen tietoinen pankin harjoittamasta lainvastaisesta setelienannosta, mutta ei puuttunut siihen.[39] Tämä lienee johtunut käsityksestä, jonka mukaan menestyksellinen yksityispankkitoiminta välttämättä edellytti setelienantoa. Yleisökin näyttää suhtautuneen yksityispankin seteleihin varauksella. Valtiopäivillä setelienantoon kohdistettu arvostelu ei välittömästi aikaansaanut uutta pankkilainsäädäntöä, mutta vuonna 1837 perustetun pankin (Öst-Göta Bank) *yhtiöjärjestykseen sisällytettiin useita valvontaa koskevia määräyksiä:* yhtiöjärjestyksen mukaan *lääninhallituksen* (maaherran), joka määrättiin valvonnasta huolehtivaksi viranomaiseksi, *tuli* määräaikoina ja tarpeen mukaan muutoinkin *tarkastuttaa pankki* ja mikäli epäkohtia ilmeni, *tiedottaa niistä hallitsijalle.*[40]

Myös vuosittainen tilintarkastuskertomus ja pankin taloudellista tilaa koskevat selvitykset, sen jälkeen kun lääninhallituksen asettama julkinen asiamies oli niiden oikeellisuuden tarkastanut, piti toimittaa kuninkaalle. *Aloitetun setelienannon* ja pankkien *valvonnan tehostamisen välinen yhteys näyttää ilmeiseltä.* Muiden valvonnan tehostamisen aiheuttaneiden tekijöiden vaikutus ei sen sijaan ole arvioitavissa. Voidaan vain viitata siihen, että yksityispankkien suunnittelematon ja sattumanvarainen setelienanto johti epätasapainoiseen rahapolitiikkaan.

Vuoden 1846 pankkilaissa tyydyttiin suurimmaksi osaksi kodifioimaan aikaisempi pankkikäytäntö. Keskeistä tässä suhteessa oli se, että laissa taattiin perustettaville yksityispankeille setelienanto-oikeus. Yksityispankilla laissa tarkoitettiin pankkiliikettä, jota harjoittavan yhtiön osakkaat solidaarisesti vastasivat pankin sitoumuksista. Osakeyhtiömuotoisia pankkeja laki sen sijaan ei koskenut. Lakiin oli otettu säännöksiä pankin perustamisedellytyksistä. Muuan keskeisimmistä oli säännös pankin kantarahaston vähimmäismäärästä. Säännöksen mukaan sen tuli olla vähintään

---

[39] Nordströmin mukaan »Privatbankernas rättighet att utgifva banknoter eller sedlar är, såsom man finner, uti Förordningen af år 1824 ännu ganska obestämd, men erhåller sin *praktiska förklaring genom oktroyerna* för de först inrättade privatbankerna». *Nordström,* J. J., s. 246.

[40] Ruotsissa tehtiin v. 1834 — 35 valtiopäivillä ehdotus pankkilain säätämiseksi. Ehdotuksen mukaan yksityispankit olisivat saaneet *setelinanto-oikeuden.* Ehdotus, jonka säädyt hyväksyivät sisälsi lukuisia *valvontasäännöksiä.* Hallitsija kieltäytyi kuitenkin vahvistamasta lakiehdotusta. *SOU* 1927: 11 s. 161.

250 000 riikintaalarin suuruinen. Lakiin sisältyi myös lukuisia *valvontaa koskevia oikeussääntöjä*. Lain 6 §:n mukaan maaherran asettaman *asiamiehen tuli* yhdessä pankin johtokunnan kanssa *tutkia*, vastasiko kantarahaston rahassa suorittamaton osuus sen kirjaamisarvoa. Kantarahaston suorittamattoman osan vakuudeksi annettuja kiinnitysasiakirjoja ja muita vakuuksia oli lain mukaan säilytettävä lääninrahastossa tai muussa julkisessa talletuslaitoksessa. Pankin johtokunta oli velvollinen neljännesvuosittain valmistamaan *julkisen asiamiehen* läsnä ollessa selvityksen pankin taloudellisesta tilasta ja lähettämään sen välittömästi hallitsijalle (15 §). Maaherralla oli oikeus muulloinkin saada johtokunnalta *pankin tilaa koskevia tietoja*. Edelleen pankin johtokunta oli velvollinen pitämään tili- ja muut asiakirjat saatavilla pankin *tarkastusta varten*, joka — mikäli kuningas katsoi tarkoituksenmukaiseksi määrätä sellaisen toimeenpantavaksi — voitaisiin suorittaa siitä *ennakolta ilmoittamatta*.

Laissa oli myös ensi kertaa säädetty *sanktioita* pankkitoimintaa koskevien normien rikkomisesta. Jos kantarahastoa tarkastettaessa havaittiin aihetta huomauttamiseen eikä oikaisuun tästä huolimatta ryhdytty tai jos pankki muutoin jätti noudattamatta sille annettuja säännöksiä ja määräyksiä, piti maaherran ilmoittaa tästä kuninkaalle, joka antoi selvittää, *mihin toimenpiteisiin* olisi väärän menettelyn oikaisemiseksi ryhdyttävä sekä vakavanlaatuisen rikkomuksen ollessa kyseessä päätti, oliko menettely laadultaan sellainen, että pankilta olisi *peruutettava toimilupa* (17 §).[41] Lakia täydennettiin ja muutettiin vuonna 1855. Valvontaa koskevat säännökset säilyivät muilta osin entisellään lukuunottamatta lain 15 §:ään tehtyä lisäystä, jossa oikeutettiin lääninhallituksen asettama julkinen *asiamies osallistumaan pankin tilintarkastukseen*.[42]

Huolimatta siitä, että *liberalismin aatteet olivat* täydellä voimallaan *tulossa Pohjoismaihin*, oli Ruotsissa annettu uutta lainsäädäntöä, joka koski sekä pankkitoiminnan harjoittamista että järjesti liiketoiminnan valvonnan. Se, että vallitsevasta vapaamielisestä ilmapiiristä huolimatta pankkitoimintaa Ruotsissa 1840-luvulla ohjesääntöistettiin ja ryhdyttiin

---

[41] *Kongl. Maj:ts Nådiga Kungörelse*, Angående Enskilda Banker, Hvilka Utgifva Egna Kreditsedlar. Gifven Stockholms Slott Den 9 Januari 1846 (9. 1. 1846/ 1) ja *SOU* 1927: 11 s. 161—163.

[42] *Kongl. Maj:ts Nådiga Kungörelse* om Vissa Ändringar och Tilläg vid Kongl. Kungörelsen Den 9 Januari 1846, Angående Enskilda Banker, som Utgifva Egna Kreditsedlar. Gifven Stockholms Slott Den 10 November 1855 (10. 11. 1855/ 86) ja *SOU* 1927: 11 s. 163.

valvomaan, näyttää johtuneen *yksityispankkien aloittamasta setelienannosta,* josta aikaisemmin saadut kokemukset olivat varsin varottavia. Vuoden 1824 pankkilaissa ei ollut setelienantoon eikä valvontaan oikeuttavia säännöksiä. Sitävastoin eräiden 1830-luvulla perustettujen pankkien yhtiöjärjestyksiin sisältyi valvontamääräyksiä, koska muutamat pankit olivat valtiopäivillä esiintyneestä kielteisestä mielipiteestä huolimatta ryhtyneet antamaan *omia seteleitä.* Setelienantoa yksityispankit harjoittivat lievittääkseen vallinnutta pääomapulaa. Menestyksellisen pankkitoiminnan katsottiin edellyttävän oikeutta omien setelien antamiseen. Sekä pankkilain säätäminen että valvontasäännösten sijoittaminen vuoden 1846 pankkilakiin *perustui siten* pikemminkin *käytännön välttämättömyyteen* kuin aatteellisiin tai teoreettisiin pohdintoihin.

Täydellisimmässä muodossaan asiamiesjärjestelmä Ruotsissa näyttäytyi vuoden 1864 pankkilaissa (20. 5. 1864/31). Laki koski vain *sellaisia pankkeja,* joilla *oli setelienanto-oikeus.* Lain säätämisen yhteydessä valtiopäivillä käsiteltiin ja hyväksyttiin lakiehdotus myös muille pankeille. Hallitsija ei kuitenkaan vahvistanut jälkimmäistä esitystä, minkä vuoksi se ei tullut voimaan. Ensinnä mainitussa laissa valvontasäännökset aikaisempaan tilanteeseen verrattuna suurelta osalta säilyivät ennallaan. Olennaisimmat muutokset johtuivat yksityispankkien *laajat mittasuhteet saaneesta setelienannosta* ja pankkien kyvyttömyydestä setelienannossa ja muussa liiketoiminnassaan *mukautua* maksukykyään ja vakavaraisuuttaan vaarantamatta *muuttuviin suhdanteisiin.*[43]

Vuoden 1864 pankkilakiin otettiin säännöksiä kantarahaston suorittamisajankohdasta, setelienanto-oikeuden käyttämisen laajuudesta ja pankin tarkastamisesta silloin, kun se ei kyennyt lunastamaan omia seteleitään. Lain mukaan tällaisen tilanteen synnyttyä maaherran tai hänen määräämänsä tuli *tarkastaa* setelien lunastamisen vakuudeksi asetettu *kassa.* Lain 19 §:ssä säädettiin tarkastusoikeudesta yleensä. Edellä mainitun oikeusohjeen mukaan pankin johtokunnan tuli pitää pankin tilit ja muut asiakirjat saatavilla, jotta maaherra tai hänen määräämänsä voisivat *tarkastaa pankin,* mikäli hallitsija katsoi sen aiheelliseksi. Lakiin sisältyi säännöksiä myös *ilmoitusvelvollisuudesta.* Pankin johtokunnan asiana oli kunkin vuosineljänneksen jälkeen maaherran tai hänen mää-

---

43 Vuonna 1856 Ruotsin yksityispankit antoivat omia seteleitä 18 miljoonan kruunun edestä, kun niiden oma pääoma ja talletukset nousivat vain 9,5 miljoon kruunuun. *Brisman,* Affärsbanker s. 215. Ks. lisäksi *SOU* 1927:11 s. 161—163.

räämänsä henkilön läsnä ollessa laatia ja lähettää hallitsijalle kertomus pankin taloudellisesta tilasta vuosineljänneksen päättyessä. Myös laillisuusvalvonnan harjoittaminen *kytkettiin tarkastusoikeuden* käyttämiseen. Poikkeaminen pankkilain säännöksistä tai pankin yhtiöjärjestyksen määräyksistä tuli oikaista kuukauden kuluessa *huomautuksesta.* Mikäli virheellistä menettelyä ei määräajassa oikaistu, saattoi hallitsija, jos kyseessä oli vakava rikkomus, *peruuttaa pankin toimiluvan.*

Seteleitä antavien yksityispankkien valvontanormit tarjosivat Ruotsissa 1860-luvun puolivälissä valvontaa harjoittaville asiamiehille ja muille valvontaorgaaneille *melko laajat toimivaltuudet.* Tosin epäkohtiakin tuolloin vallinneeseen valvontajärjestelmään sisältyi. Se ei nimittäin koskenut niitä pankkeja, joilta puuttui setelienanto-oikeus. Näihinkin pankkeihin pyrittiin soveltamaan edellä mainittuja pankkeja koskeneita valvontasäännöksiä. Pankkikohtaisilla asiamiehillä ei myöskään ollut käytössään muita pankkeja koskeneita *vertailutietoja.* Valvonta ei siten voinut olla kovinkaan yhdenmukaista. Myös pankkien tarkastamisen aiheet näyttävät tulleen jossain määrin sattumanvaraisesti.

2.3.4. Keskitetyn kontrollijärjestelmän käyttöönotto

2.3.4.1. Pankkitarkastajan viran perustaminen

Vuonna 1868 Ruotsin valtiovaraintoimituskunta esitti hallitsijalle, että toimituskuntaan perustettaisiin virka, jonka haltijalle yksityispankkien valvonta keskitettäisiin. Ehdotusta perusteltiin valvonnanalaisten rahalaitosten lukumäärän lisääntymisellä ja tarpeella tehostaa aikaisemmin lähinnä muodollisuudeksi jäänyttä pankin tarkastamista. Hallitsija hyväksyi esityksen ja virka perustettiin.

Kyseistä virkaa hoitavan virkamiehen, jota vuodesta 1877 ryhdyttiin nimittämään *pankkitarkastajaksi,* tehtävät yksilöitiin vain varsin pääpiirteisesti. Hänen tuli huolehtia siitä, että pankit toimittivat kuukausiraporttinsa ja muut kertomukset säädettynä aikana ja laissa määrätyllä tavalla. Edelleen pankkitarkastajan tehtävänä oli koota koko maan pankkitoimintaa koskenut tilasto pankkien valtiovaraintoimituskunnalle lähettämistä ilmoituksista, kertomuksista ja muista tiedoista.[44] Sikäli kuin

[44] Ruotsissa pankkihistorioitsijat ovat käyttäneet keskeisenä tutkimusaineis-

pankkien ilmoitukset tai toimituskunnan määräykset antoivat aihetta, piti yllä mainitun viranhaltijan *toimeenpanna tarkastuksia* pankeissa. Pankkitarkastajan tehtäviin kuului myös valmistella ja esitellä hakemukset pankkien yhtiöjärjestyksiksi.[45]

Ruotsin vuoden 1903 pankkilaissa (18. 9. 1903/101) pankkitarkastajan toimivaltuuksia olennaisesti lisättiin. Pankkitarkastaja sai, kun katsoi sen tarkoituksenmukaiseksi, kutsua koolle pankin johtokunnan ja ylimääräisen yhtiökokouksen, jälkimmäisen tosin vain siinä tapauksessa, ettei pankin johtokunta noudattanut pankkitarkastajan esitystä yhtiökokouksen koolle kutsumisesta. Pankkitarkastajalle annettiin *oikeus olla läsnä* edellä mainituissa kokouksissa (73 §). Ilmeistä on, että viimeksi mainitut toimivaltuudet säädettiin pankkien osakkeenomistajien intressien turvaamiseksi. Kysymyksenalaista vain on se, missä määrin osakkeenomistajat olivat vaatineet valvontaorgaanin eräiden toimivaltuuksien lisäämistä sen johdosta, että eräät pankit olivat liiallista voitonjakoa välttääkseen kirjanpidollisin viennein ja obligaatiosijoituksin piilottaneet voittojaan.[46]

Lakiin sisällytettiin myös säännökset pankin johtokunnan tai yhtiökokouksen lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisen *päätöksen täytäntöönpanon kieltämisest.ä* Kiellon antaminen samoin kuin jo täytäntöönpannun, norminvastaisen *päätöksen oikaisemiseen velvoittaminen* uskottiin maaherralle (76 §). Viimeksi mainitulla oli myös oikeus asettaa ja tuomita uhkasakko, mikäli annettuja säännöksiä ja määräyksiä rikottiin (77 §). Muutoksenhakusäännösten mukaisesti pankki sai valittaa maaherran päätöksestä hallitsijalle.

2.3.4.2. Valvonta annetaan monijäseniselle viranomaiselle

Vuonna 1906 pankkivalvonnan organisaatiota muutettiin siten, että valtiovaraintoimituskunnan pankkitoimiston kontrollitehtävät siirrettiin

---

tona valtiovaraintoimituskunnan pankkitoimistossa ja sittemmin pankkitarkastusvirastossa laadittuja tilastoja. Tätä aineistoa on luonnehdittu toteamalla pankkien antamien ilmoitusten ja raporttien olevan »det säkraste material som över huvud kan uppbringas». *Hildebrand,* Svenska Handelsbanken s. 45.

45 *SOU* 1927: 11 s. 166.

46 Pankkitarkastaja Fr. Hallberg oli 6 päivänä marraskuuta 1896 kirjeessään valtiovaraintoimituskunnalle kiinnittänyt asiaan huomiota. *Gasslander,* Stockholms Enskilda Bank II s. 23 ja 24.

perustetulle, uudelle valvontaelimelle, *pankkitarkastusvirastolle* (Bankinspektion). Järjestely toteutettiin muuttamalla joitakin vuoden 1903 pankkilain säännöksiä. Toimivaltuudet, jotka aikaisemmin olivat kuuluneet pankkitarkastajalle, siirrettiin tältä kollegiselle viranomaiselle. Viraston järjestysmuodosta ja toiminnasta määrättiin ohjesäännössä (16. 11. 1906/104). Ohjesäännön mukaan viraston tehtävänä oli valvoa sekä niitä pankkiyhtiöitä, joiden toiminta perustui osakkaitten yhteisvastuuseen (solidaarinen pankkiyhtiö) että osakeyhtiömuotoisia pankkeja. Lainsäädäntöteknisesti uudistuksessa oli merkittävää se, että ohjesääntöön sisällytettiin virastolle uusi, pankkilakiin kuulumaton toimivaltuus. Ohjesäännössä pankkitarkastusvirasto näet oikeutettiin antamaan pankeille sellaisia *kirjanpitomääräyksiä*, jotka katsottiin valvonnan harjoittamisen kannalta tarpeellisiksi.

Vuoden 1911 pankkilaissa (22. 6. 1911/74), jolle Ruotsin nykyinen valvontajärjestelmä ja voimassa oleva pankkilaki suurelta osalta perustuu, *säilytettiin pankkitarkastusviraston toimivalta jokseenkin ennallaan.* Olennaisin muutos aikaisempaan verrattuna lienee ollut se, että maaherralla olleet valvontatehtävät osaksi annettiin pankkitarkastusvirastolle. Käytännössä tämä merkitsi paitsi uhkasakon asettamis- ja tuomitsemisvallan myös pankkikohtaisten asiamiesten asettamisvallan siirtämistä maaherralta pankkitarkastusvirastolle.

Keskeisimmät syyt pankkitarkastusviraston perustamiseen näyttävät olleen käytännön tarpeet. Yksityispankkien lukumäärä oli Ruotsissa vuodesta 1895 vuoteen 1906 mennessä lähes kaksinkertaistunut ja näiden omien pääomien summa melkein nelinkertaistunut.[47] Pankkitoiminnan huomattava laajentuminen edellytti valvontahallinnon uudelleenjärjestämistä ja toimivallan lisääminen sekä sen hallittu ja vakaa käyttö kontrolliviranomaisen järjestysmuodolta kollegisuutta.

Muuan toimivaltuuksista, oikeus kutsua koolle pankin johtokunnan kokous sekä ylimääräinen yhtiökokous, liittyi pyrkimykseen turvata osakeyhtiömuotoisten pankkien osakkaitten intressit ja siihen, että yleensä pyrittiin edistämään osakeyhtiömuotoista yritystoimintaa. Mahdollisuus

[47] *Gasslander,* Stockholms Enskilda Bank II s. 6. Kyseisenä ajankohtana tapahtui myös pankkitoiminnan laajuudessa olennaisia muutoksia. Liikepankkien antolainaus kasvoi vuodesta 1874 vuoteen 1900 mennessä yli nelinkertaiseksi lähtökohtaansa verrattuna. Söderlundin antolainausta koskevat tiedot perustuvat pankkien valtiovaraintoimituskunnalle antamiin ilmoituksiin. *Söderlund,* Skandinaviska Banken s. 199.

uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen näyttää olleen laillisuuskontrollin harjoittamiseen tarkoitettu oikeudellinen väline, joskin myös täytäntöönpanokiellon asettaminen ja oikaisuvaatimuksen esittäminen merkitsivät mahdollisuutta puuttua suoraan pankin norminvastaiseen toimenpiteeseen.

2.4. PANKKITOIMINNAN JA SEN VALVONNAN KEHITYKSESTÄ SUOMESSA

2.4.1. Julkisen asiamiehen asettamiseen ja toimintaan perustuvasta yksityispankkien valvontajärjestelmästä

2.4.1.1. Keskustelun viriämisestä ja alustavista ehdotuksista

Vuonna 1832 Helsingfors Tidningarissa julkaistussa kirjoituksessa *Johan Jacob Julin,* joka oli lähes kymmenen vuotta aikaisemmin ollut perustamassa Turkuun Suomen ensimmäistä säästöpankkia, ehdotti *yksityispankin* perustamista. Tarkemmin yksilöimättä viittaustaan Julinin mukaan olisi poistettava ne esteet, jotka estivät yksityisiltä mahdollisuuden saada luottoja. Sen lisäksi, että luottoja myöntämällä saataisiin tuottamattomat varat tuottaviksi, voitaisiin rahakaupalla *lievittää vallinnutta pääomapulaa.* Yksityispankkien perustamisella voitaisiin selkiyttää maan sekavia rahaoloja — olihan ruplien lisäksi myös Ruotsin raha Suomessa käypää — pyrkimällä poistamaan jälkimmäiset rahat liikkeestä.[1]

---

1 J. J. von Julin perusteli yksityispankkien perustamista taloudellisilla laskelmilla. Hänen mukaansa ruotsalaisen rahan käyttäminen Suomessa merkitsi Ruotsin valtion avustamista. Julin on jopa laskenut avustuksen määrän: »Förlusten 4.232.269 $^{2}/_{3}$ R:dr Hamb. B:ko är Finska nationens bidrag till Swenska nationen, och fortfar detta bidrag så länge Swenska sedelmyntet bibehålles här i landet i omlopp.» Ks. *Helsingfors Tidningar* n:o 20, 10. 3. 1832. Allekirjoittamaton artikkeli on varustettu otsikolla »Insändt». Olettamuksen siitä, että artikkelin olisi laatinut J. J. von Julin on tehnyt Granfelt. Ks. *Granfelt,* Föreningsbanken i Finland s. 8. Pipping katsoo, että Granfeltin olettamus artikkelin kirjoittajasta olisi virheellinen. Omasta puolestaan hän arvelee, että artikkelin olisi

Neljä vuotta myöhemmin Julin ja *Henrik Borgström* (vanhempi) valmistivat senaatin toimeksiannosta raha- ja pankkioloja käsittelevän muistion. Sen lisäksi, että muistiossa ehdotettiin Suomen Pankin toiminnan laajentamista, oli muistion laatijoiden mielestä valtiopankin tallettajille suotava oikeus laskea liikkeelle seteleitä. Suomen Pankin rinnalle olisi Turkuun, Viipuriin ja Ouluun perustettava yksityisiä rahalaitoksia ja myös niille olisi myönnettävä setelienanto-oikeus. Suomen Pankin ohjesääntö uudistettiin vuonna 1840 muistion mukaisesti. Uusi ohjesääntö mahdollisti pankin entistä monipuolisemman toiminnan. Borgströmin ja Julinin muut ehdotukset eivät johtaneet toimenpiteisiin.[2]

Aina 1850-luvun puoliväliin saakka Suomessa harjoitettuun merkantilistiseen talouspolitiikkaan ei soveltunut yksityispankkien perustaminen. Viisikymmenluvun puolivälissä *asenteet alkoivat muuttua.* Vähiten ei tähän liene ollut vaikutusta *J. V. Snellmanin* Litteraturbladissa v. 1855 julkaisemalla kirjoituksella »Om privatbanker».[3] Artikkeli perustui pääasiassa *Ch. Coquelinin* teoksessa *Du Credit et Des Banques* esitettyjen ajatusten selvittämiseen ja arviointiin. Kirjoituksessaan Snellman laajahkosti Coquelinia referoiden katsoi, että jokaisen pankin tulisi olla yksityinen yritys. Pankkiliikkeen harjoittajain ja yleisön suhdetta tarkastellessaan hän totesi, että pankki samoin kuin muutkin luottoon nojaavat liikeyritykset *voivat toimia vain yleisön luottamuksen turvin.* Pankkitoiminnan säännöstämisen hän katsoi tarpeettomaksi. Väitettään hän perusteli viittaamalla Coquelinin käsitykseen pankkitoiminnan historiasta ja esittämällä, että kaikki yksityisille tallettajille aiheutuneet taloudelliset menetykset olisivat johtuneet valtiovallan puuttumisesta pankkitoimintaan.

Yhtä kohtalokasta kuin tällainen puuttuminen olisi pankkien lukumäärän rajoittaminen. Näin siksi, että lukumäärä on suoraan riippuvainen niiden tarpeesta. Elinkeinovapauteenkin kirjoittaja viittasi lausumalla, että *jokaisella tulisi olla oikeus pankin perustamiseen.*[4]

---

laatinut J. J. von Julinin veli E. von Julin. *Pipping,* Privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland, Ekon. Samf. Tidskrift 1927 s. 43.

[2] Muistiota alkuperäisenä ei kirjoittajalla ole ollut käytössään. Tässä viitataan toisen käden tietoihin muistiosta. Ks. *Pipping,* Sata vuotta pankkitoimintaa s. 16.

[3] *Litteraturbladet* nr. 9, September 1855.

[4] *Ibid.* s. 258—270.

Varsin laajasti huomiota kirjoituksessa kiinnitettiin pankin organisaatioon ja toimintatapoihin. Keskeistä oli kirjoittajan mukaan käsittää pankki liikeyritykseksi, joka ensisijaisesti toimi edelleen lainaamalla talletettuja so. pankille lainattuja varoja. Rahansa pankki lainaa niiltä, jotka itse eivät saa sitä tuottamaan. Varat se lainaa niille, jotka elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi tarvitsevat luottoa. Anto- ja ottolainauskorkojen *erotus muodostaa pankin voiton,* joka on korvaus pankin ottamasta riskistä ja varojen välittämisestä aiheutuneesta vaivasta. Yksityispankkien tulisi harjoittaa »säästöpankkitoimintaa» mahdollisimman suuressa mittakaavassa. Snellmanin mukaan Suomessa tuolloin toimineet säästöpankit eivät täyttäneet yksityispankille asetettavia vaatimuksia, koska olivat lähinnä *hyväntekeväisyyslaitoksia.*

Merkittävämmän ottolainaustoiminnan harjoittaminen edellytti koron suorittamista talletetuista varoista. »Nu synes det vara gifvet, att banken bör betala ränta för alla depositioner».[5] Korkokanta taas puolestaan olisi riippuvainen talletettaviksi tarjolla olevien varojen määrästä, talletusajasta ja muista ehdoista. Erityisesti mainitaan siitä, että talletettavien *varojen ylitarjonta johtaisi ottolainauskoron laskemiseen.* Velkakirjojen diskonttaaminen, joka kirjoittajan mukaan on pankin tärkein tulolähde, edellyttää, että pankilla on *oikeus setelien antamiseen.* Tämän vuoksi on tärkeää, että yksityispankkien antamien setelien lunastettavuuteen luotetaan. Kun yleisö voisi vakuuttautua siitä, että pankki kykenee lunastamaan setelinsä, niitä otettaisiin vastaan mieluummin kuin metallirahaa *setelien helppokäyttöisyyden vuoksi.* Pankkitoiminnan hedelmöittävän vaikutuksen muuhun elinkeinotoimintaan kirjoittaja näki siinä, että pankkitoiminnan avulla voidaan lieventää pääomapuutetta moninkertaistamalla liikkeellä oleva rahapääoma.[6]

Lisätyllä rahapääomalla voitaisiin vilkastuttaa muuta liiketoimintaa. Tehokas antolainaustoiminta puolestaan edellyttäisi rahan kiertämisen nopeuttamista. Antolainaustoimintaa tulisi harjoittaa myöntämällä elinkeinonharjoittajille joko suoria tai kassaluottoja. Suoralla luotolla tarkoitettiin pankin liikkeenharjoittajalle myöntämää lainaa kiinteistö- tai irtaimistokiinnitystä taikka muuta pankin hyväksymää vakuutta vastaan. Elinkeinonharjoittaja saisi lainaamansa varat heti käyttöönsä. Kassaluotolla taas tarkoitettiin sopimusta, jossa pankki sitoutuisi suorittamaan

5 *Ibid.* s. 259 ja 260.

6 *Ibid.* s. 258—270.

tiettyyn enimmäismäärään saakka elinkeinonharjoittajan maksuja eli toimimaan liikkeenharjoittajan kassana. Tällaisen luoton pankki myöntäisi joko pelkästään uskoen asiakkaan takaisinmaksukykyyn tai johtokunnan hyväksymää takausta vastaan. Kirjoittaja oli selvillä myös siitä, että *kassaluoton käyttöönotto lisäisi pankin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia tutkimis- ja valvontatarpeita:* »Det anses för ett synnerligen gagnande operationsätt icke blott för det understöd, som derigenom tillskyndas affärsrörelsen, utan äfven för dess sedliga inflytande på affärsmännen, emedan en bank vid sådane förskott måste mera än eljest göra afseende på personers karakter, levnadssätt och goda namn».[7]

Pankkien myöntämien luottojen laina-ajan tuli olla lyhyt. Pitkäaikaisten luottojen myöntäminen ei kirjoittajan mukaan soveltunut yksityispankeille. Pitkäaikaista lainaa elinkeinonharjoittaja saisi helpommin valtion perustamilta lainauskonttoreilta. Kestävän antolainaustoiminnan harjoittamisen edellytyksenä olisi myös, että tehdyt *sopimukset pidetään.*

Kirjoittaja tarkasteli myös pankin harjoittamaa setelienantoa taloudenpidon eri tasoilta käsin. Hän rinnasti pankin antamien setelien vastaanottamisen ja käyttämisen tilanteeseen, jossa yksityisen elinkeinonharjoittajan velkakirjat nauttivat rajatonta luottoa niiden joukossa, jotka hänet tuntevat. Setelienanto-oikeutta kirjoittaja puolusti siksi, että sen käyttämisen kautta voitaisiin tyydyttää pääoman tarve ja siten pitää teollinen- ja muu tuotantotoiminta käynnissä ja kehittää sitä. *Pääoman puute* puolestaan johtaisi valtiossa toimivien yritysten *tuotantotoiminnan taantumiseen,* minkä vuoksi nämä menettäisivät osuuksiaan markkinoista. Toisaalta kirjoittaja mielsi myös liiallisen setelienannon haitalliset vaikutukset. Pankki ei saisi antaa niin paljon seteleitä, ettei se kykenisi niitä vaadittaessa lunastamaan.[8]

Kirjoituksesta muodostui merkittävä niin hyvin siksi, että siinä seikkaperäisesti selviteltiin yksityispankin toiminnan keskeisiä periaatteita kuin siksi, että se julkaistiin ajankohtana, jolloin liberalismin tunkeutumisen myötä alettiin tuntea entistä voimakkaampaa mielenkiintoa taloudellisten kysymysten pohdintaan. Ennen muuta kirjoituksessa *lienee* kuitenkin *tahdottu osoittaa yksityispankkien tarpeellisuus.*

Varsin merkittävän lisän 1850-luvun jälkimmäisellä puoliskolla käytyyn talouspoliittiseen keskusteluun antoi *Henrik Borgström* nuorempi.

---

[7] *Ibid.* s. 263.

[8] Ks. e.m.l. s. 265.

Pyrkimys pätevään talouspoliittiseen analyysiin voitiin Borgströmin mukaan toteuttaa ainoastaan *tarkastelemalla lähimenneisyyden taloudellista kehitystä.* Teoksessaan »Penningställningen år 1859 och Privatbanker» hänen tarkastelunsa keskittyy ensisijaisesti vuosiin 1856—1859. Hänen mukaansa muuan keskeinen taloudellinen ongelma näyttää olleen Suomessa vallinneet *epävakaat rahaolot.* Venäläisten setelirahojen arvon vaihtelevuus ja niiden suomalaisille epäedullinen vaihtokurssi oli johtanut pääoman niukkuuteen, mikä oli puolestaan nostanut korkokantaa. Epäkohdan oikaisemiseksi Suomen Pankki oli joutunut ottamaan ulkomaisia luottoja, jotka vain osaksi olivat lieventäneet *pääoman puutetta.*[9]

Jatkuva pääomapula muodostui Borgströmin mukaan monella tavoin varsin vahingolliseksi; korkokannan kohtuuton nousu lisäsi tuotantokustannuksia. Tuotteiden hinnannousu puolestaan alensi niiden menekkiä, minkä vuoksi tavaroita puolestaan oli myytävä jopa tappiolla, koska yritysten pääomakustannusten suorittamiseksi jatkuvasti tarvittiin varoja. Laskeva kannattavuus puolestaan johti työpalkkojen alentamiseen ja työläisten irtisanomiseen. Viimeksi mainittu seikka taas aiheutti tuotannon vähenemistä. Myös maataloustuotanto joutui kärsimään pääoman puutteesta. Kun maataloustuotteita ei voitu muuttaa rahaksi, eivät maatalouden harjoittajat voineet hankkia uusia, entistä tehokkaampia maanmuokkausvälineitä ja siten nostaa maatalouden tuottavuutta. Yksi syy taloudellisiin ongelmiin oli *rahan arvon jatkuva aleneminen.* Inflaation hän katsoi pääasiassa aiheutuvan *paperirahan vaihtokelvottomuudesta.*[10]

Per Schybergsonin tutkimuksen perusteella antaa edellä esitetty aihetta joihinkin huomautuksiin.[11] Ensinnäkin on taloudellista kehitystä osoittavana yleispiirteenä todettava, että vuosina 1855—1860 *tehdasteollisuuden tuotannon bruttoarvo* Suomessa kasvoi kaikkein voimakkaimmin tarkastelujakson 1845—1870 aikana. Vuodesta 1855 vuoteen 1860 tehdasteollisuuden bruttoarvo kasvoi 157 %. Kyseisenä ajankohtana myös teollisuuden palvelukseen tulleiden uusien työntekijöiden määrä kasvoi nopeasti. Niinpä tehdasteollisuuden palveluksessa vuonna 1860 olleiden lukumäärä oli 60 % korkeampi kuin vuonna 1855. Sen sijaan ajanjaksoina 1850—1855 ja 1865—1870 vastaavat *muutokset olivat* edelli-

---

[9] *Borgström, Henrik,* Penningställningen år 1859 och Privatbanker s. 15—32.

[10] Ks. e.m.t. s. 15—32.

[11] *Schybergson, Per,* Hantverk och fabriker I s. 162—165 ja 179—199.

siin verrattuna *suhteellisen vähäisiä.* Borgströmin mainiinta siitä, että vuodeksi 1856 Länsi-Euroopassa sattunut rahakriisi osittain vaikutti haitallisesti eräiden teollisuustavaroiden vientiin, näyttää pitävän paikkansa. Kulutushyödykkeiden kysyntä lisääntyi kuitenkin kotimaassa tarkastelun kohteena olevan viisivuotiskauden aikana varsin voimakkaasti. Lisäys aiheutui paitsi tuotantotekniikan kehittymisestä johtuvasta tuottavuuden noususta, joka merkitsi tuotteiden hinnan alentumista, kulutustottumusten muuttumisesta uusien tuotteiden tullessa markkinoille ja *väestön siirtymisestä* maaseudun luontaistaloudesta asutuskeskuksiin, markkinoinnin tehostumisesta sekä ostovoiman lisääntymisestä.[12]

Liikenneyhteyksien paraneminen vaikutti paitsi tuotantotoimintaa edistävästi myös siten, että tiedonvälitys helpottui. Tieverkoston kehittämisen lisäksi merkitsi tässä suhteessa huomattavaa edistystä Saimaan kanavan vuonna 1856 tapahtunut avaaminen ja Hämeenlinna—Helsinkiradan kuusi vuotta myöhemmin alkanut käyttö. Väestön *elinkeinorakenteessa tapahtui* vuosien 1815—1870 aikana *valtava muutos* toisaalta sillä tavoin, että kulutustavarateollisuus työllisti osan maaseudun liikaväestöstä, toisaalta maattoman väestön prosentuaalisestikin huomattava lisääntyminen merkitsi olennaista muutosta tuotantosuhteissa myös maataloudessa. Vuosiksi 1855—1860 ajoittuvaa taloudellista noususuhdannekautta kuvaa myös se, että kyseisenä ajankohtana myönnettiin *runsaasti uusia elinkeinolupia.* Kun näitä vuosina 1809—1869 oli myönnetty kaikkiaan 651, myönnettiin niistä tarkastelun kohteena olevalla kaudella 156 eli noin 24 prosenttia kaikista luvista.[13]

Esitettyä taustaa vastaan antaa Henrik Borgström nuorempi kirjasessaan »Penningställningen år 1859 och Privatbanker» vallinneista taloudellisista olosuhteista ehkä puutteellisen kuvan. Teoksessa esitetyt kannanotot joutuvat kuitenkin toiseen valoon, jos oletetaan, että *tekijä oli ensisijaisesti pyrkinyt osoittamaan yksityispankkien perustamisen välttämättömyyden.* Oletusta tukee se, että paras keino, jolla Borgströmin mukaan taloudellisista ongelmista selvittäisiin, olisi juuri *yksityispankkien perustaminen.*[14] Väitettään hän perusteli lähinnä siten, ettei Suomen pankki ollut kyennyt tyydyttämään elinkeinonharjoittajien luotontarvetta. Toinen Borgströmin keskeisistä uudistusvaatimuksista oli *elinkeino-*

---

12 *Schybergson, Per,* Hantverk och fabriker I s. 162—165 ja 179—199.

13 Ks. e.m.t. s. 179—199.

14 *Borgström,* s. 77—147.

lainsäädännön korjaaminen, joka hänen mukaansa oli pahasti vanhentunut eikä enää vastannut vallitsevia taloudellisia olosuhteita. Borgströmin mahdollisuuksia totuudenmukaiseen taloudelliseen tilanneselvitykseen olennaisesti vähensi miltei kaikkinaisten taloudellisten *tilastojen puuttuminen.*[15]

2.4.1.2. Ehdotuksista yksityispankkien perustamiseksi ja niiden valvonnan järjestämiseksi sekä Suomen Yhdys-Pankin yhtiöjärjestyksen määräyksistä

Senaatin Talousosasto asetti vuonna 1857 pääasiassa elinkeinonharjoittajista kootun komitean selvittämään mahdollisuuksia yksityispankkien perustamiseen. Komitean sihteeriksi kutsuttiin *Henrik Borgström* nuorempi. Verrattain nopeasti valmistamassaan mietinnössä komitea ehdotti yksityispankkien perustamista Helsinkiin, Ouluun, Turkuun, Vaasaan ja Viipuriin.[16] Komitean sihteeri nimenomaisesti mainitsee komitean saaneen *huomattavasti vaikutteita Ruotsin lainsäädännöstä* ja *yksityispankkilaitoksesta:* »Beträffande de grunder, enligt hvilka dessa privatbanker borde organiseras, afgaf komitén ett utförligt förslag *i huvudsaken i öfverensstämmande med det svenska privatbanksystemet*» (kurs. kirj.)[17] Mietintöön sisältyi myös *ehdotus* pankkien *valvonnan järjestämisestä.* Ehdotuksen mukaan pankin johtokunnan olisi tullut Senaatin Talousosaston valitseman *tarkastajan valvonnassa* teettää taulukko pankin taloudellisesta tilasta, joka samoin kuin pankin vuosikertomus olisi tullut julkaista.[18]

Seuraava yritys yksityispankkien perustamiseksi tehtiin toukokuussa 1859, jolloin *Erik Julin* ja eräät muut turkulaiset kauppiaat jättivät keisarisuuriruhtinaalle anomuksen yksityispankin perustamiseksi Turkuun. Anomukseen oli liitetty *ehdotus pankin yhtiöjärjestykseksi.*[19]

---

15 Borgström pitää taloudellista kehitystä koskevan tilaston puutetta esteenä järkevälle talouspolitiikalle. Ks. s. 1—14.

16 Komitean pöytäkirjat sisältyvät *Henrik Borgström nuoremman kokoelmaan,* jota säilytetään Suomen Valtionarkistossa.

17 *Borgström,* s. 77.

18 *Henrik Borgström nuoremman* kokoelmiin sisältyvät asiakirjat.

19 Luonnos yhtiöjärjestykseksi sisältyy Borgström nuoremman kokoelmaan ja näyttää hänen laatimaltaan.

Anomuksessa esitettiin, että perustettavalle Turun pankkiyhtiölle myönnettäisiin setelienanto-oikeus. Pankin peruspääomaksi ehdotettiin 200 000 hopearuplan suuruista »kantarahastoa». Kunkin osakkeen nimellisarvo olisi ollut 100 hopearuplaa. Valvontaa koskevat määräykset olivat yhtiöjärjestysehdotuksen kolmannessa luvussa. Luvun otsikkona oli »Om vissa allmänna kontroller hvilka bolaget är underkastad». Ruotsin pankkilainsäädännöstä näyttää olleen peräisin määräys, jonka mukaan aina pankkisetelien allekirjoittajaksi määrätyn henkilön vaihtuessa siitä piti ilmoittaa maaherralle. Ilmoitus oli myös julkaistava Virallisessa lehdessä (Finlands allmänna tidning, 24 §). Edelleen pankin johtokunta oli yhtiöjärjestysehdotuksen mukaan velvollinen kahdeksan vuorokauden kuluessa jokaisen vuosineljänneksen päätyttyä Senaatin valitseman *asiamiehen läsnäollessa* valmistamaan katsauksen pankin taloudellisesta tilasta, joka tuli ensin toimittaa *lääninhallitukselle* ja sieltä Senaatin Talousosaston valtiovaraintoimituskunnalle.

Pankin johtokunnan tuli myös sallia pankin tilien ja asiakirjojen tarkastus silloin, kun Senaatti katsoi tarkastuksen tarpeelliseksi. Tarkastuksen yhteydessä saatuja, yksityisten suhdetta pankkiin koskevia tietoja ei ehdotuksen mukaan saatu antaa julkisuuteen (25 §). Jos Senaatin valitsema asiamies suorittamassaan tarkastuksessa tai muutoin havaitsi aihetta huomauttamiseen tai oikaisun saamiseen taikka jos pankki oli poikennut annetuista säännöksistä tai vahvistetuista määräyksistä, tuli asiamiehen ilmoittaa siitä senaatin valtiovaraintoimituskunnalle. Valtiovaraintoimituskunnan puolestaan piti ryhtyä toimenpiteisiin, jotta pankin johtokunta oikaisisi *virheen* tai poistaisi *ilmenneen epäkohdan.* Vakavanlaatuisten tapausten ollessa kyseessä tuli Senaatin Talousosaston tutkia, oliko väärinkäytös tai virheellinen menettely sellainen, että sen johdosta olisi *peruutettava pankin toimilupa* (26 §).

Ehdotuksen mukaan johtokunnan oli säilytettävä neljännesvuosiselvitykset, jotta *osakkaat* halutessaan saattoivat niihin tutustua (27 §). Yhtiökokouksessa olisi jokaisella *osakkeenomistajalla* ollut *oikeus tutustua pankin pääkirjaan.* Tilintarkastuksessa, joka olisi tullut pitää vuosittain viimeistään helmikuun 15. päivään mennessä, oli pankin tilintarkastajien tarkkaan tutkittava johtokunnan pöytäkirjat, pankin tilit ja kassa sekä laina-asiakirjat ja niihin liittyvät muut asiakirjat. Tilintarkastajien tehtäviin olisi lisäksi kuulunut tarkastaa pankin hallintoa viimeksi kuluneena toimintavuonna.

Senaatin määräämän *asiamiehen oli* myös *osallistuttava tilintarkastukseen.* Pankin johtokunnan velvollisuuksiin olisi lisäksi kuulunut toimittaa tilintarkastuskertomus lääninhallitukselle. Lääninhallituksen olisi puolestaan tullut lähettää kertomus Senaatin Talousosastolle, joka olisi edelleen toimittanut sen julkaistavaksi viralliseen lehteen. Turun pankkiyhtiön perustamislupaa koskeva anomus hylättiin pitkän käsittelyn jälkeen lähinnä siihen sisältyneen setelienanto-oikeutta koskevan ehdotuksen vuoksi. Yhtiöjärjestysehdotuksen mukaan pankin valvonta olisi ollut monipuolista ja yhtiöjärjestyksen määräykset olisivat taanneet viranomaiselle laajan toimivallan. Tämä selittyy lähinnä sillä, että ehdotuksen laatijat ilmeisesti olivat selvillä valtion viranomaisten keskuudessa vallitsevista yksityispankkien setelienanto-oikeutta vastustavista käsityksistä ja ilmeisesti arvelivat anomuksen tulevan hyväksytyksi ainoastaan edellyttäen, että pankin toiminta asetetaan tarkkaan valvontaan. Uutta ehdotuksessa oli pankin osakkaiden valvontaoikeus. Missä määrin säännöksellä pyrittiin lisäämään yleisön sijoitusalttiutta jää vain arvattavaksi. Myöskään pankin tiliaseman ja tilintarkastuskertomusten julkaisemisen valvonnallista merkitystä ei voine ylikorostaa, sillä ainakin pankin toiminnan alussa niiden henkilöiden lukumäärä, jotka olisivat kyenneet julkaistujen tietojen perusteella arvostelemaan pankin taloudellista asemaa, olisi ollut pieni. Toisaalta pankin toiminnan julkisuus olisi epäilemättä ollut omiaan lisäämään yleisön luottamusta pankkiin.[20]

Suomen Yhdys-Pankin toimilupahakemus jätettiin senaatin talousosastolle syksyllä 1861.[21] Hakemuksessa aluksi perusteltiin uuden pankin perustamisen tarpeellisuutta. Tämän jälkeen viitattiin siihen, että pankki tulisi toimimaan tallettavan yleisön luottamuksen turvin. Hakemuksen mukaan pankin hallinto olisi tämän vuoksi järjestettävä niin, että tallettavan yleisön edut mahdollisuuksien mukaan turvattiin.[22]

Käytännössä yleisön edut olisi turvattu ensinnä merkitsemällä pankin peruspääoma riittävän suureksi, toiseksi *alistamalla pankki valtion valvontaan* ja kolmanneksi valvomalla pankin toimintaa sisäisesti. Hakemukseen liitetyssä yhtiäjärjestysehdotuksessa käsiteltiin pankin valvon-

---

20 *Pipping,* Sata vuotta pankkitoimintaa s. 38—44.

21 Hakemuksen olivat allekirjoittaneet professori J. Ph. Palmén, kauppaneuvos H. Borgström, konsuli R. Frenckell, konsuli C. Hermark, kauppias F. Kiseleff ja molempien oikeuksien kandidaatti H. Borgström (nuorempi).

22 »Såvidt möjligt är garanteras och bevakas». Ks. *VA. Senaatin Talousosasto, yleinen kanslia,* AD 23. 9. 1861 n:o 1174/48.

taa kuitenkin niukalti. Ehdotuksen kuudennessa luvussa oli seuraava valvontamääräys: »Pankin hallinnon valvontaa varten on Keisarillisen pankkivaliokunnan kokouksessa, ja hän saa kokousten pöytäkirjaan mer-Senaarin valitsemalla asiamiehellä oikeus olla läsnä yhtiökokouksessa ja kityttää huomautuksensa sekä silloin kun tarkoituksenmukaiseksi havaitsee tarkastaa pankin kassoja ja tilejä sekä mainittujen kokouksien välisenä aikana hänellä on oikeus saada pyytämiään selvityksiä».[23] Pankin perustajien käsityksen mukaan ei liene ollut tarvetta alistaa pankkia laajaan valvontaan, *koska pankille ei haettu setelienanto-oikeutta.*

Kun lupahakemusta ja yhtiöjärjestysehdotusta käsiteltiin Senaatin talousosastossa, pankin perustamista puollettiin »ei vain siksi, että pankki pyrki järjestämään maahan pankkitoimintaa, vaan myös siksi, että *pankki alistuu julkiseen valvontaan* tavalla, joka antaa tallettavalle yleisölle mahdollisuuden saada selvityksiä talletusten määrästä ja pankin taloudellisesta asemasta» (kurs. kirj.).[24] Asian käsittelyssä esillä olleessa muistiossa tähdennettiin hallituksen mahdollisuuksia toimiluvan myöntäessään asettaa sellaisia rajoituksia ja ehtoja, jotka yleisen turvallisuuden ja oikeuden ylläpitämiseksi katsotaan tarpeelliseksi. Muistion laatijan tarkoituksena lienee ollut vastata kysymykseen, missä määrin hallitus voi muuttaa yhtiöjärjestysehdotusta. Hakemusta on lisäksi tulkittu siten, että siinä on nimenomaisesti valvontaan suostuttu. Tulkinta näyttääkin vastaavan hakemuksen sanamuotoa.[25]

Senaatin Talousosasto *ei tyytynyt* pelkästään *muuttamaan* ja *täydentämään* yhtiöjärjestysehdotusta, vaan se asetti lisäksi luvan myöntämiselle joukon *ehtoja.* Osa toimiluvan ehdoista koski pankin julkisen tarkastuksen yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Vuosittaisten tilailmoitusten lisäksi pankin johtokunta määrättiin antamaan neljännesvuosittain pääpiirteittäinen katsaus pankin taloudellisesta tilasta.

Valtionasiamiehen tuli edelleen toimittaa katsaus Senaatin valtiovaraintoimituskuntaan. Lupaehtojen mukaan valtionasiamiehen oli saatava tarkistaa pankin tilailmoitukset ennen niiden julkaisemista. Asiamiehen tuli myös *olla saapuvilla* pankin vuotuisessa tilintarkastuksessa. Niin halutessaan asiamiehellä oli mahdollisuus tehdä huomautuksia tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastuksesta määrättiin laadittavaksi

---

[23] Ks. VA. Senaatin Talousosasto, yleinen kanslia, AD 23. 9. 1861 n:o 1174/48 (Yhtiöjärjestysehdotuksen 6. luku).

[24] Edellisessä alaviitteessä mainittuihin asiakirjoihin sisältyvä muistio.

[25] Ks. ed. av. 23 m. lähde.

tilintarkastuskertomus, joka samoin kuin ilmoitus pankin taloudellisesta tilasta määrättiin valtionasiamiehen toimesta lähetettäväksi valtionvaraintoimituskuntaan. Tilintarkastuskertomuksen ja tilailmoituksen julkaiseminen tuli pankin hallintoelinten tehtäväksi. Julkaiseminen piti toimittaa viimeistään kahdeksan vuorokautta ennen yhtiökokousta. Valvontaa koskevat *ehdot muistuttivat huomattavasti Ruotsissa* vuosina 1846 ja 1855 *annettuihin pankkilakeihin sisältyviä julkista tarkastusta koskevia säännöksiä.*[26] Näin oli erityisesti laita ehdon, joka koski oikeudellisten normien rikkomisesta aiheutuvia sanktioita. Toimilupaan otetun ehdon mukaan Senaatin Talousosaston tuli, mikäli pankin havaittiin »rikkoneen tai muuten huomattavissa määrin syrjäyttäneen sille vahvistettuja määräyksiä pankkihallintoa kuultuaan tutkia ja määrätä, mihin keinoihin virheen oikaisemiseksi on ryhdyttävä.»[27] Vakavien rikkomusten ollessa kyseessä Talousosastolla oli valta — mikäli katsottiin siihen aihetta olevan — *peruuttaa pankin toimilupa.* Ehtoihin sisältyi myös lausuma — samoin kuin Ruotsin vuoden 1846 pankkilakiin — jonka mukaan pankki ei voinut odottaa saavansa avustuksia yleisistä varoista. Yhdys-Pankin toimilupaehdon mukaan valtiota ei saanut vetää mukaan pankin yksityisiin liiketoimiin. Valtio ei myöskään saanut edistää pankin toiminnan jatkamista tai lopettamista.

2.4.1.3. Asiamiesjärjestelmä sisällytetään vuoden 1866 pankkilakiin

Aleksanteri II:n nousu Venäjän valtaistuimelle ja Suomessa 1860-luvun alussa vallinnut *liberalistinen ilmapiiri* loivat pohjaa valtiopäivien koollekutsumiseen. Jouduttaakseen valtiopäivien koollekutsumista Senaatin valtiovaraintoimituskunnan päällikkö Fabian Langenskiöld ehdotti keisarisuuriruhtinaalle, että ennen varsinaisten valtiopäivien koollekutsumista koottaisiin *valiokunta,* jonka *tehtäväksi tulisi selvittää kiireellisimmät lainuudistustarpeet.* Valiokunta kokoontui ensi kerran Helsin-

---

[26] Ks. Kongliga Majestäts Nådiga Kungörelse, angående Enskilda Banker, Hvilka Utgifva Egna Kreditsedlar. Gifven Stockholms Slott Den 9 Januari 1846 ja Kongliga Majestäts Nådiga Kungörelse Om Vissa Ändringar och Tillägg vid Kongl. Kungörelsen Den 9 Januari 1846, Angående Enskilda Banker, Som Utgifva Egna Kreditsedlar. Gifven Stockholms Slott Den 10 November 1855.

[27] Ks. VA. Kejserliga Senatens Oeconomia Departementets Protokoller För År 1862 (21. 5. 1862).

gissä tammikuussa 1862, minkä vuoksi sitä on jälkeenpäin nimitetty tammikuunvaliokunnaksi.[28]

Taloudelliset olosuhteet eivät 1860-luvulla olleet kovinkaan otolliset teollisuuden ja kaupan edistämiseksi. Elinkeinorakenteeltaan maamme oli miltei *yksinomaisesti maatalousvaltainen.* Niinpä syksyllä 1862 koettu kato syvästi vaikeutti kauppaa ja muuta elinkeinotoimintaa. Tuolloin vallitsevassa laskusuhdanteessa myös vientitavaroista maksettiin huonosti. Vaikka vuonna 1863 saatiin kohtalainen sato, valtaosa valuuttavarannosta jouduttiin käyttämään viljan tuontiin. Rahaa oli saatavilla luotoksi niukalti ja antolainauskorko oli korkea. Englannissa vuonna 1865 sattunut taloudellinen lamakausi vähensi siinä määrin tuotteittemme vientiä, että moni yritys joutui lopettamaan toimintansa. Myös rahanarvon aleneminen oli 1860-luvun alkupuolella nopeaa.[29]

Laadittaessa tammikuunvaliokunnassa listaa valtiopäivillä käsiteltäväksi tulevista asioista sisällytettiin siihen *myös pankkilainsäädännön säätäminen.* Valiokunnassa käyty keskustelu setelienanto-oikeudella varustettujen yksityispankkien tarpeellisuudesta pohjautui *Creutzin* kirjalliseen mietintöön. Mietinnössä asetuttiin puolustamaan *pankkien perustamista,* minkä lisäksi siinä pohdittiin pankkien perustamiselle asetettavia edellytyksiä. Mietinnössä ei sanallakaan käsitelty pankkien valvonnan järjestämistä, mikä osoittaa, ettei sitä pidetty keskeisenä kysymyksenä.[30] Yksityispankkien perustamisen tarpeellisuudesta oltiin valiokunnassa yksimielisiä. Vilkkaasti sen sijaan keskusteltiin siitä, *tulisiko* pankeilla *olla oikeus setelien antamiseen.* Setelienanto-oikeutta vastustettiin sillä perusteella, että *Suomen Pankki* joutuisi vähentämään seteliensä määrää yksityispankkien antamalla määrällä. Setelienanto-oikeuden antamista kannattanut Creutz ihmetteli kuullessaan puolustettavan »tuota jo wanhentunutta järjestystä, että setelienanto-oikeudella warustettu pankkiliike pitää oleman waltion yksinomaisena oikeutena ja harjoituksena».[31]

---

28 Ks. *Jutikkala — Pirinen,* Suomen Historia s. 256—270 ja *Osmonsalo,* Suomen Historian Käsikirja s. 178—185.

29 *Granfelt,* G., Suomen Yhdys-Pankki 1862—1912 s. 54—57.

30 Pöytäkirjat pidetyt siinä Suomen neljän Säädyn valiokunnassa, joka Keisarillisen Majesteetin armollisen Ilmoitus-säännön mukaan Maaliskuun 29 päivältä 1861 yhtyi Helsingissä, Tammikuun 20—Maaliskuun 6 päiwinä 1862 s. 468—473.

31 Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asiakirja s. 482.

Setelienanto-oikeuden vastaisena argumenttina mainittiin *liiallisen setelienannon rahanarvoa alentava vaikutus.* Lisäksi huomautettiin siitä, että setelien antamisella ei juurikaan olisi taloudellista merkitystä, jos oikeus uskottaisiin kovin monelle yksityispankille, koska jokainen setelien painamiseen oikeutettu pankki voisi antaa rahaa vain suhteellisen vähäisen määrän. Valiokunnan enemmistö asettui — tosin joidenkin kannanmuutosten jälkeen — kannattamaan setelienanto-oikeuden antamista pankeille. *Valiokunta näyttää mieltäneen setelienanto-oikeuden käytön edellyttävän pankkitoiminnan valvontaa,* joskin valvonnan tueksi esitettiin muitakin perusteita:

> »Kuitenkin on itsestänsä ymmärrettävänä, että jokaisen kreditilaitoksen, joka joko syntyy yksityisten henkien suorastaan yhtymällä taikka perustetaan osakkeille, tarkoittain maassa julkisesti harjoittaa pankkiliikettä suuremmassa mitassa ja siihen tarpeessa samalla wastaanottaa panoksia ja harjoittaa muuta lainaamista, pitää ei ainoastaan hankkia itselleen hallituksen lupaa ja wahvistusta yhtiösäännöillensä, waan myös olla welwollisen ajoittain laskea yleisön eteen silmäyksen pankin tilasta ja sen toimen laweudesta, sekä wielä antaa hallitukselle tilaisuutta, niin usein kuin tarpeelliseksi katsotaan, wissin määrätyn miehen kautta ottaa likemmän tiedon laitoksen sisällisestä hoidosta ja mitä siihen muutoin kuulua taitaa. Sen oikeuden pitää maan hallituksen saada sekä *yleisen luottamuksen että niiden yksityisten ihmisten hyödyksi, jotka pankkilaitokseen ovat panneet pääomainsa taikka sen kanssa yhtyneet muihin rahaseikkoihin*» (kurs. kirj.).[32]

Senaatti antoi vuonna 1863 esityksen säätyvaltiopäiville asetukseksi yksityispankkien setelienanto-oikeudesta sekä ehdoista yksityispankkien perustamiseksi. Säädyt antoivat lakiesityksen hyväksymistä puoltavan lausunnon, tosin tehden lakiesitykseen joitakin muutoksia, joista useimmat vahvistettiin. Laki annettiin tammikuussa 1866. Sen mukaan sekä *avoin yhtiö* että *osakeyhtiö* sai perustaa yksityispankin (1 §). Luvan pankin perustamiseen myönsi Senaatin Talousosasto, joka saattoi myöntää pankille myös *setelienanto-oikeuden* (2 § ja 7 §). Lupahakemukseen oli liitettävä *ehdotus yhtiöjärjestykseksi,* johon oli sisällytettävä ainakin lain edellyttämät vähimmäistiedot pankkiyhtiöstä ja sen hallinnosta. Toimiluvan myöntämistä koskeva säännös oli kirjoitettu siten, että hakijoilla

---

32 Ks. ValtpAsiak. 1863—64, esitys n:o 45 s. 1.

ei ollut ehdotonta oikeutta saada toimilupaa, vaan se oli saatettu riippuvaiseksi Senaatin Talousosaston kussakin tapauksessa erikseen suorittamasta harkinnasta.[33]

Laissa säädettiin myös peruspääoman vähimmäissuuruus ja osuus, joka peruspääomasta tuli olla maksettu ennen toiminnan aloittamista (3 §). Pankille asetettiin myös *velvollisuus perustaa vararahasto,* jonne oli vuosittain siirrettävä pääosa pankin voitosta sen jälkeen kun voitosta oli ensin vähennetty jaettava osinko (5 §). Pankki ei saanut harjoittaa teollisuutta eikä kullan, hopean sekä koti- ynnä ulkomaisten vekselien ja korkoa kantavien arvopaperien kauppaa lukuunottamatta muuta kauppaa. Edellä mainitulla kiellolla ei kuitenkaan pyritty estämään pankkia myymästä panttina ollutta tai takavarikoitua kiinteää omaisuutta, milloin pankin oikeuksien säilyttäminen myymistä vaati. Pankilla ei pankkikiinteistöjä lukuunottamatta ollut oikeutta hankkia muuta kiinteää omaisuutta (7 §). Senaatin Talousosasto, joka *kussakin tapauksessa erikseen myönsi setelienanto-oikeuden,* vahvisti myös setelien enimmäismäärän. Setelien enimmäismäärä ei kuitenkaan saanut ylittää pankin peruspääomaa. Lisäksi säädettiin, että pankki *oli vaadittaessa velvollinen lunastamaan setelinsä maan virallisella rahalla.* Pankin oli myös asetettava julkiseen tallesäilöön vakuus, joka arvoltaan täysin vastasi setelien kokonaismäärää (8 § ja 10 §).

Pankin ylimpänä valvontaviranomaisena toimi senaatin talousosasto. Talousosaston valitsemalla *julkisella asiamiehellä* oli oikeus olla läsnä sekä »pankkihallituksen kokouksissa että tilintutkinnossa ja yhtiökokouksessa» ja näissä tilaisuuksissa merkityttää kokouspöytäkirjoihin huomautukset, joihin katsoi olevan aihetta (14 §). Julkisella asiamiehellä oli myös oikeus »läpi-katsoa pankin kirjat, kassat, luvunlaskut sekä laina- ja muut asiapaperit» (14 §). Pankin oli *kuukausittain* julkaistava »summittainen lasku» pankin taloudellisesta tilasta ja tämän lisäksi *vuosittain* »wuosi-tili ja tilintarkastuskertomus.» Tilintarkastuskertomus oli laadittava senaatin talousosaston vahvistaman *kaavan mukaisesti.*

Mikäli pankki rikkoi lain säännöksiä tai yhtiöjärjestyksensä määräyksiä tuli senaatin talousosaston harkita, millä tavoin rikkomus oli *oikaistava.* Edellä mainittu koski myös pankin vakuusrahaston tarkastuksen yhteydessä annetun muistutuksen laiminlyöntiä. *Oikaisumääräyksen antaminen* edellytti pankin johtokunnan kuulemista. Samalla tavoin oli

33 »Jos Senaatti hyväksi näkee hakemukseen myöntyä» (2 §).

meneteltävä, kun edellisiä vakavampien rikkomusten johdosta harkittiin, olisiko *peruutettava pankin toimilupa* (21 §). Pankin liiketoiminta oli lopetettava, mikäli peruspääoma oli tappioiden johdosta laskenut yhdeksäänkymmeneen prosenttiin sen täydestä määrästä. Laissa määrättiin myös *valvonnasta aiheutuvien kustannusten suorittamisesta.* Nimittäin lain 14 §:n mukaan pankin tuli suorittaa julkiselle asiamiehelle Senaatin kohtuulliseksi katsoma palkkio.

Koska pankkilain *valvontasäännökset* miltei sellaisenaan *olivat peräisin Yhdys-Pankin lupaehdoista* ja *yhtiöjärjestyksestä, ei* julkisen valvonnan järjestämisen ja setelienanto-oikeuden käytön välistä riippuvuussuhdetta voida pitää *yhtä ilmeisenä* kuin asianlaita oli Ruotsissa. Yhdys-Pankin yhtiöjärjestystä laadittaessa lienee laajaa ja täydellistä valvontajärjestelmää pidetty tarpeettomana siksi, ettei perustettavalle pankille haettu setelienanto-oikeutta. Näyttäisikin siltä, että Senaatin Talousosasto sisällytti yksityiskohtaiset *valvontamääräykset* pankin toimilupaehtoihin *ensisijaisesti tallettavan yleisön etujen turvaamiseksi.*[34] Yksiselitteisesti oikeana ei voida pitää kirjallisuudessa esiintyvää käsitystä, jonka mukaan pankkitoiminnan valvonta Suomessakin järjestettiin juuri setelienanto-oikeuden käytön valvomiseksi.[35] Yhdys-Pankilla ei näet toimintansa alkuvuosina ollut oikeutta antaa seteleitä. Toisaalta pankin perustajat lienevät edellyttäneet, että pankki saisi myöhemmin setelienanto-oikeuden, niinkuin sitten kävikin.

Toisaalta valvonnan on väitetty kehitetyn pankin osakkaiden etujen turvaamiseksi.[36] Tätäkään olettamusta ei ole riittävästi perusteltu. Mikäli osakkaiden etujen turvaaminen olisi ollut ensisijainen peruste julkisen valvonnan järjestämiseksi, olisi valvontamääräykset luultavasti sijoitettu *jo* pankin perustajien laatimaan *yhtiöjärjestysehdotukseen.* Näin ei kuitenkaan menetelty ehkä lukuunottamatta sitä, että perustajien toimesta laadittuun yhtiöjärjestysehdotukseen sisältyi yksi varsin ylimalkainen valvontasäännös. Pankin perustajien yhtiöjärjestysehdotukseen

---

34 Perusteluksi tässä esitetään hallituksen esitykseen sisältynyt seuraava lausuma: mikäli tahdotaan »maassa julkisesti pitää laajempaa pankkiliikettä sekä sitä tarkoitusta varten myöskin vastaanottaa talletuksia ja harjoittaa muuta lainan-ottoa, maan hallituksella pitää olla oikeus määrätä eräitä vaarinpitoja yleisen velkaluottamuksen ja niiden yksityisten henkilöiden eduksi, jotka pankkiin tallettavat rahojansa tahi rupeavat muihin rahasitoumuksiin sen kanssa».

35 Ks. esimerkiksi *Korpisaari*, Suomen Pankit s. 288—297 ja *Km* 1931: 14 s. 63.

36 Ks. ValtpAsiak. 1863—64, esitys n:o 45 s. 1.

sisältyi kuitenkin pankin *sisäistä valvontaa koskevia määräyksiä.* Juuri nämä määräykset oli laadittu osakkaiden etujen turvaamiseksi.

Yhdys-Pankin valvonta aktualisoitui välittömästi pankin aloitettua toimintansa. Pankin ensimmäiseksi julkiseksi asiamieheksi valittiin esittelijäsihteeri *Sixtus Calamnius.* Calamnius näyttää paneutuneen tehtäviinsä huolella. Heti toimintansa alussa hän kiinnitti huomiota pankin antamiin postivekseleihin. Pankki oli näet ryhtynyt setelienantokieltoa kiertääkseen antamaan haltijalle asetettuja postivekseleitä, jotka pankki vaadittaessa lunasti. Näin postivekselit saivat yleisesti käytetyn maksuvälineen aseman. Kun myös sivukonttorit antoivat postivekseleitä, ei niiden yhteenlaskettu määrä ollut tiedossa. Calamnius ei pitänyt menettelyä sopivana, minkä vuoksi hän varoitti laajentamasta postivekseliliikettä. Asiamiehen huomautuksen johdosta postivekselien antamista rajoitettiin. Julkisena asiamiehenä Calamnius toimi vain suhteellisen lyhyen ajan. Jo vuonna 1868 hänet valittiin pankin hallintoneuvoston puheenjohtajaksi.[37]

Yhdys-Pankin julkiseksi asiamieheksi Calamniuksen jälkeen valittiin valtioneuvos *Julius Thilén,* joka toimi tehtävässä lähes kahden vuosikymmenen ajan. Julkisen asiamiehen toiminnasta on ollut saatavissa vain vähän tietoja. Suurin osa näistä tiedoista sisältyy pankin vuosikertomuksiin. Vuoden 1869 vuosikertomukseen sisältyvässä tilintarkastuskertomuksessa on maininta siitä, että *julkinen asiamies osallistui* pääkonttorin kassan laskentaan.[38] Tämän jälkeen Thilén osallistui säännöllisesti pankin tilintarkastukseen, joka yleensä toimitettiin varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuun ensimmäisellä viikolla. Julkisen asiamiehen toiminta perustui paitsi lain määräyksiin myös Senaarin Talousosaston antamiin kirjallisiin ohjeisiin. Ohjeet olivat varsin suppeat ja supistivat valvonnan varsin muodolliseksi. Niiden mukaan julkisen asiamiehen tehtävänä oli valvoa, että pankki noudatti lain säännöksiä ja yhtiöjärjestyksensä määräyksiä ja että pankin tilailmoitukseen sisältyvät tiedot olivat oikeita. Käytännössä valvonta oli kuitenkin laaja-alaisempaa. Niinpä Thilén vuonna 1874 huomautti pankin hallintoneuvostolle, *etteivät pankin omat pääomat enää olleet riittävän suuret* pankin sitoumuksiin nähden.[39] Vuodesta 1873 lähtien oli julkinen asiamies otta-

[37] *Suomen Yhdys-Pankin kertomukset* vuosilta 1862—1868.

[38] *Suomen Yhdys-Pankin kertomus* v:lta 1869 s. 22.

[39] *Aaku,* Suomen liikepankit s. 53.

nut itselleen uuden *lainsäännöksiin* ja *ohjeisiin sisältymättömän tehtävän.* Edellä mainitusta ajankohdasta lukien asiamies osallistui tilaisuuteen, jossa *polttamalla hävitettiin* pankin antamia, käytössä *kuluneita seteleitä.*[40] Thilénin jälkeen valittiin pankin julkiseksi asiamieheksi vuonna 1886 senaatinkamreeri *Frithiof Flodin.*

2.5. PYRKIMYKSISTÄ LUODA KESKITETTY VALVONTAJÄRJESTELMÄ SUOMEEN

2.5.1. Vuoden 1886 pankkilaki

2.5.1.1. Lain säätämistä edeltänyt tilanne. Sahateollisuuden nousu

Ensimmäinen *voimakas taloudellinen noususuhdanne* maassamme 1800-luvun jälkipuoliskolla sattui 1870-luvun alkuun. Tuotannollinen ekspansio koski ennenkaikkea mekaanista puunjalostusteollisuutta, lähinnä *sahateollisuutta.* Höyrysahojen käyttöönotto ja Keski-Euroopassa alkanut taloudellinen nousu johti vuosina 1870—75 kuudentoista uuden suursahan perustamiseen. Puutavaran viennin arvo kasvoi 1870-luvulla nopeasti.[1] Sahateollisuuden kannattavuus oli etenkin 1870-luvun alku-

40 Vuonna 1873 seteleitä poltettiin 218.700 markan, v. 1874 261.300 markan ja v. 1785 230.000 markan suuruiset erät. Setelien polttajaiset järjestettiin yleensä syys—lokakuussa. Ks. *Suomen Yhdys-Pankin kertomukset* vuosilta 1873—1876.

1 Vielä 1850-luvulla rajoittivat mekaanista puunjalostusta Suomessa merkantilistiset määräykset. Tällöin oli voimassa määräyksiä, joiden mukaan vesisahassa ei saanut käyttää useampia teriä kuin sitä määrää, jolle oli saatu viranomaisten lupa. Lisäksi määrättiin miltä alueelta sai hankkia sahattavat tukit ja kuinka monta tukkia vuodessa sai sahata sekä milloin sahaa ylipäätään saatiin käyttää. Viimeksi mainittua määräystä saatettiin valvoa jopa niin tiukasti, että nimismiehet kävivät sinetöimässä sahan raamit ja vesipyörän, jotta sahaa ei olisi käytetty väärään aikaan. Vuonna 1857 mahdollistettiin höyrysahojen perustaminen ja vuonna 1861 poistettiin sahauskiintiöt ja eräitä muita sahaustoimintaa haittaavia määräyksiä. Kansantaloudellisesti merkittäväksi mekaaninen puunjalostus muodostui vasta 1870-luvun alussa, jolloin liikeni tuotteita myös vientiin. Niinpä vuonna 1870 puutavaran viennin arvo oli 13,2, v. 1871 16,6, 1872 25,2, v. 1873 34,6 ja v. 1874 43,4 miljoonaa markkaa. *Alho,* Teollistumisen varhaisvaiheita s. 60—70. *Säntti — Ahonen,* Kansallis-Osake-Pankki 1889—1939 s. 52.

puolella hyvä, ja metsien arvo puuraaka-aineen kysynnän vilkastumisen myötä kohosi huomattavasti.[2] Samaan aikaan kehitettiin myös puumassa- ja paperiteollisuutta. Vuodesta 1873 vuoteen 1877 paperin vienti nelinkertaistui, ja viennin koko volyymi vuodesta 1870 vuoteen 1877 mennessä yli kaksinkertaistui.[3]

Taloudellinen nousukausi 1870-luvulla heijastui kaikkialle elinkeinoelämään. Järjestyksessä maamme toinen liikepankki, Pohjoismainen Osakepankki kauppaa ja teollisuutta varten perustettiin Viipuriin vuonna 1873. Pankki, joka syntyi taloudellisen noususuhdanteen vallitessa ja suureksi osaksi juuri sen johdosta, perustettiin lähinnä ulkomaisen pääoman turvin. Pankin toiminta-ajatus oli kytketty *taloudellisen aktiviteetin nopeaan lisäämiseen.* Alunperin pankin tarkoituksena näet oli harjoittaa ns. emissio- ja perustamistoimintaa. Toimintansa ensimmäisinä vuosina pankki kuitenkin kärsi huomattavia taloudellisia tappioita.[4] Tämän johdosta pankki siirsi liiketoimintansa pääpainon ottolainaukseen. Sekä Yhdys-Pankin että Pohjoismaiden Osakepankin talletusten määrä kasvoi vuoteen 1877 mennessä voimakkaasti. Talletettavaksi tarjotun *rahan runsaudesta* johtuen Yhdys-Pankin väitetään vuonna 1872 jopa pyrkineen jarruttamaan talletusten vastaanottoa. Waasan Osake Pankki perustettiin vuonna 1879 laskusuhdanteen jo alettua. Suomen Yhdys-Pankilla, Pohjoismaiden Osakepankilla ja Waasan Osake Pankilla oli vuonna 1880 yhteensä 37 sivukonttoria. Yhdys-Pankilla oli näistä 20.

Turkin sodan päätyttyä sahatavarain vienti väheni melkoisesti. Vuosiksi 1880—1883 ajoittuneen lievän noususuhdanteen jälkeen alenivat sahatavaroiden vientihinnat aina vuoteen 1886 saakka, jolloin vallitsi lamakausi.[5] Taloudellisen laskusuhdanteen vallitessa ja tämän johdosta *pyrittiin* lainsäädäntötoimin *edistämään elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä.* Muuan näistä toimenpiteistä kohdistui pankkilainsäädäntöön.

---

[2] Ajan on kerrottu olleen taloudellisesti niin hyvän, että metsäpomojen hevoset saivat juodakseen samppanjaa, ja hevosten omistajat olivat sytyttäneet sikarinsa palavalla tuhatmarkkasella. Näin *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 160.

[3] loc. cit.

[4] Tappiot näyttävät aiheutuneen pääasiassa pankin Pietarissa toimineen sisaryhtiön keinotteluluonteisesta liiketoiminnasta.

[5] *Pihkala, Erkki,* Suomen ulkomaankauppa v. 1860—1917 s. 39—41. Ajankohtaa Pihkala ei kuitenkaan ottaen huomioon kokonaistuotannon Suomessa pidä täydellisenä pula-aikana.

Vallinneen taloudellisen tilanteen avulla voidaan osaksi selittää, miksi vuonna 1886 säädettyyn pankkilakiin ei sisällytetty osakepääoman vähimmäismäärää koskevaa, aikaisemmin voimassa ollutta lainsäännöstä. Toimenpiteellä ainakin osittain saavutettiin toivottu tulos, *yksityispankkien perustamisen helpottaminen.* Lain voimaantulon jälkeen näet Helsinkiin perustettiin kolme pankkia, Uudenmaan Osake-pankki vuonna 1887 ja Helsingfors Folkbank — Helsingin Kansanpankki vuonna 1889 sekä samana vuonna lähinnä suomenkielisten varoin Kansallis-Osake-Pankki.[6]

2.5.1.2. F. K. Nybomin aloite

Helmikuussa vuonna 1882 osoitti porvarissäätyyn kuuluva valtiopäivämies, kauppias *F. K. Nybom*[7] säädyllensä kirjeen, jossa hän esitti tuolloin voimassa olleen *pankkilain uudistamista.* Ehdotustaan Nybom perusteli lakiin sisältyneillä epäkohdilla. Tällaiseksi hän ensinnä mainitsi hallituksen *toimenpiteet setelienanto-oikeuden käytön supistamiseksi.*[8]

---

6 *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift s. 54—61.

7 F. K. Nybom syntyi vauraaseen kauppiasperheeseen Haminassa 1838. Päästyään ylioppilaaksi Porvoon lukiosta Nybom ryhtyi harjoittamaan luonnontieteellisiä opintoja, jotka hän kuitenkin jätti kesken. Päätettyään antautua liikemiesuralle Nybom lähti viideksi vuodeksi ulkomaille, Skandinaviaan ja Englantiin, missä hän työskenteli liikealalla kolmen vuoden ajan. Pankkialalle Nybom joutui jo 1860-luvulla toimittuaan ensin Suomen Yhdys-Pankin Haminan konttorin johtajana. Vuonna 1892 hänet valittiin Kansallis-Osake-Pankin pääjohtajaksi. Valtiopäiville Nybom valittiin porvarissäädyn edustajana. *Ahonen,* F. K. Nybom. Satavuotismuisto. Kansantal. AikK 1938 s. 277—283.

8 Nybom kirjoitti asiasta seuraavasti: »Tässä täytyy myöntää, että Hallitus on tahtonut kieltää yksityispankeilta oikeuden antaa setelejä, sillä *pienin setelin arvo* on määrätty niin *suureksi* ja koko *setelimäärä* niin *pieneksi,* että pankit eivät ole katsoneet edulleen soveliaaksi käyttää setelienanto-oikeutta. Esimerkiksi mainittakoon, että eräälle pankille määrättiin pienemmäksi arvoksi 100 markkaa ja eräälle toiselle myöhemmin 25 markkaa, setelimäärä eräälle pankille 12,5 prosentiksi ja eräälle toiselle 50 prosentiksi kantarahastosta, joka seikka samalla näyttää, että Hallituksen mielipiteet asiassa eivät suinkaan ole vakaantuneet. Sopivalta minusta siis näyttää, että setelien arvon ja setelien määrän ei tulisi riippua Hallituksen päätännöstä, joka muuttuu mielivaltaisuudeksi, vaan *itse laista*» (kurs. kirjoittajan). Vuoden 1882 säätyvaltiopäivien asiakirjat. Pankkivaliokunnan mietintö n:o 5 s. 1.

Kirjeessä puututtiin myös *valvontasäännöksiin.* Epäkohdaksi koettiin säännös, jonka mukaan Senaatin Talousosaston tuli laatia ja vahvistaa tilintarkastuskertomusten esittämisen perusteeksi yhtenäinen kaava. Samalla kiitettiin kuitenkin sitä, *ettei säännöstä* ollut *noudatettu.* Epäkohtana pidettiin myös, että *valtiovalta muutoinkin valvoi yksityispankkien toimintaa.* Pankkikontrollin katsottiin tuottavan hallitukselle sen kantokykyä suuremman vastuun. Jos tällaista vastuuta ei haluttu ottaa, erehdytettiin yleisö kuvittelemaan, että hallitus oli moraalisessa vastuussa yksityispankin taloudellisesta tilasta.[9]

Pankkivaliokunnan käsiteltyä Nybomin kirjeessä mainitut ehdotukset säädyt *hyväksyivät aloitteen* pankkilain uudistamiseksi ja esittivät, että keisarisuuriruhtinas määräisi ryhdyttäväksi toimenpiteisiin pankkilain tarkistamiseksi. Epäkohdan, joka myös säätyjen mielestä erityisesti edellytti pankkilain tarkistamista, muodosti se, että pankin *toimilupa* myönnettiin kerrallaan *ainoastaan kymmeneksi vuodeksi.* Säännös oli säätyjen mukaan kumottava, koska se esti antamasta obligaatioita, joiden takaisinmaksuaika oli pitkä ja perustamasta pankkeja, joiden toiminta pääasiallisesti nojautuisi pitkäaikaisille obligaatiolainoille. Liiketoimintaa aikaisemmin harjoittaneiden pankkien nähtiin voineen tyydyttää lähinnä vain *kaupan luotontarpeen,* maa- ja metsätalouden sekä teollisuuden tarpeiden jäätyä riittävässä määrin tyydyttämättä.[10]

Aloitteessa pidettiin myös epätarkoituksenmukaisena pankkilain säännöstä, jossa *säädettiin yksityispankin kantarahasto* vähintään puolentoista miljoonan markan suuruiseksi. Säännös oli ollut omiaan ehkäisemään uusien yksityispankkien perustamista. Niinpä katsottiin, että kantarahaston vähimmäismäärän ei olisi lainkaan tullut sisältyä uuden lain säännöksiin, vaan tuo olisi jäänyt kussakin tapauksessa erikseen Senaatin Talousosaston määrättäväksi. *Pyrkimyksenä oli* tällä tavoin *helpottaa* pankkien perustamista ja mahdollistaa myös ns. kansanpankkien perustaminen. Näiden rahalaitosten tehtäväksi nähtiin talletusten kokoaminen myös työväestön ja muun vähävaraisen kansanosan parista.[11]

---

[9] Ibid. s. 2.

[10] Vuoden 1882 säätyvaltiopäivien asiakirjat. Säätyjen anomukset. Anomusmietintö n:o 33 s. 1—3.

[11] loc. cit.

2.5.1.3. Vuoden 1883 pankkilakikomitean ehdotukset

Senaatti asetti 25 päivänä huhtikuuta 1883 komitean valmistelemaan ehdotusta uudeksi pankkilaiksi.[12] Komitea antoi mietintönsä vuoden kuluttua asettamisestaan. Komitean työskentelyn keskeisiä perusperiaatteita oli näkemys, jonka mukaan pankkitoiminta »on edistyvä suurimmaksi hyödyksi maalle, jos se niin vähän kuin suinkin on sidottuna pysyvillä lakimääräyksillä».[13] Toimeksiantonsa mukaisesti komitea pohti kysymystä, miten voitaisiin *tyydyttää* sekä *teollisuuden* että *maa-* ja *metsätalouden luoton tarve*. Keskeiseksi ongelmaa ratkaistaessa tällöin nousi kysymys siitä, oliko voimassaolleeseen vakuuslainsäädäntöön tehtävä joitakin muutoksia.[14] Pohdittaessa kysymystä siitä, mikä osa pankkitoi-

---

[12] Komitean puheenjohtajaksi valittiin S. W. von Troil ja jäseniksi G. von Troil, Joachim Kurten, Fredrik Idestam, F. K. Nybom, A. W. Wahren sekä Th. Wegelius, joka toimi myös komitean sihteerinä. F. K. Nybom erosi komiteasta kesken sen työn. Nybomia ei käytännön lainvalmistelu, varsinkin kun hän joutui harjoittamaan sitä liiketoiminnan ohessa ja sen kustannuksella, näytä innostaneen. *Leo Mechelinille* 15 päivänä marraskuuta 1883 lähettämässään erokirjeessä Nybom ilmoittaa, ettei voi enää osallistua komitean kokouksiin. Poisjäämisensä syyksi hän mainitsee liikkeensä konttorihenkilökunnan sairastumiset. Tilalleen komiteaan hän ehdottaa mm. Laurellia. *Mechelinska samlingen:* Brevsamlingen 34. Suomen Valtionarkisto.

Nybomin erokirje voitaneen tulkita myös vastalauseeksi Mechelinin kannalle setelienantokysymyksessä. Mechelin näet oli esittänyt, että vain Suomen Pankille varattaisiin oikeus setelien antamiseen. Näin ollen Nybomin voidaan ajatella eronneen komiteasta todettuaan, ettei hänen ehdotuksellaan setelienanto-oikeuden käytön laajentamisesta, ehkä juuri Mechelinin vastustuksesta johtuen, tule olemaan riittävää kannatusta senaatin talousosastossa. Lisäksi komitea valmisteli valvontasäännöksiä, joita Nybom periaatteellisista syistä näyttää vastustaneen.

[13] Km 1884:8 s. 4 ja 5.

[14] Pitkäaikaisen luoton tarve ei komitean mukaan ollut tullut tyydytetyksi julkisten rahalaitosten myöntämillä pitkäaikaisilla luotoilla. Niinpä se esitti, että ns. kustannus- ja teoslainan *vakuudeksi* voitaisiin asettaa yritysten koneita, tarveaineita, työkaluja, raaka-aineita sekä täysi- ja puolivalmisteita ja myös maataloudessa tarvittavia kotieläimiä, koneita ja työkaluja sekä maataloustuotteita. Komitean mukaan edellämainittu vakuussopimus olisi tehtävä kirjallisesti ja siinä olisi mainittava alue, jolla panttia on säilytettävä. Luotonantajan suojaamiseksi panttaus tulisi myös rekisteröidä. Rekisteröinnin suorittaisi valtion viranomainen, joka merkitsisi panttaussopimuksen erityiseen rekisteriin. Vahvistetuista panttaussopimuksista tulisi rekisteriviranomaisen antaa pyynnöstä rasitustodistuksia. Kiinnityksen haltija saisi etuoikeuden ilmoitetulla alueella oleviin

minnan alasta olisi lainsäädännöllä järjestettävä, suoritettiin rajanveto siten, että uuden lainsäädännön ei katsottu voivan koskea säästöpankkeja eikä Suomen Pankkia. Komitean mukaan pankkien, joiden tarkoituksena oli *harjoittaa rahakauppaa* kääntymällä suuren yleisön puoleen, toiminnan tuli olla säänneltyä. Yksityisten pankkiirien liiketoiminta ei tuolloin Suomessakaan ollut tuntematonta. Nämä pankkiiliikkeet olivat ottaneet talletuksina vastaan suuriakin rahasummia. Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut säännellä näiden yritysten toimintaa. Varsinaisten yksityispankkien toiminnan nähtiin poikkeavan pankkiiriliikkeiden toimintatavoista siten, että yksityispankit kääntyvät suoraan tallettavan yleisön puoleen kehottaen yleisöä sijoittamaan varojaan pankkiin.[15] Komitean käsityksen mukaan pankit tulisivat harjoittamaan toimintaansa pääasiassa *ottamalla vastaan talletuksia* taikka *laskemalla liikkeelle obligaatioita.*

Säästöpankkien toimintaa (tästä jäljempänä jaksossa 2.5.2.2.) ei tahdottu säädettävässä laissa normeerata siksi, että säästöpankkien tarkoituksena *ei ollut voiton hankkiminen* itse yritykselle. Varsin vahvana esiintyi kuitenkin käsitys, että myös säästöpankkien liiketoiminta tulisi saattaa lainsäädännön piiriin. Käsitystä perusteltiin muun muassa siten, että myös säästöpankit kokoavat suuren yleisön säästöjä ja ovat velvollisia suorittamaan lainaamansa varat takaisin tallettajille näiden niitä vaatiessa. Erityisesti lainsäädännön aikaansaamista pidettiin tarpeellisena sen vuoksi, että säästöpankit ottavat vastaan varoja kansalaisilta, jotka kaik-

---

esineisiin. Mikäli esinettä vietäisiin alueelta siinä määrin pois, etteivät ne turvaisi saatavan suorittamista, lankeaisi laina heti maksettavaksi. *Järjestelystä hyötyisi erityisesti sahateollisuus,* joka nähtiin maallemme ensiarvoisen tärkeänä. Otettaessa uusi vakuusmuoto käyttöön ei sahalaitoksen omistajilla tarvitsisi olla kovin runsaasti omia varoja, vaan sahojen *tuotteita* ja *raaka-aineita* voitaisiin käyttää *luottojen vakuuksina.* Myös niiden maataloutta harjoittavien rahoitusvaikeuksia, jotka pyrkivät harjoittamaan elinkeinoaan lähinnä vuokraamalla maata, esitetty järjestely helpottaisi. Maanvuokraajasäädyn syntymisen katsottiin johtavan maatalouden tuottavuuden kohoamiseen. Km 1884:8 s. 34 ja 35.

15 Suomessa komitean mukaan yksityispankilla tarkoitettiin yksityisen yhtiön omistamaa pankkia erotukseksi valtiosäätyjen hallinnassa olevasta Suomen Pankista. Viimeksi mainitun pankin valvontaa tässä tutkimuksessa taas ei tulla käsittelemään, koska sillä ei näytä olleen vaikutusta yksityispankkien kontrollin kehittymisessä. Suomen Pankin valvonnassa ei myöskään ole kysymys samalla tavoin julkisyhteisön ja yksityisen välisestä suhteesta kuin nyt tarkastelun kohteena olevassa kontrollissa on asianlaita.

kein vähiten kykenevät harkitsemaan, missä määrin heidän talletuksensa ovat turvassa rahalaitoksessa. Säästöpankeilla ei myöskään ollut siinä määrin kuin suurilla yksityispankeilla *käytettävissään pankkitoimintaan perehtynyttä henkilökuntaa.* Säästöpankkilain mahdollisen säätämisen yhteydessä nähtiin tarpeelliseksi alistaa myös säästöpankit *julkisen kontrollin alaisiksi.* Näin voitaisiin vakuuttautua siitä, että säästöpankkienkin toimintaa hoidettaisiin vaarantamatta tallettajien saamisia. Kun säästöpankeilla ei, toisin kuin yksityispankeilla, ollut maksettua osakepääomaa, nähtiin uudella *säästöpankkilainsäädännöllä voitavan vähentää* tallettajille huolimattomasta pankinhoidosta aiheutuvaa tappion vaaraa.[16]

Komiteassa oltiin selvästi tietoisia siitä vaikeudesta, että *pankkitoiminnan ala* oli määritelty suhteellisen väljästi. Ilmaisu »kääntyy suuren yleisön puoleen» tai siihen verrattavat ilmaukset todettiin tulkinnanvaraisiksi. Toisaalta miellettiin ne vaarat, jotka sisältyivät toisenlaiseen säännöstämistekniikkaan. Arveltiin tosin voitavan luetella useita liiketoiminnan muotoja, joita harjoitettaessa joudutaan pankkilainsäädännön piiriin. Vaarana tällöin oli kuitenkin se, että *jokin toimintamuoto jäisi luettelosta pois.* Tästä puolestaan saattaisi aiheutua, että ryhdyttäessä harjoittamaan (uutta) laissa mainitsematonta toimintaa, se voitaisiin katsoa laissa kielletyksi. Tällä tavoin *tarpeettomasti ehkäistäisiin* yksityispankkitoiminnan kehittymistä ja monipuolistumista.[17]

Vuoden 1866 pankkiasetuksen säätämisen jälkeen Suomessa ei ollut perustettu muita kuin ns. kauppapankkeja. Nämä puolestaan olivat tyydyttäneet lähinnä kaupan lyhytaikaisen luoton tarvetta. Muuan asetuksen epäkohta oli todella ollut se, ettei yksityis- l. kauppapankki voinut myöntää *pitkäaikaisia luottoja.* Tämä johtui siitä, että pankeille asetuksen mukaan toimilupa voitiin antaa korkeintaan 10 vuodeksi kerrallaan.

Tarvittavia pääomia hankittaisiin *helpottamalla pankkien perustamista.* Näin voitaisiin menetellä ensinnäkin *kumoamalla säännös* perustettavan pankin *kantarahaston vähimmäismäärästä.* Tuolloin voimassa ollutta säännöstä, joka edellytti vähintään puolentoista miljoonan markan kantarahastoa, ei pidetty vallinneitten yhteiskunnallisten olosuhteitten mukaisena. Niinpä uuteen lakiin ei lainkaan tulisi sisällyttää säännöstä kantarahaston vähimmäismäärästä. Vahvistaessaan pankin yhtiöjärjestyksen Senaatin Talousosasto määräisi kantarahaston suuruuden kussakin ta-

16 Km 1884: 8 s. 20—35.

17 Ibid. s. 34 ja 35.

pauksessa erikseen. Omaksuttua kantaa perusteltiin seuraavasti: »määräys korkeasta vähimmästä pääomasta pian voipi vaikeaksi tahi varsin mahdottomaksi tehdä pienempäin paikallispankkien syntymistä, jotka kuitenkin saattaisivat täyttää hartaan tarpeen, kun taas, jos vähin pääoma määrätään liian alhaiseksi, koko semmoinen määräys jää mitättömäksi puustaviksi».[18]

Vuoden 1866 pankkiasetuksen mukaan Senaatin Talousosastolla oli toimiluvan myöntämiseen nähden *harkintavalta*. Komitean käsityksen mukaan pankkien perustamisen kannalta *olisi tarkoituksenmukaista poistaa tämä harkintavalta*. Niinpä ehdotettiin säännöksen muuttamista siten, että Senaatin Talousosaston tehtäväksi jäisi ainoastaan *tarkastaa yhtiöjärjestyksen lainmukaisuus*. Pankin toimilupa olisi lisäksi myönnettävä *määräämättömäksi ajaksi*.

Komitean lausumattomana tarkoituksena lienee ollut saada osa niistä pääomista, jotka siihen mennessä oli talletettu säästöpankkeihin, liikeelämän palvelukseen. Pyrkimyksenä ei kuitenkaan näytä olleen perustaa saksalaisen esikuvan mukaisia kansanpankkeja — näillähän itse asiassa tarkoitettiin lähinnä talletus- ja luotto-osuuskuntia, jotka toimivat pääasiallisesti jäsentensä tallettamilla tai muilta luottolaitoksilta lainaamillaan varoilla — vaan sellaisia varsinaisia talletuspankkeja, jotka keräisivät varansa kääntymällä ennalta määrittelemättömän yleisön puoleen.[19] Myös *setelienanto-oikeuden säilyttämisen* ja *setelienannon laajentamisen* nähtiin helpottavan uusien pankkien perustamista. Näin voitaisiin pienemmissä sivukonttoreissa muodostaa omista seteleistä varakassa, josta ei tarvinnut maksaa korkoa.[20]

Aloittaessaan työnsä komitea oli saanut *Leo Mechelinilta* kirjeen, jossa, voimassa olleen pankkilain epäkohtien lisäksi, oli kiinnitetty huomiota pankkien julkisen *valvonnan tavoitteisiin*. Mechelinin mukaan kontrollitoimen harjoittamisella tuli ennenkaikkea *pyrkiä poistamaan pankkitoimintaa haittaavia esteitä* ja kaikin tavoin helpottamaan luoton tarpeen tyydyttämisessä ja rahaliikenteen monipuolistamisessa.[21]

---

[18] Ibid. s. 43.

[19] Ibid. s. 35 ja 36.

[20] Ibid. s. 58.

[21] Ibid. s. 34. Kirjeessään Leo Mechelin, joka tuolloin toimi valtiovarain-toimituskunnan päällikkönä, esitti, että Suomen pankille tulisi varata yksinoikeus setelienantoon. *Pipping*, Privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland, Ekon. Samf. Tidskrift 1927 s. 43.

Komitean työn aikana *ei saavutettu yksimielisyyttä valvonnan tarpeellisuudesta.* Valtion harjoittaman valvonnan katsottiin saattavan pankkien asiakaskunnan siihen väärään luuloon, että valtio olisi moraalisessa vastuussa pankkien hoidosta. Erimielisyyttä ei kuitenkaan kirjattu eriäviksi mielipiteiksi. Pankkikontrollia perusteltiin toteamalla, »että pankit pyrkimällä ottamaan lainoja kääntyvät suuren yleisön puoleen, jolla useinkin ei ole kykyä eikä tilaisuutta arvostella pankkien tarjoamaa vakuutta».[22]

Pohdittaessa valvonnan lainsäädännöllistä järjestämistä päädyttiin siihen, että yksityispankeille asetettavasta *ilmoitusvelvollisuudesta ja velvollisuudesta alistua tarkastuksiin* olisi säädettävä pankkilaissa. Valvonnan tulisi edelleenkin rajoittua vain sen kontrolloimiseen, että pankit noudattavat annettuja oikeussääntöjä ja tilailmoitusten oikeellisuuden valvontaan. Pankkikontrollia ehdotettiin myös tehostettavaksi ja järkiperäistettäväksi siten, että perustettaisiin yksi *päätoimisen julkisen asiamiehen virka,* jonka tehtäviin kuuluisi kaikkien pankkien valvonta. Ehdotusta perusteltiin siten, että ne korvaukset, joita siihen asti oli suoritettu julkisille asiamiehille, olivat olleet varsin vaatimattomia. Pääasiassa tämän vuoksi julkisten asiamiesten tehtäviä oli hoidettu sivutoimina. Julkisten asiamiesten tehtäviin ei myöskään uskottu olleen helppoa saada päteviä miehiä, varsinkin kun kauppapankkien lukumäärä koko ajan oli lisääntynyt. Mikäli päätoimiselle asiamiehelle maksettava palkkaus saataisiin riittäväksi, voitaisiin valvontatehtäviin kiinnittää pankkialan asiantuntija. Merkittävänä ei pidetty sitä vastaväitettä, että pankkitoimintaa harjoitettiin eri puolilla maata, koska asiamiehen tehtäviin *ei kuuluisi jokapäiväisen pankkitoiminnan seuraaminen.* Yksityispankkien tarkastamisen lisäksi päätoimisen asiamiehen tehtäviin kuuluisi *pankkitilaston laatiminen* yhdessä tilastollisen toimiston kanssa, *lausuntojen antaminen* pankin

---

[22] Km 1884: 8 s. 34. Pankkikontrollin lisäämisen vastustaminen näyttää kuitenkin olleen ristiriidassa käytännön tarpeiden kanssa. Niinpä julkisen asiamiehen vuoden 1866 pankkiasetukseen perustuvia toimivaltuuksia ei pidetty riittävinä. V. 1872 perustetun Pohjoismaisen Osakepankin yhtiöjärjestykseen sisällytettiin määräys, jonka mukaan julkinen asiamies oli kutsuttava pankin hallintoneuvoston toimesta vähintään kahdesti vuodessa pidettävään tarkastukseen. V. 1879 perustetun Wasa Aktiebankin yhtiöjärjestyksessä puolestaan määrättiin, että julkinen asiamies oli oikeutettu olemaan läsnä osakkeenomistajien valitsemien kahden tarkastajan vähintään kerran kuukaudessa toimittamassa tarkastuksessa. *Km* 1920: 9 s. 8.

perustamista koskevasta toimilupahakemuksesta sekä muistakin pankkitoimintaa koskevista asioista, jotka kuuluivat Senaatin toimialaan, ja myös *säästöpankkien toiminnan valvonta.* Pankkitoiminnan valvonta oli omiaan edistämään pankkitoiminnan vakaata kehittymistä. Varsin tietoisia oltiin myös niistä vaurioista, jotka yleinen *pankkikriisi aiheuttaisi pankkien luottamukselle.*[23]

Kansantaloudellisesti ehdotettu pankkilainsäädäntö muodosti kokonaisuuden elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten luomiseksi ja kehittämiseksi. Pankkilainsäädännön uudistamisella *pyrittiin turvaamaan* riittävät *rahoituslähteet* olemassaolleille ja perustettaville uusille teollisuusyrityksille. Lainapääoman saannin helpottaminen merkitsi myös tarvetta *lieventää vakuussäännöksiä* ja *pidentää laina-aikoja.* Viimeksi mainittu puolestaan näytti vaativan pankin *toimiluvan määräaikaisuudesta luopumista,* koska ei haluttu myöntää lainoja, jotka olisivat erääntyneet maksettavaksi vasta toimiluvan umpeenkulumisen jälkeen. Yritysten rahoituksen tehokas järjestäminen puolestaan edellytti *entistä useamman pankin perustamista,* minkä vuoksi katsottiin aiheelliseksi kumota pankin oman pääoman vähimmäismäärää koskeva säännös ja muuttaa toimiluvan myöntämiseen liittyvä harkinta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta laillisuusharkinnaksi.

Leo Mechelinin edellä viitattu lausuma saattaa kuvastaa yleisempäänkin suhtautumista pankkivalvontaan tuona aikana. Myös pankkitoiminnan valvonnan järjestämisellä ja harjoittamisella *tuli voida edistää yleistä pyrkimystä* luoton tarpeen tyydyttämiseksi ja rahaliikenteen monipuolistamiseksi. Keskitetysti valvontaa olisi harjoittanut päätoiminen asiamies. Asiamiehen viran perustamista koskeva malli oli epäilemättä saatu *Ruotsista,* jossa vastaava virka oli perustettu jo 1868. Suomessa päätoimisen pankkitarkastajan viran perustamista koskevaa ehdotusta ei kuitenkaan siinä määrin kuin Ruotsissa voitu perustella pankkien lukumäärän ja tästä aiheutuvan valvontatyön lisääntymisellä; olihan meillä 1880-luvun alussa vain kolme liikepankkia, kun taas Ruotsissa näitä pankkeja oli jo vuonna 1868 ollut 40 ja niillä yhteensä 115 konttoria.[24]

---

[23] Ibid. s. 44—48.

[24] *Brisman,* Affärsbanker, Utvecklingstiden s. 219 ja *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 59.

2.5.1.4. *Vuoden 1886 pankkilain keskeinen sisältö. Valvontasäännökset ja tulkintakiista*

Keisarillisen Majesteetin esityksessä säätyvaltiopäiville uudeksi pankkilaiksi oli *luovuttu* ehdottamasta *pankkien varustamista setelienanto-oikeudella.* Kantaa esityksessä perusteltiin lähinnä yleiseurooppalaisella kehityksellä ja yleisen edun turvaamisella.[25] Sen sijaan olennaiset muutosehdotukset kantarahaston vähimmäismäärän poistamisesta ja toimiluvan määräaikaisuudesta sisältyivät myös hallituksen pankkilakiesitykseen. Pääasiassa esitys myötäili komitean ehdotusta. Valvontasäännösten osalta uutta esityksessä sitä mietintöön verrattaessa oli säännös, jonka mukaan Senaatti antaisi julkiselle *asiamiehelle johtosäännön.*

Korpisaaren[26] mukaan »ei komitean ehdotus kuitenkaan tullut hyväksytyksi». Lausumalla kirjoittaja viittaa juuri komitean *pankkivalvontaa* koskeviin säännösehdotuksiin, joiden avulla pyrittiin tehostamaan valvontaa perustamalla päätoimisen julkisen asiamiehen virka. Korpisaaren lausumaa ei kuitenkaan voida pitää edellä mainittua johtosäännön antamista koskevaa lisäystä lukuunottamatta aivan tarkkana. Säännös asiamiehen asettamisesta näet otettiin *sellaisenaan säätyjen vastaukseen* ja sittemmin itse lakiin.

Huolimatta komitean tarkoituksesta lakiehdotus oli tältä osin kirjoitettu seuraavasti: »Vaarinpito siitä, että pankki asianmukaisesti täyttää voimassa olevat määräykset, kuuluu Senaatin Talousosastolle jota varten Senaatin asettaman julkisen asiamiehen»,[27] jolla oli *säännöksessä määritelty toimivalta,* piti toimia johtosäännössä määrätyllä tavalla. Käsitellessään keisarisuuriruhtinaan esitystä valvontasäännöksiksi pankkivaliokunta totesi, että valiokunnassa oli esitetty useita huomautuksia päätoimisen julkisen asiamiehen asettamista vastaan. Mutta, koska huomautus-

---

25 Ks. Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan Valtiosäädyille pankkiliikkeestä, jota jokin yhtiö harjoittaa (n:o 32) s. 4—7. Valtiopäivien Asiakirjat 1885: III. Esityksen mukaan setelienantoa käytettiin »pankkien hyödyksi, mutta mahdollisten kovain taloudellisten häiriöiden uhalla». Valtiopäiväkäsittelyssä vain porvarissääty puolsi setelienanto-oikeuden myöntämistä yksityispankeille.

26 *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 297.

27 Ks. *Km* 1884: 8 s. 23 ja pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 Hänen Keisarillisen Majesteettinsa armollisen esityksen johdosta Suomen Säädyille pankkiliikkeestä, jota jokin yhtiö harjoittaa. Vp 1885: III, V.M. Esit. n:o 32.

ten johdosta ei vaadittu hallituksen esityksen säännöksiä muutettavaksi, jäivät muistutukset huomiotta. Näin kävi luultavasti siksi, ettei valvontaa koskevan säännöksen, siitäkään huolimatta, että hallituksen esitykseen oli tehty tarkennus, jonka tuli osoittaa julkisen asiamiehen viran päätoimisuutta, *katsottu velvoittavan* asiamiehen tämän laatuisen *viran perustamiseen.*[28] Huolimatta siitä, että myöhemmin (v. 1896) asetetun komiteankin mukaan vuoden 1886 pankkilain valvontasäännösten tarkoitus *edellytti* päätoimisen asiamiehen *viran perustamista* ja sen täyttämistä, *säilytettiin* vuoden 1886 *pankkilain säätämisen jälkeenkin* verrattain tehottomana pidetty *usean julkisen asiamiehen* toimintaan perustuva *valvontajärjestelmä.*[29]

Vuoden 1886 pankkilakia (10. 5. 1886/13) sovellettiin pankkiyrityksiin, joiden tarkoituksena oli lainata varoja yleisöltä ottamalla vastaan talletuksia tai antamalla obligaatioita (1 §). Pankkiliikettä saattoi harjoittaa sekä avoin yhtiö että osakeyhtiö. Pankkitoiminnan *riskin rajoittamiseksi* kiellettiin pankeilta eräät elinkeinot. Toimiluvan pankkiliikkeen harjoittamiseen myönsi Senaatin Talousosasto *määräämättömäksi ajaksi* (3 §). *Toimilupa oli myönnettävä,* jos hakemus oli lainmukainen, eikä luvan epäämiseen muutoin ollut syytä. *Pankin kantarahaston,* josta ennen liiketoiminnan aloittamista piti neljännes olla maksettuna, *suuruus määrättiin yhtiöjärjestyksessä* (4 §). Pankeille asetettiin velvollisuus muodostaa erityinen vararahasto. Tähän rahastoon tuli vuosittain siirtää vähintään kymmenen prosenttia voitosta, kunnes vararahaston suuruus nousisi neljännekseen kantarahastosta. Lakiin sisältyi myös säännöksiä siitä, miten oli meneteltävä pankin varojen vähentyessä tappioiden johdosta. *Setelienanto-oikeutta ei* pankeille *annettu.* Sen sijaan senaatin talousosastolla oli valta hakemuksesta myöntää pankille oikeus laskea liikkeelle obligaatioita.

Pankkivalvonnan ylin johto kuului *senaatin talousosastolle.* Talousosaston tuli asettaa *julkinen asiamies,* joka ei saanut olla pankin osakas ja jonka tuli huolehtia valvonnan toimeenpanosta. Tässä tarkoituksessa julkisella asiamiehellä oli *oikeus olla läsnä pankin hallituksen kokouksessa* ja *yhtiökokouksessa* sekä *osallistua tilintarkastukseen.* Näissä tilaisuuksissa julkisella asiamiehellä oli *valta merkityttää* pidettäviin pöytäkir-

[28] Esitykseen oli lisätty ilmaus »erään», jonka tarkoituksena lienee ollut osoittaa, että päätoimisia asiamiehiä olisi vain yksi. Ks. esitys s. 9.

[29] *Km* 1896:7 s. 12.

joihin ne *huomautukset*, joihin saattoi olla syytä. Lisäksi asiamiehellä oli oikeus *tarkastaa* pankin kirjoja, kassoja ynnä laina- ja muita asiakirjoja sekä pankin pääkonttorissa että haarakonttoreissa (8 §).

Julkiselle asiamiehelle asetettiin *velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin* pankin *varojen vähentyessä* tappioiden kautta. Jos vähäisempää tappiota ei suoritettu säädetyssä ajassa osakkeiden toimesta kantarahaston täyteen määrään saakka, tuli julkisen asiamiehen hakea pankki suljettavaksi sekä ryhtyä toimenpiteisiin sen saattamiseksi selvitystilaan. Pankeille asetettiin sekä *ilmoitus-* että *ilmoituksen julkaisemisvelvollisuus.* Kuukausittain pankin tuli virallisissa sanomalehdissä julkaista summittainen ilmoitus pankin taloudellisesta asemasta edellisen kuukauden lopussa. Ilmoitus on laadittava *julkisen asiamiehen hyväksymän kaavan mukaisesti.* Kolmen kuukauden kuluessa tilivuoden päättymisestä oli julkaistava »vuositilinteko ja tilintarkastuskertomus, joista edellisen tulee olla tilinpäätökseen perustettu osoitus pankin varoista ja veloista tilivuoden lopulla sekä pankin voitto ja tappiolasku» (10 §).

Mikäli pankin todettiin jättäneen *noudattamatta pankkilain säännöksiä,* tuli Senaatin Talousosaston tutkia ja pankin hallitusta kuultuaan määrätä, millä tavoin *laiminlyönti on oikaistava* ja vakavan rikkomuksen ollessa kyseessä harkita, oliko pankin toimilupa peruutettava (16 §). Nimenomaisen säännöksen mukaan oli pankin *toimilupa peruutettava,* mikäli liiketoiminta aloitettiin ennenkuin vähintään neljännes pankin kantarahastosta oli maksettu. Laissa oli myös *rangaistussäännös,* jonka mukaan oli rangaistava pankin hallituksen jäsentä, haarakonttorin johtajaa tai sen toimikunnan jäsentä taikka muuta pankin palveluksessa olevaa henkilöä, jos nämä *tahallaan* antoivat *vääriä tietoja* pankin taloudellisesta asemasta julkaistavaksi virallisessa lehdessä. Rangaistavaksi oli myös säädetty edellä mainitun teon ilmaisemisen laiminlyöminen (17 §). Lisäksi lakiin sisältyi lausuma siitä, ettei valtiota saanut sekoittaa pankin liiketoimintaan tai muutoinkaan vaatia ylläpitämään pankkia. Tällaisena sekoittamisena ei kuitenkaan pidetty obligaatioiden ostoa (18 §).

Pankin valvontaa koskevat *säännökset muuttuivat* niitä edellisen lain vastaaviin säännöksiin verrattaessa *vain vähäisessä määrin.* Mikäli pankki sai luvan laskea liikkeelle obligaatioita, tuli sen tällaista liiketoimintaa varten perustaa alaosasto. Tällaisella alaosastolla piti olla erillinen kirjanpito, ja sen toimintaa oli julkisen asiamiehen toimesta valvottava. Muut valvontasäännösten muutokset olivat itse asiassa varsin vähäisiä. Mainittakoon, että kuukausittain sanomalehdissä julkaistavat tiedot oli kerättävä

kaavakkeille, jonka muodon ja sisällön *julkinen asiamies* vahvisti. Säännöstä oli ilmeisesti muutettu siksi, että *Senaatin Talousosasto,* jonka aikaisimman lain mukaan tuli kaavakkeet vahvistaa, lienee laiminlyönyt tämän tehtävän. Tulkinnallinen epäselvyys siitä, ulottuivatko julkisen asiamiehen toimivaltuudet myös pankin haarakonttoriin, poistettiin ottamalla lakiin tästä nimenomainen maininta. Kysymys päätoimisen asiamiehen asettamisesta muodosti pankkilain 8 §:ä koskevan *tulkintakiistan,* joka käytännössä ratkesi siten, *ettei virkaa* pankkilain säännöksistä huolimatta *perustettu.*

2.5.1.5. Ohjesääntö julkisille asiamiehille

Senaatin valtiovaraintoimituskunta asetti jo vuonna 1889 toimikunnan laatimaan ehdotuksen julkisen asiamiehen ohjesäännöksi. Senaatti vahvisti ohjesäännön vuonna 1891. Säännön tarkoituksena oli *yhdenmukaistaa ja tehostaa* pankkien julkisten *asiamiesten toimintaa.* Asiamiehen asetti edelleen Senaatti ja hänellä tuli olla *tarpeellinen pankkitoiminnan tuntemus.* Asiamiehen tuli valvoa, että pankille annettuja oikeusohjeita noudatettiin sekä muutoinkin seurata pankin toimintaa. Lisäksi julkisen asiamiehen tehtäviin kuului valvoa:

1) että pankki ei aloittanut liiketoimintaansa ennenkuin neljännes kantarahastosta oli maksettu,
2) että osakepääoma kokonaisuudessaan suoritettiin säädetyssä ajassa,
3) että pankin hallituksen kaikki jäsenet olivat Suomen kansalaisia,
4) että pankin rekisterikirjaa pidettiin yhtiöjärjestyksen määräysten mukaisesti,
5) että osakepääomaa ei lainvastaisesti vähennetty eikä pankin osakkeita käytetty myönnetyn luoton vakuutena,
6) että vararahastoa koskevia määräyksiä noudatettiin,
7) että pankki ei harjoittanut muuta liiketoimintaa kuin mihin se oli oikeutettu eikä antanut obligaatioita ilman lupaa,
8) että pankki ei antanut obligaatioita enempää kuin sallitun määrän,
9) että obligaatioiden lunastamiseksi asetettu vakuus pysytettiin laadultaan ja määrältään lainmukaisena ja
10) että pankki asianmukaisesti julkaisi tilailmoituksensa.

Asiamiehen oli kuukausittain lähetettävä vahvistetun kaavan mukainen selonteko pankin tilasta ja kerran vuodessa toukokuun aikana vuosi- ja tilintarkastuskertomus sekä asiamiehen oma kertomus pankin tilasta edellisen tilikauden aikana. Kertomukseen tuli sisällyttää asiamiehen *havainnot pankin toiminnasta*, tiedot pankin hallussa olevien obligaatioiden, sen saatavien ja ulkomaisten velkojen arvoista. Senaatin Talousosasto määrättiin valmistamaan tilailmoituksissa käytettävä kaavake, vaikkei tämä tehtävä enää lain mukaan olisi sille kuulunut. Tästäkään huolimatta pankit eivät antaneet tilailmoituksiaan kaavakkeessa edellytetyllä tavalla, joten tilailmoitusten muodon määräämisellä tavoiteltua yhdenmukaisuutta ei nytkään saavutettu.[25]

Tarkasteltaessa asiamiehille annetun ohjesäännön sisältöä voidaan todeta, että mikäli ohjesäännön antaminen oli tarkoitettu myönnytykseksi tehokkaampaa valvontaa vaativille, se jäi vain näennäiseksi. Lainvalmisteluasiakirjoissa on ohjesäännön oikeudellista merkitystä luonnehdittu seuraavasti: »Maaliskuun 4 p:nä 1891 vahvisti Senaatti julkisille asiamiehille johtosäännön, joka kuitenkaan ei sisältänyt varsinaisesti mitään muuta kuin sen mitä pankkiasetuksissa on säädetty julkisten asiamiesten velvollisuuksista ja oikeuksista.»[26]

2.5.2. Toinen yritys

2.5.2.1. Teollinen nousukausi vuosina 1893—1899

Vielä 1890-luvun alussa vallitsi Keski-Euroopassa taloudellinen laskusuhdanne. Suomessa laskusuhdanteen on katsottu päättyneen vasta vuonna 1893. Ajanjaksolla 1890—1892 viennin kokonaisarvo oli keskimäärin 100 miljoonaa markkaa vuodessa. Vuoteen 1900 mennessä *viennin määrä oli* edellä mainittuun tasoon verrattuna *kaksinkertaistunut.*[27]

---

[25] *Salonen*, Tallettajain edunsuoja pankkilainsäädännössä s. 233. Käytännössä pankkien velvollisuus julkaista sanomalehdissä vuositilinsä yleensä järjestettiin siten, että painettu vuosikertomus jaettiin virallisen lehden mukana. Ks. myös *Km* 1920:9 s. 9 alav. 1.

[26] *Km* 1920:9 s. 11.

[27] *Pihkala, Erkki*, Suomen ulkomaankauppa v. 1860—1917 s. 42. Ks. myös *Törnqvist—Ryönänkoski*, Teollisuusajan suhdannevaihtelut s. 226—227.

Ajanjaksolle 1893—1899 sattunut erittäin *voimakas noususuhdanne* aiheutui etupäässä sahatavaran, puumassan ja paperin kovasta kysynnästä maailmanmarkkinoilla, tuotteiden hintatason paranemisesta sekä näiden hyödykkeiden tuotantokapasiteetin nopeasta lisääntymisestä ja kotimarkkinateollisuuden ripeästä kehittymisestä. Perustan 1890-luvun jälkipuoliskon voimakkaalle kehittymiselle loi vallinnut *rahan runsaus*, joka suurelta osalta johtui edullisesti kehittyneestä viennistä. Vuosina 1896—1898 perustettiin 228 uutta osakeyhtiötä, joiden yhteinen osakepääoma nousi 70,3 miljoonaan markkaan. Myös *ulkomailta hankittiin pääomia* etenkin obligaatiolainojen muodossa. Pankkitalletusten yhteismäärä kasvoi vuodesta 1893 vuoteen 1900 mennessä noin 138 prosenttia. Noususuhdanne heijastui liikepankkien toiminnassa *omien pääomien korottamisena* ja entistä *korkeamman osingon suorittamisena.*[28]

Vallinneen nousukauden aikana perustettiin neljä uutta liikepankkia: v. 1896 Turun Osakepankki, v. 1897 Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki, v. 1898 Tampereen Osakepankki ja v. 1899 Uudenkaarlepyyn Osakepankki. Pankkitoiminnan laajeneminen ja liikepankkien *ottolainauksen nopea kasvu* mahdollistivat kaupan ja teollisuuden entistä voimaperäisemmän taloudellisen tukemisen. Liikkeellä olleen rahan runsautta kuvaa se, että vuonna 1895 liikepankkien ottolainauskorko laskettiin 4 prosenttiin. Pankkien on väitetty jopa kieltäytyneen ottamasta talletuksia vastaan, koska kaikkea tarjolla ollutta rahaa ei olisi kyetty sijoittamaan.[29]

2.5.2.2. *Keskitetty valvontajärjestelmä sisällytetään vuoden 1895 säästöpankkilakiin*

Maassamme oli 1890-luvun alussa 136 säästöpankkia, joista 30 kaupungeissa ja 106 maaseudulla.[30] Nämä pankit toimivat ilman erityistä lakia

---

[28] *Åhman*, Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 54—97.

[29] *Korpisaari*, Suomen Pankit s. 160—165.

[30] Suomen ensimmäinen säästöpankki perustettiin Turkuun vuonna 1823. Pankin tarkoituksena oli estää vähävaraisia joutumasta taloudellisesti tukalaan asemaan. Turun Säästöpankin sääntöihin sisältyikin pankin tallettajia koskeva rajoitus. Säätyläisillä ja varakkailla henkilöillä ei ollut oikeutta tallettaa varojaan pankkiin. Säästöpankkien perustaminen ei myöskään vuoteen 1849 saakka

pelkästään sääntöjensä ohjaamina. Vuoden 1895 säästöpankkilaki [31] (19. 6. 1895/27), joka säädettiin ja tuli voimaan taloudellisen noususuhdanteen vallitessa, pohjautui pitkälti *Ruotsin* vastaavaan *lakiin* vuodelta 1892.[32] Edellä mainittu ei kuitenkaan koskenut lakia kokonaisuudessaan. Lakiin sisällytetyt *valvontasäännökset* olivat peräisin *Tanskan* vuoden 1880 *säästöpankkilaista.*[33] Tästä on nimenomainen maininta ensimmäistä säästöpankkilakiamme valmistelleen komitean mietinnössä: »Komitea on asiata miettiessään tullut siihen vakuutukseen, että täysin luotettavaa, johdonmukaista ja asiantaitavaa säästöpankkien hoidon silmälläpitoa ei voida saada aikaan muuten kuin, että ne laitokset asetetaan erityisen tarkastuksen alaiseksi, niinkuin ne ovat Tanskassa.»[34]

Ruotsin säästöpankkien valvontajärjestelmä, jonka mukaisesti kontrollitoimen ylläpitäminen kuului maaherroille, nimenomaisesti hylättiin epätarkoituksenmukaisena: »Että säästöpankkien katsonta täällä, niinkuin Ruotsissa, annettaisiin läänien hallitusmiesten, kuvernöörien, toimeksi, sitä ei ainakaan komitea voi puolustaa. Erityinen tarkastaja, on komitealla myös ollut silmämääränä, että tämän virkamiehen tehtävänä pitäisi, paitsi varsinaista tarkastelua, olla se, että hän *neuvoisi* ja *opastaisi* säästö-

---

edellyttänyt viranomaisen lupaa eikä sääntöjen vahvistamista. Vuonna 1849 annettiin lähinnä sisäpoliittisista syistä julistus, joka edellytti yhteisöjen hakevan ennen vuoden loppua luvan toiminnalleen uhalla että ne muutoin lakkautettiin. Niinpä säästöpankkien perustaminen saatettiin senaatin talousosaston myöntämän luvan varaiseksi. Talousosaston tuli myös vahvistaa säästöpankkien säännöt, ja säästöpankkien *valvonta uskottiin maaherroille.* Käytännössä tämä merkitsi sitä, että säästöpankeista vuosittain toimitettiin maaherroille kertomukset pankkien toiminnasta. Säästöpankkien valvonta oli Suomen suuriruhtinaskunnassa pankkien toiminnan alkuaikoina varsin muodollista, eikä sillä ollut suurtakaan vaikutusta pankkien toimintaan. Vuodesta 1887 lukien siirrettiin säästöpankkien sääntöjen hyväksyminen senaatin talousosastolta maaherroille. *Urbans* s. 80—116.

31 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus säästöpankeista.

32 Lain yhdennäköisyydestä esikuvaansa toteaa Colliander seuraavaa: »Av sparbankdsförordningens 31 paragrafer ha icke mindre än 21 antingen helt och hållet eller delvis samma ordalydelse som den rikssvenska sparbankslagen.» *Colliander,* Sparbanklagstiftningens utveckling. Ekon. Samf. Tidskrift s. 80.

33 Lov om Spare- och Laanekasser on Collianderin mukaan laki, josta säästöpankkilain valvontasäännökset pääosiltaan ovat peräisin. *Colliander,* Sparbanklagstiftningens utveckling. Ekon. Samf. Tidskrift s. 82 ja 83.

34 *Km* 1893: 6 s. 28.

pankkien hallinnonpitäjiä ja siten edistäisi pankkien edelleen kehittymistä ja varttumista» (kurs. kirj.).[35] Neuvonnan ja opastamisen ohella säästöpankkien valvonnan järjestämisen tarkoituksena lienee kuitenkin ollut sekä *turvata tallettajien saamiset* näiltä pankeilta että *taata* edellä tarkoitettujen *rahalaitosten vakaa toiminta.*[36]

Säästöpankkilaki tuli voimaan vuoden 1896 alusta lukien. Laissa määriteltiin säästöpankki rahalaitokseksi, jolla on oikeus ottaa talletuksia yleisöltä, joten säästöpankkien asiakaskuntaa ei enää tuolloin oikeudellisesti rajoitettu. Säästöpankkitoiminnan valvonta uskottiin *päätoimiselle tarkastajalle,* jonka Senaatin Talousosasto valitsi ja jolle se vahvisti johtosäännön (8. 10. 1895/31).[37] Hallinnollisesti tarkastaja määrättiin valtiovaraintoimituskunnan alaiseksi.

Säästöpankkitarkastajan tehtäviä ja *toimivaltaa* koskevat oikeusohjeet sisältyivät sekä säästöpankkilakiin että talousosaston antamaan ohjesääntöön. Tämän kontrollointa harjoittavan virkamiehen toimivalta käsitti sekä *tarkastusoikeuden* että *oikeuden saada tietoja* säästöpankkien toiminnasta. Pankin hallitus oli velvollinen ensinnä mainittua toimivaltuutta käytettäessä antamaan tarkastajan nähtäväksi hänen virkatehtävänsä suorittamista varten pankin tilikirjat, pöytäkirjat, kassan ja arvopaperit (22 §).

Mikäli isännät tai hallitus olivat tehneet päätöksen, joka ilmeisesti oli vastoin lakia tai voimassa olleita sääntöjä taikka joka muutoin havaittiin säästöpankin turvallisuudelle vaaralliseksi tai tallettajien oikeutta loukkaavaksi, sai maaherra tarkastajan ilmoituksesta *kieltää päätöksen täytäntöönpanon* tai *vaatia* »asian» *oikaisemista* sekä *täyttämään* sen, mihin pankki lain tai sääntöjensä mukaan oli velvollinen ryhtymään tai harkittiin tallettajien oikeuksien turvaamiseksi tarpeelliseksi määrätä. Viimeksi mainitussa tapauksessa maaherralla oli pankin kustannuksella *valta teettää laiminlyöty toimi,* jos sitä olosuhteet vaativat (22 §).

---

35 loc. cit.

36 *Km* 1893: 6 s. 8 ja 21.

37 Ensimmäiseksi tarkastajaksi määrättiin v. 1895 filosofian maisteri *Georg Leinberg.* Vuosina 1896 ja 1897 hän tarkasti kaikkiaan 162 säästöpankkia l. miltei kaikki tuolloin toimineet säästöpankit ja käytti mainittuna ajanjaksona tarkastuksiin yli 300 matkapäivää. Saavutusta voitaneen pitää varsin kunnioitettavana erityisesti siksi, että puutteellisten liikenneyhteyksien vuoksi matkustaminen oli tuolloin melkoisen vaivalloista. *Urbans* s. 227 ja 228.

Määräystensä ja kieltojensa tehosteeksi maaherralla oli oikeus *asettaa* ja *tuomita uhkasakkoja* (32 §). Mikäli lain säännöksistä tai pankin säännöistä poiketttiin olennaisesti eikä poikkeamista muistutuksen jälkeen määräajassa oikaistu, oli maaherralla *oikeus kieltää pankkia jatkamasta toimintaansa* (22 §). Edellä mainitusta maaherran päätöksestä *voitiin hakea muutosta* Senaatin Talousosastolta, mutta päätös jäi voimaan, mikäli talousosasto ei toisin määrännyt (33 §).

Laillisuusvalvontaa harjoittaessaan säästöpankkitarkastajan tuli ohjesäännön mukaan erityisesti pyrkiä vakuuttautumaan, että liiketoiminnan laadusta ja *kassavarannon laajuudesta* annettuja oikeusohjeita noudatettiin. *Maksuvalmiutensa turvaamiseksi* pankki oli velvollinen säilyttämään määräosan talletuksistaan helposti rahaksi muutettavina varoina. Myös kirjanpidon ja velka- ynnä muiden asiakirjojen laadinnan kohtuullisesta tasosta huolehtiminen lienee aiheuttanut tarkastajalle paljon työtä. Tarkastajan tehtäviin näet johtosäännön 1 §:n mukaan kuului valvoa, että säästöpankkien liiketapahtumat kirjattiin huolellisesti. Niinikään kontrollitehtäviin kuului siitä huolehtiminen, että säästöpankit antoivat toimintaraporttinsa ajoissa. Kunkin säästöpankin oli vuosittain toimitettava tarkastajalle tilintarkastuskertomus. Muina virkatehtävinään tarkastajan tuli muun muassa *antaa lausuntoja* perustettavien säästöpankkien säännöistä ja *laatia* Senaatin Talousosastolle vuosittain *yleiskatsaus säästöpankkien tilasta* ja selostus virkatoimistaan edellisen kalenterivuoden aikana.

Miksi säästöpankit ajan liberalistisen hengen huomioon ottaen asetettiin tiukkaan valvontaan huolimatta siitä, ettei samantapaisen valvonnan ollut katsottu soveltuneen liikepankeille? Varmaa vastausta asetettuun kysymykseen ei voitane antaa. Ainakin jossain määrin puolustettavissa olevan selitysperusteen saattaisi muodostaa *säästöpankkien erityisluonne* ja *niiden perinteet.* Säästöpankit, toisin kuin liikepankit, koettiin pääasiassa vähävaraisen kansanosan rahalaitoksiksi, joiden toiminnan lähtökohtana oli ollut alunperin hyväntekeväiseksi koettu tarkoitus tarjota vähävaraisille mahdollisuus tallettaa säästönsä varmalla tavalla ja saada näille talletuksille korko. Vuoden 1895 säästöpankkilakia valmistellut komitea perusteli säästöpankkien valvonnan järjestämistä juuri *tällä näkökohdalla.* Komitea näet katsoi säästöpankkien valvonnan tarpeelliseksi »säästöönpanijain oikeuden turvaamiseksi, kun näillä, jotka suurelta osalta ovat vähävaraisia, useinkaan ei ole tilaisuutta eikä kykyä arvostella

onko jonkin säästöpankin hoito semmoinen, että he huoletta voivat sen laitoksen haltuun uskoa säästönsä.»[38]

Siitä, missä määrin valvonnan järjestämiseen vaikutti liikepankkien tai säästöpankkien odotettavissa tai olemassa oleva *kilpailu,* voidaan vain spekuloida. Sitävastoin seikkana, jota voitaneen pitää perusteena valvonnan järjestämiselle, on mainittava pankkien välinen *taloudellinen etuyhteys.* Säästöpankeilta, jotka kuten liikepankitkin keräsivät talletuksia yleisöltä, lienee edellytetty liiketoimissaan riittävää *luotettavuutta.* Häiriöt säästöpankkien toiminnassa olisivat saattaneet heijastua kaikkien rahalaitosten nauttimaan luottamukseen ja olisivat siten voineet vaikuttaa alentavasti myös liikepankkien ottolainaukseen. Tällä seikalla lienee ollut todellista merkitystä jo siksikin, etteivät liikepankit enää voineet toiminnassaan nojata setelienantoon, koska se oli niiltä lopullisesti kielletty vuonna 1892.[39]

2.5.2.3. Väärinkäytökset Helsingin Kansanpankissa ja niiden vaikutus

Jo perustamisestaan lähtien (vuodesta 1889) Helsingin Kansanpankki poikkesi eräiltä osin muista liikepankeista. Pankin osakepääoma oli ainoastaan 300 000 markkaa. Pankilla ei ollut lainkaan hallintoneuvostoa. Sen *tehtävät oli* pankin *yhtiöjärjestyksessä annettu* pankin *johtokunnalle,* johon kuului pankin toimitusjohtaja, ns. diskonttokomitean jäsenet ja eräitä muita jäseniä. Diskonttokomitea, jonka tehtävänä oli lähinnä avustaa toimitusjohtajaa luotonannossa, kokoontui päivittäin. Pankin hallituksen ja toimitusjohtajan *toiminnan sisäinen valvonta rajoittui vuotuisiin tilintarkastuksiin.* Valvonnan puutteellisuus oli omiaan lisäämään väärinkäytösmahdollisuuksia. Jo pankin toiminnan alkuaikoina pankin toimitusjohtaja oli ryhtynyt keinottelemaan pankin varoilla.[40] Ruplan kurs-

---

38 *Km* 1893: 6 s. 9.

39 Vuoden 1886 pankkilain säätämisen jälkeen ei uusia lupia omien setelien antamiseen enää voitu myöntää. Kun Suomen-Yhdys-Pankin toimilupa, joka oli käsittänyt oikeuden omien setelien antamiseen, meni v. 1892 umpeen, ei yhdelläkään liikepankilla ollut kyseistä oikeutta. *Granfelt,* Förenings-Banken i Finland s. 89—90 ja *Pipping,* Privatbankernas sedelutgivningsrätt i Finland, Ekon. Samf. Tidskrift 1927 s. 71.

40 Aakun mukaan pankin johtokunta oli nimenomaisesti kieltänyt valuuttojen spekulatiivisen vaihdannan. *Aaku,* Suomen liikepankit s. 64.

si vaihteli tuolloin suuresti, mikä oli aikaansaanut valuuttakeinottelua. Dresdenin pankin kirjeenvaihtajan avulla toimitusjohtaja hankki 100 000 ruplaa ja myöhemmin myi ruplat voitollisesti.[41]

Jatkossa eivät vastaavanlaiset liiketoimet onnistuneet yhtä hyvin, vaan pankki kärsi niiden johdosta tappioita. Pankin olisi *oman pääomansa pienuuden vuoksi* luotonannossa tullut noudattaa äärimmäistä varovaisuutta. Näin ei kuitenkaan menetelty. Pankin oli jo toisena toimintavuotenaan poistettava luottotappioina 24.090 markkaa. Pankki kärsi taloudellisia tappioita myös vuonna 1892. Vuonna 1893 pankin *toimitusjohtaja anasti pankin kassan* ja koetti poistua maasta. Jälkeenpäin suoritetussa taloudellisessa selvityksessä ilmeni, että kassan anastuksesta pankille koitui huomattava taloudellinen menetys.[42] Tieto pankin johdossa tapahtuneista väärinkäytöksistä näyttää heikentäneen pankin ottolainausta. Edeltäneeseen tasoon verrattuna *talletukset vähenivät noin puoleen* aikaisemmasta määrästään. Väärinkäytösten ja keinottelutoimien johdosta pankki oli menettänyt vararahastonsa ja osan osakepääomastaan. Osa menetetystä pääomasta täydennettiin ja pankki jatkoi toimintaansa. Tallettajat eivät, toisin kuin pankin osakkaat, kärsineet taloudellista haittaa tapauksen johdosta. Pankin johto vaihdettiin ja yhtiöjärjestystä muutettiin siten, että pankkiin oli asetettava hallintoneuvosto valvomaan pankin johdon toimintaa.[43]

Kansanpankissa sattuneiden väärinkäytösten ja ilmeisesti myös sen johdosta, ettei pankkiin asetettu julkinen asiamies ollut kyennyt niitä ehkäisemään, asetettiin vuonna 1896 komitea tutkimaan valvonnan kehittämismahdollisuuksia. Komitea sai tehtäväkseen vuoden 1886 pankkilain tarkastamisen. Tässä tarkoituksessa sen tuli laatia ehdotus pankkitarkastajan, pankkitarkastajan apulaisen ja julkisen asiamiehen johto-

---

41 *Korpisaari,* Suomen pankit s. 130.

42 Aaku on laskenut pankin tappioiksi 29 073 markkaa, kun taas Korpisaari esittää niiden suuruudeksi 40.080 markkaa. *Aaku,* Suomen liikepankit s. 64 ja *Korpisaari,* Suomen pankit s. 130.

43 Pankille nimitettiin kuusijäseninen hallintoneuvosto. Pankin johtokunnan muodosti toimitusjohtaja ja kaksi pankinjohtajaa. Pankin uudelleenjärjestelyissä sen toimitusjohtajaksi valittiin *Emil Schybergson.* Vuonna 1896 pankki Schybergsonin johdolla muodostettiin uudelleen siten, että sen tilalle perustettiin Privatbanken i Helsingfors Aktiebolaget -niminen liikepankki. Pankin, jonka osakepääomaksi kerättiin kaksi miljoonaa markkaa, perustamiseen myötävaikutti mm. Stockholms Enskilda Bankin toimitusjohtaja K. A. Wallenberg. *Aaku,* Suomen liikepankit s. 65 ja *Korpisaari,* Raha ja pankit s. 336.

toimeksianto edellytti valvonnan kehittämistä siten, että päävastuu käytännön pankkitarkastuksesta tulisi *päätoimiselle pankkitarkastajalle* ja hänen apulaiselleen. Valvonnan perusteita tarkastellessaan komitea huosäännöksi sekä ehdotus pankkitarkastuksen vuosirahaohjesäännöksi.[44] Jo mautti, että valvonnan tavoitteena oleva yleinen etu on hyvin sovitettavissa pyrkimykseen turvata yksityisen tallettajan intressit. Komitean mukaan »pankeilla itselläänkin on hyvinkin suuri etu siitä luottamuksesta, jonka niiden tietysti täytyy herättää kauppatuttavissa, kun nämä tietävät, että on olemassa laissa määrätty pankkiliikettä koskeva järjestys ja tarkastus.»[45] Lisäksi pohdittiin kysymystä kantarahaston suuruutta koskevan säännöksen muuttamisesta, mutta lopulta säännöksen katsottiin voivan jäädä ennalleen.[46]

Valvonnan[47] tehostamista selvitettiin laajasti. Niinikään *ei nähty tarpeelliseksi laajentaa valvontaa suorittavien toimivaltuuksia* eikä puuttua valvonnan toimittamistapaan. Epäkohtana vallinneessa valvontajärjestelmässä pidettiin asiamiesten toiminnan koordinoimattomuutta, julkisten asiamiesten toimien tilapäisyyttä ja osapäivätoimista luonnetta sekä niiden hoitamisesta suoritettujen palkkioiden vähäisyyttä, mikä oli omiaan ehkäisemään riittävän asiantuntemuksen omaavien hakeutumisen näihin toimiin. Valvonnan tehostamista perusteltiin erityisesti *pankkiolojen* nopealla *kehittymisellä. Pankkien lukumäärä oli* jatkuvasti *lisääntynyt,* niiden pääomat kasvaneet ja toimintamuodot monipuolistuneet. Valvonta ehdotettiin järjestettäväksi siten, että päätoiminen pankkitarkastaja ja hänen apulaisensa hoitaisivat pankkien yleistä valvontaa, johon kuuluisi (kaavojen mukaisten) ilmoitusten ja taseiden, pankin kirjanpidon ja vakuuskirjojen *tarkastaminen* sekä *kassan laskeminen* ja *vuositilintarkastuksiin osallistuminen.*[48] *Erityiseen tarkastukseen* olisi

---

44 Ks. Km 1896:7 s. 2.

45 Ks. Km 1896:7 s. 4.

46 Ks. Km 1896:7 s. 5 ja 19.

47 Komitea käyttää valvonnasta ilmaisua pankkitarkastelu, jota voidaan pitää jossain määrin harhaanjohtavana, koska se viittaa yksittäisen tarkastuksen toimittamiseen.

48 Valvonta ei komitean mukaan kuitenkaan saisi vaikuttaa häiritsevästi itse pankkitoiminnan harjoittamiseen. Tämän vuoksi olisi tarpeen, että pankkitarkastaja ja hänen apulaisensa tuntisivat pankkitoimintaa siinä määrin, että kykenisivät erottamaan tallettajan edut pankin liikesalaisuuksista eivätkä puuttuisi jokapäiväiseen liiketoimintaan.

ryhdyttävä jos edellä mainittuja yleiseen valvontaan kuuluvia tehtäviä suoritettaessa havaittiin siihen olevan aihetta. Lisäksi kuhunkin obligaatioita antavaan pankkiin tuli asettaa julkinen asiamies hoitamaan hypoteekkikassan vakuuksia.[49]

Komiteamietintöön sisältyi *Th. Wegeliuksen*[50] eriävä mielipide. Tässä Wegelius esitti, että pankkien tulisi edelleen saada harjoittaa osakekauppaa, komitean enemmistö kun oli pankin toiminnan kannalta katsonut osakekaupan rajoittamisen tarpeelliseksi. *Valvonnan keskittämiseen eriävässä mielipiteessä suhtauduttiin kielteisesti.* Kielteistä kantaa perusteltiin siten, ettei päätoimiselle pankkitarkastajalle riittäisi työtä koko vuodeksi. Wegeliuksen mukaan missään muussa maassa ei valvottu pelkkää ottolainaustoimintaa harjoittavia talletuspankkeja. Ruotsissa, jonka valvontajärjestelmää komitea oli käyttänyt ehdotuksensa perustana, useimmilla pankeilla oli *oikeus antaa seteleitä.* Lisäksi pankkeja Ruotsissa oli monin verroin enemmän kuin Suomessa. Komitean ehdottamia valvonnan tehostamissäännöksiä olisi Wegeliuksen mukaan kuitenkin voitu soveltaa erikseen kunkin pankin julkisen asiamiehen toimintaan. Niinikään Wegeliuksen mielestä julkiset asiamiehet tulisi velvoittaa osallistumaan pankin vuositilintarkastukseen.[51]

Keisarisuuriruhtinaan esitys vuoden 1886 pankkilain muuttamiseksi noudatti pääasiallisesti komitean ehdotusta. Esityksen perusteluihin sisältyi myös selvitys valvontajärjestelmän olennaisimmasta muutoksesta. Valvonta on »tähän asti lähinnä ollut erittäin joka pankkia varten määrätyn julkisen asiamiehen toimena. Koska tällä tapaa ei kuitenkaan ole voitu saattaa pankkeja minkään yhtenäisen ja järjestelmällisen tarkastelun

---

[49] Km 1896:7 s. 11—17.

[50] *Karl Theodor Alexander Wegelius* (s. 7. 3. 1850) oli sekä laki- että pankkimies. Hän toimi Yhdyspankin johtokunnan jäsenenä ja apulaistoimitusjohtajana vv. 1888—98. Wegelius kutsuttiin v. 1898 Suomen Pankin pääjohtajaksi ja v. 1906 senaatin valtionvaraintoimituskunnan päälliköksi. Tältä paikalta hän erosi v. 1908, minkä jälkeen hän taas v. 1908—1919 toimi Yhdyspankin johtokunnan jäsenenä. Pankin hallintoneuvoston jäsen Wegelius oli vv. 1919—1932 eli kuolemaansa saakka. Porvarissäädyn sihteerinä Wegelius toimi jo 1870-luvulla ja oli sittemmin valtiopäivillä säädyn edustajana. Vuonna 1880 Wegelius allekirjoitti liberaalisen puolueen ohjelman. Myöhemmin hän kuului ruotsalaiseen puolueeseen. Wegeliuksen taloudellista asiantuntemusta käytettiin hyväksi useiden komiteoiden työssä. Ks. *Heikinheimo,* Suomen elämäkerrasto s. 813.

[51] Km 1896:7 s. 43—46.

alaiseksi, lienee sopivinta että ylempänä mainittu valvonta uskotaan kaikkia yksityispankkeja varten määrätylle yhteiselle tarkastelijalle.»[52]

Esitys kohtasi valvontaa koskevalta päälinjaltaan säätyvaltiopäivillä kuitenkin tiukkaa vastustusta. Se, että kysymys pankkivalvonnan uudelleenjärjestämisestä muodostui kiistakysymykseksi, heijastuu esitystä pankkivaliokuntaan lähetettäessä käydystä keskustelusta. Kritiikkiä esitykseen kohdistettiin sekä aatelistossa että porvarissäädyssä. Viimeksi mainitun säädyn kokouksessa valtiopäivämies *Heikel,* Wegeliuksen nimeltä mainiten, viittasi niihin näkökohtiin, jotka tämä säädyn edustaja oli komitean mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessä esittänyt.

Heikel arvioi vallitsevan valvontajärjestelmän tyydyttäväksi ja vastusti valvonnan keskittämistä päätoimiselle pankkitarkastajalle. Kantaansa hän perusteli seuraavasti: »Man må hafva ett publik ombud vid en bank, men inspektion af en bank i den bemärkelse detta ord vanligen fattas är alldeles icke af behovet påkallad och bör icke förekomma».[53] Heikel yhtyi *Schybergsonin*[54] samassa yhteydessä esittämään käsitykseen siitä, että yksi, pankkien yhteinen tarkastaja *saattoi ilmaista* toimessaan saamia tietoja ja *pankkien liikesalaisuuksia* tavalla, joka aiheuttaisi pankeille haittaa.[55]

Schybergson ei kuitenkaan ollut viitannut pelkästään mahdollisuuteen, että pankkitarkastaja ilmaisisi pankkien liiketoimintaa koskevia tietoja, vaan myös pankkitarkastajalta edellytettävään *puolueettomuuteen* seuraavasti yleisemminkin: »Sedan man nu har börjat göra politik även i

---

[52] vp 1897 I, Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan Valtiosäädyille siitä, että muutamat §§ 10 pnä Toukokuuta 1886 annetussa armollisessa asetuksessa pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, muutettaisiin toisin kuuluviksi s. 2.

[53] Borgarestånd. Protokoll vid Landtdagen vid 1897 I s. 49.

[54] *Emil Schybergson* oli aikanaan tunnettu pankkimies ja poliitikko. Koulutukseltaan hän oli lakimies. Schybergson toimi Suomen Pankissa vv. 1880—1890. V. 1896 hänet nimitettiin Privatbankenin toimitusjohtajaksi ja v. 1906 Suomen Hypoteekkiyhdistyksen toimitusjohtajaksi. Hän oli porvarissäädyn edustajana useilla valtiopäivillä v:sta 1885 ja edustajana yksikamarisessa eduskunnassa vv. 1907—20. Jo säätyvaltiopäivien aikana Schybergson toimi useaan otteeseen pankkivaliokunnan puheenjohtajana. Schybergson oli Suomen Pankin pankkivaltuusmiehenä vv. 1917—1920. Hän kuului ruotsalaiseen puolueeseen ja oli perustuslaillisen kantansa vuoksi karkotettuna Novgorodissa v. 1904 noin puolen vuoden ajan. Ks. *Heikinheimo,* Suomen elämäkerrasto s. 673.

[55] Borgarestånd. Protokoll vid Ladtdagen vid 1897 I s. 49 ja 50.

affärer, är det nämligen en betänklig sak att låta samma person få in blick i flere bankers operationer samtidigt».[56]

Asiaa pankkivaliokunnassa käsiteltäessä erityisesti porvarissäädyn edustajat kiinnittivät huomiota vaatimukseen pankkitarkastajan vaitiolosta ja huomauttivat, että erityisiä ongelmia aiheutuisi pankkitarkastajan *siirtymisestä* virastaan jonkin *pankin palvelukseen.* Todennäköistä edustajien mielestä olisi, että pankkitarkastajalle tarjottaisiin pankin palveluksessa palkkaetuja, jotka olisivat paremmat kuin pankkitarkastajan virassa. Näin ollen olisi mahdollista, että jokin pankeista saisi palvelukseensa henkilön, joka tuntisi kaikkien pankkien liikesalaisuudet ja käyttäisi tietojaan pankkien keskinäisessä *kilpailussa.*[57]

Pankkivaliokunnassa myös *aatelisto vastusti* valvonnan keskittämistä päätoimiselle pankkitarkastajalle. Sen sijaan pappissääty ja talonpoikaisto olisivat valiokunnassa esityksen olennaisilta osiltaan hyväksyneet. Näin ollen pankkivaliokunnan kannaksi jäi mielipide, jonka mukaan pankkitoiminnan valvontaa *ei tule keskittää* yhdelle päätoimiselle pankkitarkastajalle, vaan sivutoimisten julkisten asiamiesten tarkastustoimintaan perustuva järjestelmä tulee säilyttää ennallaan.[58]

Käsiteltäessä pankkivaliokunnan mietintöä lausuivat aateliston ja porvariston edustajat kriittisiä käsityksiä keskitetystä valvontajärjestelmästä. *Norrmén*[59] ensinnä mainitussa säädyssä totesi, ettei pidä ummistaa silmiä siltä puoluepoliittiselta kehitykseltä, joka yhteiskunnassa oli yhä enenevässä määrin alkanut näkyä. Näistä ilmiöistä Norrmén Kansallis-Osake-Pankin perustamiseen ja toimintaan viitaten lausui seuraavaa:

> »Vi hafva bevittnat uppkomsten af sådana abnorma företeelser, som till exempel en 'Kansallismielisten kauppa-yhtiö'. Det hör heller icke sällsyntheten, att man i landsortens tidningspress får läsa braskande reklamartiklar, deri allmänheten på det mest hänsynslösa sätt uppmanas att gynna en viss bank framför alla öfriga för att sålunda kantänka befrämja den nationella saken. Hvilken garanti finnes nu för att bankinspektören skall under sådana omständig-

56 e. av. m.t. s. 47 ja 48.

57 Pankkivaliokunnan mietintö N:o 1 Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen johdosta, että muutamat §§ 10 pnä Toukokuuta 1886 annetussa armollisessa asetuksessa pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa muutettaisiin toisin kuuluviksi. vp 1897 I s. 11—23.

58 vp 1897 I Pankkivaliokunnan mietintö N:o 1 s. 2—43.

heter intaga en fullkomligt opartisk ställning i förhållandet till de skilda bankerna?»[60]

Norrmén ei kuitenkaan pelkästään pohtinut pankkitarkastuksen puolueettomuutta vaan totesi *valtion puuttumisen yksityiseen elinkeinotoimintaan lisääntyneen,* mistä hänen mukaansa saattaisi johtua, että pankkitarkastaja tuntisi kiusausta puuttua pankkitoimintaan suuremmassa määrin kuin lakia muutettaessa tarkoitetaankaan.[61] Samaa asiaa käsitteli *Stenroth* vastatessaan porvarissäädyssä Heikelin puheenvuoroon. Stenrothin mukaan on ollut asiatonta väittää, »että suomalaiselta puolelta vaaditaan vapauden supistamista, se tahtoo sanoa tehtäisiin tästä fakkikysymyksestä puoluekysymys.»[62]

Porvarissäädyssä Stenroth teki ehdotuksen, jonka mukaan *asia olisi tullut palauttaa takaisin pankkivaliokuntaan,* jotta esitykseen olisi voitu lisätä lausuma keskitetystä valvontajärjestelmästä. Äänestyksessä ehdotus hylättiin äänin 48 vastaan 18 puolesta. Myös aatelistossa vastaavanlainen esitys hylättiin selvällä äänten enemmistöllä.

Myös porvarissäädyssä vallinnutta ja säilytettäväksi tarkoitettua pankkikohtaista valvontajärjestelmää arvosteltiin voimakkaasti. Yleisön todettiin lehdistössä vaatineen tehokkaampaa valvontajärjestelmää ja, siksi ihmeteltiin, olivatko saadut kokemukset osoittaneet olevan parasta, että *valtionasiamies ymmärtää pankkiasioista niin vähän kuin mahdollista.* Lisäksi oudoksuttiin sitä, että pankkivaliokunta oli katsonut voivansa muuttaa pankkialan asiantuntijoiden jo komiteassa tekemää, valvontaa koskevaa ehdotusta. Lisäksi arveltiin, että *yllätyksellinen* ja *ennalta-arvaamaton* tarkastustoiminta olisi selvästi tehokkaampaa kuin tarkastus, joka tapahtuu tunnetun kaavan mukaan määräaikoina.

Asiamiesten tointen sivutoimisen luonteen katsottiin johtaneen siihen, että *koko julkinen valvonta oli menettänyt merkityksensä.* Myös pankki-

---

59 *Johan Alfred Norrmén* kuului säätyvaltiopäivillä Aatelistoon ja Ritaristoon. Päätettyään oikeustieteelliset opintonsa Norrmén toimi Helsingissä asianajajana. Vuonna 1890 hänet kutsuttiin Yhdyspankin johtokunnan jäseneksi. Pankin pääjohtajana hän toimi vv. 1907—1913. Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtajana hän toimi 1904—1918. Finlayson osakeyhtiön johtokunnan puheenjohtajana hän toimi vuodesta 1928 aina vuoteen 1942 saakka. *Heikinheimo,* Suomen elämäkerrasto s. 546 ja 547.

60 Finlands Ridderskaps och Adels Protokoll vid Landtdagen 1897 I s. 448.

61 e. av. m.l. s. 448.

62 Borgarestånd. Protokoll vid Landtdagen vid 1897 I s. 546.

tilasto sai osakseen kirpeää arvostelua. *Pankkitilasto* leimattiin laadintatavaltaan ja tiedoiltaan sellaiseksi, ettei tilastoa sanan tosiasiallisessa merkityksessä juuri voitu katsoa olevankaan.[63] Suoranaiseksi ivaksi leimattiin pankkivaliokunnassa esitetty toteamus, jonka mukaan yleisö kykenisi tekemään pankkitilastoon sisältyvistä tiedoista pankin taloudellista asemaa koskevia johtopäätöksiä.[64]

Valvontaorganisaation muodostamista koskevassa kysymyksessä toisaalta aateliston ja porvariston ja toisaalta papiston ja talonpoikaiston kannat olivat siinä määrin toisilleen vastakkaisia, ettei niitä valvonnan keskittämisen osalta katsottu voitavan yhteensovittaa, minkä vuoksi keisairisuuriruhtinaan *esitys* tältä osalta *jäi hyväksymättä.*[65] Esityksen johdosta antamassaan vastauksessa säädyt edellyttivät, että julkisille asiamiehille annetaan yhteinen, entistä yksityiskohtaisempi johtosääntö, minkä nojalla asiamiehet velvoitettaisiin valvomaan pankkien antamien ilmoitusten oikeellisuutta ja osallistumaan vuositilintarkastuksiin.[66] Heti vuoden 1897 valtiopäivien jälkeen esitys pankkikontrollin tehostamiseksi ei johtanut edes julkisen asiamiehen johtosäännön täydentämiseen. Vasta vuonna 1901 voimassa olleen vuoden 1886 pankkilain 9, 10, 11 ja 13 §:ään[67] tehtiin joitakin merkitykseltään vähäisiksi katsottavia muutoksia.[68] Aikaisemmin julkisella asiamiehellä oli ollut lakiperusteinen pankin sulkemisvelvollisuus, mikäli pankin varat olivat vähentyneet 75 prosenttiin pohjarahastosta. Lain muutoksella tämä *velvollisuus siirrettiin pankin*

---

63 e. av. m.t. s. 533 ja 534.

64 e. av. 29. m.t. s. 534.

65 vp 1897 I, Pankkivaliokunnan ehdotus niiden toisistaan eriäväin päätösten yhteensovittamiseksi, joihin säädyt ovat tulleet s. 3.

66 vp 1897. Asiakirjat I. Suomen Valtiosäätyjen alamainen vastaus Keisarillisen Majesteetin armolliseen esitykseen siitä, että muutamat pykälät 10 päivänä Toukokuuta 1886 annetussa armollisessa asetuksessa pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa, muutettaisiin toisin kuuluviksi.

67 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus, jolla eräät 10 p:nä Toukokuuta 1886 pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa annetun armollisen asetuksen pykälät muutetaan toisin kuuluviksi (11. 4. 1901/10).

68 V:n 1931 pankkilakikomitean mietintöön sisältyvässä *Korpisaaren* laatimassa pankkilainsäädännön kehitystä Suomessa ja ulkomailla selvittävässä liitteessä samoin kuin hänen teoksessaan »Suomen Pankit» esitetään, ettei pankkivalvonnan tehostamiseksi annettu esitys tullut hyväksytyksi. Tarkkaan ottaen asian laita ei kuitenkaan ole Korpisaaren kuvauksen mukainen, koska esitys myöhemmin hyväksyttiin osittain, joskaan *ei valvonnan keskittämistä koskevalta osalta.* Ks. *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 299, *Km* 1931: 14 s. 65 ja *Erma* s. 72.

hallitukselle.[69] Ehkä lievänä ilmauksena valvonnan keskittämispyrkimyksestä voidaan pitää uusittua säännöstä kuukausi-ilmoituksen sisällön vahvistamisesta. Tämä aikaisemmin pankin julkiselle asiamiehelle kuulunut tehtävä siirrettiin Senaatin Talousosastolle.[70]

Th. Wegeliuksen mielipiteillä näyttää olleen keskeinen vaikutus keisarisuuriruhtinaan esityksen käsittelyssä säätyvaltiopäivillä. Itse asiassa Wegeliuksen komiteamietintöön jättämä eriävä mielipide oli samansisältöinen kuin säätyjen esityksen johdosta keisarisuuriruhtinaalle antama vastaus. Wegelius ei sinänsä myöntänyt vastustavansa valvonnan tehostamista. Päinvastoin hän katsoi, että kunkin pankin julkiselta asiamieheltä oli voitava edellyttää tarkastustoiminnassa samaa tarkkuutta ja perusteellisuutta kuin päätoimiselta pankkitarkastajalta. Asian käsittelystä säätyvaltiopäivillä saatetaan havaita, että valtiopäivillä oli etenkin aatelistossa ja porvarissäädyssä suuri joukko edustajia, jotka *vierastivat valtion puuttumista* yksityiseen *elinkeinotoimintaan*. Luultavampaa kuin se, että varottiin kaikkea valtion puuttumista yksityiseen elinkeinotoimintaan on, että *lakiehdotuksen osittainen hylkääminen kytkeytyi pankkikilpailuun*. Niinpä ehdotuksen käsittelyssä aatelistossa viitattiin edustaja Norrménin puheenvuorossa juuri pankkikilpailun ylikuumenemiseen.[71] On ymmärrettävää, etteivät pankkien palveluksessa olleet edustajat katsoneet voivansa edistää sellaisen tilanteen syntymistä, jossa kilpailijapankin johdossa toimisi aikaisemmin pankkitarkastajan asemassa muiden *pankkien liikesalaisuuksiin tutustunut henkilö*. Pankkivaliokunnan mietinnössä käytettiin viimeksi mainittua seikkaa suorastaan esityksen valiokunnassa saaman sanamuodon perusteluna. Pankkivaliokunnan mukaan »se ikävä mahdollisuus olisi siten tarjona, että maan muut pankit saisivat kilpailevan laitoksen johtajana nähdä henkilön, joka ennen on toiminut niiden kaikkein tarkastajana. Ruotsissa on tämmöinen äsken sattunut tapaus synnyttänyt väittelyä sanomalehdistössä sekä vaatimuksia toimenpiteistä, jotka tarkoittaisivat vastaisuudessa estää tämmöistä tapahtumasta».[72]

Pankkikilpailun kiristymiseen maassamme 19. vuosisadan lopulla lienevät vaikuttaneet useat tekijät. Pankkien lukumäärä oli tuolloin li-

---

69 Asetuksen (11. 4. 1901/10) 9 §.

70 Asetuksen (11. 4. 1901/10) 10 §.

71 Finlands Ridderskaps och Adels Protokoll vid Landtdagen 1897 I s. 448.

72 vp 1897 I Pankkivaliokunnan mietintö N:o 1. s. 21.

sääntynyt, eivätkä pankkien osuudet talletettavaksi tarjolla olevista varoista olleet vakiintuneet. Näin ollen juuri 1890-luvun taloudellinen *noususuhdanne* kevyine rahamarkkinoineen *lisäsi kilpailupainetta* kunkin pankin pyrkiessä saamaan talletuksina itselleen mahdollisimman suuren osuuden etenkin vientituloina maahan saaduista varoista. Myös jo tuolloin vallinnut *kieliriita ilmeni taloudellisena kilpailuna* eri kieliryhmien hallitsemien pankkiyritysten kesken. Merkityksetöntä keskitetyn valvonnan aikaansaamisen kannalta ei myöskään ollut se, miten eri säädyissä suhtauduttiin elinkeinovapauden mahdolliseen rajoittamiseen valtion toimesta. Tällä seikalla tuskin kuitenkaan lienee ollut yksinomaista ja ratkaisevaa merkitystä valvonnan tehostamiseksi tähtäävän esityksen hylkäämiselle.

2.5.3. Kolmas yritys

2.5.3.1. Taloudellinen kehitys vuosina 1900—1914

Vuosiksi 1900—1914, lukuunottamatta vuosisadan alkuun ja vuoden 1908 tienoille sattuneita stagnaatioita, ajoittuu yksi *erityisen nopean talouskasvun jaksoista* maamme taloushistoriassa. Tämä kasvu perustui melko yksipuolisesti sahatavaran, selluloosan ja muiden puunjalosteiden vientiin. Toisin kuin joitakin vuosikymmeniä aikaisemmin, edullinen kehitys ei niinkään johtunut vientihintojen noususta kuin edellä mainittujen hyödykkeiden tuotanto- ja *vientimäärien* huomattavasta *kohoamisesta.* Vuodesta 1895 vuoteen 1913 sahatavaran vientimäärät runsaasti kaksinkertaistuivat. Edellä mainitulle ajanjaksolle on ominaista paitsi sahamyös muun puunjalostusteollisuuden tuotantokapasiteetin nopea kasvu. Vientitulojen tasaisen kehittymisen kannalta ongelmaksi myöhemmin muodostui sahatavaran menekin suhdannealttius. Sahatavaran samoin kuin muidenkin rakennustarpeiden kysyntä ajoittui taloudelliseen *noususuhdanteeseen,* jolloin yritysten tuotantokapasiteetin käydessä riittämättömäksi investointitoiminta oli vilkkaimmillaan. Vientitulojen nopea lisääntyminen aiheutti *rahan runsauden,* joka muun ohella vilkastutti kotimaista kulutuskysyntää. Tätä pyrittiin kehittyvän kotimarkkinateollisuutemme avulla tyydyttämään, missä kohtalaisesti onnistuttiinkin.[73]

---

[73] Itse asiassa kotimarkkinateollisuuden, jolla tässä tarkoitetaan kaikkea muuta teollista tuotantotoimintaa kuin puunjalostusta, tuotanto v. 1912 kehittyi

Ajanjaksoa kuluvan vuosisadan alusta ensimmäisen maailmansodan alkamiseen saakka on nimitetty liikepankkien suuruuden ajaksi maassamme. Lukuunottamatta pientä suhteellista pysähtymistä v. 1908—1910 liikepankkien tulot yli kaksinkertaistuivat vuoteen 1914 mennessä. Tulojen suhteellinen osuus pankkien omaisuustaseiden summasta kuitenkin hieman laski vuosien 1871—1880 tasolta. Edulliseen tulokseen liikepankkien toiminnassa päästiin myös siksi, että niiden *kustannukset* tarkastelujaksolla suhteellisesti *alenivat* aina vuoteen 1912 saakka.[74]

Antolainauksesta tehdyt suuret poistot, jotka yleensäkin kohoavat korkeimmilleen *lamakauden lopussa*, ajoittuivat vuosiksi 1901 ja 1912—1914. Ensinnä mainittuna vuonna lopetti toimintansa Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki. Jälkimmäiselle ajanjaksolle sattuivat väärinkäytökset Suomen Yhdys-Pankin Tampereen konttorissa ja Uudenkaarlepyyn Osakepankin vararikko. Tästä huolimatta oli maassamme vuonna 1915 jo 13 liikepankkia. Ottaen huomioon taloudelliset olot maassamme vuosisadan alussa muodostuivat edellä mainitut tapaukset täällä *ensimmäisiksi todella vakaviksi* pankkihäiriöiksi, joilla on ollut vaikutuksensa myös pyrkimyksiin tehostaa liikepankkien kontrollia.[75]

2.5.3.2. Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin toiminnan lopettaminen

Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin perustamis- ja toiminta-ajatuksena oli täyttää tietty aukko 1800-luvun loppupuolen pankkitoiminnassa. Kauppa- l. liikepankkien katsottiin tyydyttävän pääasiallisesti vain kaupan luotontarpeen. Maa- ja metsätaloutta sekä teollista tuotantotoimintaa harjoittavien taholta esitettiin, ettei näiden elinkeinohaarojen luotontarvetta ollut pankkitoiminnassa riittävästi otettu huomioon. Pankkia perustettaessa vuonna 1897 päätettiin pyrkiä hankki-

jopa vientiteollisuutta nopeammin. *Alho*, Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys s. 197—240, *Törnqvist—Ryönänkoski*, Teollistumisajan suhdannevaihtelut s. 227 ja *Virrankoski*, Suomen taloushistoria s. 117—154.

74 *Aaku*, Liikepankkien voitot ja tappiot vuosina 1862—1935, Kansantal. AikK 1937 s. 33—39, *Hoppu*, K. V., Suomen rahamarkkinat vuosina 1903—1912 s. 3—41 ja *Ahman*, Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 57—97.

75 *Aaku*, Liikepankkien voitot ja tappiot vuosina 1862—1935. Kansantal. AikK 1937 s. 38—41.

maan pitkäaikaisen luoton myöntämiseen tarvittavat varat ulkomaisina obligaatiolainoina. Pankin yhtiöjärjestykseen otettiin määräys, joka oikeutti pankin harjoittamaan ns. perustamis- ja emissiotoimintaa. Pankin peruspääoma sovittiin kahdeksi miljoonaksi markaksi, mikä pankin toiminta-ajatuksen kannalta lienee ollut *suhteellisen pieni.*[76]

Kahden ensimmäisen toimintavuotensa aikana pankki avasi asiakkaittensa vaatimuksesta viisi sivukonttoria. Lisäksi pankki osallistui uuden liikepankin, Uudenkaarlepyyn Osakepankin, perustamiseen merkiten neljänneksen viimeksimainitun pankin osakepääomasta. Vuonna 1900 Maanviljelyspankki joutui vaikeuksiin, kun kaksi sen suurehkoa asiakasta ei kyennyt suorittamaan ulkomaisia vekselivelkoja, joiden maksamisesta *pankki oli sitoutunut takaukseen.* Pankin hallintoneuvosto puuttui tilanteeseen ja irtisanoi pankin toimitusjohtajan, minkä jälkeen suurimmat osakkaat kutsuttiin päättämään pankin tulevaisuudesta. Vuoden 1901 alussa pankin ylimääräinen yhtiökokous päätti asettaa pankin suoritustilaan.[77]

Pankin toiminta- ja kilpailuperiaatteet näyttävät johtaneen sen toiminnan lopettamiseen. Pankin maksama *ottolainauskorko oli* vallinneesta pankkikäytännöstä poiketen suhteellisen *korkea,* mikä tietenkin heikensi pankin kannattavuutta. Lisäksi talletusten hankinnassa käytettiin asiamiehiä, joille *suoritettiin provisiota* hankituista talletuksista. Pankin hallussa olleita saamistodistuksia ja kirjanpitoa oli väärennetty. Olipa pankki käyttänyt ottamiensa luottojen vakuutena väärennettyjä talletustodistuksia ja myös ottanut ne huomioon taseissaan, jotka siten olivat antaneet aivan liian hyvän kuvan pankin taloudellisesta asemasta.[78]

Jo toimintansa alkuajoista lähtien Maanviljelyspankki oli ryhtynyt lainaamaan varoja Suomen Pankilta rediskonttaamalla sille haltuunsa saamia vekseleitä ja muita velkakirjoja. Pankin liiketoiminta ei liene herättänyt erityistä luottamusta Suomen Pankissa, minkä johdosta pankin luottokiintiö keskuspankissa vastasi vain puolta sen osakepääomasta. Pankki oli saanut tekaistujen talletustodistusten ollessa saatavan vakuu-

---

76 Absoluuttisesti pankin osakepääoma oli suurempi kuin millä useimmat pankkimme olivat aloittaneet toimintansa. *Korpisaari,* Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki vv. 1897—1901. Kansantal. AikK 1923 s. 217.

77 Edellä tarkoitetut pankkitakaukset oli annettu joko kokonaan ilman vakuutta tai riittämätöntä vakuutta vastaan. *Korpisaari,* Suomen Pankit s. 148.

78 *Km* 1931: 14 s. 65 sekä *Korpisaari,* Suomen Maanviljelys- ja teollisuuspankki vv. 1897—1901, Kansantal. AikK 1923 s. 217—240.

tena 1,6 miljoonan markan suuruisen luoton Suomen Pankilta. Sittemmin tämä *luotto* pääosiltaan *jäi Suomen Pankin tappioksi.* Ongelmia pankin toiminnassa aiheutti myös se, että pankin asiakkaana oli useita yrityksiä, jotka liiketoimintansa laajuuden vuoksi olisivat tarvinneet toimintansa rahoittajaksi taloudellisilta voimavaroiltaan Maatalouspankkia *suuremman pankin.* Suurimmat taloudelliset tappiot pankille kuitenkin aiheutuivat sen harjoittamasta *varomattomasta luotonannosta.* Luottoa oli annettu aivan maksukyvyttömille asiakkaille, ja luottojen vakuudet olivat usein heikkoja tai täysin arvottomia. *Lyhytaikaisen luoton* osuus kaikista luotoista näyttää olleen suhteellisesti pienempi kuin muissa liikepankeissa, mikä sekä rasitti pankin kannattavuutta että hidasti varojen uudelleenkäyttämistä.[79]

Vuonna 1901 pankin yhtiökokous päätti nostaa kanteen pankin kaikkia johtokunnan jäseniä ja valvojia vastaan. Päätös lienee perustunut siihen, että edellä mainittujen toimihenkilöiden katsottiin tienneen pankissa tehdyistä rikoksista ja väärinkäytöksistä. *Julkisen asiamiehen syytteeseen asettamisesta* sen sijaan *luovuttiin,* vaikka pankin *julkinen asiamies ei ollut havainnut* pankin *taseiden* ja *muiden asiakirjojen väärentämistä eikä väärinkäytöksiä* pankin toiminnassa. Senaatti suositti kuitenkin oikeudenkäynnistä luopumista, koska oikeudenkäynnistä mahdollisesti aiheutuneet kustannukset olisivat kohtuuttomasti saattaneet loukata pankin velkojien l. etupäässä tallettajien oikeutta. Kun muuan pankin velkojista vuonna 1902 väsyi odottamaan saatavaansa ja ryhtyi sen pakkoperintään, *jouduttiin pankki asettamaan konkurssiin.* Pankin etuoikeudettomat velkojat l. valtaosa kaikista pankin *tallettajista menettivät noin kolmanneksen talletuksistaan.* Rahan arvon heikkenemisen johdosta lienevät tallettajien tappiot olleet tosiasiallisesti tätäkin määräosaa suuremmat.[80]

Pankin toiminnan loppuminen ajoittui taloudelliseen *laskusuhdanteeseen,* jonka aikana suuri *osa pankin merkittävimmistä asiakkaista joutui maksukyvyttömäksi.* Pankki näyttää liiaksi keskittäneen luotonantoaan. Se näet oli myöntänyt *kahdeksalle asiakkaalleen* n. 60 % luottojen kokonaismäärästä. Myös pankin sisäinen kontrolli oli osoittau-

[79] Aakun mukaan pankki kiinnitti myöntämiensä luottojen vakuuksiin vain varsin vähän huomiota. *Aaku,* Suomen liikepankit s. 71.

[80] *Aaku,* Suomen liikepankit, s. 71, *Korpisaari,* Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankki vv. 1897—1901, Kansantal. AikK 1923 s. 240—245 ja *Korpisaari,* Suomen pankit s. 147—149.

tunut kovin puutteelliseksi. Pankin hallintoneuvoston jäsenten on väitetty pikemmin keskittyneen yritystensä edun valvomiseen pankin liiketoiminnassa kuin toiminnan lain- ja tarkoituksenmukaisuuden kontrolloimiseen.[81]

2.5.3.3. Rahalaitosjärjestelmän toiminnan stabiliteetti vaarantuu jälleen

Vuonna 1912 tuli julkisuuteen tieto kaikkien aikojen suurimmasta pankkikavalluksesta maassamme. Suomen Yhdys-Pankin Tampereen konttorin johtaja oli syyllistynyt sekä kavalluksiin että väärinkäytöksiin ja aiheuttanut pankille kaiken kaikkiaan 10,4 miljoonan markan tappion. Tappion suuruus käy ilmi, kun todetaan, että kyseisenä ajankohtana pankin osakepääoma oli 30 ja vararahastot 15,8 miljoonaa markkaa. Käsitellessään tapausta eräässä sanomalehtiartikkelissa *Korpisaari* pohtii kavallusten merkitystä rahalaitosjärjestelmämme toiminnan stabiliteetille todeten, etteivät Yhdys-Pankille kavallusten johdosta kärsimät tappiot onneksi horjuttaneet tallettajien luottamusta *rahalaitoksiin yleensä:* »Helposti olisi moinen tapaus voinut johtaa *talletusten joukkovaadintaan,* jota ei lujinkaan pankki olisi kestänyt.» (kurs. kirjoittajan).[82]

Suomen Yhdys-Pankki selvisi kavalluksista lähinnä suuruutensa ansiosta. Menetykset kyettiin kattamaan pankin vararahastojen ja piilovarausten avulla. Kavalluksesta aiheutui kuitenkin joitakin varsin olennaisia taloudellisia seurauksia. Osinko laskettiin yhdestätoista viiteen prosenttiin, ja pankin talletukset pienenivät jopa absoluuttisesti. Pankin osuus maamme kaikkien rahalaitosten ottolainauksesta laski 29,8 prosentista (v. 1911) 26,2 prosenttiin (v. 1913). Tästä lienee tehtävä se johtopäätös, että kavallussarja joksikin aikaa vähensi yleisön luottamusta pankkiin, mikä heijastui pankin toimintaan talletusten irtisanomisena. Vuoden 1914 lopussa pankin talletukset olivat kuitenkin selvästi ylittäneet kavalluksia edeltäneen tason.[83]

Pankin varojen kavaltaminen näyttää käyneen mahdolliseksi konttorin kirjanpitojärjestelmän kehittymättömyyden, työnjaon eriytymättömyyden ja konttorin esimiehen varsin itsenäisen aseman johdosta. Lisäksi

---

81 *Korpisaari,* Suomen pankit s. 147—149.

82 *Korpisaari,* Pankkien valtiontarkastus, HS 26. 11. 1913 n:o 276 s. 2.

83 *Korpisaari,* Suomen pankit s. 118.

pankin sisäinen valvonta lienee ollut ylimalkaista. *Myöskään pankin julkinen asiamies ei ollut havainnut kavalluksia eikä väärinkäytöksiä.* Kavallukset toivat esiin kysymyksen siitä, kestäisikö rahalaitosjärjestelmämme suurpankin konkurssin vai aiheuttaisiko se kaikkiin rahalaitoksiin kohdistuvan talletusten joukkovaadinnan.[84]

Edellä mainittujen kavallusten johdosta Senaatin Talousosastossa pyrittiin kehittämään sopivia keinoja pankkikontrollin tehostamiseksi. Liikepankkien sivukonttorien valvonnan turvaamiseksi talousosasto antoi vuonna 1913 lisämääräyksen valtionasiamiehille annettuun johtosääntöön. Tämän mukaisesti pankin julkinen asiamies *oli velvollinen* siitä edeltäkäsin ilmoittamatta *tarkastamaan suuret sivukonttorit* vähintään *kerran vuodessa* ja pienet silloin, kun katsoi sen tarkoituksenmukaiseksi. Tarkastuksesta ja sen tuloksista tuli ilmoittaa valtiovaraintoimituskunnalle lähetettyjen kuukausi-ilmoitusten yhteydessä.[85]

2.5.3.4. Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssi

Uudenkaarlepyyn Osakepankki perustettiin 300 000 markan osakepääomalla ruotsinkieliselle Pohjanmaalle v. 1899. Pankin liiketoiminta laajeni heti perustamisesta lähtien varsin nopeasti. Pankin ottolainaus taseiden mukaan kymmenkertaistui vuodesta 1900 vuoteen 1912 mennessä. Ottolainaus lienee kuitenkin kehittynyt jopa taseissa ilmoitettua nopeammin. Pankin lopetettua toimintansa kävi näet ilmi, että talletusten tosiasiallinen määrä lienee ollut ilmoitettua huomattavasti suurempi. Pankin ottolainauksen nopea lisääntyminen oli käynyt mahdolliseksi pääasiassa siksi, että pankki oli perustanut sekä Vöyriin että Vaasaan sivukonttorit, joihin varoja oli talletettu runsaasti. Toisin kuin talletta-jat muut liikepankit eivät juurikaan luottaneet Uudenkaarlepyyn Osakepankin menestymismahdollisuuksiin. Esimerkiksi pankin postilähetysvekseleitä ei näiden toisten pankkien toimesta lunastettu, vaan velkakirjat otettiin vastaan perimistehtävinä. Keväällä 1913 Uudenkaarlepyyn Osakepankki joutui protestoimaan usean asiakkaansa vekseleitä, ja

---

84 *Pipping,* Sata vuotta pankkitoimintaa s. 135—151.

85 V:n 1913 lisämääräys valtionasiamiehille ei sisälly Suomen Asetuskokoelmaan, vaan se on lähetetty suoraan tiedoksi liikepankkien hallintoneuvostoille.

saman vuoden kesällä asetettiin muuan pankin suurimmista asiakkaista konkurssiin.[86]

Syksyllä 1913 alkoi pankin huonosta taloudellisesta tilasta levitä tallettajien keskuuteen *huhuja*. Tilanteen vakiinnuttamiseksi *pankin julkinen asiamies* julkisuudessa *kiisti esitettyjen huhujen todenperäisyyden*. Kansanedustaja *K. Pykälä* lausui eduskunnan pankkivaliokunnassa julkisen asiamiehen toiminnasta seuraavaa: »Kieltämätön tosiasia on, että yleensä luotetaan liikepankkeihin juuri senkin tähden, kun luullaan niiden olevan valtion tarkastuksen alaisena. Ei ole pitkää aikaa siitä, kun Uudenkaarlepyyn pankin vakavaraisuus herätti epäluuloja ympäristön väestössä, siinä määrin, että ruvettiin perimään talletuksia pois pankista. Silloin pankin julkinen *asiamies antoi vakuutuksen*, että pankki *on täysin vakavarainen*. Seuraus oli se, että pankki sai talletuksia noin 150 000 markkaa muutamaa päivää ennen konkurssia» (kurs. kirjoittajan).[87]

Julkisen asiamiehen kontrollista huolimatta pankin asioita oli hoidettu leväperäisesti. Pankin taloudelliset vaikeudet olivat aiheutuneet kevytmielisestä luotonannosta. Pankin velallisten maksukyky osoittautui jälkeenpäin usein aivan olemattomaksi. Sittemmin pankin tarkastuksessa löydettiin suuri määrä vekseleitä pankkirakennuksen vintillä olleista avaamattomista kirjekuorista. Tarkastuksen yhteydessä protestoimattomien vekseleiden yhteismäärän havaittiin nousevan 571 000 markkaan, mikä kiistatta voidaan tulkita täydeksi näytöksi pankin huolimattomasta hoidosta. Pankin selvitystarkastuksessa kävi ilmi, että pankin tiliasiakirjat olivat sekä puutteellisia että osin väärennettyjä. Pankin konkurssissa *tallettajat menettivät noin 40 % talletustensa määrästä*.[88]

Pankin toiminnan loppuvaiheissa kiinnittyy huomio erityisesti julkisen asiamiehen toimintaan. Asiamies oli antanut vakuutuksensa pankin vakavaraisuudesta, vaikka hänen *olisi pitänyt tietää* pankin heikosta taloudellisesta tilasta. Uudenkaarlepyyn pankin konkurssia käsiteltiin

---

86 Uusi Suometar lehdessä arvosteltiin pankin tultua asetetuksi konkurssiin sen kirjanpitoa seuraavasti: »Pankin kirjanpidosta senaatin asiantuntijat antavat sen lausunnon, että se haarakonttorissa on ollut moitteeton, mutta pääkonttorissa perin puutteellinen, huolimattomasti hoidettu ja osittain väärennetty.» *Uusi Suometar* 9. 12. 1913. Helsingistä. Pankkihuijaukset ja valtiovalvonta II, n:o 287 s. 3. Ks. myös *Aaku*, Suomen liikepankit s. 97—99 ja *Korpisaari*, Suomen pankit s. 149—151.

87 vp 1914, Asiakirjat IV, pankkivaliokunnan mietintö n:o 2 s. 8.

88 *Åhman*, Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse, Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 59.

sittemmin myös eduskunnan pankkivaliokunnassa. Pankkivaliokunnan mietintöön sisällytettiin lausuma, jonka mukaan »julkisella asiamiehellä, jolla jo aikaisemmin oli epäilyksiä siitä, ettei kaikki ollut oikealla tolalla, Valiokunnan mielestä kyllä on ollut mahdollisuuksia estää väärinkäytöksiä saavuttamasta sellaista laajuutta ja jatkumasta niin pitkän ajan kuluessa.»[89]

Mikäli valiokunnan otaksuma on oikea, on mahdollista ajatella julkisen asiamiehen ehkä samastuneen pankin johtoon ja yrittäneen pelastaa pankki vararikolta antamalla tallettavalle yleisölle osoitetun vakuutuksen pankin moitteettomasta taloudellisesta tilasta. Voidaanko julkisen asiamiehen otaksua tahallaan erehdyttäneen yleisöä? Minkäänlaisia perusteita, jotka viittaisivat tahalliseen erehdyttämiseen, ei ole voitu esittää. Pikemminkin on luultavaa, ettei asiamies tuntenut pankin taloudellista tilaa. Jos näet julkinen asiamies olisi tarkkaan tuntenut pankin taloudellisen tilan ja nähnyt — kuten vakuutuksen antamisajankohtana luultavasti olisi ollut havaittavissa, että se varmuudella tai suurella todennäköisyydellä johtaa konkurssiin — hän tuskin olisi antanut vakuutustaan. Näin ollen lienee oletettava, ettei julkinen asiamies tuntenut pankin taloudellisen aseman heikkoutta.[90]

Uudenkaarlepyyn Osakepankin tultua asetetuksi konkurssiin puututtiin myös julkisuudessa pankin julkisen asiamiehen toimintaan. Asiamiehen vaatimusta kirjanpitäjän palkkaamisesta pankille ei ollut otettu huomioon. Tästä huolimatta asiamies salli pankin jatkaa toimintaansa ilman asianmukaista kirjanpitoa. *Kirjanpidon osittaisen puuttumisen* johdosta pankin kuukausitaseita ei ollut saatu pankin kirjanpidosta, vaan pankin johtaja oli sepitellyt nämä ilmoitukset itse. Asiamies, jonka olisi tullut kirjanpidosta *tarkastaa ilmoitusten oikeellisuus,* oli laiminlyönyt tämän tehtävän. Lisäksi asiamies oli laiminlyönyt ilmoittaa valtiovaraintoimituskunnalle pankin oman pääoman vähenemisestä alle laissa säädetyn rajan. Tämäkin laiminlyönti lienee johtunut puutteellisesta kirjanpidosta sekä siitä, ettei asiamies ylipäätään ollut perehtynyt kirjanpitoon. Asiamies oli useasti kiinnittänyt pankin hallintoneuvoston huomiota epäkohtiin pankin luotonannossa. Antolainaus oli liiaksi keskittynyt muuta-

---

89 Vp 1914, Asiakirjat IV, Pankkivaliokunnan mietintö N:o 2 s. 6.

90 Nimimerkki — gel — (Th. Wegelius) arvosteli Mercatoriin kirjoittamassaan artikkelissa julkista asiamiestä täydellisestä kyvyttömyydestä. *Mercator* 6. 2. 1914. Till frågan om en effektiv bankkontroll s. 119.

mille harvoille asiakkaille, eivätkä pankin myöntämien luottojen vakuudet läheskään aina olleet turvaavia. Nämäkään asiamiehen havainnot eivät aikaansaaneet muutosta pankin hoidossa. Havaitsemiaan *epäkohtia asiamies ei* kuitenkaan *ollut ilmoittanut valtiovaraintoimituskunnalle.* Edellä mainituista seikoista huolimatta ei julkista asiamiestä syytetty virkarikoksesta tai häneen kohdistettu vahingonkorvaus- tai muita toteutettavissa mahdollisesti olleita vaatimuksia.[91]

2.5.3.5. *Vaatimuksista liikepankkien valvontajärjestelmän tehostamiseksi*

Uudenkaarlepyyn Osakepankin tultua asetetuksi konkurssiin kirjoitti *Korpisaari*[92] liikepankkien julkisesta kontrollista kaksi lehtiartikkelia.[93] Ensimmäisen alussa kirjoittaja totesi maassamme vuoden aikana esiintyneen kaksi pankkihäiriötä, jotka kumpikin olivat olleet omiaan järkyttämään talletuspankkeja kohtaan tunnettua luottamusta. Tätä luottamusta, jota talletuspankkien terve kehitys edellytti, oli osaltaan lujittanut myös liikepankkien valtiontarkastus.[94] *Luottamuksen välttämättömyyttä* kirjoittaja perusteli myös liiketaloudellisilla näkökohdilla: »Olotila sellainen, jossa pienenkin taloudellisen levottomuuden johdosta pankin täytyy wa-

---

91 *Aamulehti* 26. 11. 1913, n:o 274. Väärinkäytökset liikealalla. Uudenkaarlepyyn Osakepankki s. 1 ja 2, *Hufvudstadsbladet* 27. 11. 1913 n:o 324. Bankinspektionen s. 5 ja *Uusi Suometar* 9. 12. 1913 n:o 287. Pankkihuijaukset ja pankkivalvonta II s. 5—7.

92 *Paavo Korpisaari,* joka oli kotoisin Ilmajoelta maanviljelijäperheestä, oli koulutukseltaan kansantalous- ja liiketaloustieteilijä. Hän julkaisi v. 1915 väitöskirjansa »Talletuspankkien likviditeettiperiaate». Vuosina 1916—1918 Korpisaari toimi Suomen Pankkiyhdistyksen asiamiehenä. Maakuntain Keskuspankin johtokunnan jäseneksi hänet nimitettiin vuonna 1919. Pankin palveluksesta hän v. 1921 siirtyi Suomen Tukkukauppiaiden Liiton asiamieheksi ja toimitusjohtajaksi. Sittemmin hän toimi Helsingin Kauppakorkeakoulussa kauppaopin vt. professorina ja Osakeyhtiö Uuden Suomen johtokunnan puheenjohtajana. Korpisaari valittiin kansanedustajaksi kokoomuspuolueesta v. 1930. *Heikinheimo,* Suomen elämäkerrasto s. 401.

93 *Korpisaari,* Helsingin Sanomat 26 ja 28. 11. 1913 n:ot 276 ja 278 Pankkien valtiotarkastus I ja II.

94 »Mutta myöskin pankkien valtiotarkastus on osaltaan epäilemättä lujittanut tallettajien luottamusta.» *Korpisaari,* Helsingin Sanomat 26. 11. 1913 n:o 276, Pankkien valtiotarkastus I s. 2.

rautua maksamaan suuria talletusmääriä takaisin ei ole pankille erikoisen wiekoittelewa.»[95]

Kirjoittajan mukaan julkisuudessa oli kuitenkin vääriä käsityksiä julkisen valvonnan merkityksestä ja tehokkuudesta: »Tosin suuri yleisö on tällöin käsittänyt pankkien waltiotarkastuksen sellaiseksi, jollaiseksi sen pitäisi muodostua, eikä ollut tajunnut sen *todellisuudessa vähäpätöistä merkitystä*. Pelkkä waltiotarkastuksen nimi on ollut riittävä herättämään luottamusta» (kurs. kirjoittajan).[96] Olennaisin syy valvonnan tehottomuuteen oli kirjoittajan mielestä se, että julkisen asiamiehen tehtäviä *hoidettiin sivutoimina*. Juuri toimen hoitamistapa oli Helsingin Kansanpankissa johtanut siihen, ettei asiamies ollut huomannut väärinkäytöksiä. Myös Maanviljelyspankin julkisen asiamiehen toimintaan kirjoittaja kohdisti ankaraa arvostelua: »Maanwiljelyspankin toiminnasta tiesiwät siwullisetkin, että se ei ollut asianmukaisesti hoidettu. Mutta pankin julkinen asiamies ei huomannut, että pankki antoi kohtuuttoman suuria luottomääriä muutamille liikkeille, että annetun luoton wakuudet oliwat kokonaan tai osittain arwottomat, että tilailmoitukset oliwat erehdyttäwät j.n.e. Waltiotarkastus osoittautui tällöin kokonaan tehottomaksi.»[97]

Kirjoittaja katsoi myös Uudenkaarlepyyn Osakepankin taloudellisen aseman olleen pitkähkön ajan horjuva. Tämän tietäen julkinen asiamies, jonka olisi tullut valvoa tallettajien etua, ei ollut kyennyt estämään pankkia lakkauttamasta maksujaan. »Tässäkin tapauksessa on *nykyinen tarkastusjärjestelmä osoittautunut täydelleen tehottomaksi*» (kurs. kirjoittajan).[98]

Eritellessään julkisten asiamiesten toimintaa edellä mainituissa tapauksissa kirjoittaja totesi, etteivät pankkihäiriöt olleet julkisten asiamiesten vika: »Syy waltiotarkastuksen tehottomuuteen on järjestelmässä, joka on kokonaan uudistettawa.»[99] Liikepankkien kontrollin uudistamisvaatimuksia Korpisaaren mielestä tuki myös se, että luottamus näitä pankkeja kohtaan uhkasi horjua. Konkreettisena ehdotuksena kirjoittaja

---

95 Ks. ibid. s. 2.

96 Ks. ibid. s. 2.

97 Ks. ibid. s. 3.

98 Ks. ibid. s. 3.

99 »Warsinainen syy ei ole ollut julkisissa asiamiehissä; ne ovat poikkeuksetta olleet rehellisiä, kunnioitusta nauttivia kansalaisia, jotka ovat hoitaneet tehtäviänsä niin kuin woimassa olevat säännökset ja tawaksi tullut käytäntö määrääwät.» Ks. ibid s. 3.

esitti päätoimisen pankkitarkastajan viran perustamista. Pankkitarkastajan toimivaltuuksia koskevaa mainintaa ehdotus ei sisältänyt. Vaihtoehtoisesti esitettiin kontrollijärjestelmää uudistettavaksi siten, että valvonta olisi uskottu Suomen Pankille, jonne olisi tullut perustaa erityinen valvontaosasto huolehtimaan kontrollitehtävistä.[100]

Eduskunnan pankkivaliokunnan puheenjohtajana toiminut *E. Schybergson* vastasi Korpisaaren kirjoitukseen *Hufvudstadsbladetissa.*[101] Schybergson totesi Korpisaaren vaatineen koko valvontajärjestelmän uudistamista. Hän kuitenkin torjui tämän menettelyvaihtoehdon perusteet viitaten julkisen asiamiehen laiminlyönteihin Uudenkaarlepyyn Osakepankin valvonnassa: »Ty om det äger sin riktighet, att någon huvudbok icke förts vid Nykarleby bank sedan ett år tillbaka, så frågar man sig, huru publika ombudet emellertid kunnat granska de till finansexpeditionen regelbundet afgivna rapporterna angående banken. Felet är vid sådant förhållande icke systemets ensamt, utan äfven personens.»[102]

Schybergsonin mielestä keskeisin syy Uudenkaarlepyyn pankin taloudellisiin vaikeuksiin oli ollut *pankin pieni osakepääoma.* Tästä johtuen yksi ainoa suurempi luottotappio olisi julkisen asiamiehen huolellisesta valvonnasta huolimatta voinut kaataa pankin.[103] Kirjoittaja käsitteli myös pankkivalvonnan järjestämiseen ja harjoittamiseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Hänen mukaansa oli syytä kysyä, miten oli edes ajateltavissa, että valtiovallalle ja hallitukselle voisi kuulua valvontavastuu, jonka tulisi olla pankin osakkaitten ja tallettajien asiana. Oli täysin sopimatonta, että osakkaat moittivat julkista asiamiestä taloudellisista menetyksistään, koska he itse olivat valinneet pankkiin luottamusmiehensä. Liikepankkien lisättyä valvontaa ei myöskään tullut perustella sillä, että myös säästöpankkien toimintaa valvottiin, koska säästöpankkien ja liikepankkien valvontamahdollisuuksissa oli niin olennainen ero: »Så enkel som kreditgifningen är i en sparbank, så invecklad är den däremot i handelsbankerna.»[104]

---

100 *Korpisaari,* Helsingin Sanomat 28. 11. 1913 n:o 278, Pankkien valtiotarkastus II s. 3.

101 *Schybergson, Emil,* Hufvudstadsbladet 27. 11. 1913 n:o 324, Bankinspektionen s. 5.

102 Ks. ibid s. 5.

103 Ks. ibid. s. 5.

104 Ibid. s. 5. »I fråga om deponenterna kan man däremot säga att, lika väl som sparbankerna äro underkastade en ingående kontroll, äfven bankerna borde vara det.» Ibid. s. 5.

Schybergsonin keskeisin peruste pankkitarkastusorgaanien toimivallan lisäämisen vastustamisessa *liittyi* kuitenkin *pankkikilpailuun.* Pankkikontrollin laventaminen merkitsisi sitä, että *valtio ottaisi vastatakseen pankin vakavaraisuudesta,* mitä kirjoittaja jyrkästi paheksui. Pankkikontrollin tehostamispyrkimykset hän *näki* taloudellisilta voimavaroiltaan *heikkojen liikepankkien suosimisena.* Valtionvalvonta tehostettuna nimittäin takaisi pienen oman pääoman keränneille pankeille *saman luotettavuuden* kuin pankille, joka on vuosikymmenien ajan vaivalloisesti moninkertaistanut oman pääomansa ja siten saavuttanut taloudellisesti vakaan aseman.[105]

Kirjoittajan mielestä liikepankkien valvonnan tuli perustua *julkisuusperiaatteen mahdollistamaan tasekritiikkiin:* »Genom den reform av bankstatistiken, som vidtogs då senator Paasikivi var chef för finansexpeditionen, har det tillika blifvit möjligt för enhvar, som har ögon als att se, att i stora drag döma om bankernas soliditet.»[106] Schybergsonin mukaan *pelkkä silmäys pankkitilastoihin* olisi riittänyt osoittamaan, että Uudenkaarlepyyn Osakepankin liiketoiminta oli ottaen huomioon pankin suhteellisen vähäisen pääoman ollut liian laajaa.[107]

Korpisaari vastasi Schybergsonille *Helsingin Sanomissa* arvostellen muodolliseen tasekritiikkiin perustuvaa valvontakäsitystä seuraavasti: »Jos pidämme silmällä Uudenkaarlepyyn pankkia, uskallamme Wäittää, että suuri osa tämän pankin tallettajista (wöyriläiset y.m. maaseututallettajat) ei koskaan ole nähnyt Mercatorin pankkibilanssiyhteenvetoa eikä mitään muutakaan pankkitilastoa. Harva tallettaja maaseudulla on selvillä pankkinsa omien warain suuruudesta, wielä harwempi tietää, mikä merkitys niillä on. Näin ollen eiwät suuret tallettajaryhmät voi

---

105 »Om statsverket åtoge sig en kontroll öfver bankerna, som innebure ett ansvar för deras soliditet eller kunde så uppfattas af den stora allmänheten, så vore följden den, att hvilken Nykarbely bank som helst, huru ringa dess eget kapital än vore, kunde göra anspråk påsamma förtroende som banker, hvilka under årtiondens mödosamt arbete och mångdubblande af sina egna fonder kommit sig till en solid ställning.» Ibid. s. 5.

Schybergson toisti edellä esitetyn kantansa teoksessaan Suomen Pankki 1811—1911». Ks. edellä mainittu teos s. 256.

106 *Schybergson, Emil,* Hufvudstadsbladet 27. 11. 1913 n:o 324, Bankinspektionen s. 5.

107 Ks. ibid. s. 5.

millään tawalla muodostaa itselleen oikeaa käsitystä pankkien wakawaraisuudesta.»[108]

Eritellessään Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssin syitä Korpisaari torjui Schybergsonin käsityksen pankin oman pääoman vähäisyyden keskeisestä merkityksestä pankin konkurssissa. Päinvastoin Korpisaaren mukaan pankin omat varat eivät muihin pankkeihin verrattuna olleet olleet poikkeuksellisen pienet. Pankkia ei olisi pelastanut edes kaksinkertainen oma pääoma. Pankin taloudellinen asema näet oli riippuvainen siitä, miten se oli varansa sijoittanut. Koska yleisöllä ei ollut mahdollisuuksia saada yksityiskohtaisia tietoja liikepankin luotonannosta saatikka sen hoitotasosta, *ei muodollisella tasekritiikillä* pankin taloudellisen aseman arvostelussa voinut olla kovinkaan *olennaista merkitystä.*[109]

Korpisaari ei pitänyt Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssia väistämättömänä tapahtumana. Hänen mielestään tehokkaan liikepankkien valtiontarkastuksen avulla *olisi voitu estää* sekä Suomen Maanviljelys- ja Teollisuuspankin että Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssit. Hänen mukaansa myös Ruotsissa yleisesti tunnustettiin, että siellä ilman yksityispankkien valtiontarkastusta olisi sattunut enemmän pankkihäiriöitä.[110]

Kirjoituksillaan Korpisaari ja Schybergson loivat rintamalinjat pankkivalvonnan tehostamista koskevassa keskustelussa. Erityisen voimakkaita mielipiteitä Korpisaaren kannan tueksi esitettiin *Maakansassa,* jossa nimitettiin liikepankkeja maan ainoiksi laillistetuiksi koronkiskuriliikkeiksi. Lehdessä liioiteltiin tallettajien tappioita Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssissa. Konkurssin syyksi mainittiin *pelkästään julkisen valvonnan pintapuolisuus:* »Pankkilaitostemme julkinen tarkastus ei ilmeisestikään tähän saakka ole ollut kyllin tehokas. Jos valtion tarkastus olisi täydellisempi ja perinpohjaisempi, ei sellaisia seikkoja, joihin olemme viitanneet, olisi voinut tapahtua.»[111]

Maakansassa todettiin valtionvalvonnan tehostamista aletun vaatia yhä kovaäänisemmin. Pankkien katsottiin kuitenkin torjuneen nämä vaatimukset viittaamalla valvonnasta mahdollisesti aiheutuviin haittoihin ja vaaroihin: »Mitä nyt pankit vastaawat näihin waatimuksiin? Sanowat,

---

108 *Korpisaari,* Helsingin Sanomat 3. 12. 1913 n:o 282, Pankkien valtiotarkastus. Wähän wastinetta s. 6.

109 Ibid. s. 6.

110 Ibid. s. 6.

111 *Maakansa* 3. 1. 1914 n:o 2, Nykyisistä luotto-oloista I s. 1 ja 2.

että tällainen kontrolli ei lainkaan ole tarpeellinen, eikä edes — 'mahdollinenkaan'. Sitäpaitsi tarkistus woisi tuottaa liikehaittoja, wieläpä pankillekin 'waaroja'.» Artikkelissa päädytään siihen, että julkisen kontrollin tehostaminen olisi edullista itse pankille, minkä vuoksi valvontajärjestelmän uudistaminen olisi tullut panna toimeen pikaisesti.[112]

Kun Schybergsonin kannalle valvontajärjestelmän säilyttämisestä jokseenkin ennallaan asettuivat suomenkielisistä sanomalehdistä sekä *Aamulehti* että *Uusi Suometar*, se osoittanee käsitysten syntyneen *kielikysymyksestä riippumatta. Uudessa Suomettaressa* Schybergsonin tavoin mainittiin valvontajärjestelmän uudistamiseen otetun kielteisen kannan perusteeksi myös vallinneet yhteiskunnalliset olot ja todettiin, että perinpohjaiset yhteiskunnalliset uudistukset *valtiollisesti epävarmoina aikoina* saattoivat johtaa vahingollisiin yllätyksiin.[113]

2.5.3.6. *Kyösti Kallion lakialoite keskitetyn valvontajärjestelmän aikaansaamiseksi*

Jälkikäteen on todettavissa, että *Maakansassa* esiintynyt kirjoittelu liikepankkien valvonnassa esiintyvistä puutteista oli tavoitteellista. Tarkoituksena oli aikaansaada muutos pankkilainsäädäntöön. Näet jo helmikuun puolivälissä 1914 jätti *Kyösti Kallio* 17 muun maalaisliittoon kuuluneen kansanedustajan kanssa eduskunnalle *lakialoitteen* liikepankkien valvonnan uudelleenjärjestämiseksi. Aloitteessa sen perusteluja myöten yhdyttiin *Korpisaaren* Helsingin Sanomissa esittämiin näkökohtiin. Perustelujen mukaan maaseutuväestö ei ollut ollut selvillä siitä, että liikepankkien valvonta tosiasiassa oli jokseenkin merkityksetöntä. Tämän vuoksi valtiovallan velvollisuutena oli saattaa kontrolli sellaiseksi, joksi se oli kuviteltu.[114]

---

112 *Maakansa* 10. 1. 1914 n:o 4, Nykyisistä luotto-oloista II s. 1.

113 *Aamulehti* 26. 11. 1913 n:o 274, Väärinkäytökset liikealalla. Uudenkaarlepyyn osakepankki s. 1 ja 2. sekä *Uusi Suometar* 6., 9., 13. ja 16. 12. 1913 n:ot 285, 287, 291 sekä 293. Pankkihuijaukset ja pankkivalvonta I—IV. Viittaus valtiollisesti epävakaisiin oloihin sisältyi 16. 12. 1913 julkaistun lehden n:oon 293.

114 »Kun valtio on ollut synnyttämässä sitä luottamusta yksityispankkeihin, jota pankit nauttivat, on sen velvollisuus pitää huolta siitä, että pankkien valtiontarkastus todella on sellainen, joksi se käsitetään.» Ks. *Kyösti Kallion* ynnä muiden lakialoite 10 päivänä toukokuuta 1886 annetun, yhtiön harjoittamaa pankki-

Lakialoitteessa katsottiin vallinneen kontrollijärjestelmän tehottomuudesta saadun katkeria kokemuksia. Maanviljelyspankin harjoittamaa luotonantoa luonnehdittiin päättömäksi, minkä johdosta tallettajien todettiin menettäneen osan talletuksistaan. Uudenkaarlepyyn pankkihuijauksissa valvonnan puutteiden katsottiin ilmenneen räikeästi: »Tällaiset tapaukset osoittavat, että nykyään käytännössä oleva julkinen asiamiesjärjestelmä on täydellisesti arvoton.»[115] Liikepankkien kontrollijärjestelmä luokiteltiin pelkäksi muodollisuudeksi, vaikka maaseudulla väitettiin luotettavan siihen, että liikepankkien valvonta on vähintään yhtä tehokasta kuin säästöpankkienkin.

Aloitteentekijöiden pyrkimyksenä oli muuttaa vuoden 1886 pankkilain 8, 9 ja 13 §:ää siten, että vuoden 1897 valtiopäivillä käsitellyn esityksen mukaisesti liikepankeille olisi asetettu yhteinen tarkastaja ja tälle kaksi apulaista. Pankkitarkastajan kontrollivaltuudet olisivat olleet laajemmat kuin julkisten asiamiesten. Aikaisemmissa ehdotuksissa valvontaelinten toimivaltuuksien lisäämistä oli yleensä nimitetty valvonnan laventamiseksi tai tehostamiseksi. Ehdotettujen valvontavaltuuksien kuvaamiseksi oli saatettu viitata säästöpankkien valvontaan tai Ruotsissa voimassa olleeseen kontrollijärjestelmään. Lakialoitteessa, jota teknisesti on pidettävä korkeatasoisena, nyt nimenomaisesti lausuttiin julki pyrkimys kontrolliorgaanien valtuuksien lisäämiseksi: »Kun toimeen asetettaisiin ammattitaitoisia henkilöitä, joiden varsinaiseksi tehtäväksi toimi tulisi, niin voitaisiin asetuksessa ja johtosäännössä määrätä tarkastajalle enempi velvollisuuksia ja oikeuksia tarkastukseen nähden kuin nykyään.»[116]

Tarkastajan velvollisuudet ja erityisesti hänen oikeutensa oli lueteltu aloitteen sisältämässä ehdotuksessa uusiksi säännöksiksi. Tämän mukaan pankkitarkastaja olisi saanut mahdollisuuden toimia joko hänelle oikeuden tuottavan tai pankille velvollisuuden asettavan normin perusteella. Jako tarkastajlle asetetun tehtävän ja sen suorittamiseksi annettavan vallan eli oikeuksien välillä ei ollut mitenkään selvä. Yleispiirteisesti ehdotettuihin uusiin säännöksiin sisältyivät vuonna 1897 hylätyn lakiesityksen pankkivalvontaa koskeneet muutokset. Lakialoite käsitti myös pankkitarkastuksen järjestämistä koskevan pitkän tähtäyksen ratkaisuvaih-

---

liikettä koskevan armollisen asetuksen 8, 9 ja 13 §:n muuttamisesta. Vp 1914, liitteet VII s. 532 ja 533.

115 Ibid. s. 532.

116 Ibid. s. 533.

toehdon. Sen mukaan olisi tullut asettaa komitea tutkimaan *pankkikontrollin siirtämistä Suomen Pankille.* Tätä ehdotusta pidettiin kuitenkin toissijaisena sen toteuttamisen todennäköisen hitauden vuoksi.[117]

Lakialoitteen käsittelyssä eduskunnassa sekä pankkivaliokunta että suuri valiokunta ehdottivat, että eduskunta jättäisi lakiehdotuksen kyseenalaisena raukeamaan. Kantaansa pankkivaliokunta perusteli viittaamalla keskitetystä valvontajärjestelmästä ulkomailla saatuihin kokemuksiin. Vaikka Saksassa oli välittömästi Leipziger Bankin jouduttua vuonna 1901 konkurssiin ja lakkautettua maksunsa vaadittu pankkien asettamista valtion tarkastukseen, oli tästä, ehdotettujen toimenpiteitten jouduttua yksityiskohtaiseen tarkasteluun, luovuttu. Keskitettyä pankkitarkastusjärjestelmää sen sijaan pidettiin perusteltuna Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa siksi, että siellä pankeilla oli *setelienanto-oikeus,* minkä lisäksi liittovaltiolla *ei ollut keskuspankkia.*[118]

Ruotsissa, jossa oli kolleginen tarkastusviranomainen, ei tästä huolimatta ollut kyetty estämään pankkiselkkauksia. Niinpä valiokunta katsoi — Ruotsin keskitettyyn pankkitarkastusjärjestelmään viitaten — ettei valvonnan tehottomuus Suomessa niinkään johtunut itse tarkastusjärjestelmästä kuin julkisten asiamiesten ja valtiovaraintoimituskuntaan tarkastustehtävistä huolehtimaan valittavien *henkilöiden ominaisuuksista.* Valvonnan uskomista Suomen Pankille ei myöskään puollettu. Epäiltiin, ettei Suomen Pankki ollut sopiva harjoittamaan yleistä valvontaa, kun se ei Maanviljelyspankin luotonantajanakaan ollut kyennyt säästymään luottotappioilta. Lisäksi todettiin, ettei liikepankkien valvonta kuulunut Suomen Pankin toimialaankaan. Väärinkäytösten ja rikosten estämisessä katsottiin saavutettavan parempia tuloksia, jos pankkilaissa olevia, pankkien toimihenkilöihin kohdistettavia *rangaistusmääräyksiä kovennettaisiin ja taloudellista korvausvelvollisuutta tiukennettaisiin.*[119]

---

117 »Perinpohjaisen tutkimuksen kautta voitaisiin pankkitarkastus järjestää mahdollisesti Suomen-Pankin johdon valvonnan alaiseksi.» Ibid. s. 533.

118 Edustaja *K. K. Pykälä* jätti eriävän mielipiteen pankkivaliokunnan mietintöön. Tässä todettiin valiokunnan enemmistön asettuneen kannalle, jonka mukaan mikään pankkikontrolli ei voi täysin varmasti ehkäistä väärinkäytöksiä. »Jos tällainen katsantokanta olisi oikea, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin koko nykyään olevan tarkastuksen poistamiseksi.» K. K. Pykälän vastalause pankkivaliokunnan mietintöön N:o 2. eduskuntaesityksen johdosta, joka koskee yhtiön harjoittamasta pankkiliikenteestä 10 p:nä toukokuuta 1886 annetun asetuksen 8, 9 ja 13 §:äin muuttamista. Vp 1914, pankkivaliokunnan mietintö N:o 2 s. 8.

119 Vp 1914, pankkivaliokunnan mietintö N:o 2 s. 7.

Eduskunta hylkäsi tehdyn lakialoitteen, mutta ei myöskään hyväksynyt pankkivaliokunnan ehdottamia toimenpiteitä valvonnan tehostamiseksi. Taloushistoriallisessa kirjallisuudessa esitetyn käsityksen mukaan »pääasiallisena syynä pankkivaliokunnan ja eduskunnan kielteiseen kantaan lienee ollut se seikka, ettei tahdottu *silloiselle venäläismieliselle hallitukselle* antaa aihetta sekaantua pankkien toimintaan.»[120]

Esitetyllä käsityksellä näyttäisi ehkä osaksi olevan oikeutuksensa. Lakialoitteesta käydyssä keskustelussa esitettiin myös, että keskitetyn valvontajärjestelmän luominen saattaisi merkitä ilmiantojärjestelmän laillistamista. Puheenvuorossa lienee tarkoitettu epäkohtia, jotka saattaisivat aiheutua havaittujen rikosten ja väärinkäytösten *tarpeettoman räikeästä julkistamisesta.* Tämä riski katsottiin olennaiseksi, koska *ei uskottu voitavan vaikuttaa siihen, kuka tulisi valituksi* päätoimiseksi *tarkastajaksi.*[121]

Eduskunnan pankkivaliokunta asetti valiokunnan lakialoitteesta annettavaa mietintöä valmistelemaan ns. *Kallion jaoston.* Jaostokäsittelyssä käytetyt keskeisimmät puheenvuorot pöytäkirjattiin. Juuri jaostokäsittelyssä torjuttiin säästöpankkien ja liikepankkien valvonnan vertailu, koska mainittujen pankkien nähtiin toimintaperiaatteiltaan huomattavasti poikkeavan toisistaan jo siksikin, *ettei* säästöpankkien kesken, niiden yleishyödyllisten toimintatavoitteiden vuoksi, *ollut* erityisempää *kilpailua.* Toisaalta lakialoitteen hyväksymistä perusteltiin erityisesti sillä, että varsinkin maaseutuväestöltä puuttui kyky pankkien julkaisemien tilailmoitusten perusteella arvioida pankkitalletustensa turvallisuus. Vallitsevaa tarkastusjärjestelmää arvosteltiin myös *satunnaisuudesta* ja *tilapäisyydestä.* Jaostokeskustelussa viitattiin myös liiallisen pankkikilpailun vahingollisuuteen, minkä katsottiin johtuvan siitä, että suuret pankit nostamalla ottolainauskorkoaan saattoivat pienet pankit taloudelliseen ahdinkotilaan.[122]

Tässä keskustelussa käytetyn puheenvuoron mukaan julkisen valvonnan pankeille tuomaa luottamusta ja sen liiketoimintaa edistävää vaikutusta ei pitänyt yliarvioida. Edustaja *Schybergsonin* mukaan on väitetty, että pankit »järjestävät asian (valvonnan, lisäys kirjoittajan) itse oman etunsa takia». Siinä määrin viimeksi mainittu edustaja oli vakuuttunut

120 *Korpisaari,* Suomen pankit s. 300.

121 Eduskunnan pankkivaliokunnan pöytäkirjat Vp 1914. Pöytäkirja ns. Kallion jaoston 19. 3. 1914 pitämästä kokouksesta. Edustaja *Varvikon* käyttämä puheenvuoro.

valvonnan vähämerkityksellisyydestä liikepankkien ottolainaukseen, että katsoi tallettajien voivan viedä varansa säästöpankkiin, mikäli liikepankkeihin ei luoteta.[123]

Eduskunnan pankkivaliokunnan kielteinen kanta Kallion lakialoitteeseen johti sen hylkäämiseen jatkokäsittelyssä. Valiokunnan puheenjohtajana toimineen E. Schybergsonin asenteet ja mielipiteet näyttävät vaikuttaneen varsin huomattavasti valiokunnan mietintöön. Suurin osa mietintöön sisältyneistä, aloitetta vastustaneista argumenteista oli peräisin *Schybergsonin* Hufvudstadsbladetiin *kirjoittamasta sanomalehtiartikkelista.* Keskeisin näistä oli ollut keskitetyn valvonnan oletettu vaikutus pankkikilpailuun. Tästä ei kuitenkaan valiokunnan mietintöön tullut vähäisintäkään mainintaa. Tosiasiassa pankkivaliokunnan kanta lakialoitteeseen lienee johtunut siitä, että jokaisen uuden liikepankin arveltiin keskitetyn valvonnan avulla saavuttavan tallettavan yleisön luottamuksen, olipa sen oma pääoma miten vähäinen ja sen johto kuinka kehno tahansa.[124]

2.6. LIIKEPANKKIEN VALVONTA KESKITETÄÄN. KONTROLLITEHTÄVIÄ HOITAMAAN ASETETAAN ERITYINEN PANKKITARKASTUSVIRASTO

2.6.1. Vuoden 1922 valvontalain kontrollitehtävistä ja toimivaltasäännöksistä

Pankkivalvonnan kehityksen kannalta laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta (28. 1. 1922/26) ja sen nojalla annettu valtioneuvoston päätös pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta [1] *merkitsivät olennaista muutosta valvontajärjestelmään.* Uutta ei ollut pelkästään se, että pankkikohtaisesta asiamiesjärjestelmästä siirryttiin keskitettyyn kontrolliin, jonka ylläpitämiseksi valtion viranomainen, *pankkitarkastus-*

123 Ibid. Edustaja *Emil Schybergsonin* käyttämä puheenvuoro.

124 Ks. *Schybergson, Emil,* Hufvudstadsbladet 27. 11. 1913 n:o 324, Bankinspektion s. 5.

1 Valtioneuvoston päätös, joka sisältää tarkemmat määräykset pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta (28. 1. 1922/27).

virasto, sai laajat *toimivaltuudet,* vaan lain säätäminen merkitsi myös *asenteellista muutosta.* Kysymys oli siitä kumpi intresseisestä, tallettajan edun suojaaminen vai vapaan pankkikilpailun ylläpitäminen, oli asetettava toisensa edelle. Eduskunnassa suoritettua edunvertailua valottaa edustaja *Ramsayn* lakiesityksen toisessa käsittelyssä käyttämä puheenvuoro. Hänen mukaansa toisaalta esitettiin harjoitettavaksi äärimmäisen tiukkaa valvontaa, joka menisi niin pitkälle, että se suojaisi jokaisen asiakkaan ja myös huolehtisi yleisen intressin turvaamisesta pankkitoiminnassa. Toisaalta valvonta olisi perustunut vapaaseen pankkikilpailuun ja sen kannalta välttämättömään julkisuuteen.[2]

Aikaisemmin pyrkimystä vapaan pankkikilpailun säilyttämiseen oli pidetty siinä määrin keskeisenä yhteiskuntapoliittisena päämääränä, että valvonnan tehostamispyrkimykset oli nähty niin toisarvoisina lainsäädäntötavoitteina, että niihin tähtäävistä lakiuudistuksista oli katsottu voitavan luopua. Myös yhteiskunnalliset olot olivat lain säätämisajankohtaan mennessä sitten vuoden 1914 olennaisesti muuttuneet. Näiden tekijöiden merkitystä valvontalainsäädännön kehittymiseen ei voida aliarvioida. Vaikka uuden valvontanormiston säätäminen selvästi merkitsikin yksityisen tallettajan edun entistä laajempaa huomioon ottamista pankkitoiminnassa, toimenpiteen tarkoituksena ei kuitenkaan liene ollut estää saati kokonaan poistaa pankkikilpailua, vaan — kuten pankkivaliokunta esitti — ainoastaan *ehkäistä epätervettä kilpailua.*[3]

Laissa pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta oli keskeisimmäksi valvontaelimeksi säädetty pankkitarkastusvirasto, jonka tuli toimia valtiovarainministeriön alaisena. Keskeiset valvontapäätökset oli tehtävä viraston (kollegion) istunnossa, jossa olivat läsnä sekä pankkiylitarkastaja että molemmat pankkitarkastajat.[4] Pankin hallituksen tai ylimääräisen yhtiökokouksen kokoonkutsumisoikeus oli annettu juuri virastolle.[5] Varsinaisia *tarkastuksia* pankeissa saattoivat toimittaa joko *pankkitarkastus-*

---

2 Vp 1921, pöytäkirjat II s. 915.

3 HE 29/vp 1921, Pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 Hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta s. 1.

4 VNp 27/1922, 9 §.

5 Edellytyksenä ylimääräisen yhtiökokouksen koollekutsumiseksi oli, ettei pankin hallitus ollut noudattanut pankkitarkastusviraston esitystä kokouksen koollekutsumisesta. Pankkitarkastusviraston päätös, joka koski ylimääräisen yhtiökokouksen koollekutsumista, oli virastossa tehtävä yksimielisesti (VNp 27/1922, 10 §).

viraston edustaja tai valtiovarainministeriön määräämä *erityinen asiamies.*[6] Asiamies voitiin määrätä tarkastamaan pankki, sen haarakonttori tai asioimisto vain jos erityisten syiden katsottiin antavan aiheen tarkastuksen toimittamiseen.[7]

Läsnäolo-oikeus yhtiökokouksessa, tilintarkastuksessa tai pankin hallituksen kokouksessa oli vain edellä mainituilla tarkastusoikeuden omaavilla toimihenkilöillä, jotka saivat myös ottaa osaa keskusteluihin ja *merkityttää* mahdolliset *muistutuksensa* edellä mainituissa tilaisuuksissa pidettäviin *pöytäkirjoihin.* Pankille valvontalain 5 §:ssä säädettiin varsin laaja *tietojenantovelvollisuus.* Myös tarkastuksen kohde oli määritelty siten, että sen voitiin katsoa kattavan lähes kaikki pankin asiakirjat.

Lain tai pankin yhtiöjärjestyksen vastaisen *päätöksen kieltäminen* oli saatettu pankkitarkastusviraston tehtäväksi. Mikäli mainitunlainen päätös oli jo pantu täytäntöön, oli pankkitarkastusvirastolla *valta määrätä päätös oikaistavaksi.*[8] Pankin *toimiluvan peruuttaminen* sen sijaan oli pysytetty valtioneuvoston toimivallassa. Laajojen valvontavaltuuksien vastapainoksi lakiin oli sisällytetty pankeille mahdollisuus *valittamalla hakea* KHO:lta *muutosta* pankkitarkastusviraston päätöksiin.[9]

Viraston keskeiseksi tehtäväksi tuli pankkitoiminnan *normivalvonta.* Valvontanormiston muodostivat paitsi lait ja asetukset myös pankille vahvistetut säännöt (yhtiöjärjestykset).[10] Valvontatehtäviin kuului myös *antaa* pankeille niiden haluamia *neuvoja* asioissa, jotka kuuluivat

---

6 1922 valvontalain 5 §.

7 1922 valvontalain 2 §.

8 Vuoden 1886 pankkilakiin verrattaessa kyseinen oikaisusäännös merkitsi valvontaorgaanin toimivallan olennaista laventamista. Senaatin talousosastolla oli mahdollisuus lain 16 §:n nojalla ryhtyä oikaisutoimiin vain »jos havaittaisiin pankin menneen tässä asetuksessa annettuja määräyksiä ulommaksi tahi muutoin sanottavammassa määrässä poikenneen niistä». Se, että pankin toimenpide oli muutoin lain tai pankin yhtiöjärjestyksen vastainen, ei mahdollistanut oikaisuvaatimuksen esittämistä. Täytäntöönpanokiellon antamisen ja oikaisuvaatimuksen esittämisen käyttömahdollisuuksia lisäämällä voitiin välttää tarvetta puuttua kalliiseen ja hitaaseen oikeudenkäyntimenettelyyn. Aikaisemmin oli näet se, jonka oikeutta pankin lainvastainen päätös oli loukannut, joutunut nostamaan kanteen pankkia vastaan. Ks. Km 1920: 9 s. 21.

9 Muutoksenhakuoikeuden antamista perusteltiin seuraavasti: »Turvatakseen itseään mahdollista mielivaltaisuutta ja kohtuuttomia määräyksiä vastaan tarkastuksen puolelta tulee pankeilla olla mahdollisuus voida saattaa tarkastuksen toimenpiteet korkeamman viranomaisen harkinnan alaisiksi.» Km 1920: 9 s. 21.

10 VNp 1922/27, 1 §.

viraston toimialaan.[11] Viraston tuli myös antaa valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle niiden vaatimia *lausuntoja*.[12] Myös *pankkitilaston laatiminen* ja *julkaiseminen* annettiin pankkitarkastusvirastolle. Lisäksi viraston oli suoritettava muitakin sille annettuja tehtäviä.[13] Viraston oman toiminnan kontrolloimiseksi säädettiin, että viraston tuli vuosittain antaa kertomus toiminnastaan edellisenä vuonna.[14]

2.6.2. Vuoden 1922 pankkivalvontalain säätämisen syistä

Koska liikepankkien toiminnan kontrolloimisen tehostamiseen tähtäävät aikaisemmat lainsäädäntöyritykset oli useaan otteeseen torjuttu, seuraavassa kysytään, *miksi liikepankkien valvontajärjestelmä 1920-luvun alussa perusteellisesti uudistettiin*. Tämän seikan selittämiseksi tarkastellaan valvontalain säätämiseen vaikuttaneita keskenään ehkä ristiriitaisiakin tekijöitä.

Venäjällä toimeenpantu vallankumous ja Suomen valtiollinen itsenäistyminen aiheuttivat suorastaan ryntäyksen uusien liikepankkien perustamiseen. Vuosina 1917—1919 Suomessa aloitti kaiken kaikkiaan 11 uutta liikepankkia toimintansa. Maamme itsenäistyttyä elinkeinotoiminnan arveltiin saavan kehittyä vapaasti ilman pelkoa Venäjän mahdollisesti sekaantumisesta pankkioloihimme. Pääoman hakeutumista juuri liikepankkitoimintaan lienee edistänyt myös kansalaissotamme lopputulos, joka lopetti spekulaatiot näiden pankkien ottamisesta yhteiskunnan omistukseen. Lisäksi yritysrakenne oli maassamme muuttunut sitten 1900-luvun alkuvuosien siten, että suurehkojen yritysten määrä oli huomattavasti lisääntynyt. Viimeksi mainittu ilmiö koski erityisesti puunjalostuksen alalla toimineita yrityksiä. Yrityskoon kasvu puolestaan edellytti liikepankeilta entistä tehokkaampaa toimintaa.[15]

Niinpä taloudellisesti tärkein syy vuoden 1922 valvontalain säätämiseen näyttäisi liittyvän maamme itsenäistymisen vaikutuksiin uusien lii-

---

11 Ibid.

12 Ibid.

13 VNp 1922/27, 2 §.

14 Ibid.

15 Ks. *Aaku*, Suomen liikepankit s. 154, *Korpisaari*, Suomen pankit s. 213 ja *Åhman*, Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 58.

kepankkien perustamisessa ja perustettujen pankkien ominaisuuksiin. Lähes poikkeuksetta perustettujen uusien liikepankkien oma pääoma oli varsin pieni ja niiden liiketoiminta laajuudeltaan varsin vaatimatonta. Viimeksi mainittua ilmiötä voidaan kuvata toteamalla että v. 1917—1919 perustetuilla yhdeksällä liikepankilla oli v. 1919 hallussaan kaikkien liikepankkin yhteenlasketuista talletuksista vain vajaat neljä prosenttia.[16]

Aikaisemmat kokemukset pienten liikepankkien toiminnasta olivat olleet arveluttavia. Konkurssiin asetetut liikepankit olivat näet olleet juuri pienpankkeja. Valvontajärjestelmän toiminnan tehostamisen tarkoituksena lienee näin ollen ollut *välttää* pienpankkien mahdollisten uusien konkurssien maamme muille rahalaitoksille aiheuttamat haitat. Juuri tässä näyttäytyvät kaksi toisilleen vastakkaista kehityssuuntausta. Pankkien perustamisvapauden tosiasiallinen laajentaminen *edellytti* valvontajärjestelmän toiminnan olennaista tehostamista. Liikepankkien toiminnan tehostamistarpeet siis sisältyivät tämän pankkitoiminnan kehitysasteeseen.

Vuoden 1922 valvontalain valmistelussa ja säätämismenettelyssä esitettiin useita yksityiskohtaisia perusteluja kontrollijärjestelmän kehittämisen puolesta. Tällaisena mainittiin liikepankkitoiminnan keskeinen yhteiskunnallinen merkitys, minkä johdosta todettiin olevan tärkeää, »että valtion puolelta tapahtuva valvonta on tehokas ja tarkoitustaan vastaava.»[17] Lain tarpeellisuutta hallituksen esityksessä perusteltiin myös siten, »että on katsottu valtion olevan velvollinen valvomaan vähävaraisten tallettajain etua, jotka ovat uskoneet säästönsä pankkiyhtiöiden käytettäväksi.»[18] Toisaalta eduskunnassa esiintyi mielipide, jonka mukaan koko valvontalaki oli tarpeeton. Eduskunnassa suhtauduttiin erityisesti hallituksen esityksen perusteluihin varsin kriittisesti. Niinpä edustaja *Hästbacka* (rkp) lausui pankkivaliokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa hallituksen esityksessä mainittujen perustelujen vaikuttavan

[16] Vuosina 1917—19 perustettiin seuraavat osakeyhtiömuotoiset pankit: Suomen Maatalous-Osake-Pankki, Suomen Käsityöläis-Osakepankki, Luottopankki, Liikepankki, Pohjolan Osake-Pankki, Helsingin Diskonttopankki, Etelä-Suomen Pankki, Maakuntain Keskus-Pankki ja Pohjois-Suomen Pankki. *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse. Ekon. Samf. Tidskrift 1943 s. 61 ja 62. Ks. myös *Korpisaari,* Suomen pankit s. 213.

[17] HE 29/vp 1921 s. 2.

[18] Ibid, s. 2.

»agitatsionilta, sillä eihän saata ajatella valtion toimittavan pankkitarkastusta vain yhtä erikoista omaisuusluokkaa varten.»[19]

Valtion intresseistä huolehtimisenkin katsottiin vaativan liikepankkien kontrollijärjestelmän tehostamista. Pankkien tehtävien verojen kokoamisessa arveltiin edellyttävän valvontajärjestelmän toiminnan kehittämistä. Kontrollitoiminnassa käytettyjen pankkitilastotietojen keräämisessä havaittiin epäkohdaksi se, etteivät eri pankeista annetut tiedot aina olleet yhdenmukaisia eivätkä pankin taloudellista tilaa hyvin kuvaavia.[20]

Lain säätämiseen lienevät johtaneet myös valvontatoimen hoitamiseen liittyvät käytännön epäkohdat, joista lainvalmistelussa erityisesti mainittiin pankkien julkisten asiamiesten *toimivallan suppeus.* Tästä todettiin, ettei julkinen asiamies »ole oikeutettu ryhtymään minkäänlaisiin toimenpiteisiin, joiden kautta voitaisiin mahdollisesti ajoissa estää pankkia joutumasta siihen asemaan, että se on asetettava selvitys- ja hajoitustilaan tai että se on suljettava.»[21]

Selvitettäessä vallinneen valvontajärjestelmän puutteita pääkohdittain yhdyttiin niihin huomautuksiin, jotka jo vuoden 1896 pankkilakikomitea oli maininnut. Kontrollijärjestelmän pahimmaksi epäkohdaksi katsottiin se, että valvontatointa harjoittaneilta oli puuttunut johto. Vaikka pankkikontrollin muodollinen johto oli kuulunut VM:lle, ministeriön »asianomaiselta esittelijäsihteeriltä ei vaadita eikä hänellä ole tietoja pankin hoidosta eikä asiamiesten johto kuulukaan hänen tehtäviinsä.»[22] Julkiset asiamiehet eivät myöskään olleet omanneet valvontatehtävän hoitamisen edellyttämiä tietoja pankkitoiminnasta. Asiamiesten johtosäännön ilmauksen »tarpeelliset tiedot» todettiin tulleen tulkituksi niin väljästi, ettei »monellakaan asiamiehellä ole ollut sanottavia tietoja pankkioloista.»[23]

Valvontalain valmistelussa syntyi *kiistaa* siitä, minkälaiseksi liikepankkien valvonnan organisaatio oli muodostettava. Kiistan taustana oli käsitys siitä, että epätarkoituksenmukaiseksi rakennettu organisaatio voisi liikepankkitoimintaa valvottaessa sitä tarpeettomasti häiritä ja vaikeuttaa. Lisäksi toivottiin, että pankkikontrollia harjoittamaan olisi nimi-

19 HE 29/vp 1921 pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 Hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta s. 5.

20 Ks 1920: 9 s. 14.

21 Ibid. s. 15.

22 Km 1920: 9 s. 13.

23 Ks 1920: 9 s. 13.

tetty miehiä, »jotka ymmärtävät, että ainoastaan luottamuksellinen suhde pankkeihin tekee pankkitarkastukselle mahdolliseksi seurata pankkien toimintaa ja edes jossain määrin täyttää tehtäväänsä.»[24]

Kiista kulminoitui kysymykseen toimivallan käyttäjistä l. pankkitarkastusviraston kokoonpanosta. Asiaa valmistellut komitea oli ehdottanut, että viraston päätöksentekokollegioon olisivat kuuluneet pankkiylitarkastaja, kaksi pankkitarkastajaa ja kaksi valtuutettua, jotka olisi nimitetty Keskuskauppakamarin ehdotuksesta. Valtuutettujen nimittämistä perusteltiin siten, että heiltä tarkastusvirasto voisi saada apua liike-elämän tuntemusta edellyttävien asioiden käsittelyssä, mikä puolestaan olisi omiaan »edistämään luottamuksellisten suhteiden syntymistä pankkien ja tarkastusviraston välillä.»[25] Komitean mietinnössä ehdotettiin myös julkisten asiamiesten toimet säilytettäviksi.

Pankkitarkastusviraston *kokoonpanoa* koskevilta osiltaan hallituksen esitys valvontalaiksi poikkesi lakia valmistelemaan asetetun komitean ehdotuksesta muun muassa siten, että siinä edellytettiin julkisten asiamiesten toimet lakkautettaviksi ja virastoon perustettavaksi neljä päätoimisen tarkastajan virkaa. Puhetta viraston istunnossa olisi johtanut pankkiylitarkastaja, jonka lisäksi kollegioon olisi kuulunut kaksi Keskuskauppakamarin esityksestä nimitettyä valtuutettua. Valtiovarainministeriölle komitean mietinnöstä antamissaan lausunnoissa Pankkiyhdistys ja Keskuskauppakamari olivat tosin päätyneet esittämään, että valvontatehtävät viraston sijasta uskottaisiin yhdelle, pankkitoimintaan perehtyneelle henkilölle.[26]

Pankkivaliokunnan enemmistön mukaan pankkitarkastukseen tuli kuulua ylijohtajan lisäksi vain kaksi pankkitarkastajaa. Keskuskauppakamarin ehdotuksesta nimitettyjä valtuutettuja ei valiokunnan kannan

---

[24] *Kauppalehti* 16. 1. 1922 n:o 11 s. 1.

[25] Km 1920: 9 s. 17. Vaikka pankkitarkastusviraston organisaatio lainvalmisteluasiakirjoihin sisältyvän nimenomaisen maininnan mukaan muodostettiin Ruotsin järjestelmästä saadun esikuvan mukaisesti, ei siellä valvontaelimen päätöksentekokollegioon kuulunut elinkeinoelämän järjestöjen nimeämiä edustajia.

[26] Hallituksen esityksessä lausuttujen perustelujen mukaan oli erityisen tärkeää, että pankkitarkastukseen voitaisiin palkata pätevää työvoimaa. Pankkitarkastukselle tulevien tehtävien arkaluontoisuuteen viitaten, hallitus päätyi esittämään, ettei määräämisoikeutta pankkitarkastuksessa annettaisi yhdelle henkilölle, »vaan että tarkastustoiminta uskottaisiin useampijäseniselle kollegiselle virastolle.» HE 29/vp 1921 s. 2.

mukaan kuitenkaan pankkitarkastuksessa olisi tarvittu. Valtuutettujen tehtävänä kun lähinnä olisi ollut »liikemiesnäkökohtien vakinainen edustaminen pankkitarkastuksen toiminnassa.»[27] Tämä valiokunnan mukaan ei kuitenkaan ollut tarpeellista, koska elinkeinoelämän näkökohdat voitiin valvontatoiminnassa muutoinkin ottaa huomioon. Omaksumaansa kantaa valtiokunta perusteli seuraavasti: »Valiokunnan mielestä ei ole paikallaan, että tällaiset näkökohdat saavat pankkitarkastuksessa vaikutusta, milloin sen mahdollisesti on tehtävä päätöksiä toimenpiteisiin ryhtymisestä jotakin pankkilaitosta vastaan turvatakseen niiden etuja, jotka ovat sijoittaneet varansa pankkiin.»[28]

Pankkivaliokunnan mietintöön jättämässään vastalauseessa *edustaja Hästbacka* katsoi, että lakiesityksessä pyritään saattamaan pankkitoiminta *valtion holhoukseen* tekemällä pankkitarkastajat riippuvaisiksi »hallitusvallasta ja siitä talouspolitiikasta, jota se harjoittaa vähemmistöjä ja eri eturyhmiä kohtaan. Ja näitä virkamiehiä asetettaessa tullaan varmaan pitämään silmällä, hyväksyykö kyseenalainen henkilö vapaan elinkeinojärjestelmän vai onko hän osuusaatteen ja monopolijärjestelmän kannattaja.»[29] Erityisen arveluttavaksi edustaja Hästbacka näki sen, »että koko taloudellinen elämä joutuu riippuvaksi tilapäisistä eduskunnassa puhaltavista puoluepoliittisista tuulista.»[30] Niinpä puhuja päätyikin ehdottamaan, että eduskunta hylkäisi koko lakiesityksen.

Kansanedustaja Hästbackan lisäksi jätti oman vastalauseensa pankkivaliokunnan mietintöön edustaja *Theodor Homen* (kok.). Vastalauseessaan Homen ilmoitti yhtyvänsä Keskuskauppakamarin ja Pankkiyhdistyksen antamiin »asiallisesti perusteltuihin lausuntoihin», ja kun lausunnoissa esitetty valvontamalli poikkesi jossain määrin valiokunnan hyväksymästä, hän ehdotti, että »Eduskunta hylkäämällä Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen anoisi, että Hallitus tekisi uuden ehdotuksen, jonka mukaan nykyisten pankkiasiamiesten sijaan asetettaisiin yksi pankkialaan

---

27 HE 29/vp 1921, pankkivaliokunnan mietintö n:o 4 Hallituksen esityksen johdosta laiksi pankkiyhtiön toiminnan tarkastuksesta s. 2.

28 Ibid. s. 2.

29 Edustaja Hästbacka suhtautui epäilevästi mahdollisuuksiin löytää valvontatehtäviin pätevää työvoimaa. Hänen mukaansa valtion tarkastus voi käydä turmiolliseksi »sen takia, että usein pannaan kunniasijalle henkilöitä, joilla ei ole tarvittavaa pätevyyttä.» Ibid. s. 6.

30 Ibid. s. 6.

täydellisesti perehtynyt ja *pankkien luottamusta nauttiva* pankkitarkastaja, jonka tehtäväksi tulisi, soveltuvilta kohdin, ne toimet, jotka Hallituksen esityksen mukaan tulisivat Pankkitarkastukselle».[31]

Vielä lakiesityksen kolmannessa käsittelyssä edustaja *Ramsay* (rkp) ehdotti esityksen hylkäämistä. Ehdotus ei niinkään perustunut siihen, että Ramsay olisi yleensä vastustanut liikepankkien julkisen valvonnan tehostamista, vaan pikemminkin siihen, millä tavalla valvontatoimi esityksessä ja pankkivaliokunnan mietinnössä oli ehdotettu järjestettäväksi. Hän näet piti yhden miehen pankkitarkastusta kollegisen viraston hoitamaa tarkoituksenmukaisempana. Ramsayn mukaan pankkitarkastajan päätehtävä olisi ollut pankkitilaston kokoaminen ja sen julkistaminen.[32] Kolmannessa käsittelyssä — suuressa valiokunnassa suoritettuja kielellisiä korjauksia lukuunottamatta — lakiesitys hyväksyttiin pankkivaliokunnan esittämässä muodossa äänin 115 puolesta 35 vastaan.[33]

2.6.3. Valvontatoiminnan muodot hahmottuvat

Pankkitarkastusvirasto aloitti toimintansa maaliskuussa vuonna 1922.[34] Myös valtiovarainministeri osoitti huomattavaa kiinnostusta viraston toimintaa kohtaan määräten jo 27 päivänä maaliskuuta 1922 valtioneuvoston päätöksen (VNp 1922/27) 1 §:n suomin valtuuksin kolme pankkia tarkastettaviksi ja viraston ilmoittamaan ministeriölle tarkastuksen tuloksista. Kun virasto oli suorittanut määrätyt tarkastukset, se lähetti tarkastuksen johdosta laaditut *tarkastuskertomukset tiedoksi* valtiovarainministeriölle.

Tammikuussa 1923 virasto kuitenkin luopui omaksumastaan käytännöstä ja päätti, ettei tarkastuskertomuksia enää lähetetä ministeriölle tiedoksi, vaan tarpeen vaatiessa ministerille annetaan *suullinen selvitys* viraston toimialaan kuuluvassa asiassa. Aiheen viraston päätökseen saattoi antaa se, että silloinen valtiovarainministeri lienee omasta aloitteestaan neuvotellut erään liikepankin hallintoneuvoston puheenjohtajan

---

31 Ibid. s. 7 ja 8.

32 Ks. 1922 valvontalain kolmas käsittely HE 29/vp 1921, pöytäkirjat II s. 946.

33 Ibid. s. 947.

34 Viraston kollegion ensimmäinen kokous pidettiin 17 päivänä maaliskuuta 1922. *Aaku*, Suomen liikepankit s. 154 ja 155.

kanssa pankin taloudellisen tilan mahdollisesti edellyttämistä toimenpiteistä.[35]

Perustetun pankkitarkastusviraston aloittama valvontatyö käsitti siinä määrin pankkien tarkastuksia, että se poikkesi melko jyrkästi pankkien julkisten asiamiesten harjoittamasta kontrollitoiminnasta. Ehkä juuri tästä syystä ja toimivaltuuksien laajuudesta johtuen viraston toiminnan alkuaikoina esiintyi laintulkintaerimielisyyksiä pankkien toimihenkilöiden ja pankkitarkastajien kesken. Käydyt tulkintakiistat näyttävät vain viraston toiminnan alkuaikoina vaikuttaneen käytännön tarkastustoimintaan.[36] Olennaisin uuden valvontalain soveltamisen seuraus oli kuitenkin se, että lakiuudistuksen johdosta pankkitoiminnan julkinen valvonta muodostui aikaisempaa *asiallisemmaksi* ja *tehokkaammaksi*.

2.7. LIIKEPANKKILAIN UUDISTAMINEN JA VALVONTASÄÄNNÖSTEN TARKISTAMINEN

2.7.1. Liikepankkitoiminnasta 1920-luvun nousukaudelta 1930-luvun talouslamaan

Ensimmäinen Suomen itsenäisyyden aikainen taloudellinen nousukausi ajoittui vuosiin 1924—1928. Tänä aikana maamme teollisuustuotannon bruttoarvo lisääntyi alkuajankohdan vertailuarvosta 68:lla prosenttiyksiköllä. Saman ajanjakson kuluessa teollisuuden työntekijöiden määrä maassamme kasvoi runsaalla viidenneksellä, ja energiaa v. 1928 tuotettiin noin kolmanneksen enemmän kuin vertailuajankohdan alussa. Myös maataloustuotannon kokonaismäärä lisääntyi, lähinnä vuokraviljelmien itsenäistämisen vuoksi, vuodesta 1924 vuoteen 1927 mennessä lähes 20:llä prosentilla, kun tuotanto mitataan tuotettuina rehuyksikköinä.[1]

Edellä mainittu ajanjakso oli liikepankkien toiminnassa ripeän edistymisen aikaa huolimatta siitä, että liikepankkien lukumäärä jo tuolloin

---

35 Ibid. s. 155.

1 Vuosien 1924—1928 nousukautta voimistivat sahatavarain viennistä saatujen tulojen kerrannaisvaikutukset. Nämä ilmenivät palkansaajien kokonaistulojen lisääntymisenä sekä kulutusalttiuden ja asuntorakentamisen kasvuna. *Törnqvist—Ryönänkoski* Teollistumisajan suhdannevaihtelut s. 230 ja 231.

väheni. Kun maassamme oli v. 1919 ollut vielä 25 liikepankkia, aleni niiden lukumäärä vuoteen 1928 mennessä seitsemällä. Taloudellinen nousukausi 1920-luvun jälkipuoliskolla heijastui pankkitoiminnassa muun muassa siten, että vuosien 1925—28 välisenä aikana liikepankkien *sivukonttorien määrä* lisääntyi 453:sta 628:aan, kun taas korkeasuhdannetta seuranneen talouslaman aikana v. 1929—1933 lopetti 142 liikepankkien sivukonttoria toimintansa.[2]

Vuoden 1929 kesällä alkoi maamme talouselämässä heijastua kansainvälinen lama. Sen kansantaloudellisia vaikutuksia syvensi syksyllä 1929 saatu heikohko viljasato. Maaliskuussa 1932 tilastoitujen työttömien työnhakijoiden määrä oli 90 500. Maaseutuväestön toimeentulomahdollisuuksia vaikeutti erityisesti kantohintojen romahdusmainen lasku, mistä aiheutui taloudellisia ongelmia siksi, että noususuhdanteen aikana maaseudulle oli perustettu joukko ulkomaankauppaa käyviä sahaliikkeitä, joiden vientimarkkinat lähes tyrehtyivät.

Vientitulojen miltei yhtäkkinen loppuminen aiheutti sahaliikkeille usein maksuvaikeuksia, jotka monesti johtivat liiketoimintaan osallistuneiden tilojen pakkorealisointeihin. Pankit näet olivat noususuhdanteen aikana sekä myöntäneet sahaliikkeille huomattavasti luottoja että sitoutuneet takauksiin niiden ulkomaisten sitoumusten suorittamiseksi.[3]

Laman myötä eivät joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin pelkästään monet liikepankkien asiakkaat vaan myös useat pankit. Hallitseva kehityssuuntaus liikepankkitoiminnassa maassamme 1920- ja 1930-luvuilla oli, että viisitoista liikepankkia, siis yli puolet näistä pankeista lopetti toimintansa. Vuonna 1920 liikepankkeja maassamme oli vielä 23 ja niiden lukumäärä väheni vuoteen 1935 mennessä yhdeksään. Edellä kuvattuun kehitykseen muun ohella johti 1920-luvun lopulla ja 1930-luvun alussa harjoitettu ankara *pankkikilpailu,* jota laimensi vasta v. 1931 aikaansaatu korkosopimus. Tämän suosituksen perusteella alensivat liikepankit antolainauskorkoa v. 1932 noin kahden prosenttiyksikön verran. Pankkikilpailua merkittävämpi vaikutus usean liikepankin lopettamiseen oli kuitenkin 1930-luvun maailmanlaajuisella *talouslamalla,* joka monen

---

[2] *Aaku,* Suomen liikepankit s. 135—137 ja *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse s. 59—64. Ks. myös edustaja *Korpisaaren* puheenvuoro vuoden 1933 pankkilain kolmannessa käsittelyssä eduskunnassa. HE 80/vp 1932, pöytäkirjat III s. 2545.

[3] Ks. edustaja *Hästbackan* puheenvuoro, Vp 1932/HE 80, kolmas käsittely, pöytäkirjat II s. 2600.

liikepankin toiminnassa näyttäytyi keskimääräistä suurempina luottotappioina. Viidestätoista v. 1920—1935 toimintansa lopettaneesta liikepankista asetettiin kuitenkin vain kolme konkurssiin, kolme suoritustilaan, yhdeksän pankin tultua fuusioiduksi. Maamme rahalaitosjärjestelmän stabiliteetin säilyttämisen kannalta oli merkityksellistä se, että edellä mainittujen pienpankkien toiminnan lopettaminen ei saattanut kaaokseen koko rahalaitosjärjestelmän toimintaa. Varsin olennaisesti tämän päämäärän saavuttamista edisti liikepankkien *tehostettu valvonta* etenkin siten, että pankkitarkastusvirasto tuki pienpankkien fuusiointia suuriin liikepankkeihin.[4]

Konkurssiin asetettujen pankkien asiakkaista kärsivät Suomen Vienti -Pankki Osakeyhtiön ja Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n tallettajat taloudellisia tappioita. Edellisen pankin konkurssissa tappio oli n. 66 prosenttia kunkin talletuksen määrästä. Jälkimmäisen pankin vararikon yhteydessä tallettajat menettivät n. 24 prosenttia talletuksistaan. Helsingin Diskonttopankin konkurssista tallettajat sen sijaan selvisivät tappioitta.[5]

Vientipankin konkurssin voidaan muodollisesti katsoa käynnistyneen pankkitarkastusviraston v. 1931 toimeenpanemasta perusteellisesta tarkastuksesta. Tarkastuksessa kävi ilmi, että pankki oli liiketoiminnassaan menettänyt osakepääomastaan enemmän kuin neljänneksen, minkä johdosta pankkitarkastusvirasto määräsi ensi tilassa laadittavaksi pankin tilinpäätöksen. Heinäkuussa 1931 virasto esitti valtiovarainministeriölle, että pankki suljettaisiin ja asetettaisiin suoritustilaan. Pian viraston esityksen jälkeen pankin hallintoneuvosto päätti sulkea pankin, minkä jälkeen pankki asetettiin konkurssiin.[6]

Etelä-Pohjanmaan Pankki Osakeyhtiö perustettiin itse asiassa taloudellisen nousukauden päätyttyä tammikuussa 1929. Pankin toiminta-aika muodostui varsin lyhyeksi, sillä jo vuoden 1931 loppupuolella valtioneuvosto *peruutti pankin toimiluvan.* Koska pankin toimiluvan peruuttami-

---

4 Ks. *Aaku,* Suomen liikepankit s. 135—177 ja *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse s. 59—67.

5 Åhmanin mukaan Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n konkurssissa tallettajat menettivät n. 30 prosenttia talletuksistaan, *Åhman,* Strukturförändringar i affärsbankernas rörelse s. 59.

6 Pankin tultua asetetuksi konkurssiin joutui pankin ensimmäinen toimitusjohtaja syytteeseen ja myös tuomittiin rangaistukseen vararikon viivyttämisestä ja rahan lainaksi ottamisesta kevytmielisenä velallisena *Aaku,* Suomen liikepankit s. 171.

nen on varsin poikkeuksellinen toimenpide, seuraavassa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi pyrkiä selvittämään olosuhteita, joiden vallitessa Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n toimilupa peruutettiin.

Vuonna 1931 voimassa olleen pankkilainsäädännön mukaan liikepankin toiminta saatettiin lopettaa taloudellisilla perusteilla silloin, kun pankin omasta pääomasta oli jäljellä vain 75 prosenttia. Pankin toimilupa voitiin peruuttaa vain siinä tapauksessa, että pankin toiminnassa oli poikettu lain säännöksistä tai pankin yhtiöjärjestyksen määräyksistä *huomattavassa määrin*. Säännösten tulkinnan lähtökohdaksi lienee asetettu se, ettei taloudellisesti elinkelpoisen pankin toimilupaa hevillä ollut syytä peruuttaa, ellei pankki aiheuttanut vaaraa muiden rahalaitosten toiminnalle tai vahinkoa pankin asiakkaille.

Vasta jälkeenpäin, pankin toimiluvan tultua peruutetuksi, kävi selville, että Etelä-Pohjanmaan Pankki Osakeyhtiö oli aloittanut toimintansa huolimatta siitä, että pankin perustamistoimia ei ollut asianmukaisesti saatettu loppuun. Pankin osakemerkintä oli jäänyt keskeneräiseksi.[7] Pankin kaikkia osakkeita ei ollut merkitty. Osakepääomastakin, pankkilain säännösten vastaisesti, oli pankin aloittaessa toimintansa maksettu vain alle kahdeskymmenesosa.[8] Näin ollen kaupparekisterille annettu vakuutus osakepääoman suorittamisesta oli ollut totuudenvastainen.

Pankkitarkastusvirasto oli 26 päivänä kesäkuuta 1931 lähettänyt pankin hallintoneuvostolle huomautuksen pankin toiminnassa esiintyneistä epäkohdista. Kun tähän kirjeeseen *ei reagoitu*, virasto lähetti pankille 19 päivänä syyskuuta 1931 uuden kirjeen. Tähänkään kirjeeseen ei vastattu. Ilmeisesti juuri tämän vuoksi toimitettiin pankissa syyskuun lopulla vuon-

---

7 Muuan pankin perustajista oli merkinnyt tekaistun henkilön, A. O. Lappulan 4906 osakkeen merkitsijäksi. Pankkitarkastusviraston 12 päivänä lokakuuta 1931 päivätty, valtioneuvostolle osoitettu kirjelmä. Oikeuskanslerin asiakirjat vuodelta 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

8 Pankin jätettyä konkurssihakemuksensa määräsi PTV entisen pankinjohtajan G. A. Bäckmanin ja oikeuskansleri VT Toivo Hukkisen selvittämään pankin liiketoiminnan lainmukaisuutta ja sen taloudellista asemaa.

Bäckmanin ja Hukkisen suorittamien tutkimusten mukaan lienee pankin kymmenen miljoonan markan suuruisesta osakepääomasta maksettu vain n. 400 000 markkaa pankin aloittaessa toimintansa. Pankin osakepääomasta oli kaksi pankin perustajista lapsineen merkinnyt, edellinen neljän miljoonan markan edestä ja jälkimmäinen 4.164.000 markan edestä. Muut saivat osakkeita vain 1.836.000 markan nimellisarvosta. Ks. Oikeuskanslerin asiakirjat vuodelta 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

na 1931 tarkastus. Tarkastuksessa havaittiin, että epäkohdat, joihin viraston edellä mainituissa kirjeissä oli kiinnitetty huomiota, olivat jääneet oikaisematta. Niinpä PTV 12 päivänä lokakuuta 1931 esitti valtioneuvostolle, että pankin toimilupa peruutettaisiin ja että pankki asetettaisiin selvitystilaan.[9] Esitystä perusteltiin siten, että pankin hallintoneuvosto, jonka olisi tullut yhtiöjärjestyksen 14 §:n 2 ja 3 kohtien mukaan valvoa pankin liiketoimintaa, oli »kokonaan laiminlyönyt tämän velvollisuutensa».[10]

Erityisesti PTV oli kirjeessään pankin hallintoneuvostolle huomauttanut pankin Helsingin konttorin antolainauksen epätarkoituksenmukaisuudesta. Puutteena oli pidetty sitä, että edellä mainitun konttorin tiloissa toiminut yksityinen pankkiiriliike oli siirtänyt pankille omia luottojaan sitoutuen takaukseen niitten maksamisesta. Luottoja ei kuitenkaan ollut vaadittu takaussitoumuksen antajana esiintyneeltä pankkiiriliikkeeltä, vaikka viraston mukaan velalliset olivat osoittautuneet maksukyvyttömiksi. Myöskään konttorin myöntämiä heikkoja luottoja ei ollut vahvistettu eikä lyhennetty, vaikka virasto oli kehottanut pankkia vaatimaan velallisilta edellä mainittuja toimenpiteitä. Osasyynä pankin laiminlyönteihin lienee ollut se, että Helsingin sivukonttorin johtajan olisi tullut vaatia *omistamiltaan* (tai itseensä etuyhteydessä olevilta) *yhtiöiltä* lisävakuuksia tai lyhennyksiä.[11]

Ilmeisesti juuri edellä esitettyjen seikkojen nojalla PTV päätyi siihen, että pankin yhtiöjärjestyksen vastainen toiminta tuottaa *ilmeistä yleistä vaaraa,* eikä pankin hallitus ole ottanut huomioon pankkitarkastusviraston huomautuksia,[12] minkä vuoksi pankin toimilupa esitettiin peruutetta-

---

[9] Pankkitarkastusviraston 12 päivänä lokakuuta 1931 päivätty, valtioneuvostolle osoitettu kirjelmä. Oikeuskanslerin asiakirjat vuodelta 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

[10] Idem.

[11] Sisäiseen valvontaan kohdistuneista puutteellisuuksista PTV kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että pankin toimeenpaneva johto oli laiminlyönyt juuri Helsingin sivukonttorin toiminnan valvonnan: »Toimeenpanevalla johtajalla on kuitenkin osoittautunut olevan sangen puutteelliset tiedot Helsingin konttorin asioista, vaikka siellä on myönnetty noin puolet pankin kaikista luotoista, joista noin kolmannes yhtiöille, joissa konttorin johtaja on huomattavana osakkaana, puhumattakaan siitä että toimeenpaneva johtaja ei ole vielä milloinkaan pankin koko toiminta-aikana tarkastanut sanottua konttoria». Idem.

[12] Valtioneuvoston pöytäkirjat, lokakuu v. 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

vaksi ja pankki asetettavaksi suoritustilaan. Pankissa 22-24 päivinä syyskuuta 1931 suoritetussa tarkastuksessa oli näet käynyt selville, että epäkohtia, joista PTV oli pankin hallintoneuvostolle huomauttanut, ei ollut poistettu tai oikaistu. Valvontaviranomaisten toiminta oli peruutettaessa pankin toimilupa varsin ripeää. Huolimatta siitä, että pankkitarkastusviraston kirjelmä VN:lle oli päivätty 12 päivänä lokakuuta 1931, vaati valtioneuvosto jo seuraavana päivänä tekemällään päätöksellä pankilta vastinetta asiassa viikon kuluessa eli lokakuun 20. päivään mennessä.[13]

Toimiluvan peruutuspäätös yleisine perusteluineen muotoiltiin seuraavasti: »Valtioneuvosto näkee hyväksi, *sen johdosta mitä asiassa on käynyt ilmi,* määrätä, että Etelä-Pohjanmaan Pankki Osakeyhtiölle pankkiliikkeen harjoittamiseen annettu toimilupa on katsottava menetetyksi. Samalla valtioneuvosto tahtoo kehottaa pankkitarkastusvirastoa ryhtymään kaikkiin niihin toimenpiteisiin, jotka tästä valtioneuvoston päätöksestä aiheutuvat, ollen PTV:lla oikeus viranomaisilta saada kaikkea sitä virka-apua, jota pankkitarkastusvirasto asiassa ehkä katsoo tarvitsevansa» (kurs. kirjoittajan).[14] Oikeudellisesti päätöstä ei voida pitää kovinkaan korkeatasoisena varsinkaan, kun se ei sisältänyt mainintaa siitä, että pankki olisi menettänyt neljänneksen omasta pääomastaan tai että se olisi huomattavassa määrin poikennut lain säännöksistä tai yhtiöjärjestyksensä määräyksistä. Keskeistä päätöksen laadinnassa lienee ollut, ettei toimiluvan peruuttamisen todellisia syitä ennen perusteellista tutkintaa haluttu päästää julkisuuteen.[15]

---

[13] Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n 17 päivänä lokakuuta 1931 päivätty vastine valtioneuvostolle. Oikeuskanslerin asiakirjat v:lta 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

[14] Valtioneuvoston yleisistuntoon ottivat osaa pääministeri Sunila ja ministerit Palmgren, Lahdensuo, Kukkonen, Järvinen, Heikkinen, Matsson, Kivimäki, Kilpeläinen, von Born sekä Solja. Läsnä oli myös oikeuskansleri Makkonen. Valtioneuvoston pöytäkirjat, lokakuu v. 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

[15] Ilman lisätutkimuksia saatetaan sanoa, että päätöksen kirjoittamistapa olisi voinut olla toinen. Päätöksessä olisi esteettä voitu lausua, että pankki oli toiminnassaan merkittävässä määrin rikkonut yhtiöjärjestystään. Pankkitarkastusviraston suorituttamissa tarkastuksissa näet oli käynyt selville, että pankin johtokunnan kokouksissa ei ollut lainkaan pidetty pöytäkirjaa. Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n antamassa selityksessä oli puolustettu menettelyä sillä, että PTV oli ollut asiasta tietoinen, muttei ollut aikaisemmin siihen puuttunut. Edelleen virasto huomauttanut siitä, että pankin johtokunnan ja hallintoneuvoston jäsenille oli myönnetty luottoja yhtiöjärjestyksen 21 §:n määräysten vastaisesti.

Pankin tultua asetetuksi konkurssiin suoritettiin oikeuskanslerin määräyksestä pankissa tutkimus harjoitetusta liiketoiminnasta. Tässä selvityksessä havaittiin, että pankin myöntämistä luotoista oli luottotappioina poistettava n. 12 miljoonaa markkaa l. 46 prosenttia pankin koko antolainauksesta. Tutkimus johti myös syytteisiin. Neljästä syytetystä vain pankin ensimmäinen toimitusjohtaja oli syyllistynyt rikoksiin (petokseen ja konkurssirikokseen), mutta kun hänet todettiin syyntakeettomaksi, ei tekoja voitu lukea hänen syykseen. Kumpaakin pankissa tarkastuksen toimittanutta pankkitarkastajaa vastaan nostettiin virkasyyte, mutta syytteet hylättiin kaikissa oikeusasteissa.[16]

2.7.2. Vuoden 1933 pankkilain keskeisistä säännöksistä

Liikepankkien toimintaa harjoitettiin aina 1930-luvun alkupuolelle saakka vuonna 1886 annetun pankkilain mukaan, vaikka taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet olivat sitten viimeksi mainitun lain säätämisen melkoisesti muuttuneet. Suurimpia puutteita vuoden 1886 pankkilaissa näyttää olleen, että se mahdollisti rajun pankkikilpailun. Kova pankkikilpailu saattoi ainakin välillisesti heijastua myös pankkikonkursseina ja niiden tallettajille aiheuttamina tappioina.

Vuoden 1933 pankkilaki (17. 3. 1933/87), joka koski vain liikepankkeja, sisälsi joukon pankkikilpailua vähentäviä tai sitä rauhoittavia säännöksiä. Talletusten vastaanottaminen pankkitoiminnassa yleisesti käytetyille tileille pidätettiin yksin liikepankeille (1 §). Vaikka säännöksellä ei puututtukaan säästöpankkien eikä lainausliikettä harjoittavien osuuskassojen oikeuteen ottaa vastaan talletusvaroja, menettivät ns. pankkiiriliikkeet lain voimaanastumisen myötä oikeuden julkiseen ottolainaustoimintaan.[17] Laissa pidätettiin liikepankille rajoitettu yksinoikeus pankki-ni-

---

Pankkitarkastusviraston selvityksen mukaan »hallintoneuvoston puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jotkut muutkin jäsenet olivat pankin pääkonttorissa ottaneet itselleen luottoja, ilman että niiden myöntämisestä olisi päätetty edellä esitettyjen yhtiöjärjestyksen selvien määräysten mukaisesti». Pankkitarkastusviraston 12 päivänä lokakuuta 1931 päivätty, valtioneuvostolle osoitettu kirjelmä. Oikeuskanslerin asiakirjat vlta 1931. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

16 *Aaku,* Suomen liikepankit s. 176.

17 Varsinkin ensimmäisen maailmansodan aikana olivat eräät pankkiiriliikkeet, vaikka eivät olleet julkisen valvonnan alaisia, harjoittaneet julkista ottolainaustoimintaa. Ks. Km 1931: 14 s. 29.

mityksen käyttämiseen toiminimessään (2 §), joskaan siinä ei puututtu Suomen Pankin, säästöpankkien eikä Postisäästöpankin oikeuteen käyttää mainittua nimitystä. Lain 2 §:ää perusteltiin siten, että ilmaus pankki pankin toiminimessä »suureksi osaksi sen takia, että pankit ovat erikoislainsäädännön ja *valtiotarkastuksen* alaisia, nauttii tallettavassa yleisössä samoin kuin ulkomaan rahamarkkinoillakin erikoista luottamusta ja arvonantoa».[18]

Olennainen muutos vuoden 1933 pankkilaissa sitä verrattaessa vuoden 1886 pankkilakiin, jonka 3 §:ssä korostettiin pankin toimiluvan myöntämismenettelyn oikeusharkintaista luonnetta, oli että vuoden 1933 pankkilaissa pankin toimiluvan myöntäminen sai huomattavasti tosiasialliseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyviä piirteitä. Vuoden 1933 pankkilain mukaan pankille myönnettiin toimilupa, mikäli »valtioneuvosto harkitsee pankin perustamisen olevan yleisen edun mukaista.»[19] Aivan ilmeisenä syynä vuoden 1933 pankkilain sanamuodon valintaan oli *pyrkimys rajoittaa pankkikilpailua.*

Lainvalmisteluasiakirjoissa näet viitataan kriteereihin, joihin tulisi lupamenettelyssä kiinnittää huomiota. Tällaisina mainitaan pankin kehittymisedellytykset ja se, että pankki täyttää määrätyn talouselämässä esiintyvän tarpeen tai tehtävän. Erityisesti lupahakemusta käsiteltäessä olisi tullut harkita, »onko aihetta pelätä että *uusi pankki lisäämällä kilpailua* pankkien kesken voisi olla *yleisedulle vahingoksi*».[20]

Varsin vilkas keskustelu eduskunnassa käytiin siitä, tulisiko sivukonttorin perustaminen saattaa luvanvaraiseksi. Hallituksen esityksessä ei luvanvaraisuutta edellytetty. Pankkivaliokunta asettui kysymyksessä kuitenkin toiselle kannalle. Sivukonttoreita katsotaan perustetun tarpeettoman paljon ja liikepankkien sivukonttoriverkoston uskotaan kehittyvän »terveemmin valtion viranomaisen ohjauksessa kuin vapaan kilpailun alaisena».[21] Sivukonttorin perustamislupa olisi valiokunnan mukaan tullut hakea valtiovarainministeriöltä.

---

18 Ks. Km 1931: 14 s. 29.

19 Merikoski on sittemmin katsonut, että vuoden 1933 pankkilain mukaan pankin toimiluvan myöntäminen kuului oikeusharkintaan. Tällä kysymyksellä ei 1930- ja 1940-luvulla ollut kuitenkaan suurta oikeudellista merkitystä, kun valtioneuvosto ainoana ja viimeisenä instanssina ratkaisi asian. Ks. *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 207 ja 208.

20 Km 1931: 14 s. 31.

21 HE 80/vp 1932. Pankkivaliokunnan mietintö N:o 5 hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi s. 1.

Varsinainen keskustelu asiasta käytiin lain toisessa käsittelyssä, jossa edustaja *H. Eskola* (maalaisliitto) totesi liian monien sivukonttoreiden perustamisen maaseudulle muodostuneen pankeille epätaloudelliseksi. Sivukonttorien toiminnasta oli myös aiheutunut vahinkoa niiden lähiympäristössä asuville, kun pankit olivat tukeneet taloudellisesti kannattamattomia hankkeita. Edustaja *Sallila* (sos. dem.) ilmoitti ryhmänsä kannattavan luvanvaraisuutta, koska pankit olivat perustaneet liian runsaasti sivukonttoreita, mikä puolestaan oli johtanut liikepankkien hoitokustannusten nopeaan kohoamiseen. Varsin perusteellisen puheenvuoron asiasta käytti edustaja *Korpisaari* (kok.), joka viitaten suorittamaansa tutkimukseen totesi olevan luonnollista, että pankkien sivukonttoriverkosto kehittyy taloudellisten suhdanteiden mukaan: »Nousukonjunktuurien aikana sivukonttoriverkosto kasvaa laskeakseen jälleen laskukonjunktuurien aikana».[22]

Korpisaari pyrki todistamaan väitteensä esittämällä joukon tilastotietoja. Hänen mukaansa suhteellisen tiheästä sivukonttoriverkostosta oli enemmän hyötyä kuin haittaa. Sivukonttorien avulla saataisiin elinkeinonharjoittajien ja muitten tarvitsijoitten käyttöön moderneja maksuvälineitä. Maaseudulla toimivien kauppaliikkeitten ja muitten yritysten toiminta vaikeutuisi, jos sivukonttorien perustamista keinotekoisesti ehkäistäisiin. Lisäksi lupamenettelyn saattaminen valtiovarainministeriön tehtäväksi merkitsisi pankkitoiminnan *tarpeetonta politisoimista*.[23]

Vastatessaan edustaja Korpisaaren puheenvuoroon edustaja Sallila viittasi Korpisaaren omaan tutkimukseen, jonka mukaan sekä sivukonttorien keskinäinen että muu pankkikilpailu maaseudulla oli johtanut ottolainauskoron kohtuuttomaan kohoamiseen, minkä lisäksi sivukonttorit olivat vuonna 1931 aiheuttaneet liikepankeille merkittäviä luottotappioita.[24] Korpisaari vastasi Sallilalle todeten, että luottolaitosten vuonna 1931 solmima korkosopimus ehkäisisi epäterveen pankkikilpailun. Hänen mukaansa liikepankkien vuonna 1931 kärsimiä luottotappioita ei tullut heittää sivukonttorien kontolle, koska liikepankkien johtokunta myöntää suurimmat luotot.

---

22 HE 80/vp 1932. Vuoden 1933 pankkilain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2554.

23 Ibid.

24 Edustaja Sallilan puheenvuoron aikana kuului istuntosalin vasemmalta puolelta edustaja Korpisaarelle osoitettu välihuuto: »Ei hän muista sitä!» HE 80/vp 1932. Vuoden 1933 pankkilain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2555.

Vielä lakiesityksen kolmannessa käsittelyssä puuttui edustaja *Häst-backa* sivukonttorikysymykseen. Hänen mukaansa sivukonttorien perustaminen maaseudulle, missä ei lainkaan harjoiteta liiketoimintaa, ei ollut tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista: »Systemet har skapat en kapplöpning, som framför allt undergrävt en sund affärsutveckling, och varav bankerna nu får lida».[25] Lisäksi hän huomautti, että liikepankit toiminnallaan kilpailutilanteessa olivat aikaansaaneet epätervettä kilpailua myös muilla elinkeinohaaroilla.[26]

Lopulta sivukonttorin perustaminen säädettiin luvanvaraiseksi silloin, kun konttori perustettiin muualle kuin pankin kotipaikkakunnalle. Liikepankin vähimmäisosakepääoma säädettiin kymmeneksi miljoonaksi markaksi (5 §), mikä nähtiin keinona rajoittaa liian pienten pankkien perustamista. Vararahastojen kartuttamisvelvollisuuden laajuutta ja nopeutta lisättiin (6 §), minkä ohessa säädettiin, että osakepääoman ja vararahastojen summan tuli nousta vähintään kymmenenteen osaan pankin sitoumuksista (7 §). Lain mukaan pankin *hallituksena* toimi sekä pankin hallintoneuvosto että pankin johtokunta.

Jo lakiehdotusta valmistelleen komitean mietintöön jättämässään eriävässä mielipiteessä *J. Laherma* esitti, että liikepankkien »johtoon asetettaisiin ainoastaan valtiovallan hyväksymiä, taitavia, kansalaiskunnoltaan koeteltuja ja moraalisesti moitteettomia henkilöitä».[27] Eduskunnassa edustaja *Sallila* konkretisoi ehdotuksen siten, että valtioneuvosto valitsisi kolmanneksen ja pankin yhtiökokous kaksi kolmannesta liikepankin hallintoneuvoston jäsenistä. Jäseniä hallintoneuvostossa ehdotuksen mukaan tuli olla vähintään kuusi. Edustaja *Aattela* (sos. dem.), joka puheenvuorossaan perusteli ehdotusta, viittasi Vientipankin toiminnassa ilmenneisiin väärinkäytöksiin ja tarpeeseen *tehostaa julkista kontrollia* entisestään. Puutteeksi julkisessa valvonnassa hän katsoi sen, että pankkitarkastusvirasto saattoi puuttua liikepankin toimintaan vasta sitten, kun virheellinen menettely oli saatettu loppuun. Ennalta ehkäisevä julkinen valvonta katsottiin voitavan aikaansaada siten, että valtioneuvosto

---

[25] HE 80/vp 1932. Vuoden 1933 pankkilain kolmas käsittely, pöytäkirjat III s. 2600.

[26] Idem.

[27] Km 1931:14 s. 34. *J. Laherma* oli Helsingin Työväen Säästöpankin pitkäaikainen toimitusjohtaja, joka oli pankin palveluksessa lähes 45 vuoden ajan.

oikeutettaisiin määräämään kolmannes pankin hallintoneuvoston jäsenistä. Äänestyksessä ehdotus hylättiin äänin 96 vastaan 64 puolesta kolmen edustajan äänestettyä tyhjää.[28]

Lakiin sisällytettiin luettelo hallintoneuvoston tehtävistä ja asioista, joista yhtiöjärjestyksessä oli määrättävä (9 §). Lain 11 §:ssä kiellettiin osakasta äänestämästä enemmällä kuin kahdeskymmenesosalla kokouksessa edustetusta äänimäärästä. Lain valmistelutyössä kiinnitettiin huomiota myös liikepankkien *sisäisessä kontrollissa* ilmenneisiin puutteisiin. Niinpä lakiin otettiin säännös, jonka mukaan yhtiökokouksen tuli valita vähintään kolme tilintarkastajaa, joiden tuli olla taloudelliseen elämään perehtyneitä henkilöitä ja ainakin yhden ns. »valantehnyt tilintarkastaja» (11 §).[29] Tilintarkastajien kelpoisuusehtoja lienee tiukennettu lähinnä siksi, että pankkien tilintarkastajiksi oli valittu henkilöitä, joilla ei ollut riittäviä tietoja ja taitoja tilintarkastustehtävän suorittamiseen.[30]

Pankkilakiin sisällytettiin erityinen pankin liiketoimintaa koskeva luku, jossa pääpiirteisesti pyrittiin osoittamaan pankin liiketoiminnan ala. Teollisuuden ja tavarakaupan harjoittaminen pysytettiin edelleen pankkitoiminnan ulkopuolella (13 §). Erityisesti lamakauden aikana liikepankit olivat kärsineet huomattavia luottotappioita sen vuoksi, että luotonantoa oli harjoitettu liian keskitetysti. Samalle tai joillekin harvoille asiakkaille myönnetyt *suuret luotot* olivat usein osoittautuneet uhkaksi pankin vakavaraisuudelle. Lain 15 §:ään sisällytettiin säännös, joka itse asiassa oli ilmaus *vahingon vaaran jaon periaatteesta.*[31] Säännöksen mukaan pankki oli velvollinen huolehtimaan siitä, että asiakkaan sitou-

---

28 HE 80/vp 1932. Vuoden 1933 pankkilain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2557.

29 Tilintarkastajien kelpoisuutta koskevassa keskustelussa edustaja Frenckell — saatuaan tietää, ettei Helsinkiä lukuunottamatta maamme muissa kaupungeissa asiallisesti tutkittu valaa vannovan tilintarkastajan pätevyyttä — esitti, että yhden tilintarkastajista olisi tullut olla keskuskauppakamarin hyväksymä. Ehdotusta ei kannatettu eikä se siten tullut äänestykseen. HE 80/vp 1932. Vuoden 1933 pankkilain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2561.

30 Km 1931:14 s. 37.

31 Kyseisen periaatteen mukaan on pankin luotonannossaan sijoitettava varat paitsi riittävän usealle luotonsaajalle myös tasapuolisesti eri elinkeinonsektoreille, jotta ei koko pankin toiminta vaarantuisi, vaikka joillakin näistä esiintyisi taloudellisia häiriöitä. *Kauppinen—Paavonsalo* (toim.), Pankkitoiminnan käsikirja s. 39.

mukset pankille olivat kohtuullisessa suhteessa pankin omaan pääomaan ja sen liiketoiminnan laajuuteen (15 §). Säännöksen tarkoituksena oli antaa pankkitarkastusvirastolle mahdollisuus valvoa pankin vakavaraisuuden kannalta merkittävää luotonantoa.[32] Lakiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan luotonannossa kiellettiin pankkia ja sen asiakasta sopimasta pankin osuudesta voittoon liiketoiminnasta, jota pankki ei lain mukaan saa harjoittaa. Pankin maksuvalmiuden turvaamiseksi säädettiin, että pankilla tulee olla »kassareservi, joka yhdessä varsinaisen kassan kanssa on vähintään kaksikymmentä prosenttia pankin vaadittaessa maksettavista sitoumuksista».[33]

Liikepankin toiminnan lopettamista ja pankin uudelleen järjestämistä koskevia säännöksiä muutettiin tarkoituksena estää välitön ja pikainen konkurssimenettely, koska sen monasti havaittiin aiheuttaneen tallettajille tarpeettomia taloudellisia tappioita.[34] Tämän vuoksi nähtiin tarkoituksenmukaiseksi varata mahdollisuus *keskeyttää pankin toiminta määräajaksi.* Lakiin otettiin erityinen säännös, jossa kiellettiin hakemasta pankilta tuomioistuimessa tai ulosotonhaltijan luona velkaa maksettavaksi, sen omaisuutta ulosmittaamasta tai hakemasta takavarikkoon taikka myymis- tai hukkaamiskiellon alaiseksi, tai velvoittamasta pankkia luovuttamaan omaisuuttaan konkurssiin taikka asettamasta suoritustilaan pankin toiminnan tultua väliaikaisesti keskeytetyksi (20 §).[35]

Lakia muutettiin myös siten, että pankkitarkastusvirastolle varattiin mahdollisuus puuttua pankin toimintaan jo ennenkuin se oli menettänyt neljänneksen omasta pääomastaan, minkä ohella valtioneuvostolle osoitettiin valta antaa määräyksiä toimintansa keskeyttäneelle pankille siitä, mitä pankin velkojien oikeuksien turvaamiseksi oli liiketoiminnassa noudatettava (21 §).

---

[32] Km 1931:14 s. 41.

[33] Ks. vuoden 1933 pankkilain 18 §.

[34] Mietinnössään pankkilakikomitea katsoi, että pankin sulkeminen ja suurten tappioiden julkistaminen oli omiaan melkoisesti heikentämään pankin taloudellista asemaa ja vaarantamaan tallettajien intressejä. Tämän vuoksi katsottiin, ettei vähäinen osakepääoman menettäminen saanut olla välittömänä aiheena pankin toiminnan lopettamiseksi. Km 1931:14 s. 44.

[35] Edellä mainitun säännöksen edellyttämää käsittelyjärjestystä kosketellaan jäljempänä tämän teoksen IV luvussa.

2.7.3. Valvontasäännösten tarkistus

Säädettäessä vuoden 1933 pankkilaki annettiin myös uusi pankkitarkastuslaki (17. 3. 1933/89). Lailla ei kuitenkaan olennaisesti muutettu aikaisempaa, lähes samansisältöistä vuoden 1922 valvontalakia. Joitakin tarkistuksia ja lisäyksiä tosin viimeksi mainittuun lakiin kuitenkin tehtiin. Olennaisin tarkistuksista lienee ollut se, että vuoden 1933 pankkitarkastuslaissa aikaisempaan lakiin verrattuna helpotettiin pankin toimiluvan peruuttamisen edellytyksiä. Asianomainen säännös sai seuraavan sanamuodon: »Jos pankin hoidossa huomattavassa määrässä on poikettu lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä tahi jos siinä muuten on ilmaantunut sellaisia vakavia epäkohtia, että on syytä varoa pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua, niin valtioneuvosto, sittenkuin valtiovarainministeriö on hankkinut pankin hallitukselta asiassa selityksen, päättää, onko pankkiliikkeen harjoittamiseen myönnetty lupa peruutettava.»[36]

Syinä toimiluvan peruuttamisedellytysten laventamiseen lienevät olleet Suomen Vienti-Pankki Osakeyhtiön ja Etelä-Pohjanmaan Pankki Oy:n toiminnassa ilmenneet epäkohdat ja pankin oman pääoman vähenemisen määrittämiseen liittyneet ongelmat. Valvontalainsäädännön tarkistamistarpeet perustuivat siten aikaisempiin, pankkikontrollin harjoittamisesta saatuihin kokemuksiin. Käytännössä lainsäädännön muutostarpeet pyrittiin toteuttamaan siten, että pankkitarkastusvirasto teki VM:lle 27 päivänä elokuuta 1932 ehdotuksen valvontalainsäädännön täydentämiseksi. Ehdotus sisälsi aloitteet pankin toimiluvan peruuttamisedellytysten lieventämiseksi ja pankin johtokunnan vastuun tiukentamiseksi. Viraston ehdotuksen mukaan liikepankin toimilupa olisi tullut voida peruuttaa myös silloin, kun *oli syytä varoa* pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua. Sittemmin ehdotus sellaisenaan sisällytettiin pankki- ja pankkivalvontalainsäädäntöä valmistelleen komitean mietintöön ja hallituksen esitykseen edellä mainituksi lainsäädännöksi.[37]

---

36 1933 pankkitarkastuslain 5.3 §.

37 Pankkitarkastusviraston kertomuksessa vuodelta 1932 todetaan aloitteen tekemisestä pankkilainsäädännön uudistamiseksi seuraavaa:

»Varsinkin Suomen Vienti-Pankki Osakeyhtiön toiminnassa ilmenneiden epäkohtien johdosta kehoitti Valtiovarainministeriö kirjeessä elokuun 21 päivältä pankkitarkastusvirastoa kiireellisesti ottamaan harkittavakseen, olisiko jo ennen silloin vielä erityisen komitean valmisteltavana olleen, uuden pankkilain voimaantuloa, pankkeja koskevaan lainsäädäntöön tehtävä muutoksia.»

Vuoden 1933 pankkitarkastuslain 5.3 §:ää koskeva hallituksen esitys ei kuitenkaan tullut eduskunnan pankkivaliokunnassa yksimielisesti hyväksytyksi. Edustaja Westman (rkp) jätti tältä osin, valiokunnan enemmistön hyväksyttyä hallituksen esityksen, valiokunnan mietintöön eriävän mielipiteensä.[38] Siinä todetaan, ettei valtioneuvostolle tulisi antaa valtuuksia peruuttaa liikepankin toimilupaa silloin, kun on vain *syytä epäillä* pankin toiminnan voivan vahingoittaa yleistä etua. Edustaja Westmanin mukaan säännöksen sanamuoto hallituksen esittämässä muodossa oli »erittäin epämääräinen ja venyvä», minkä vuoksi säännöksen tulkinta saattaisi johtaa »erilaisiin väärinkäytöksiin, ei vähimmin puoluepoliittisessa tarkoituksessa.»[39] Kannanottonsa loppuun sijoitetussa muutosehdotuksessa Westman päätyi ehdottamaan, että hänen tulkinnanvaraiseksi katsomansa kohta säännöksestä poistettaisiin; ehdotuksen hän toisti lain toisessa käsittelyssä. Muutosehdotus hylättiin äänin 103 vastaan 47 puolesta.[40]

Myös pankkien toiminnassa havaittu pyrkimys säilyttää osingon suuruus pankin liiketoiminnan vuotuisesta tuloksesta riippumatta ennallaan, johti uuden toimivaltasäännöksen antamiseen. Pankkitarkastuslain 5.2 §:ssä VN näet oikeutettiin pankkitarkastusviraston esityksestä, milloin pankin vuositilinpäätöksessä ei ollut tehty riittäviä varauksia tai poistoja, kieltämään osingonjako tai sitä rajoittamaan.

Olennaisena muutoksena vuoden 1933 pankkitarkastuslakia aikaisempaan valvontajärjestelmään verrattaessa on pidettävä myös sitä, että vuoden 1933 pankkitarkastuslaki ei sisältänyt *erityisen asiamiehen* asettamista koskevia säännöksiä. Muutosta perusteltiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdin. Enää ei katsottu olevan tarvetta säilyttää VM:llä valtaa määrätä erityinen asiamies tarkastamaan päätöksessä yksilöity liikepankki. Omaksuttu kanta lienee perustunut käsitykseen siitä, että pankkitarkastusvirastolla oli tuolloin riittävästi henkilökuntaa jokseenkin tehokkaan valvonnan kannalta tarpeellisten tarkastusten toimittamiseen.[41]

---

[38] Edustaja Westmanin eriävään mielipiteeseen yhtyivät edustajat Korpisaari, Leivo ja Sahlstein. HE 80/vp 1932. Pankkivaliokunnan mietintö N:o 5 hallituksen esityksen johdosta pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi s. 28.

[39] Ibid.

[40] HE 80/vp 1932. 1933 pankkitarkastuslain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2568.

[41] Näin Km 1931:14 s. 47.

Lain 7 §:ssä säädettiin valvontamenettelystä, jota oli noudatettava pankin tultua asetetuksi konkurssiin. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriön oli määrättävä pankkitarkastusviraston ehdotuksesta asiamies valvomaan konkurssipesän rahaksimuuttoa. Asiamiehen lakisääteiseksi tehtäväksi tuli olla läsnä konkurssihallinnon kokouksissa. Lisäksi asiamiehellä oli oikeus ottaa osaa keskusteluihin ja saada lausuntonsa merkityksi konkurssihallinnon kokouksissa pidettyihin pöytäkirjoihin sekä tarkastaa konkurssipesän kassa sekä asiakirjat ja muut tiedot pesän tilasta.

Merkillepantavaa oli lisäksi se, että vuoden 1933 pankkitarkastuslain säätämiseen heijastui tarve poistaa liikepankkien välisestä kilpailusta siihen mahdollisesti vaikuttava tekijä: pankkitarkastajan siirtyminen pankkitarkastusvirastosta liikepankin palvelukseen. Tämän vuoksi lain 2 §:ään lisättiin eduskunnan suuressa valiokunnassa seuraava karenssisäännös, joka sitten tuli lopulliseen lakiinkin: »Pankkitarkastaja, joka luopuu tarkastajanvirastaan, ei ole oikeutettu ryhtymään pankkitarkastusviraston alaisen luottolaitoksen palvelukseen, ennenkuin on kulunut kaksi vuotta siitä, kun hän virastaan erosi.» Säännöksen occasio legis oli ollut viraston päällikön siirtyminen pankkitarkastuslakia eduskunnassa valmisteltaessa erään liikepankin toimitusjohtajaksi.[42]

Ennen kaikkea karenssisäännöksen avulla lienee haluttu estää *välitön* siirtyminen virastosta suoraan liikepankkiin. Valvontatointa harjoitettaessa saatujen tietojen katsottiin kuitenkin siinä määrin vanhenevan kahdessa vuodessa, ettei niillä tämän ajan jälkeen ollut olennaista merkitystä pankkikilpailussa. Edellä mainittu säännös nähtiin tarpeelliseksi siitä huolimatta, että pankkitarkastuslain 8 §:ään sisällytettiin vaitiolosäännös, jonka mukaan pankkitarkastusviraston virkamies ja muu toimihenkilö oli velvollinen pitämään salassa, mitä oli virkatoimessaan saanut tietää pan-

---

42 Asianomainen pankkiylitarkastaja oli alunperin VN:n 12. 4. 1930 tekemän pankkitarkastusviraston järjestysmuotoa koskevan päätöksen 12 §:n mukaan sitoutunut valtiovarainministeriön kanssa tehdyin sopimuksin olemaan ryhtymättä liikepankin palvelukseen ennenkuin kolme vuotta oli kulunut siitä, kun oli eronnut toimestaan. Vuonna 1932 oli kuitenkin päätetty alentaa yleisen palkanalennuksen yhteydessä myös pankkiylitarkastajan palkkaa. Sovittaessa palkanalennuksesta oli valtioneuvosto pankkiylitarkastajan pyynnöstä vapauttanut hänet sitoumuksestaan olla ryhtymättä viraston valvonnan alaisen liikelaitoksen palvelukseen. Ks. valtiovarainministeri *Relanderin* vastaus edustaja *von Frenckellin* puheenvuoroon. HE 80/vp 1932. Pankkitarkastuslain toinen käsittely, pöytäkirjat III s. 2553.

kin tai sen asiakkaan liikeasioista tai taloudellisesta asemasta. Selvää kuitenkin on, että virastossa saatuja tietoja voitiin käyttää pankin liiketoiminnassa niitä muille ilmaisematta.

Melko pian pankkitarkastuslain säätämisen jälkeen sen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta annettiin valtioneuvoston päätös, joka sisälsi tarkemmat määräykset pankkitarkastusviraston järjestysmuodosta ja toiminnasta (14. 9. 1933/254). Päätöksen 1.5 §:ään sisältyi määräys viraston ohjaus- ja neuvontavelvollisuudesta. Sen mukaan viraston tuli valvontatarkoituksessa antaa luottolaitokselle sen haluamia neuvoja pankkitarkastusviraston toimialaan kuuluvissa asioissa sekä yleisiä ohjeita ja *määräyksiä* luottolaitosten hoidosta ja kirjanpidosta.

Pankkitarkastusviraston toimivaltuuksien kannalta vuoden 1933 pankkitarkastuslaki merkitsi valvontajärjestelmän säilyttämistä lähes ennallaan. Joiltakin osin valvontaelimen ja tarkastushenkilöstön toimivaltuuksia jopa vähennettiin. Erityisen asiamiehen asettamisoikeuden poistaminen ja pankin tarkastuksen kohteena olevien asiakirjaryhmien vähentäminen edustavat tätä kehityssuuntausta.[43] Syitä valvontajärjestelmän säilyttämiseksi etsitään tässä lähinnä kahtaalta. Valvontavaltuuksien lisääminen ei ollut tarpeellista, koska ylikireän pankkikilpailun uudelleenviriämisen todennäköisyys ei ollut kovin suuri. Noin puolet vuodesta 1920 1933 pankkitarkastuslain säätämiseen saakka toimineista liikepankeista oli lopettanut toimintansa. Lisäksi pankkien kesken oli vastikään solmittu *korkosopimus*, joka ainakin jossain määrin rauhoitti pankkikilpailua. Samaan suuntaan lienee vaikuttanut myös vuoden 1933 pankkilaki, jossa oli vaikeutettu uusien pienpankkien perustamista. Ilmeistä oli myös että pankkitarkastusviraston toimivaltuudet yleensä olivat osoittautuneet riittävän laajoiksi. Tosiasiassa virasto ei ollut joutunut turvautumaan läheskään kaikkiin kontrollivaltuuksiin, joita tehokasta pankkivalvontaa harjoitettaessa olisi perustellusti voitu käyttää.[44]

---

[43] Pankin hallituksen tuli 1922 valvontalain 5.2 §:n mukaan antaa tarkastettavaksi tässä mainitsemattoman aineiston lisäksi pankin laina- ja muut asiakirjat. Vuoden 1933 pankkitarkastuslain 4 §:ssä säädettiin, että vastaavilta osin tarkastus sai kohdistua laina- ja muihin *luotonantoa* koskeviin asiakirjoihin.

[44] Pankkitarkastusviraston kertomuksessa vuodelta 1932 todetaan viraston lähettäneen kiertokirjeitä yleisesti esiintyneiden epäkohtien korjaamiseksi. Keskeisin epäkohta, jota kiertokirjeitten lähettämisellä pyrittiin ehkäisemään oli se, että noin puolet liikepankeista oli joko välillisesti tai suoraan *ostanut omia osak-*

2.8. SÄÄSTÖPANKKIEN VALVONTAJÄRJESTELMÄN KEHITYKSESTÄ

2.8.1. Kontrollitehtävien siirtäminen lääninhallitukselta valtiovarainministeriölle

Huolimatta siitä, että valvontahenkilökuntaa jossain määrin lisättiin ja vuonna 1918 säädettiin uusi säästöpankkilaki (18. 10. 1918/139), säilyi säästöpankkien kontrollijärjestelmä jokseenkin entisellään vuoden 1923 loppuun saakka, jolloin annettiin asetus säästöpankkien valvonnan uudelleenjärjestämisestä (21. 12. 1923/286). Asetuksessa valvonnan johto uskottiin VM:lle, joka sai tehtäväkseen myös säästöpankkien sääntöjen vahvistamisen (5 §). Kontrollitoimintaa VM harjoitti pääasiassa säästöpankkien tarkastajien avulla (1 §). Valvontatoimen käytännöllisestä järjestämisestä määrättiin VM:n antamassa johtosäännössä (26. 2. 1924/65). Valvontaa varten maa jaettiin kuuteen tarkastuspiiriin. Kontrollitoimintaa harjoitettiin sekä seuraamalla säästöpankkien toimittamia tiedonantoja ja ilmoituksia että tarkastamalla pankkeja. Tarkastajien oli lisäksi valvottava pankkien toimintaa tutustumalla hallintoelinten pöytäkirjoihin ja laadittuihin tilintarkastuskertomuksiin.[1]

Tarkastusoikeudesta säädettiin asetuksen 10 §:ssä seuraavasti: »Kun tarkastaja tahtoo tutkia säästöpankin hoitoa, antakoon hallitus hänen nähtäväkseen pankin tili- ja pöytäkirjat, kassan sekä arvopaperit.» Säästöpankit oli mahdollisuuksien mukaan tarkastettava *kerran vuodessa* VM:n vahvistaman tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastus käsitti varojen ja arvopapereiden inventoimisen ja saadun tuloksen vertaamisen kirjanpitoon. Antolainaustoimintaa valvottiin tarkastamalla velkakirjoja erityisesti silmällä pitäen sitä, että lainojen vakuudet olivat riittävät. Myös varojen säilyttämiseen kiinnitettiin huomiota samoin kuin liiketapahtumien kirjaamistapaan. Tarkastajien tuli johtosäännön

---

keitaan. Koska omien osakkeiden hankkiminen oli vuoden 1886 pankkilaissa nimenomaisesti kielletty, olisi virasto asian johdosta voinut käyttää ankariakin oikaisu- tai pakkokeinoja.

1 Kussakin piirissä työskenteli oma, piirissä asuva tarkastaja. Tarkastusten kustannukset, tosin tiettyyn enimmäismäärään saakka, jaettiin säästöpankkien kesken niiden hoitovarojen osoittamassa suhteessa. *Tola,* Säästöpankkien julkisesta valvonnasta s. 404 ja 105. Ks. myös Km 1938: 11 s. 7.

4 §:n mukaan vakuuttautua myös siitä, että säästöpankilla oli riittäväksi katsottava kassavaranto.

Tarkastuksen tuloksista piti ilmoittaa säästöpankin hallitukselle, jonka tehtävänä oli huolehtia, että tarkastuksessa havaitut puutteellisuudet asetetun määräajan kuluessa poistettiin. Kustakin tarkastuksesta oli laadittava kertomus, josta oli lähetettävä jäljennös VM:lle. Mikäli tarkastuksessa havaittua puutteellisuutta ei tarkastajan vaatimuksesta huolimatta oikaistu, siitä oli ilmoitettava VM:lle, jonka toimivaltaan kuului pakkokeinojen käyttäminen. Pakkokeinoihin ryhtymisestä tarkastajan tosin tuli tehdä esitys VM:lle, mikäli säästöpankkia oli hoidettu annettujen oikeusohjeiden vastaisesti tai jos isännät taikka hallitus olivat tehneet päätöksen, joka havaittiin säästöpankin turvallisuudelle vaaralliseksi tai tallettajien oikeuksia loukkaavaksi.[2] Säästöpankkilain 29 §:n nojalla VM:llä oli oikeus määrätä havaittu virhe korjattavaksi tai säästöpankki asetettavaksi suoritustilaan tai nostettava sellainen kanne, johon oli syytä. Aikaisemmin oli oikaisukompetenssi, valta asettaa säästöpankki suoritustilaan tai määrätä se lopettamaan toimintansa, kuulunut maaherralle.

Säästöpankkien valvontaa koskevista *menetelmistä* annettiin oikeussääntöjä vuonna 1931 (VNp 10. 3. 1931/103). Näiden mukaan säästöpankki oli tarkastettava siitä *ennalta ilmoittamatta*. Tarkastus oli toimitettava vähintään kahden pankin hallituksen jäsenen läsnä ollessa. Alussa oli laadittava yleiskatsaus pankin tilasta. Tarkastuksessa oli kiinnitettävä huomiota pankin sisäisen valvonnan tarkoituksenmukaisuuteen ja harjoittamistapaan, minkä lisäksi edellytettiin tutkittavan säästöpankin kannattavuuteen vaikuttavia tekijöitä; erityisesti sitä, oliko pankkia hoidettu säästäväisesti. Annettuihin oikeusohjeisiin sisältyivät myös määräykset siitä, millä tavoin pankin otto- ja antolainausta oli valvottava. Tarkastuksen päätyttyä tarkastajan tuli kutsua koolle säästöpankin hallitus ja määrätä havaitut epäkohdat ja puutteellisuudet korjattaviksi. Mikäli puutteita ei annetun määräajan kuluessa oikaistu, saattoi tarkastaja esittää VM:lle ryhtymistä pakkokeinoihin. Vaikka tarkastus ei olisikaan — kuten useimmiten oli asianlaita — antanut aihetta pakkokeinojen käyttämiseen, oli VM:lle kuitenkin lähetettävä *jäljennös* tarkastuksesta laaditusta *kertomuksesta*.

Vuoden 1931 säästöpankkilaki (17. 7. 1931/235) sisälsi lukuisia säästöpankkien valvontajärjestelmää koskevia muutoksia. Ennen kaikkea tar-

[2] Asetuksen (21. 12. 1923/286) 10 §:n 2 momentti.

kastajan toimivaltuuksia lisättiin. Tarkastajalle annettiin oikeus *kutsua kokoon* säästöpankin isännät tai hallitus, olla läsnä pankin edellä mainittujen hallintoelinten kokouksissa ja merkityttää mielipiteensä ja huomautuksensa kokouksissa pidettäviin pöytäkirjoihin, mikäli katsoi siihen olevan aihetta (54 §). Lain 55 §:n säännösten mukaan tarkastajalla oli oikeus *kieltää* isäntien tai hallituksen päätös, mikäli se oli annettujen oikeusohjeiden vastainen, huomattiin säästöpankin turvallisuudelle vaaralliseksi tai tallettajien oikeuksia loukkaavaksi. Mikäli päätös oli pantu täytäntöön oli tarkastajalla valta määrätä päätös *oikaistavaksi*. Tarkastajalle uskottu päätösvalta edellytti muutoksenhakumahdollisuuden varaamista pankille. Niinpä pankilla oli oikeus lain 57 §:n mukaan *valittaa* VM:lle tarkastajan päätöksestä 30 vuorokauden kuluessa päätöksen tiedoksi antamisesta.

Lain 56 §:ssä annettiin VM:lle valta saattaa säästöpankki tehostetun kontrollin alaiseksi. Mikäli säästöpankin hoidossa oli esiintynyt taitamattomuutta, huolimattomuutta tai väärinkäytöksiä, sai VM määrätä tarkastajan esityksestä asiamiehen valvomaan pankin toimintaa. Jos pankki oli kärsinyt huomattavia taloudellisia tappioita, oli VM:llä oikeus määrätä sekä varojen vastaanottaminen että niiden suorittaminen heti keskeytettäväksi.[3]

2.8.2. Säästöpankkien valvonta uskotaan kollegiselle viranomaiselle

Yksityisten talletuspankkien valvontaa koskevassa keskustelussa nousi 1930-luvun lopulla esiin kysymys siitä, pitäisikö säästöpankkikontrolli järjestää uudelleen. Otollisen maaperän keskustelulle tarjosi sääntöpankkien ja osuuskassojen kesken tuolloin käyty pankkikilpailu, joka aiheutui siitä, että maaseudulla osuuskassat olivat 1900-luvun ensimmäiseltä vuosikymmeneltä lähtien tunkeutuneet säästöpankkien perinteisille

[3] Ks. yksityiskohtaisemmin vuoden 1931 säästöpankkilain vaikutuksista säästöpankkitoimintaan, *Laherma*, Kuvia Helsingin Työväen Säästöpankista s. 121—125. Vuoden 1931 säästöpankkilaki tuli voimaan talouslaman vallitessa. Lama heijastui myös säästöpankkien valvontaan. Säästöpankkiyhdistysten taholta arvosteltiin voimakkaasti sitä, että 1930-luvun pulavuosien aikana ja niiden jälkeenkin tarkastushenkilöstö antoi virallisessa säästöpankkitilastossa julkaistaviksi yksityiskohtaisia tietoja säästöpankkien kärsimistä luottotappioista. *Tola*, Luovutetun Karjalan Säästöpankit s. 51 ja 52.

toiminta-alueille.[4] Kuluvan vuosisadan alussa osuuskassojen toiminta ensi sijassa perustui pyrkimykselle rajoitetun pankkitoiminnan avulla edistää maa- ja metsätalouden harjoittamista. Samoin kuin monet tuottajayhteisöt maa- ja metsätalouden alalla, myös maatalouden tarpeisiin perustetut rahalaitokset muodostettiin osuuskunniksi, joiden toimintaa maatalouden tuottajajärjestöt pyrkivät tukemaan.[5]

Tässä 1930-luvun kilpailutilanteessa säästöpankkiväen keskuudessa syntyi käsitys, jonka mukaan osuuskassojen liiketoiminnan nopea laajeneminen ainakin osaksi johtui siitä, ettei osuuskassatoimintaa valtion toimesta käytännöllisesti katsoen lainkaan valvottu. Tätä käsitystä kuvaa eräässä pohjoismaisten säästöpankkijärjestöjen yhteiskokouksessa lausuttu mielipide: »Osuuskassatarkastajat, jotka (huolimatta siitä, että valtio kustantaa heidän palkkauksensa) ovat järjestön omia miehiä, näyttävät enemmän olevan kassojen neuvojia ja osuustoiminnan propaganda- ja valistustyöntekijöitä kuin tarkastajia sanan varsinaisessa mielessä. Osuuskassatoiminnan voimakas kehitys ja sen saavuttamat hyvät tulokset lienee suurelta osalta luettava juuri tarkastuksen ansioksi.»[6]

Esitettyä taustaa vasten on ymmärrettävää, että säästöpankkeja edustavat järjestöt ryhtyivät vaatimaan säästöpankkitoiminnan valvontaa koskevan lainsäädännön kehittämistä. Muutosvaatimukset kohdistuivat sekä valvonnan sisältöön että sen harjoittajiin ja harjoittamistapaan. Uskottiin erityisesti tarvittavan toimenpiteitä, joilla olisi voitu tehostaa säästöpankkitoimintaa *edistävää liiketaloudellista neuvontaa.* Tätä neuvontaa arveltiin voitavan harjoittaa siten, että säästöpankkikontrollissa ei enää kiinnitettäisi huomiota pelkästään muodollisiin, lähinnä pankkiteknisiin kysymyksiin, vaan ennen kaikkea siihen tapaan, jolla säästöpankin *liiketoimintaa* tulisi harjoittaa. Organisatorisesti järjestelyn katsottiin edellyttävän keskeisten kontrollitehtävien siirtämistä valtiolta säästöpankkien keskusjärjestön tehtäväksi.[7]

---

[4] Osuuskassat olivat maaseudulla Tolan mukaan jo 1920-luvun alusta lähtien keränneet yhteensä enemmän talletuksia kuin maalaissäästöpankit. *Tola,* Säästöpankkien julkisesta valvonnasta s. 113.

[5] Ks. *Ikonen,* Osuuskassaliike luovutetussa Karjalassa s. 19—42 ja *Rinne,* Varsinais-Suomen osuuskassaliikkeen historia s. 7—67.

[6] *Tola,* Säästöpankkien julkisesta valvonnasta s. 118.

[7] Suomen Säästöpankkiliitto teki vuonna 1935 ehdotuksen säästöpankkikontrollin siirtämisestä liiton hoidettavaksi. Ehdotuksen johdosta VM hankki maakunnallisten säästöpankkiyhdistysten lausunnot asiassa. Lähes kaikissa lau-

Aloite johtikin käytännön lainsäädäntötoimiin, ja vuonna 1939 annettiin laki säästöpankkilain muuttamisesta (27. 1. 1939/25). Lain säätäminen ei kuitenkaan merkinnyt säästöpankkeja edustaneiden järjestöjen kannan ehdotonta hyväksymistä, joskin myönnytystä ehdotettuun suuntaan. Säästöpankkien valvonta uskottiin nyt VM:n alaiselle kollegisesti järjestetylle viranomaiselle, säästöpankkitarkastukselle, johon kuului ylitarkastaja puheenjohtajana sekä jäseninä ylitarkastajan apulainen ja niin monta säästöpankkien tarkastajaa kuin valvontatehtävien hoidon kulloinkin katsottiin vaativan (52 §).

Säästöpankkien edustuksen saamiseksi mukaan harjoitettavaan valvontaan perustettiin uusi elin, *lisätty säästöpankkitarkastus.* Lisätyn säästöpankkitarkastuksen muodostivat säästöpankkien ylitarkastaja, ylitarkastajan apulainen, virassa vanhin säästöpankkien tarkastaja ja lisäjäsenet, joita oli neljä. Kolme näistä edusti säästöpankkeja ja yksi lisäjäsen Suomen Pankkia. Lisätyssä tarkastuksessa voitiin ottaa käsiteltäväksi asia, jolla oli erityistä merkitystä säästöpankeille tai asia, jonka SPT oli siirtänyt käsiteltäväksi lisätyssä tarkastuksessa. Samoin sen oli annettava lausunto säästöpankin toiminnan keskeyttämisestä tai lakkauttamisesta taikka säästöpankin asettamisesta suoritustilaan (52 §).

Tarkastusoikeutta koskeva säännös sisältyi lain 53 §:ään ja kuului seuraavasti: »Kun säästöpankkitarkastuksen virkamies tahtoo tutkia säästöpankin hallintoa ja hoitoa, hänen tulee saada nähtäväkseen säästöpankin tili- ja pöytäkirjat, kassa, arvopaperit ja saamistodistukset sekä muut säästöpankin toimintaa valaisevat asiakirjat. Asianomaisen viranomaisen tulee myös saada ne säästöpankkia ja sen asiakkaita koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen säästöpankin toiminnan valvontaa varten tai virallisen tilaston laatimista varten.»

Asetuksessa säästöpankkitarkastuksen toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä säästöpankkien toiminnan valvonnasta (27. 1. 1939/26) säädettiin säästöpankeille varsin laaja *ilmoitusvelvollisuus.* Asetuksen mukaan SPT:lle oli vuosittain toimitettava ote tilinpäätöksestä, jäljennös isäntien tekemästä vastuuvapautta koskevasta päätöksestä, tilintarkastuksessa laaditusta pöytäkirjasta ja tilintarkastuskertomuksesta (13 § ja 14 §). Kuukausittain oli tilastolliselle päätoimistolle annettava määrätyt, säästöpankin anto- ja ottolainausta koskevat tiedot. Neljännesvuosittain oli an-

---

sunnoissa kannatettiin keskusjärjestön aloitetta. *Tola,* Luovutetun Karjalan säästöpankit s. 50.

nettava yleispiirteiset tiedot pankin taloudellisesta tilasta. Lisäksi VM:lle uskottiin oikeus *määrätä* pankki antamaan muitakin valvonnassa tarvittavia tietoja (15 §). Asetuksessa oli SPT:n tehtäväksi asetettu myös *neuvontavelvollisuus*. Tarpeellisia neuvoja oli annettava lakien ja asetusten sisällön selventämisessä, liiketapahtumien kirjaamisessa ja pankin toiminnan järjestämisessä tarkoituksenmukaiseksi.[8]

Pääosa aikaisemmin säästöpankkien tarkastajille kuuluneesta kompetenssista annettiin säästöpankkitarkastukselle.[9] Niinpä tarkastuksen toimivaltaan sisällytettiin oikeus kutsua koolle pankin hallintoelimet, kieltää eräiden päätösten täytäntöönpano tai vaatia jo täytäntöönpantu päätös oikaistavaksi sekä asettaa *erityinen asiamies* valvomaan pankin toimintaa. Asiamiehen määräämisestä säädettiin 55 §:n 2 momentissa seuraavasti: »Jos säästöpankin hoidossa on esiintynyt taitamattomuutta, huolimattomuutta tai väärinkäytöksiä, säästöpankkitarkastus voi asettaa erityisen asiamiehen valvomaan säästöpankin toimintaa säästöpankkitarkastuksen osoituksen mukaan.» Säästöpankkitarkastuksen tuli myös määrätä asiamiehelle maksettavan palkkion suuruus. Palkkio maksettiin säästöpankin varoista.

Säästöpankkitarkastuksen harjoittama kontrollitoiminta oli tarkoitettu ennenkaikkea laillisuusvalvonnaksi. Tarkastuksen tuli huolehtia siitä, että annettuja oikeusohjeita noudatettiin ja että pankkia muutoinkin hoidettiin tallettajien etua turvaavalla tavalla.[10] Muutoksenhakuelimeksi asetettiin VM:n sijasta KHO, mitä perusteltiin lähinnä *esteellisyysnäkökohdilla*. Asianmukaisena ei näet pidetty järjestelyä, jonka mukaan valvontatehtävissä toimiva VM:n virkamies olisi saanut esitellä ministerille kontrollitoiminnasta tehdyt valitukset.[11] Säästöpankin toiminnan keskeyttämistä tai säästöpankin lakkauttamista koskevan päätöksen tekeminen jäi edelleenkin VM:n toimivaltaan.

Säästöpankkilain muuttamisesta annetun lain (27. 1. 1939/25) 67 §:ään sisältyi *uhkasakon* asettamista ja tuomitsemista koskeva oikeusohje, joka kuului seuraavasti: »Jos säästöpankin isäntä, hallituksen jäsen, valtuutettu, tilintarkastaja, toimitusjohtaja tai vastaavassa asemassa oleva toimihenkilö ei ole toiminnassaan noudattanut lakia, säästöpankin sääntöjä

---

8 Asetuksen (27. 1. 1939/26) 2 §.

9 Säästöpankkilain muuttamisesta annetun lain (27. 1. 1939/25) 54 § ja 55 §. Ks. myös Km 1938: 11 s. 34 ja 35.

10 Asetuksen (27. 1. 1939/26) 2 §.

11 Km 1938: 11 s. 12.

tai säästöpankkien toimintaa valvovan viranomaisen asianmukaisesti antamia määräyksiä, lääninhallitus voi säästöpankkitarkastuksen esityksestä velvoittaa hänet sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa sekä tuomita tällaiseen uhkasakkoon».

Jotta uhkasakko olisi voitu asettaa ja tuomita, velvoitteen tuli perustua lakiin tai muuhun oikeudellisesti sitovaan perusteeseen. Pakkokeinojen käyttämisen arkaluontoisuuden vuoksi päädyttiin siihen, että niitä koskevat asiat olisi käsitelty lisätyssä säästöpankkitarkastuksessa. Näin siksi, että nähtiin tarkoituksenmukaiseksi varata myös säästöpankkeja edustaville kollegion jäsenille mahdollisuus lausua käsityksensä uhkasakon käyttämisen oikeudellisista edellytyksistä ja tarkoituksenmukaisuudesta.[12] Uhkasakkoa lienee tarkoitettu käyttää vasta sitten, kun säästöpankin toimihenkilölle tai luottamusmiehelle annetun määräyksen noudattaminen oli laiminlyöty. Puhtaan *liiketaloudellisen* neuvonnan katsottiin kuuluvan pikemminkin säästöpankkien keskusjärjestölle kuin valvontaviranomaiselle.[13]

2.8.3. Valtion säästöpankkitarkastuksen lakkauttaminen ja sen tehtävien siirtäminen säästöpankkien keskusjärjestölle

Keväällä 1949 ryhdyttiin jälleen pohtimaan kysymystä SPT:n tehtävien siirtämisestä säästöpankkeja edustavalle keskusjärjestölle. Virikkeen mielipiteiden vaihtoon antoi Suomen Säästöpankkiliiton asiaa koskeva kirjelmä, josta SPT antoi VM:lle lausuntonsa. Kirjelmässä Suomen Säästöpankkiliitto oli esittänyt valvonnan keskittämistä itselleen tosin valtion kontrollin (VM:n) alaisena. Ehdotustaan liitto perusteli SPT:n toiminnassa ilmenneillä puutteellisuuksilla.

Valtion Säästöpankkitarkastuksen tulkinta kirjelmässä esitetystä arvostelusta oli se, että kritiikin kohteena oli lähinnä säästöpankkien *hoitotason hidas kohoaminen* ja liiketaloudellisen *neuvonnan tehottomuus:* »Säästöpankkiliitto esittää kirjelmässään edelleen, että juuri neuvonnan järjestelyssä ilmenneet puutteellisuudet ovat yhtenä tärkeänä syynä sii-

---

12 Ibid. s. 11.

13 Lainmuutosta valmistellut komitea totesi asiasta muun muassa seuraavaa: »Kun tarkastuksen tulee säilyttää puolueettomuutensa rahalaitosten väliseen kilpailuun nähden, on selvää, että sen ei sovi ottaa osaa puhtaasti mainosluonteiseen valistustyöhön.» Km 1938:11 s. 11.

hen, että säästöpankit eivät ole viime aikoina kyenneet suorittamaan pääomankeräämistehtäviä yhtä hyvin kuin muut rahalaitokset.»[14]

Kirjelmässään Säästöpankkiliitto viittasi tilastoihin, joiden mukaan maamme säästöpankkien osuus varsinaisista talletuksista oli vuosien 1938-1948 välisenä aikana laskenut 42 prosentista 35 prosenttiin, kun taas osuuskassojen vastaava osuus oli noussut seitsemästä 15 prosenttiin. Lausunnossaan SPT tosin myönsi, että osuuskassat olivat vertailuajanjaksona menestyneet pankkikilpailussa säästöpankkeja paremmin, mutta ilmiön erittelyssä ei kuitenkaan yhdytty Säästöpankkiliiton johtopäätökseen. Päinvastoin SPT:n mukaan »säästöpankkien menestyminen ei voi ratkaisevasti riippua neuvonnan tehokkuudesta».[15]

Lausunnossa ei myöskään haluttu kiistää *koko valvontatoimen merkitystä* pankkitoimintaan nähden. Niinpä SPT juuri tässä tarkoituksessa viittasi Säästöpankkiliiton aikaisempiin omiin kannanottoihin julkisen kontrollin vaikutuksesta tallettajien intressien turvaamisessa. Toisaalta SPT kiinnitti myös huomiota *epäkohtiin,* joita julkisen valvonnan puuttuessa olisi siedettävä: »Valtion tarkastuksen puuttuminen johtaa valitettaviin omavaltaisuuksiin, joista mainittakoon kysymys osuuskassojen ottamista lainvastaisista asuttamislainapalkkioista.»[16] Valvonnan uudelleenjärjestämistä vastustavana argumenttina SPT mainitsi kontrollitoiminnan *puolueettomuuden vaarantumisen* erityisesti suurissa säästöpankeissa, koska usein juuri näitten johtajat SPT:n mukaan olivat määräävässä asemassa myös Säästöpankkiliitossa.[17]

Ratkaiseva, kontrollitoimen uudelleen järjestelyn vastustamiseksi esitetty kielteinen seikka oli valvontatoimen ja liiketaloudellisen neuvonnan *yhteensovittamattomuus.* Säästöpankkitarkastuksen mukaan näet tarkastustoiminnasta huolehtiminen, *ilmoittamatta* yksittäisistä tarkastuksista *ennakolta,* — kuten lainsäädännössä edellytettiin — kävisi mah-

---

14 Säästöpankkitarkastuksen istuntopöytäkirjat 1949—50. Pöytäkirjan 31. 5. 1949, 1 §. Valtion säästöpankkitarkastuksen asiakirjat. Suomen Valtionarkiston kokoelmat.

15 Ks. ed. av. m. lähde.

16 Ks. av. 14 m. lähde.

17 »Säästöpankkiliiton alaisina tarkastajat joutuisivat olemaan riippuvaisia säästöpankeista. Varsinkin suurissa säästöpankeissa, joiden johtajat usein ovat määräävässä asemassa säästöpankkiliitossa, saattaisi tarkastajan olla vaikeata työskennellä täysin itsenäisesti, mistä johtuen tarkastustyö luonnollisesti tulisi kärsimään». Ks. av. 14 m. lähde.

dottomaksi. Katsottiin, että esimerkiksi kouluissa järjestettävät mainosluonteiset propagandatilaisuudet välttämättä edellyttäisivät tarkastajien saapumisajankohdan ilmoittamista säästöpankkien toimihenkilöille, jotka siten voisivat valmistautua tarkastukseen. Niinpä SPT päätyikin siihen, ettei »neuvonnan yhdistämistä tarkastukseen Säästöpankkiliiton tarkoittamassa mielessä voida toteuttaa, ilman että jommankumman toiminnan tehokkuus siitä tulisi kärsimään».[18]

Valtion Säästöpankkitarkastuksen vastustavasta kannasta huolimatta valvontatehtävät pääosiltaan siirrettiin säästöpankkeja edustavalle keskusjärjestölle. Asiaa koskeva laki säästöpankkilain muuttamisesta (29. 12. 1952/472) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1954. Säästöpankkikontrollin uudelleenjärjestelyä voidaan tarkastella myös muusta kuin SPT:n näkökulmasta. Miksi valvontatehtävät ja -valtuudet oli annettava yksityiselle yhdistykselle? Mahdollisuus julkisen vallan käyttämiseen oli säästöpankkeja edustavalle keskusjärjestölle varsin tärkeää useammastakin syystä. Pelkkä järjestön sisäinen, sopimusperusteinen kontrollitoiminta ei ilmeisesti olisi ollut kaikenkattavana aikaansaatavissa, koska kaikki säästöpankit eivät olleet edes välillisesti edustettuina asianomaisessa pankkijärjestössä. Valvontaelimen oli mahdollista saada yksityiskohtaiset, kaikkia maamme säästöpankkeja koskevat *tiedot,* joita ilman riittävän tehokkaalle neuvonnalle ja ohjaukselle ei olisi ollut asiallisia edellytyksiä. Neuvonnan ja ohjauksen tehostaminen näytti edellyttävän myös mahdollisuutta *määräysvallan käyttämiseen.*[19]

Säästöpankkitoiminnan valvonta huolimatta siitä, että Säästöpankkitarkastuksen asettaminen tuli Suomen Säästöpankkiliitto ry:n tehtäväksi, jäi edelleen VM:n ylivalvonnan alaiseksi. Lakiin säästöpankkilain muuttamisesta otettiin aivan erityislaatuinen *kontrollitoimen valvontaa* koskeva säännös: »Mikäli 2 momentissa tarkoitetussa julkisen asiamiehen toimittamassa tutkimuksessa ilmenee, että säästöpankkien keskusjärjestön asettama säästöpankkitarkastus ei säästöpankkien valvontaa toimittaessaan ole riittävässä määrin kiinnittänyt huomiota säästöpankkien vakavaraisuuteen ja säästöönpanijan edun turvaamiseen, valtiovarainministeriön on viipymättä ilmoitettava asiasta säästöpankkitarkastukselle ja

---

18 Ks. av. 14 m. lähde. Asiakirjoihin oli liitetty *Björkstenin* asiantuntijalausunto, jonka mukaan valvontatehtäviä ei esillä olevassa tapauksessa voitaisi antaa yksityiselle yhdistykselle.

19 *Tola,* Säästöpankkien julkisesta valvonnasta s. 111.

asianomaiselle keskusjärjestölle. Jos tästä huolimatta valvontatoimenpiteitä ei kohtuullisessa ajassa ja tyydyttävällä tavalla tehosteta, voi valtioneuvosto määrätä säästöpankkien keskusjärjestön asettaman säästöpankkitarkastuksen toiminnan keskeytettäväksi joko määräajaksi tai toistaiseksi, sekä asettaa sen tilalle välittömästi valtiovarainministeriön alaisena toimivan säästöpankkitarkastuksen, jonka tehtävät ja toimivallan valtioneuvosto samalla määrää.»[20]

Lain tarkoittamiksi säännönmukaisiksi kontrollielimiksi asetettiin Suomen Säästöpankkiliitto ry:n sisällä toiminut, kollegisesti järjestetty SPT ja päätöksentekojärjestyksensä kannalta samalla tavoin organisoitu *tarkastusneuvosto*. Säästöpankkitarkastuksen puheenjohtajana toimi säästöpankkien ylitarkastaja ja jäseninä kuusi tarkastajaa. Tarkastusneuvoston puolestaan muodostivat ylitarkastaja ja kaksi toimessaan vanhinta tarkastajaa sekä kaksi VM:n ja kaksi säästöpankkien keskusjärjestön määräämää jäsentä tarpeellisine varajäsenineen.[21]

Säästöpankkitarkastuksen toiminnasta säädettiin ja määrättiin yksityiskohtaisesti toisaalta asetuksessa säästöpankkitarkastuksesta ja säästöpankkien toiminnan valvonnasta (18. 9. 1953/382) ja toisaalta säästöpankkitarkastuksen johtosäännössä.[22] Säästöpankkitarkastusta koskeneisiin oikeusohjeisiin sisällytettiin tässä yhteydessä myös seuraavat neuvontaa koskevat määräykset: Säästöpankkitarkastuksen tehtävänä oli »tarpeen ja mahdollisuuksien mukaan ottaa osaa Suomen Säästöpankkiliiton toimintaan säästämisharrastuksen edistämiseksi».[23] Neuvonta- ja valistustyötä tuli suorittaa »Säästöpankkiliiton tarkempien osoitusten mukaan ja yhteistoiminnassa liiton muiden toimielimien kanssa».[24]

Organisaatiomuutoksesta huolimatta SPT:n *toimivaltuudet* ja *tehtävät jäivät* pääosiltaan *ennalleen*. Tarkastusneuvostossa käsiteltiin osa niistä asioista, jotka aikaisemmin olivat kuuluneet lisätylle säästöpankkitarkastukselle. Niinpä tarkastusneuvostossa käsiteltiin tarkastushenkilöstön

---

[20] Laki säästöpankkilain muuttamisesta (2.9 12. 1952/472) 58 §:n 3 mom.

[21] Ylitarkastajan valintaa koskeva päätös säästöpankkeja edustavan keskusjärjestön tuli alistaa VM:n vahvistettavaksi. Jos toimeen otettu ei ollut pätevä tai tehtäväänsä sopiva, oli asia palautettava keskusjärjestölle uutta käsittelyä ja alistusta varten (52 §).

[22] Johtosääntö oli asetuksen 16 §:n nojalla hyväksytty 7 päivänä lokakuuta 1953 säästöpankkeja edustavan keskusjärjestön valtuuskunnassa.

[23] Säästöpankkitarkastuksen johtosäännön 2 §.

[24] Ibid.

valvontaa, tarkastuspiirien muodostamista, valvontakulujen korvaamista koskevat ja muut asiat, joilla katsottiin olevan yleistä merkitystä säästöpankkien toiminnalle sekä asiat, jotka säästöpankin vaatimuksesta oli sille alistettu tai jotka VM tai SPT oli sille siirtänyt.[25]

Säästöpankkikontrollin *puolueettomuus* pyrittiin lain 57 §:ssä turvaamaan takaamalla säästöpankille oikeus vaatia SPT:n päätös alistettavaksi tarkastusneuvostolle: »Milloin säästöpankkitarkastuksen päätös koskee yksityistä säästöpankkia, on asia säästöpankin vaatimuksesta alistettava tarkastusneuvoston tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.» Tarkastusneuvoston päätöksestä oli edelleen säädetty muutoksenhakutie KHO:een. Tarkastusneuvoston väliaikainen kielto oli kuitenkin toistaiseksi voimassa, jollei VM toisin määrännyt.

Säästöpankkitarkastuksella oli oikeus, milloin tarpeelliseksi havaittiin, kutsua koolle isäntien ja hallituksen kokous. Edellä mainituissa kokouksissa ja tilintarkastuksessa oli ylitarkastajalla ja tarkastajilla oikeus olla läsnä, osallistua keskusteluihin sekä tehdä pöytäkirjaan otettavaksi ne huomautukset, joihin katsottiin olevan aihetta.[26]

Lainkohtaa tulkittiin siten, että isäntien ja hallituksen koolle kutsuminen edellytti SPT:n päätöstä, mikäli koolle kutsumista ei toimitettu tarkastuksen yhteydessä. Tarkastuksen yhteydessä tuli juuri tarkastuksen toimittajan kutsua koolle säästöpankin hallitus voidakseen tehdä sille selkoa tarkastuksen tuloksista. Tässä yhteydessä tarkastuksen toimittajalla oli oikeus SPT:n *toimivallan rajoissa* vaatia havaittuja puutteita ja epäkohtia korjattavaksi. Mikäli säästöpankin hallitus vastusti virheiden tai lainvastaisen menettelyn oikaisemista, saattoi SPT *päätöksellään* velvoittaa pankin ryhtymään oikaisutoimenpiteisiin. Viimeksi mainittu päätös alistamiskelpoisena voitiin saattaa muutoksenhakumenettelyn kohteeksi.[27]

Säästöpankkien liiketoiminnan yleishyödyllinen tarkoitus ja pankin liikevoiton jakamista koskevat rajoitukset lienevät osaltaan edistäneet säästöpankkien valvontakoneiston varhaista kehittämistä. Säästöpankkitoiminnan varhaisissa vaiheissa oli säästöpankkien osuus pankkikilpailussa yleensä vähäinen, joten säästöpankkien jo vuonna 1896 aloitetulle kes-

---

25 Säästöpankkilain muuttamisesta annetun lain (29. 12. 1952/472) 52 §:n 5 momentti.

26 Säästöpankkilain muuttamisesta annetun lain (29. 12. 1952/472) 54 §.

27 Ks. johtosäännön 10 §.

kitetylle valvonnalle ei ollut ainakaan pankkikilpailuun liittyviä esteitä. Toisaalta aina 1930-luvulta lähtien näyttävät lähinnä osuuskassojen ja säästöpankkien väliseen kilpailuun vaikuttaneet tekijät heijastuneen myös säästöpankkikontrollin kehittämispyrkimyksiin sillä tavoin, että lopulta säästöpankkikontrolli saatettiin pääosiltaan säästöpankkien keskusjärjestön sisäiseksi tehtäväksi.

2.9. OSUUSKASSATOIMINNAN KEHITTYMINEN

2.9.1. Valtion valvonnan puuttuminen

Vuonna 1901 annettu osuuskuntalaki mahdollisti maa- ja metsätalouden luotontarpeen osittaisen tyydyttämisen osuustoiminnalliselta pohjalta. Vaikka lain voimaantulo olisi välittömästikin luonut oikeudelliset edellytykset paikallisten osuuskassojen perustamiseen, nähtiin tarkoituksenmukaiseksi ensin saada toimimaan niiden liiketoimintaa ohjaava keskusrahoituslaitos. Vuonna 1902 perustettua Osuuskassojen Keskuslainarahasto-Osakeyhtiötä (OKO) ei muodostettu liikepankiksi, koska sen toimintaan ei tällöin olisi voitu perustajien käsityksen mukaan saada tukea valtion varoista. Valtiolta avustuksin hankittavat varat näet oli tarkoitus myöntää pitkäaikaisina lainoina maa- ja metsätalouden harjoittajille mainittujen elinkeinojen kehittämiseksi ja niiden kannattavuuden parantamiseksi. Näin ollen Osuuskassojen Keskuslainarahasto-Osakeyhtiö ei saanut oikeutta ottaa yleisöltä talletuksia, ja sen toiminta tähtäsikin pikemmin maa- ja metsätalouden harjoittamisen kehittämiseen kuin varsinaiseen pankkitoimintaan.[1]

Vuonna 1917 maassamme oli yhteensä 702 rekisteröityä osuuskassaa. Osuuskassojen toimintaedellytykset paranivat huomattavasti, kun vuonna 1920 annettiin laki lainausliikettä harjoittavien osuuskuntain sekä niiden keskuskassojen oikeudesta erinäisillä ehdoilla ottaa vastaan talletuksia (4. 6. 1920/164). Lain 1 §:n nojalla sekä osuuskassa että keskuskassa oikeutettiin ottamaan talletuksia muiltakin kuin jäseniltään. Osuuskassatoiminnan valvonnasta säädettiin lain 3 §:ssä seuraavasti: »Tämän lain

[1] *Blomstedt,* Kyläkassasta osuuspankkiin s. 47—77 ja *Hyvönen,* Valde, Suomen osuuskassajärjestö vv. 1903—1953 s. 14—79.

mukaan talletuksia ottamaan oikeutettu osuuskunta tai keskuskassa on valtioneuvoston määrättävän valvonnan alainen.» Säännöksen nojalla VN määräsi osuuskassojen toiminnan kontrolloimisen OKO:n tehtäväksi. Vuoden 1929 alusta lukien tämä tehtävä siirrettiin vasta perustetulle Osuuskassojen Keskusliitto r.y:lle.[2]

Ottaen huomioon, että säästöpankkeja oli valvottu jo 1800-luvun lopulta lähtien, on syytä pohtia, miksi VN luopui osuuskassojen valvonnasta siirtämällä kontrollitoimen OKO:lle. Selitystä on haettava lähinnä kahdelta taholta. Laajamittainen ja yksityiskohtainen kontrollitoiminta katsottiin tarpeettomaksi, koska osuuskassojen varsinaisena tarkoituksena ei alunperin ollut pankkiliikkeen harjoittaminen, vaan maa- ja metsätalouden edistäminen. Juuri tästä johtui, että osuuskassat harjoittivat rajoitettua pankkitoimintaa keräten talletuksia sekä välittäen ja myöntäen luottoja. Harjoitetun liiketoiminnan laadusta johtuen riskit osuuskassatoiminnassa olivat jokseenkin vähäisiä. Taloudellisesti suurimittaiset liiketoimet osuuskassaliikkeessä hoiti OKO, jonka toimintaa VM:n asettama asiamies valvoi.[3]

Valtion valvonnan puuttuessa osuuskassaliikkeen sisäinen valvonta pyrittiin saamaan mahdollisimman tehokkaaksi. Pellervo-Seuran maatalouskonsulentit ja OKO:n tarkastajat valvoivat kassoja jo kassatoiminnan aloittamisesta lähtien. Kontrolli ei niinkään kohdistunut kassan hoidon muodolliseen osaamiseen, kuin sen varmistamiseen, että osuuskassojen myöntämät lainat käytettiin haettuun tarkoitukseen. Vuonna 1925 OKO:n valvontahenkilökuntaan kuului 14 tarkastajaa, minkä lisäksi kontrollitoimintaan osallistui kahdeksan Pellervo-Seuran maatalouskonsulenttia. Osuuskassojen toiminnan valvonnan ohella tarkastajien tehtäviin kuului kassojen toimihenkilöiden kouluttaminen, liiketaloudellinen neuvonta ja osuuskunta-aatteen levittäminen.[4]

Osuuskassojen toiminnassa kuluvan vuosisadan kaksi ensimmäistä vuosikymmentä olivat perustamisen, kolme- ja neljäkymmenluku taasen liiketoiminnan voimakkaan laajenemisen aikaa, jolloin osuuskassojen ase-

---

2 Ks. lain säätämisvaiheista *Blomstedt,* Kyläkassasta osuuspankkiin s. 161—164.

3 Muun ohessa osuuskassan tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, missä määrin luoton myöntämisen ja käytön suunnittelussa oli käytetty maatalous- ym. neuvojia. *Blomstedt,* Kyläkassasta osuuspankkiin s. 132.

4 *Hyvönen,* Suomen osuuskassajärjestö vv. 1903—1953, s. 97—104 ja *Mäki,* Yhdessä yrittäen s. 30—41.

ma maamme rahalaitosjärjestelmässä vakiintui. Seitsemänkymmentäluvun alussa voimaansaatetun osuuspankkilainsäädännön myötä osuuskassat muutettiin osuuspankeiksi, jotka kilpailuasemaltaan ja valvonnaltaan saatettiin periaatteessa yhdenvertaiseen asemaan muiden yksityisten talletuspankkien kanssa. Se seikka, että osuuspankit ovat olleet keskusliittonsa ylläpitämän kontrollin alaisia, ei näytä vaikuttaneen haitallisesti ottolainauksen kehittämistavoitteiden saavuttamiseen. Valvontatointa harjoittaessaan ei Osuuskassojen Keskusliitto r.y:n palveluksessa olleilla tarkastajilla 1970-luvun alkuun saakka ole ollut käytettävissään lakisääteisiä pakotteita osuuskassan toiminnasta aiheutuneen epäkohdan korjaamiseksi. Valvontaa harjoitettiin kiinteässä yhteistoiminnassa OKO:n kanssa, joka toimi osuuskassojen keskusrahalaitoksena. Niinpä epäkohtia ja virheitä oikaistaessa äärimmäisenä keinona käytettiin OKO:n osuuskassalle myöntämien lainojen irtisanomisuhkaa. Joissakin tapauksissa lainoja jouduttiinkin irtisanomaan, mutta usein tähän ei ollut tarvetta, koska yleensä kassoja hoidettiin varsin tyydyttävästi.[5]

2.10. NYKYISEN PANKKILAINSÄÄDÄNNÖN SÄÄTÄMISTAUSTA

Voimassa oleva pankkilainsäädäntömme on pääosiltaan vuodelta 1969, jolloin annettiin liikepankkilain, osuuspankkilain ja säästöpankkilain lisäksi pankkitarkastuslaki. Viimeksimainittua lakia on sittemmin vuosina 1973 ja 1978 jossain määrin täydennetty. Pankkitoiminnan valvontaorganisaatio oli hajautettu vuoden 1969 loppuun saakka. Mainittuun ajankohtaan mennessä näet osuuskassatoimintaa ei ollut valvottu juuri lainkaan. Sitä vastoin liikepankkien valvonta oli yleisesti ottaen ollut tehokasta liikepankkien valvontaorganisaation kuuluttua toimintansa alusta saakka valtion hallintokoneistoon. Puolestaan säästöpankkien valvonta oli ollut erillisten tarkastuselinten hoidossa, jotka toisinaan olivat kuuluneet valtion hallintokoneistoon ja välistä säästöpankkien keskusjärjestön asettamana harjoittaneet säästöpankkien valvontaa.[1]

---

[5] *Hyvönen,* Suomen osuuskassajärjestö vv. 1903—1953 s. 101.

[1] Hallituksen esityksessä vuoden 1969 pankkilainsäädännöksi kiinnitettiin huomiota talletusten turvaan eri talletuspankkiryhmissä seuraavasti: »Talletusten lainsäädännöltä saama turva niissä eri rahalaitoksissa, jotka ovat oikeutettuja ottamaan talletuksia yleisöltä, on nykyisen lainsäädännön puitteissa erisuuruinen

Valmisteltaessa vuoden 1969 pankkilainsäädäntökokonaisuutta katsottiin, etteivät lainsäädäntöuudistuksen keskeiset tavoitteet, pankkien yhtäläinen kilpailuasema, tallettajien saatavien samanasteinen turva ja yleisen edun huomioonottaminen pankkitoiminnassa, toteutuisi pelkästään pankkitoiminnan harjoittamista koskevien lainsäännösten avulla. Pankkien valvontaa pankkien väliseen *kilpailuun* olennaisesti *vaikuttavana tekijänä*. Pankkien kilpailuaseman samankaltaistamispyrkimys uskottiin edellyttävän yhtä hyvin valvonnan keskittämistä kuin sen tehostamista. Yhtäläistä kilpailuasemaa ei näet katsottu voitavan saavuttaa, ellei julkista valvontaa ja erilaisia pankkeja koskevia tulkintaratkaisuja saatettaisi yhdenmukaisiksi.[2]

Vuoden 1969 pankkilakien esitöissä todettiin, ettei ennen uudistusta käytössä ollut julkinen kontrollijärjestelmä täyttänyt pankin valvonnalle asetettavia vaatimuksia. Asiallisena ei pidetty järjestelmää, jonka mukaisesti pankit olivat itse määräämänsä valvonnan alaisia, kuten osuuspankkien ja säästöpankkien katsottiin olleen. Kunkin pankkiryhmän oman valvonnan kautta ei uskottu voitavan saavuttaa sellaista hallinnollista yhdenmukaisuutta kuin tallettajien saatavien ja pankkien yhtäläisen kilpailuaseman turvaamisen katsottiin edellyttävän.[3]

Ensisijaisiksi kilpailutekijöiksi muodostuivat paitsi pankkitoiminnan alaa myös pankin maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta koskevat lainsäännökset. Tältä osin pyrittiin siihen, että yleisöltä talletuksia ottavien rahalaitosten maksuvalmius ja vakavaraisuus olisivat pankkilainsäädännössä jokseenkin samassa määrin turvatut. Liikepankkien toimintaa koskevat säännökset säilytettiin lähes ennallaan. Vaikka osuuspankkia ja säästöpankkia ei harjoitettavan liiketoiminnan ulottuvuuden osalta saatettu aivan samaan asemaan kuin liikepankki, väljennettiin edellä tarkoitettujen pankkien toimintasäännöstöä huomattavasti. Tämä väljennys nähtiin mahdollisena ilmeisesti vain sillä edellytyksellä, että osuuspankit ja säästöpankit alistuvat entistä tiukempaan, keskitetysti johdettuun valvontaan.[4]

---

ja järjestetty toisistaan huomattavasti poikkeavin säännöksin.» HE 53/vp 1969 s. 1.

[2] Ibid. s. 4.

[3] Ks. Km 1967: A8 s. 17—19.

[4] »Hallitus katsoo myös, ettei sen ehdottamia lievennyksiä säästöpankkien toimintaa rajoittaviin säännöksiin voida toteuttaa ilman säästöpankkien tarkastuksen uudistamista.» HE 53/vp 1969 s. 4.

Organisatorisesti katsottiin tarkoituksenmukaiseksi *keskittää* kaikkien *yksityisten talletuspankkien* valvonta valtiovarainministeriön alaiselle hallintoelimelle, pankkitarkastusvirastolle. Kun kuitenkin vuoteen 1970 saakka huomattavan osan valvonnan kenttätyöstä olivat suorittaneet osuuspankkien ja säästöpankkien keskusjärjestöjen asettamat yksityiset tarkastuselimet (OPT ja SPT), arveltiin näiden voivan myös pankkitarkastusviraston alaisina jatkaa asianomaisiin pankkiryhmiin kuuluvien yhteisöjen valvontaa. Hallituksen esityksessä vuoden 1969 pankkilainsäädännöksi pidettiin keskitetyn valvontajärjestelmän toteuttamista nimenomaisena edellytyksenä sille, että pankkitarkastusvirastolle annetaan »suhteellisen suuret valtuudet».[5]

Mitkä olivat hallituksen esityksessä mainitut suuret toimivaltuudet? Liialti yleistämättä voidaan todeta, että ne olivat lähitulkoon samat, joiden avulla oli aikaisemmin valvottu liikepankkien toimintaa. Niinpä lainsäädäntöä valmistellut komitea mietinnössään toteaa useasta, sittemmin pankkitarkastuslakiin sisällytetystä valvontasäännöksestä: »Säännökset on kirjoitettu komitean ehdotukseen vo PTL:n mukaisina.»[6]

Yleispiirteisesti voidaan panna merkille, että liikepankkien valvonta säilyi nyt jokseenkin ennallaan, kun sitä vastoin erityisesti osuuspankkien valvonta huomattavasti tiukkeni. Näin ollen osuuspankeille ja säästöpankeille annetut lainsäädännölliset mahdollisuudet harjoittaa pankkitoimintaa entistä vapaammin ja laaja-alaisemmin heijastuivat näiden pankkien valvonnan tehostamisessa. Näin ollen valvonnan tehostaminen on nähtävä *varautumisena kiristyvään pankkikilpailuun* [7] melkoisen yh-

---

[5] Ibid. s. 4.

[6] Ks. Km 1967: A8 s. 75.

[7] Koivisto on luonnehtinut pankkikilpailua Suomessa 1960-luvun alussa seuraavasti: »Pankkialalta on hintakilpailu täysin poistettu ja talletuksista maksettavat korot sovittu niin alhaisiksi, että jokaiselle alan yrittäjälle olisi kohtuullinen toimeentulo turvattu.» *Koivisto,* Pankkikilpailusta Suomessa, Kansantal.AikK 1962 s. 235.

Mickwitz puolestaan katsoo, että liiallisella pankkikilpailulla saattaisi olla tuhoisat vaikutukset: »Avoin pankkikilpailu tulisi todennäköisesti johtamaan fuusioihin ja pankkikuolemiin.» *Mickwitz,* Uudet pankkilait ja pankkiemme kilpailutoiminta, Liiketaloudellinen aikakauskirja 1969 s. 513.

Linnamon mukaan PTV:n tehtävänä on huolehtia siitä, että pankkikilpailu säilyy ja ettei kilpailun kiristyessä vaaranneta tallettajien etuja. *Linnamo,* Uusittu pankkilainsäädäntö ja pankkitarkastus, Kansallis-Osake-Pankin taloudellinen katsaus 1/1971 s. 19.

tenäisiksi kehittyneillä rahamarkkinoilla. Vuoden 1969 pankkilainsäädäntökokonaisuuden voimaansaattaminen merkitsi kuitenkin lähinnä aikaisemman pankkikäytännön legalisointia.

2.11. YHTEENVETO

Ruotsissa 1800-luvun alussa kehitetty pankkivalvontajärjestelmä oli laatuaan ensimmäinen maailmassa. Yleiseurooppalaisesti vertaillen Suomessa ryhdyttiin valtion toimesta valvomaan liikepankkeja varsin varhain, heti niiden toiminnan alusta alkaen. Valvonta järjestettiin Ruotsista peräisin olleen asiamiesjärjestelmän mukaisesti. Jokaiseen pankkiin määrättiin julkinen asiamies, joka kontrolloi pankin toimintaa. Asiamiesjärjestelmään sisältyi kuitenkin puutteita. Ruotsissa siitä luovuttiin jo 1860-luvulla ja sen tilalle luotiin tehokkaampi, keskitetty valvontajärjestelmä. Siinä liikepankkien kontrolli annettiin kaikille yksityispankeille yhteiselle, valtiovarain toimituskunnan alaiselle päätoimiselle tarkastajalle.

Suomen suuriruhtinaskunnassa pyrkimykset keskitetyn kontrollijärjestelmän aikaansaamiseksi torjuttiin useaan eri otteeseen, ensin 1880-luvun puolivälissä, sitten 1890-luvun lopussa ja viimein vuonna 1914. Näin meneteltiin siitäkin huolimatta, että säästöpankkeja oli ryhdytty valvomaan keskitetysti jo vuoden 1896 alusta alkaen. Keskitetyn valvontajärjestelmän luomiseen tähtäävien lakiehdotusten hylkäämistä ei voitane ymmärtää tarkastelematta yleisemminkin maamme taloudellisessa lainsäädännössä 1800-luvun jälkipuoliskolla ja 1900-luvun alussa ilmenneitä kehityssuuntia.

Ennen muuta mainitulla ajanjaksolla purettiin maassamme aikaisemmin vallinnutta merkantilistista talousjärjestelmää. Elinkeino- ja sopimusvapauden toteuttaminen aloitettiin jo ennen valtiollisen toiminnan viriämistä 1850-luvulla. Kovin laajassa mitassa liberalistinen lainsäädäntö tuskin ilman säätyvaltiopäivien myötävaikutusta olisi ollut mahdollista. Taloudelliselle lainsäädännölle, ajanjaksolla vuodesta 1866, jolloin säädettiin ensimmäinen pankkilaki, maamme itsenäistymiseen saakka, oli ominaista pyrkimys mahdollisimman laajaan elinkeino- ja kilpailuvapauteen. Tähän kehityssuuntaukseen soveltui huonosti se, että vastaperustetut pienet liikepankit olisi keskitetyn julkisen valvonnan toteut-

taneen lainsäädännön avulla saatettu samaan kilpailuasemaan kuin huomattavan osakepääoman keränneet pankit. Kun tuolloin ylipäätään puuttui tarve kehittää liikepankkien valvontajärjestelmää, ei myöskään nähty aiheelliseksi olennaisesti lisätä julkisten asiamiesten toimivaltaa.

Muuan perusteluista, joka esitettiin hylättäessä *Kyösti Kallion* ym. lakialoite vuonna 1914 lienee ollut pyrkimys estää *silloisen* hallituksen puuttuminen liikepankkitoimintaan. Muistelmissaan sortovuosilta toteaa *J. K. Paasikivi* uuteen hallitukseen vuonna 1909 tulleista henkilöistä seuraavaa: »Kun me vanhasuomalaiset syksyllä 1909 erosimme, tuli sijalle venäläinen senaatti, jonka varapuheenjohtaja, kenraali Markov ja jäsenistä useimmat tosin olivat Suomen kansalaisia, mutta jotka suurimman osan elämäänsä olivat eläneet Venäjällä. He olivat maalle vieraita, heillä ei ollut käsitystä meidän oloistamme. Kaikki eivät edes osanneet kumpaakaan maan kieltä, suomea eikä ruotsia.»[1]

Vuodesta 1909 venäläisten määrä senaatissa vielä kasvoi.[2] Vuonna 1914 istunutta senaattia pidettiin siten *sortohallituksena,* jonka tahtoon noudattaa maassamme tuolloin voimassa ollutta lainsäädäntöä ei luotettu. Itse asiassa lienee pelätty, että Venäjän hallitus Suomen suuriruhtinaskunnan senaatin toimenpitein olisi saanut tilaisuuden puuttua suomalaisten liikepankkien toimintaan, mikäli valtion organisaatioon kuuluvat valvontaelimet olisivat saaneet tehtäväkseen liikepankkien valvonnan ja ehdotetut valtuudet tämän tehtävän hoitamiseksi. Varsin ilmeistä onkin, että vallinnut poliittinen tilanne *osaltaan* aiheutti viiveen liikepankkien valvonnan kehittämisessä.

Suoranaisen arvoituksen muodostaa kysymys siitä, miksi agraaripuoluetta lukuunottamatta muut eduskunnassa edustettuina olleet puolueet eivät kannattaneet Kallion ym. lakialoitetta. Mikäli sosialidemokraattisen puolueen eduskuntaryhmään kuuluneet kansanedustajat olisivat sitä

---

1 *Paasikivi,* Paasikiven muistelmia sortovuosilta II s. 94. Saman hallituksen kokoamisesta kirjoittaa *Brotherus* seuraavasti: »Nyt senaatti täytettiin aivan uusilla miehillä, enimmäkseen sellaisilla Suomen kansalaisilla, jotka olivat ikänsä toimineet Venäjällä ja olivat meillä täysin tuntemattomia, osittain myös venäläisillä, vastoin perustuslain selvää säännöstä.» *Brotherus,* Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys s. 99 ja 100.

2 Markovin tultua keväällä 1913 nimitetyksi ministerivaltiosihteeriksi, asetettiin senaatin talousosaston varapuheenjohtajaksi (pääministeriksi) *Borovitinov,* joka ei muodollisestikaan ollut Suomen kansalainen. *Paasikivi,* Paasikiven muistelmia sortovuosilta II s. 94.

kannattaneet, se olisi tullut hyväksytyksi.[3] Aloite, joka teknisesti hyvinkin olisi kelvannut perustaksi pankkilain muutokselle, sisälsi maininnan, jonka mukaan säästöpankkitoiminnan valvonta oli järjestetty asianmukaisesti. Kun työväestö vielä vuosisadan alussa suurelta osalta talletti kulutuksen ulkopuolelle jääneet varat säästöpankkeihin, ei liikepankkien valvonnan tehostamista sosialidemokraattien piirissä ehkä pidetty kovinkaan merkittävänä lainsäädäntöhankkeena. Ehkä sosialidemokraattisen ryhmän kantaan vaikutti myös se, että vuosisadan alun liikepankkien konkursseissa taloudellisia tappioita kärsineet olivat kuuluneet pikemminkin *maaseutuväestöön* kuin työväestöön, mikä pääasiassa johtui konkurssin tehneitten pankkien toiminta-alueista. Sosialidemokraattien luottamus myöskään jälkivalvonnan tehokkuuteen ei liene ollut kovin suuri. Ajateltiin, että väärinkäytösten torjumisen tulisi olla ennaltaehkäisevää. Tästä lähtökohdasta päädyttiin käsitykseen, jonka mukaan pankkitoiminnassa tehdyt rikokset olisi tullut sanktioida entistä ankarammin. Ottaen huomioon, että lähes jokaiseen julkisen keskustelun kohteeksi joutuneeseen pankkihäviöön oli liittynyt sarja rikoksia ja väärinkäytöksiä, esitettyä näkökantaa voidaan pitää varsin ymmärrettävänä.

Ehkä ilmeisin selitys sosialidemokraattien kielteiseen kantaan lienee ollut heidän tottumattomuutensa käsitellä liikepankkitoimintaa koskeneita kysymyksiä. Ryhmään kuuluneilla kansanedustajilla ei tiettävästi ollut kokemusta liikepankin hoidossa, minkä vuoksi heidän voidaan otaksua halunneen välttää jyrkän kannan ottamista asiassa, jossa heidän tietämyksensä olisi voitu saattaa kysymyksenalaiseksi. Erityisesti Kallion ym. lakialoitteen hylkäämistä näet perusteltiin viittaamalla *ulkomaisiin pankkioloihin*, joita työväestön edustajat eivät liene tunteneet.

Kallion ym. lakialoitteen käsittelyssä vanhasuomalaiset, nuorsuomalaiset ja ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat pitivät vaatimusta julkisten asiamiesten toiminnan tehostamisesta riittävänä, varsinkin kun eräitten konkurssiin joutuneitten pankkien tilaa selvitettäessä oli käynyt ilmi, ettei asiamiehillä ollut ollut tosiasioihin perustunutta käsitystä pankkien taloudellisesta asemasta pankkien sulkemista edeltäneeltä ajalta. Viimeksi mainittujen puolueiden edustajien mukaan keskitetyn valvontajärjestelmän käyttöönotto ei voinut tuoda mukanaan merkittäviä etuja tehokkaasti toimivaan asiamiesjärjestelmään verrattuna. Tämän kannan

[3] Sosialidemokraattinen puolue oli vuoden 1913 eduskuntavaaleissa saanut 90 kansanedustajaa valtiopäiville.

tueksi viitattiin siihen, ettei Ruotsissa, siellä käytössä olleesta keskitetystä järjestelmästä huolimatta, ollut kokonaan vältytty pankkiselkkauksilta.[4]

Edellä mainittuna ajankohtana ei elinkeino- ja kilpailuvapautta korostava kehityssuuntaus kuitenkaan esiintynyt taloudellisessa lainsäädännössä yksinomaisena. Tähän lainsäädäntöön näet sisältyi jo 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa toinen, edellä esitettyyn kehityssuuntaukseen nähden *vastakkainen* ja *ristiriitainen* lainsäädäntötrendi, joka merkitsi elinkeino- ja sopimusvapauden rajoittamista. Viimeaikaisessa oikeushistoriallisessa kirjallisuudessa tätä toisenlaista lainsäädäntöä on luonnehdittu seuraavasti: »Se sisälsi työväensuojelua, sosiaalista lainsäädäntöä ja heikomman sopimuspuolen turvaamiseen tarkoitettuja sääntöjä.»[5] Tämän rajoituslainsäädännön säätämisen syyt löytyvät tavoista, joilla elinkeino- ja sopimusvapautta käytettiin. Tämä lainsäädäntö oli siis *seurausta* niistä yhteiskunnallisista *epäkohdista*, joita olosuhteisiin nähden lähes maksimaalisen elinkeino- ja sopimusvapauden käyttäminen aiheuttivat.

Pankkitoiminnassa epäkohtia aiheutti pankkikilpailun miltei täydellinen vapauttaminen, mikä merkitsi taloudellisina yksikköinä liian pienten liikepankkien perustamista. Tämä yhdessä pankkilainsäädännön noudattamisen valvonnan puuttumisen myötä, etenkin kun näitä pieniä liikepankkeja hoidettiin usein heikosti, aiheutti sekä tallettajille että pankkien osakkaille merkittäviä taloudellisia tappioita. Korostettaessa vapaan pankkikilpailun merkitystä lienee ollut johdonmukaista myöntää, että heikko menestyminen tässä kilpailussa välttämättä johti taloudellisiin menetyksiin. Liikepankkien valvontaa koskevan lainsäädännön kehittämispyrkimysten torjuminen muodostui osoitukseksi halusta säilyttää vapaa kilpailu pankkitoiminnan alalla vielä vuonna 1914 mahdollisimman täydellisenä huolimatta siitä, että samaan aikaan sanomalehdissä

---

[4] Pöytäkirja ns. Kallion jaoston 19. 3. 1914 pitämästä kokouksesta. Pankkivaliokunnan pöytäkirjat Vp 1914. Näin myös Vp 1914, pankkivaliokunnan mietintö N:o 2 eduskuntaesityksen johdosta, joka koskee yhtiön harjoittamasta pankkiliikkeestä 10 p:nä toukokuuta 1886 annetun asetuksen 8, 9, ja 13 §:äin muuttamista s. 5.

[5] *Ylikangas*, Oikeus historiallisena ilmiönä s. 182.

käydyssä keskustelussa laajalti vaadittiin liikepankkien valvonnan tehostamista ja kehittämistä.[6]

Miksi pitkän ja johdonmukaisen vastustuksen jälkeen liikepankkien keskitetty valvontajärjestelmä toteutettiin vuonna 1922, vieläpä tavalla, joka merkitsi jyrkkää muutosta aikaisempaan valvontajärjestelmään verrattuna? Tärkeimmän selitysperusteen muodostavat muuttuneet taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet. Maamme itsenäistymisen ja kansalaissodan päättymisen jälkeisten odotusten lunastaminen merkitsi pankkikilpailun lähes täydellistä vapauttamista ja tästä johtuen n. kymmenen pienehkön liikepankin perustamista.[7]

Aikaisemmat kokemukset pienten liikepankkien mahdollisesti koko rahalaitosjärjestelmän toiminnalle aiheuttamista häiriöistä — varsinkaan kun ei ollut pelkoa vieraan valtion tai radikaalien väestöryhmien puuttumisesta liikepankkitoimintaan — suorastaan rohkaisivat liikepankkikontrollin tehostamiseen. Näin ollen pankkivalvonnan kehittyminen näyttäisi olleen yhteydessä pankkikilpailuun siten, että *kilpailun vapauttaminen vaati valvonnan tehostamista* ja kontrolliorgaanien toimivallan laajentamista. Kun pankkikilpailua vuoden 1933 pankkilaissa rajoitettiin, merkitsi se valvontatarpeiden vähenemistä. Tämä puolestaan heijastui kontrolliorgaanien *toimivaltuuksien* säilyttämisenä ennallaan tai jopa niiden *supistamisena.*

Säästöpankkitoiminnan järjestäminen jo varhain keskitetyksi lienee johtunut säästöpankkien toiminta-ajatuksesta. Niitä pidettiin hyväntekeväisyyslaitoksina, joilla katsottiin olevan sosiaalinen päämäärä: vähä-

---

[6] Ks. *Korpisaari,* Pankkien valtiotarkastus, HS 26 ja 28. 11. 1913 n:ot 276 ja 278 sekä *Maakansa,* Nykyisistä luotto-oloista I—III. 3., 10. ja 17. 1. 1914 n:ot 2, 4 ja 7.

[7] Merkillepantavaa on se, että vuonna 1921 osa keskitettyä valvontajärjestelmää aikaisemmin vastustaneista sanomalehdistä suhtautui liikepankkikontrollin tehostamiseen myönteisesti. Esimerkiksi *Uusi Suomi* toteaa, että Uudenkaarlepyyn Osakepankin konkurssin jälkeen »on Suomessa pankkiliike suuresti kehittynyt, myöskin siten, että pankkien *lukumäärä on kasvanut.* Vuoden 1913 lopussa oli maassa 13 yksityispankkia, vuoden 1920 päättyessä oli pankkien luku 23. On luonnollista, että ne nykyistä pankkitarkastusta haittaavat puutteellisuudet, joista asiantuntijat ovat olleet selvillä pankkitoiminnan ollessa alkuasteellaan, ovat käyneet yhä tuntuvammiksi pankkitoiminnan saavutettua nykyisen laajuutensa.» Pääkirjoitus otsikolla »Pankkitarkastuksen uudistaminen.» *Uusi Suomi* 22. 9. 1921, n:o 218 s. 4. Ks. myös *Hufvudstadsbladet* 18. 9. 1921. Tillsynen över bankbolags verksamhet, n:o 264 s. 6.

varaisille tuli varata mahdollisuus kulutuksen ulkopuolelle jääneiden varojen tallettamiseen. Vasta säästöpankkien ja osuuskassojen, joita itse asiassa ei valtion toimesta lainkaan valvottu, välinen taloudellinen kilpailu aikaansai vaatimuksia säästöpankkikontrollin sisällön muuttamisesta. Valvontatoiminnan avulla haluttiin *tehostaa* liiketaloudellista neuvontaa ja siten saattaa ne samanlaatuiseen kilpailuasemaan osuuskassojen kanssa.

Vuoden 1969 pankkitarkastuslaissa yhdenmukaistettiin yksityisten talletuspankkien valvonta. Pankkitarkastusviraston tehtävänä on valvoa niin liikepankkeja kuin säästöpankkeja ja osuuspankkejakin. Kahden viimeksi mainitun pankkiryhmän välitön kontrolli tosin edelleen kuuluu asianomaisia pankkeja edustavien keskusjärjestöjen asettamille kontrolliorgaaneille, osuuspankkitarkastukselle ja säästöpankkitarkastukselle.

Vuoden 1969 pankkilainsäädäntö merkitsi osuuspankeille ja säästöpankeille mahdollisuutta pankkitoiminnan harjoittamiseen entistä vapaammin. Toisaalta pankin valvontaolosuhteista oli muodostunut kilpailutekijä pankkien välisessä taloudellisessa kilpailussa. Tämän vuoksi pankkilainsäädännössä osuuspankkien ja säästöpankkien valvonnalle asetettiin samat laatuvaatimukset kuin liikepankkitoiminnan kontrollille.

II PANKKIVALVONTAORGAANIEN TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMISESTÄ

3 § PANKKITOIMINNAN VALVONNAN PÄÄMÄÄRISTÄ JA VALVONTAJÄRJESTELMÄN OIKEUDELLISESTA RAKENTEESTA

3.1. YHTEISKUNNAN RAHOITUSHUOLLON YLLÄPITÄMINEN

3.1.1. Pankkijärjestelmän toiminnan stabiliteetin edellytyksistä

Ohjesääntöisiä elinkeinoja valvotaan tavallisesti *yleisen edun* vuoksi. Etuina, joiden turvaamiseksi liiketoiminta on saatettu ohjesääntöiseksi, tulevat kysymykseen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, kansalaisten toimeentulon ja terveyden turvaaminen, kuljetus- ja eräiden muiden palvelujen riittävyyden varmistaminen jne. Myös pankkitoiminta on saatettu ohjesääntöiseksi yleisen edun vuoksi. Tässä tapauksessa yleinen etu muodostuu useammasta tekijästä. Muuan näistä on *yhteiskunnan rahoitushuollon turvaaminen.*[1]

---

1 *Ohjesääntöisillä elinkeinoilla* yleensä ymmärretään ElinkeinoL 3 §:ssä mainittuja elinkeinoja. Kaikki ohjesääntöiset elinkeinot eivät kuitenkaan ole luvanvaraisia, joten luvanvaraisuus ei ole ohjesääntöisen elinkeinon yksinomainen ja tyhjentävä kriteetti, vaikka suurin osa ohjesääntöisistä elinkeinoista edellyttääkin luvan saamista. ElinkeinoL 3 §:ssä mainitun elinkeinon harjoittamisesta voidaan säätää asetuksella (antaa ohjesääntö). Ohjesääntöisiksi on katsottu sellainenkin elinkeino, jonka sääntely perustuu muuhun kuin ElinkeinoL:iin. Eräissä tapauksissa se, että elinkeinonharjoittajalle on myönnetty lupa, saattaa aiheuttaa elinkeinonharjoittajalle velvollisuuden harjoittaa luvassa yksilöityä elinkeinoa. Tällöin *palvelusten saatavillaolon turvaamiseksi* elinkeinonharjoittaja ei saa laiminlyödä liikkeen harjoittamista (näin esim. ApteekkiL 8 ja 9 § sekä A ammattimaisesta moottoriajoneuvoliikenteestä 24 §). Ks. myös *Merikoski,* Julkisoikeus I s. 161 ja *Uotila,* Elinkeinolupa s. 184 ss.

Pankkien keskeinen merkitys rahoitushuollon ylläpitäjinä edellyttää, että niiden toiminta on säännönmukaista ja jatkuvaa. Rahoitushuollon ylläpitämisen välttämättömän edellytyksen muodostaa *talletusvarojen kokoaminen.*[2] Pankit kokoavat pienissä erissä säästämiseen osoitetut varat ja kykenevät siten antamaan varoja luotoiksi yhtä erillistä talletusta suuremmissa erissä. Näin ollen antolainaus merkitsee lainaksi otettujen varojen osittaista edelleenlainaamista. Talletuspankit siis keräävät kulutuksen ulkopuolelle jääneitä varoja tarkoituksenaan käydä rahakauppaa. Luoton myöntäminen merkitsee taloudellisten resurssien suuntaamista yhteiskunnan eri toimintoihin ja sektoreille. Antolainauksessa pankki tallettajan sijasta kantaa *velkojan riskin.*[3] Tallettaja voi menettää varansa siinä tapauksessa, että hänen velallisensa, pankki, joutuu maksukyvyttömäksi ja asetetaan konkurssiin. Rahoitushuollon ylläpitäminen merkitsee pyrkimystä luoton tarpeen tyydyttämiseen. Luotonantoon tarvitsemansa varat talletuspankki hankkii pääasiassa talletuksina yleisöltä. Puolestaan talletusvarojen kokoaminen on tuloksellista silloin, kun *pankkiin luotetaan velallisena.*

Pankkilaeissa on joukko säännöksiä, joiden tarkoituksena on *aikaansaada pankin luotettavuus* ja ehkäistä riskejä pankin liiketoiminnassa l. *säilyttää luotettavuus.* Luotettavuutta luovista säännöksistä mainittakoon pankkinimityksen yksinoikeuden turvaavat säännökset (LPL 2 §, OPL 2 § ja SPL 2 §), pankin perustamista, toimiluvan hakemista ja sen myöntämisen perusteita koskevat säännökset (LPL 5, 6 ja 7 §, OPL 5, 6 ja 7 § sekä SPL 4, 5, 6 ja 7 §) sekä pankin *oman pääoman vähimmäismäärää* koskevat säännökset (LPL 8 §, OPL 8 § ja SPL 8 §).

Luotettavuuden säilymisen turvaavat säännökset voidaan jakaa pankin taloudellista tilaa yleisesti koskeviin säännöksiin ja yksityisen liiketoimen pankille aiheuttaman riskin ehkäisemistä tarkoittaviin säännök-

---

[2] Rahalaitosten katsotaan kansantalouden kokonaisuudessa suorittavan *kokoamistehtävän,* millä tarkoitetaan sitä, että rahalaitokset, kokoamalla yleisöltä pieniäkin yksittäistalletuksia, keräävät huomattavia pääomia, joista voidaan sitten antaa suurempia luottoja kuin yksityinen tallettaja voisi antaa. *Kauppinen — Paavonsalo* (toim.), Pankkitoiminnan käsikirja s. 36.

[3] Yhteiskunnallista rahoitushuoltoa hoitaessaan pankit pyrkivät noudattamaan *varmuuden periaatetta,* jolla tarkoitetaan sitä, että ne sijoittavat ottolainausvarat mahdollisimman varmoihin turvallisiin kohteisiin. Asettamalla luoton antamisen ehdoksi sen, että pankki saa luoton turvaavan vakuuden, pyritään estämään pankkihäiriöt. Ks. esim. *Kauppinen—Paavonsalo* (toim.), Pankkitoiminnan käsikirja s. 39.

siin. Jälkimmäiset koskevat yleensä pankin ja sen asiakkaan välistä suhdetta. Asiakkaan kannalta näiden säännösten sisältämien normien noudattaminen on omiaan turvaamaan sekä yksityisen asiakkaan että pankin kaikkien asiakkaiden edut. Mikäli yhden pankin ja (valtion) koko pankkijärjestelmän toimivuuden kesken vallitsee syy- ja seurausuhde, on *jokaisen pankin* toiminnan menestyksellisyydellä merkitystä yhteiskunnan rahoitusjärjestelmän toimivuuden ylläpitämisessä.

Pankkitoiminnan historiasta ilmenee, että häiriöt *yhden pankin* toiminnassa saattavat aiheuttaa uhkan asianomaisen valtion *koko rahalaitosjärjestelmälle*. Pankkihäiriöllä tarkoitetaan sitä, ettei pankki *maksukyvyttömänä* kykene vastaamaan sitoumuksistaan, lakkauttaa maksunsa ja joutuu asetetuksi selvitystilaan tai konkurssiin. *Pankkihäiriöiden ehkäiseminen* on muuan, ehkä keskeisin, valvontaorgaanien tehtävistä. Pankkihäiriöiden ehkäiseminen liittyy läheisesti pankin luotettavuuden säilyttämiseen. Yhteiskunnan rahalaitosjärjestelmän nauttima luottamus koostuu yksityisten pankkien luotettavuudesta. Se, että yksikin pankki menettää asiakkaidensa luottamuksen, saattaa heikentää koko rahalaitosjärjestelmän osakseen saamaa luottamusta. Näin ollen myös koko talletuspankkilaitoksen toiminnan luotettavuuteen vaikuttaa juuri taloudellisesti heikkojen pankkien osakseen saama luottamus ja etenkin sen puute. Tämä *pankkien keskinäinen etujen yhteys* on voinut johtaa siihen, että joukko talletuspankkeja tai kokonainen pankkiryhmä on tukenut yhtä taloudellisesti vaikeaan asemaan joutunutta pankkia siksi, että *luottamus koko pankkijärjestelmään* säilyisi.[4]

---

[4] Yhden pankin liiketoiminnan menestyksellisyyden yhteys koko pankki- ja rahalaitosjärjestelmän luotettavuuteen käy havainnollisesti ilmi *Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa* vuosiksi 1932 ja 1933 ajoittuneesta pankkikriisistä. Pankkiromahdus alkoi vuoden 1930 talouslamalla. Varoja, joita oli pankeista lainattu spekulatiivisiin tarkoituksiin, ei kyetty suorittamaan takaisin. Laman johdosta lainan saajat eivät aina pystyneet suorittamaan edes korkoja lainapääomalle. Kun tallettajat päättivät nostaa varoja pankeista, monilta pankeilta puuttui käteistä. Muutamia pankkeja asetettiin *maksukyvyttömyytensä* vuoksi konkurssiin, mistä seurasi tallettajain yleinen epäluottamus pankkeihin velallisina. Tämän vuoksi tallettajat ryhtyivät kautta koko liittovaltion alueen yleisesti *irtisanomaan* ja *nostamaan talletuksiaan*. Pankkikriisin aikana joutuivat tuhannet pankit lopettamaan toimintansa. Vuonna 1929 oli Yhdysvalloissa n. 25.000 pankkia ja v. 1933 enää 18.000 pankkia. Pankkikonkurssit koskivat etupäässä pien- ja paikallispankkeja. Kahdella viidestä edellä mainittuna ajanjaksona liiketoimintansa lopettaneesta pankista oli oma pääoma alle 25.000 dollaria. Ks. *Kennedy*, The Banking Crisis of 1933, s. 40—63, 133—144 ja 216—239.

Mitä pankin luotettavuudella tarkoitetaan ja mikä merkitys sen säilymisellä on pankin liiketoiminnalle? Ennen nykyaikaisen talletuspankkitoiminnan syntymistä, ns. pankkiiriliikkeiden toiminnan aikoihin, pankkiliikkeen luotettavuus samastui luottamukseen liikkeen johtajaan. Tähän johtivat vallinneet elinkeinotoiminnan olosuhteet. Pankkiiriliikkeellä on rajoitettu määrä asiakkaita ja liikkeen johtaja tunsi ainakin tärkeimmät asiakkaansa ja nämä puolestaan pankkiiriliikkeen johtajan. Asiakkaan ja pankkiiriliikkeen välisistä liiketoimista saatujen kokemusten jälkeen oli joko perusteetonta tai perusteltua luottaa pankkiiriliikkeen johtajan lupauksiin ja toimintaan. Näin ollen pankkiiriliikkeen luotettavuus perustui ensisijaisesti liikkeen johtajan *henkilökohtaisiin ominaisuuksiin*, kuten hänen rehellisyyteensä, liikemieskykyynsä ja maineeseensa eli hänen ominaisuuksistaan vallitseviin käsityksiin.[5]

Suomalaisen pankin toimitusjohtajan ominaisuuksilla tänä päivänä ei liene samaa merkitystä pankin luotettavuuteen kuin aikoinaan oli pankkiiriliikkeiden johtajien ominaisuuksilla. Tästä ei kuitenkaan pidä tehdä sitä johtopäätöstä, ettei pankin toimitusjohtajan tai johtokunnan jäsenten henkilökohtaisilla ominaisuuksilla nykyisin olisi lainkaan vaikutusta pankin luotettavuuteen. Suuren talletuspankin toimitusjohtajan yritykselleen luoma *goodwill* ja luottamus vaikuttanevat kuitenkin pankin taloudelliseen tulokseen ehkä *välillisemmin* kuin aikoinaan pankkiiriliikkeen johtajan liikkeelleen hankkima luottamus tuon liikkeen taloudelliseen asemaan. Pankin luotettavuus tänä päivänä perustuu paljolti pankin *yrityskuvaan* l. käsityksiin, jotka ihmisillä pankista ja sen toiminnasta on. Näillä käsityksillä saattaa olla vastineensa yhteiskuntatodellisuudessa tai ne voivat perustua esimerkiksi mainontaan siten, että täten luodun mielikuvan ja yhteiskuntatodellisuuden välinen yhteys ei välttämättä ole kovin kiinteä.[6]

Saksassa oli vuoden 1928 syksystä vuoden 1930 syksyyn joutunut maksukyvyttömiksi 357 rahoitus- ja luottolaitosta. Bornin mukaan vuoden 1931 *pankkikriisi johti pankkivalvontajärjestelmän syntymiseen Saksassa.* Ks. *Born,* Die deutsche Bankenkrise 1931, s. 33—47, 64—67 ja 182 sekä 183.

[5] On varsin mahdollista, että pienen paikallispankin nauttima luottamus osaltaan perustuu pankin toimitusjohtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja niistä vallitseviin käsityksiin. Pankkityössä maaseudulla on erityisesti korostettu asiakastuntemuksen merkitystä. Ks. esim. US 5. 12. 1977, Pankinjohtaja maaseudulla. Asiakkaat haettava vaikka talosta taloon kiertämällä s. 3 ja 4.

[6] Nykyaikaiseen liikkeenjohtoon näyttää kuuluvan, että pankin toimesta pyritään selvittämään, minkälainen käsitys pankin asiakkailla ja suurella yleisöllä

Yrityskuvaa konkreettisemmin sen luotettavuuteen on katsottu vaikuttavan *seuraavien käsitysten pankista velallisena:*

1. Pankkiin varojaan tallettaneella on syytä uskoa, että hän saa pankilta takaisin sille velaksiantamansa varat;
2. pankin asiakkaalla on syytä uskoa, että hän saa varat sovittuna tai muutoin määrättynä ajankohtana, ja
3. pankin asiakkaalla on syytä uskoa, että pankki suorittaa koron talletetulle pääomalle määräsuuruisena sovittuna tai muutoin määräytyvänä ajankohtana.[7]

Muista pankin luotettavuuteen vaikuttavista tekijöistä mainittakoon *pankin toiminnasta,* liikeperiaatteista ja sen taloudellisesta asemasta käytävä julkinen keskustelu tai niistä julkisuudessa muutoin *esitetyt tiedot.*

Julkisissa tiedotusvälineissä tai muutoin julkisuudessa käytävää keskustelua hallitsemattomampi ja pankin liiketoiminnalle vahingollisempi saattaa olla pankin heikosta taloudellisesta asemasta kiertävä *huhu.* Tällaisen huhun johdosta tallettajat saattavat alkaa pelätä menettävänsä pankin konkurssissa pankkiin tallettamansa varat. Pankkitoiminnan historiassa esiintyy tapauksia, joissa *kulkupuhe* määrätyn pankin heikosta taloudellisesta asemasta on johtanut *talletusten joukkovaadintaan* (engl. run) joko tältä pankilta tai asianomaisen *maan kaikilta pankeilta.* Kun pankin talletuksiin kohdistuva joukkovaadinta koskee merkittävää osaa pankin koko talletuskannasta, talletusten joukkomittainen irtisanominen ja nostaminen saattaa aikaansaada pankin *maksukyvyttömyyden* ja johtaa pankin liiketoiminnan lopettamiseen. Yhden pankin joutuessa lakkauttamaan maksunsa voi muidenkin pankkien nauttima luottamus

---

on pankista l. hahmottamaan pankin *yrityskuva.* Yrityskuvaa voidaan sitten tiedottamisella ja mainonnalla muuttaa, ja siten vaikuttaa pankin liiketoiminnan perusteisiin. Pankkien tai pankkiryhmien yrityskuvaa on Suomessakin pyritty hahmottamaan ns. *persoonallisuustutkimuksin.* Persoonallisuustutkimus suoritettiin siten, että kaikista pankkiyrityksistä laadittiin 15-kohtainen ominaisuusluettelo. Haastateltujen tuli tämän luettelon perusteella ilmoittaa, mitkä ominaisuudet kuvasivat määrättyä pankkia tai pankkiryhmää. Tällä tavoin saatiin sitten kunkin pankin tai pankkiryhmän »*sympatiaindeksi*», joka ilmaisi montako myönteistä ilmausta yritys tutkitussa ryhmässä sai. Suomen Gallup ja muuan mainostoimisto suorittivat tutkimuksen pankkiryhmistä ja pankeista vuoden 1977 aikana. Ks. HS 22. 11. 1977,. »Tällaisina suomalaiset näkevät pankkinsa» s. 17.

7 *Korpisaari,* Talletuspankkien likviditeettiperiaate, s. 23 ja 24.

horjua, ja tällöin niiden asiakkaat saattavat ryhtyä talletusten joukkovaadintaan.[8]

Talletuspankkien liiketoiminta perustuu havainnolle, jonka mukaan pankin tallettajat eivät *yhtäaikaisesti* tarvitse pankkiin tallettamiaan varoja, minkä vuoksi pääosa varoista lainataan edelleen. Näin ollen pankki ei kykenisikään suorittamaan kaikkia lainaksi ottamiaan varoja, mikäli ne *vaadittaisiin samanaikaisesti* maksettaviksi. Itse asiassa pankkiin kohdistuva luottamus perustuu myös uskoon, ettei pankin kaikkia talletuksia vaadita yhtäaikaisesti maksettaviksi ja että pankki, mikäli talletukset siten vaadittaisiin, kykenee ne, ainakin määräajan kuluttua (luottojen irtisanomisen ja takaisinperinnän jälkeen) suorittamaan.

Pankin maksukyvyttömyys on se ulkoinen tila, joka johtaa pankin luotettavuuden menettämiseen. Pankin taloudellista tilaa koskevien säännösten tarkoituksena on *säilyttää* pankin maksukyky. Voimassa olevissa pankkilaeissamme pankin maksukyky on muun ohella pyritty turvaamaan *vähimmäiskassavarantoa*, pankin *vakavaraisuutta ja rahastoimisvelvollisuutta* koskevin säännöksin.

---

[8] *Ruotsissa* 1810-luvulla eräät diskonttolaitokset kaatoi huhu, jonka mukaan osa maan johtavista kauppaliikkeistä oli suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, mikä sittemmin johti talletusten joukkovaadintaan.

Juuri huhujen aiheuttamista joukkovaadinnoista mainittakoon v. 1905 ranskalaiseen pankkiin Societe Genéraleen kohdistunut joukkovaadinta. Kulkupuheiden arvellaan saaneen alkunsa siitä, että pankin väitettiin olleen osakkaana eräässä konkurssin tehneessä yrityksessä. Yhdysvalloissa saavutti talletusten joukkovaadinta 1900-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä sellaiset mittasuhteet, että kaikkien pankkien oli joksikin aikaa lakkautettava maksunsa. Ks. *Brisman,* Sveriges Affärsbanker s. 33—60 ja *Korpisaari,* Talletuspankkien likviditeettiperiaate s. 27—34.

Huhu saattaa toimia myös pankkien ottolainausta lisäävästi. Vuoden 1975 lopussa oli Suomessa vallalla huhu, jonka mukaan setelit leikattaisiin vuoden vaihteessa. Huhu näyttää vaikuttaneen sekä pankkien ottolainausta että vähittäiskaupan myyntiä lisäävästi. Ks. US 3. 1. 1976 s. 3 ja SS 2. 1. 1977, »Huhu sekoitti päät» s. 4.

Pankin tai koko pankkijärjestelmän luotettavuus voi kärsiä myös *pankkitoimintaan kuulumattoman* seikan johdosta. Tällaisen syyn voi muodostaa *sodan uhka* tai sen syttyminen tai muutoin *rauhattomat yhteiskunnalliset olot.* Tällöin pankin luotettavuuden väheneminen ei aiheudu sen omasta toiminnasta, vaan pelosta, että pankki varoineen joutuu vihollisen haltuun tai muutoin, esimerkiksi sodan aiheuttaman ylivoimaisen esteen takia, ei kykene täyttämään sitoumuksiaan. Ks. *Korpisaari,* Talletuspankkien likviditeettiperiaate s. 33.

Pankin *liiketoiminnassa esiintyviä riskejä* vähennetään anto- ja ottolainausta koskevin säännöksin, joiden muuan tarkoitus on turvata pankin *kannattavuus.* Pankin vakavaraisuuden ylläpitämiseksi on supistettu pankin oikeutta omistaa osakkeita ja kiinteätä omaisuutta. Pääasiassa samasta syystä on rajoitettu pankin oikeutta harjoittaa pankkitoimintaan kuulumatonta liiketoimintaa.

Yleispiirteisesti pankkivalvontajärjestelmä on rakennettu siten, että pankkilaeissa, jotka muodostavat *järjestelmän ohjesäännön,* on pankin liiketoimintaa normein pyritty ohjaamaan siten, että tarpeettomilta riskeiltä vältytään. Pankkitoiminnan *ohjesääntöistämisen perusajatuksen mukaan* pankki noudattamalla edellä tarkoitettuja normeja voi koko toimintansa ajan säilyttää maksukykynsä (likviditeettinsä) ja vakavaraisuutensa (soliditeettinsa).

Pankkivalvontaorgaanien keskeisenä tehtävänä on huolehtia siitä, että pankkilakeihin sisältyviä *normeja* käytännön pankkitoiminnassa *noudatetaan.* Jotta voitaisiin selvittää *toimivaltanormien soveltamistilanteita,* on seuraavassa katsottu tarkoituksenmukaiseksi esittää keskeisimpiä pankkitoiminnan ohjesääntöihin kuuluvia säännöksiä, joita pankkien on liiketoiminnassa noudatettava. Eräissä tapauksissa valvontaorgaani toimii myös *lupaviranomaisena,* jolloin se pyrkii selvittämään, onko liiketoiminnan aloittaminen tai laajentaminen paitsi laillista myös *tarkoituksenmukaista.*

3.1.2. Pankin maksuvalmiuden kontrollista

Raha- ja luottolaitosten toiminnan häiriöttömyyden edellytyksenä on, että pankit kykenevät suorittamaan niille esitetyt maksuvaatimukset.[9] Pankin maksuvalmiuden ylläpitäminen puolestaan mahdollistaa pankkitoiminnan luotettavuuden säilymisen. Maksuvalmiuden ylläpitämiseksi on pankkilakeihin otettu *kassavarannon* laatua ja määrää koskevat säännökset. Yksityisen talletuspankin on pidettävä liikkeensä laatuun ja laajuuteen riittävää ja rakenteeltaan tarkoituksenmukaista kassavarantoa (LPL 45.1 §, OPL 49.1 § ja SPL 57.1 §).[10]

---

9 HE 53/1969 s. 25.

10 *Ruotsin* pankkilain 58 §:ssä säädetään kassavarannosta seuraavasti: »Bankaktiebolag skall hålla en med hänsyn till rörelsens art och omfattning tillräcklig kassareserv.

Osuuspankin ja säästöpankin kassavarannon on oltava vähintään niin suuri kuin yhteenlaskettuina ovat *kaksikymmentä prosenttia* pankin vaadittaessa maksettavista veloista *ja kymmenen prosenttia* pankin muista veloista. Liikepankin kassavarantoon lasketaan *viidennes* vaadittaessa maksettavista veloista *ja viisi prosenttia* pankin muista veloista.

Pankin sitoumukset on jaettu *vaadittaessa maksettaviin* velkoihin ja *muihin velkoihin* sen vuoksi, että erilaatuiset sitoumukset asettavat myös pankin maksuvalmiudelle erilaisia vaatimuksia. Nämä vaatimukset on puolestaan asetettu riippuvuussuhteeseen siitä, *kuinka pian* irtisanomisen jälkeen sitoumukset on suoritettava. Tämän vuoksi vaadittaessa maksettavat erät edellyttävät *suhteellisesti suurempaa* kassavarantokatetta kuin muut velat, minkä vuoksi pankkilaeissa on yksityiskohtaisesti määritelty *vaadittaessa maksettaviin, muihin velkoihin* ja *kassavarantokelpoisiin* varoihin luettavat erät.[11]

Vaikka pankin kirjanpito numeerisesti osoittaa kassavarannon täyttävän normien edellyttämät vähimmäisvaatimukset, ei tämä välttämättä merkitse, että pankilla tosiasiallisesti on riittävä maksuvalmius. Näin ollen valvontaorgaanien tehtävänä on huolehtia siitä, että pankin kassavaranto on paitsi määrältään riittävä myös sisältää tarpeeksi rahaa tai muuta helposti rahaksi muutettavaa omaisuutta.

Kassavarannon laatua ja laajuutta koskevat vaatimukset jaetaan tässä *kiinteisiin normeihin* ja *muuttuviin vaatimuksiin.* Pankkilakeihimme sisältyvät kassavarantonormit ovat kiinteitä. Kiinteiden normien tar-

---

Kassareserven skall bestå av tillgångar som med lätthet kunna förvandlas i penningar och skall tillsammans med inneliggande kassa uppgå till längst ett belopp som svarar mot *tio procent* av bankbolagets samtliga förbindelser med undantag förlagslån, lån mot inteckning i egen fastighet, lån som tagits upp hos allmänna pensionsfonden i samband med återlån enligt fondens reglemente och garanti förbindelser. Nedgår kassareserven tillfälligt under föreskrivet belopp, skall den snarast ökas till detta.

Är tillgång som angives i andra stycket pantsatt, får den ej inräknas i kassareserven. Utgör tillgången säkerhet föravtalad kredit som bankbolaget ej begagnat till fullo, får den ändå beräknas till det belopp, som bolaget enligt avtalet har rätt att ytterligare erhålla vid anfordran.»

11 Pankin *vaadittaessa maksettaviin* velkoihin luetaan liikkeessä olevat pankkivekselit, talletukset shekkitileillä, muut vaadittaessa maksettavat velat lukuunottamatta talletustileiltä vaadittaessa maksettavia eriä, ja myönnetyistä shekkiluotoista nostamatta olevat erät. *Muihin velkoihin* sitä vastoin ei lueta lainoja, jotka pankki on saanut valtion määrättyyn tarkoitukseen antamista va-

koituksena on turvata pankin maksuvalmius, jotta pankin *tallettajien* ja muiden *velkojien* saatavat voidaan asianmukaisesti suorittaa. Muuttuvia vaatimuksia puolestaan käytetään rahapoliittisina ohjauskeinoina, joilla vähennetään pankkien luotonantokapasiteettia. Aloite muuttuvien kassavarantovaatimusten voimaansaattamiseksi kuuluu Suomessa keskuspankkina toimivalle Suomen Pankille.[12]

Sekä kiinteät normit että muuttuvat vaatimukset *vaikuttavat* myös pankin *kannattavuuteen,* koska niillä voidaan muuttaa niin kassavarannon määrää kuin sen laatua. Kassavarantoon sisältyvien omaisuuserien rakenne ei voi olla vaikuttamatta pankin vuositulokseen. Pankin maksuvalmiutta voidaan tietenkin tehokkaasti ylläpitää säilyttämällä suhteellisen suuri osa kassavarannosta *rahana,* mutta pankin omana kassavarantoreservinä kyseiset varat eivät tuota. Näin ollen rahana oleva kassavarannon osa *rasittaa pankin kannattavuutta,* mikä puolestaan *heijastuu pankin vakavaraisuuteen.*[13]

---

roista eikä Pankin velkoja Suomen Pankille. Osuuspankki ja säästöpankki voivat laskettaessa pankin kassavarantoa vähentää velkansa pankkiryhmänsä keskusrahalaitoksena toimivalle liikepankille.

Kassavarantoonsa pankki saa sisällyttää kassan, saatavat Suomen Pankilta, valtion vekselit, ulkomailla maksettavat ulkomaan rahan määräiset tavaravekselit, valtion, kuntien, kuntainliittojen ja seurakuntien omat obligaatiot, valtiovarainministeriön tähän tarkoitukseen hyväksymien luottolaitosten obligaatiot sekä ulkomaisissa pörsseissä noteeratut obligaatiot. Osuuspankki ja säästöpankki saavat lisäksi lukea kassavarantoonsa nettosaatavat muilta kotimaisilta ja ulkomaisilta pankeilta, liikepankki sitä vastoin vain nettosaatavat Postipankilta, liikepankeilta ja ulkomaisilta pankeilta. Pankin saatavaksi muulta pankilta Suomen Pankkia lukuunottamatta ei saada lukea yli kuuden kuukauden irtisanomisajan kuluttua nostettavissa olevia varoja (LPL 45 §, OPL 49 § ja SPL 57 §).

12 Laissa rahalaitosten erityistalletuksista Suomen Pankissa (30. 12. 1965/745) on luotu järjestelmä, jonka avulla yksityisille talletuspankeille ja Postipankille voidaan asetuksella *määrätä talletusvelvollisuus,* mikäli edellä mainittujen rahalaitosten ja Suomen Pankin kesken *ei saada aikaan sopimuksia,* joissa rahalaitokset sitoutuvat sijoittamaan varojaan erityistalletuksina Suomen Pankkiin. Suomen Pankkiin talletettuja varoja ei tässä tapauksessa lueta pankin kiinteään kassavarantoon.

Norjassa jaetaan kassavarantokelpoiset varat ensisijaisesti ja toissijaisesti likviideihin varoihin, minkä lisäksi siellä pankille voidaan asettaa sijoitusvelvollisuus. Norjassa *sijoitusvelvollisuutta* käytetään rahapolitiikan välineenä. Pankki voidaan velvoittaa hankkimaan valtion obligaatioita, jolloin obligaatioiden hankintaan käytetyt varat vähentävät pankkien luotonantomahdollisuuksia. *Hauge,* Det norske bank- og kredit-system, s. 21.

13 *Erma* s. 347.

Kassavarantonormien mukaan varannon tulee olla liiketoiminnan laadun ja laajuuden huomioon ottaen tarkoituksenmukainen. Pankin maksuvalmius on riippuvainen paitsi pankin omaisuuden määrästä myös sen laadusta. Maksuvalmiuden säilyttämiseen tähtäävien normien noudattaminen edellyttää, että pankin *omaisuuserien välisiä suhteita jatkuvasti tarkkaillaan.* Tarpeen vaatiessa pankin omaisuutta *on muutettava* kassavarantokelpoiseksi omaisuudeksi. Olennaisimmin kassavarannon määrään vaikuttavat pankin sitoumukset. Määriteltäessä kassavarannon suuruutta jätetään sitoumusten ulkopuolelle pankkitakaukset. Pankkien velat Suomen Pankille ja osuuspankin ja säästöpankin velat rahalaitosryhmiensä keskusrahalaitoksena toimiville liikepankeille (SKOP ja OKO) ovat eri asemassa kuin eräät muut sitoumukset. Pankin joutuessa maksuvalmiusvaikeuksiin ei Suomen Pankin ja keskusrahalaitoksina toimivien liikepankkien näet odoteta perivän saataviaan suomalaiselta velallispankilta. Edellä mainittujen rahalaitosten toimintaa pankin maksuvalmiuskriisin vallitessa on haluttu ohjata ehkä siksi, että pankkien maksuvalmiutta koskevat rasitukset saattavat kohdistua pankkeihin *yhtäaikaisesti.*[14]

Suomessa *kassavarantosäännöksiin* — kuten eräissä muissa maissa on asianlaita — ei sisälly normeja siitä, miten valvontaorgaanien pitää menetellä, kun pankin kassavarantokelpoiset varat vähenevät alle laissa säädetyn määrän. Jäljempänä pyritään selvittämään, onko pankilla velvollisuus saattaa varantonsa lain mukaiseksi ilman valvontaelimen päätöstä vai *syntyykö oikaisuvelvollisuus* pankille *vasta kontrolliorgaanin toimenpiteiden johdosta.* Ylipäätään on kysymyksenalaista, missä määrin valvontaelin voi ryhtyä toimenpiteisiin pankin pakottamiseksi noudattamaan kassavarantonormeja. Tutkimusaiheen kannalta on keskeistä, *mitä toimivaltuuksia* kontrolliorgaaneilla on käytettävissään pankin pakottamiseksi turvaamaan maksuvalmiutensa.[15]

---

[14] Ks. HE 53/1969 s. 24.

[15] *Tanskassa* kassavarantovajaus on täytettävä kahdeksan vuorokauden kuluessa sen syntymisestä. Mikäli vajausta *ei* edellä mainitun ajan kuluessa *poisteta,* tulee pankin ilmoittaa vajauksesta valvontaelimelle. Tällöin kontrolliorgaani *asettaa määräajan,* jonka kuluessa puute on oikaistava (Lov nr 199 af 2. 4. 1974 om banker og sparekasser, 28 §).

Saksan-Liittotasavallassa asiasta säädetään KWG:n 45 §:ssä. Mikäli pankki ei noudata maksuvalmiutta tai vakavaraisuutta koskevia normeja valvontaelin voi *kieltää* joko luotonannon tai voitonjaon taikka niitä rajoittaa. Laiminlyö-

Maksuvalmiuden valvomiseksi kontrollielimet tarvitsevat riittävän usein tietoja pankin taloudellisesta tilasta. Maksuvalmiuden kontrollin tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta on olennaista selvittää, miten laaja tietojensaantioikeus valvontaelimellä on, ja mahdollistaako se pankin maksuvalmiuden riittävän tehokkaan tarkkailun. Maksuvalmiuden valvonta kohdistuu myös kassavarannon rakenteeseen. Valvonnan tehokkuuden kannalta on olennaista, onko valvontaelimellä oikeudellisia mahdollisuuksia velvoittaa pankki muuttamaan kassavarantonsa koostumusta siinäkään tapauksessa, että se katsotaan epätarkoituksenmukaiseksi.

3.1.3. Vakavaraisuuden valvonnasta

Yksityisten talletuspankkien *vakavaraisuuden kontrolloiminen* on yksi valvontaorgaanien *päätehtävistä*. Suomessa pankin vakavaraisuutta kuvataan sen oman pääoman ja sitoumusten välisellä suhteella. Pankin tosiasiallinen vakavaraisuus riippuu paitsi pankin oman pääoman määrästä myös siitä, *miten pankki on varansa sijoittanut*. Liikepankin oman pääoman on LPL 46.1 §:n mukaan katettava vähintään neljä prosenttia pankin sitoumusten yhteismäärästä. Osuuspankkilain 50.1 §:n ja säästöpankkilain 58.1 §:n mukaan osuuspankin ja säästöpankin oman pääoman osuuden tulee olla vähintään kaksi prosenttia pankin sitoumusten yhteismäärästä. Säätämällä määrätty vähimmäissuhde pankin oman pääoman ja sen sitoumusten kesken pyritään turvaamaan, että pankki kykenee suorittamaan sitoumuksensa tallettajille. Valtaosan pankin sitoumuksista muodostavat velvoitukset pankin tallettajille.

Vakavaraisuusnormien edellyttämän *oman pääoman määrän kannalta* pankin sijoitukset on pankkilaeissa jaettu kahteen ryhmään. *Vähennyserän muodostavat sijoitukset* eivät edellytä lainkaan pankin omia pääomia. *Toiseen ryhmään* luetaan kaikki muut pankin sijoitukset. Pankin

---

täessä pelkästään maksuvalmiutta koskevien normien noudattaminen kontrolliorgaani voi lisäksi kieltää pankkia käyttämästä kassavarantokelpoisia varoja kiinteistöjen, rakennusten, laivojen tai osakkeiden hankkimiseen. Mainitun kiellon valvontaelin saa antaa *vasta sen jälkeen* kun pankki on määräaikaan mennessä *jättänyt vajauksen täyttämättä*. Pankin vakavaraisuutta vaarantava voitonjakopäätös katsotaan eräin edellytyksin suoraan lain nojalla mitättömäksi. *Szagunn — Neuman — Wohlschiess* s. 460—467.

vakavaraisuussuhde on laskennallinen suure, joka saadaan vähentämällä pankin kaikista sitoumuksista kassa, pankin saatavat valtiolta, kunnilta, kuntainliitolta, seurakunnilta, Suomen Pankilta sekä muilta kotimaisilta ja ulkomaisilta pankeilta, pankin antamat, valtion, kunnan, kuntainliiton tai seurakunnan takaamat lainat sekä sellaiset obligaatiot, jotka pankki saa lukea kassavarantoon. Sitoumusten yhteismäärää laskettaessa vastuusitoumukset, jotka ovat lähinnä pankkitakauksia, otetaan huomioon puolesta määrästään (LPL 46 §, OPL 50 § ja SPL 58 §).

Pankkilaeissa ei ole tyhjentävästi lueteltu varallisuuseriä, jotka muodostavat pankin *oman pääoman*. Liikepankin omaan pääomaan luetaan kuitenkin osakepääoma, osuuspankin omaan pääomaan osuuspääoma ja säästöpankin omaan pääomaan kantarahasto ja erityisesti kerätty lisärahasto. Myös vararahastot luetaan pankin omaan pääomaan sekä voitto niin kauan kuin se on pankin käytettävissä.[16]

Mikäli osuuspankki tai säästöpankki on luottotappioiden varalta vakuuttanut myöntämänsä luotot tai osan niistä, saadaan vakavaraisuussuhdetta laskettaessa osuuspankin ja säästöpankin sitoumuksista *vähentää PTV:n hyväksymä osuus,* kuitenkin enintään puolet vakuutusyhtiön vakuutussopimukseen perustuvan vastuun määrästä (OPL 50 § ja SPL 58 §).[17]

Pankkilakien vakavaraisuussäännösten muutoksin saatettiin *luottotappiovaraukset puoleen määräänsä* luettaviksi pankin omaan pääomaan. Luottotappiovaraus voidaan kuitenkin laskea liikepankin omaan pääomaan enintään määrään, joka vastaa yhtä prosenttia pankin sitoumusten yhteismäärästä. Osuuspankin ja säästöpankin omaan pääomaan laskettavat varaukset saavat nousta korkeintaan puoleen prosenttiin sitoumusten yhteismäärästä. *Pankkitarkastusviraston luvalla* myös debentuurit voidaan laskea pankin omaan pääomaan.

---

16 Ks. voiton lukemisesta omaan pääomaan. *Erma* s. 356.

17 Osuuspankkilain ja säästöpankkilain edellä mainitut säännökset tulivat muutetussa muodossaan voimaan 1. 1. 1979 (lait 31. 8. 1978/681 ja 31. 8. 1978/680). Eduskunnan pankkivaliokunnan käsitellessä pankkilakien muuttamista *Suomen Pankkiyhdistys* esitti valiokunnalle jätetyssä muistiossa, että myös liikepankeille varattaisiin mahdollisuus vakavaraisuussuhdetta laskettaessa ottaa vähennyksenä huomioon ainakin osa luottotappioitten varalta vakuutetuista sitoumuksista. Esitys ei kuitenkaan johtanut liikepankkilain muuttamiseen. Ks. *eduskunnan pankkivaliokunnan ptk.* 20. 4. 1978, liite 1.

Pankin oma pääoma toimii eräänlaisena puskurina vähennettäessä pankkitoiminnassa esiintyvää tappionvaaraa.[18] Käyttämällä *tappioiden kattamiseen* pankin omaa pääomaa pyritään estämään tallettajien ja pankin muiden velkojien taloudelliset menetykset. Vakavaraisuusvaatimuksen täyttäminen edellyttää liikepankilta sen aloittaessa toimintansa liikepankkilaissa säädettyä minimipääomaa ja sitä, että se on rahassa maksettu ennen kuin toiminta aloitetaan (LPL 8 §, 21. 12. 1979/966).

Pankin talletuskannan kasvaessa ja muitten sitoumusten lisääntyessä pankki joutuu kartuttamaan myös omaa pääomaa. Tämä voidaan järjestää esimerkiksi lisäämällä osake- ja osuuspääomaa taikka muodostamalla lisärahastoja. Lakimääräisen vähimmäisvakavaraisuuden vaatimus asettaa pankille velvollisuuden *seurata* sitoumusten ja oman pääoman välisen suhteen kehittymistä ja pitää tuo suhde *vähintään laissa edellytetyllä minimitasolla.* Pankin vakavaraisuuden valvominen perustuu oletukselle, jonka mukaan vakavaraisuussuhde luotettavasti kuvaa pankin tosiasiallista vakavaraisuutta.[19]

Poikkeusluvan nojalla *pankki voi* väliaikaisesti *alentaa vakavaraisuussuhdetta.* Antaessaan ratkaisun vakavaraisuussuhteen alentamista koskevaan lupahakemukseen valvontaelin joutuu ottamaan kantaa luvan myöntämisedellytysten olemassaoloon. *Pankkitarkastusviraston luvalla* vakavaraisuussuhdetta voidaan alentaa määräajaksi lakisääteisestä vähimmäismäärästä enintään prosenttiyksikön verran. *Valtiovarainministeriö* voi erityisistä syistä antaa luvan vakavaraisuussuhteen alentamiseksi enintään vuodeksi PTV:n dispenssikompetenssin mukaista vähimmäissuhdelukua alemmaksikin. Vakavaraisuussuhteen alentaminen on molemmissa laissa sallituissa tilanteissa tarkoitettu *tilapäiseksi toimenpiteeksi.*

Pankkitoimintaan liittyvien luotto- ja muiden tappioiden johdosta pankin vakavaraisuussuhde saattaa laskea laissa säädetyn minimitason alapuolelle huolimatta siitä, ettei pankilla ole lupaa suhteen alentamiseen.

---

18 HE 53/vp 1969 s. 27—30.

19 Liikepankki saa alentaa vakavaraisuussuhdettaan PTV:n luvalla kolmeen prosenttiin, osuuspankki ja säästöpankki yhteen prosenttiin. Osuuspankit ja säästöpankit eivät ole hakeneet lupia vakavaraisuussuhteen alentamiseksi, koska OPL:n ja SPL:n siirtymäsäännösten mukaan niitten on vasta 1. 1. 1985 mennessä saatettava vakavaraisuutensa laissa edellytetylle tasolle (Ks. lait 31. 8. 1978/681, 96 § ja 31. 8. 1978/680, 119 §).

Näin ollen tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, *mitä oikeuksia valvontaelimellä on käytettävissä* sen pakottaessa pankki saattamaan vakavaraisuutensa jälkeen laissa säädetylle tasolle tai muutoin lain mukaiseksi.

3.1.4. Pankin rahastoimisvelvollisuuden valvonnasta

Kaikilla yksityisillä talletuspankeilla on *lakisääteinen velvollisuus vararahaston kokoamiseen.* Rahaston muodostamisvelvollisuuden tarkoituksena on vahvistaa pankin vakavaraisuutta. Lakisääteisen vararahaston lisäksi pankilla voi olla myös muita vararahastoja. Lakisääteiseen vararahastoon kerättyjä varoja saadaan käyttää vain pankin tappioiden peittämiseen siltä osin kuin vahvistetun taseen osoittama voitto ja muu vapaa pääoma eivät tappioiden peittämiseen riitä. Pankkilaeissa on itse asiassa säädetty järjestys, jota varojen käytössä tappioita katettaessa on noudatettava.

Niin kauan kuin liikepankin vakavaraisuussuhde on alle neljä prosenttia, on pankin tilikaudelta vahvistetun taseen mukaisesta voitosta vähennettynä taseen osoittamalla tappiolla siirrettävä vararahastoon vähintään kymmenesosa. Kun viimeksi mainittu vakavaraisuussuhde on saavutettu, voitosta on siirrettävä vararahastoon vähintään viisi prosenttia niin kauan kun suhde on neljä tai enemmän mutta alle viisi prosenttia (LPL 47 §:n 2 ja 3 momentit. 21. 12. 1979/966).

Osuuspankin ja säästöpankin velvollisuus siirtää varoja voitostaan vararahastoon on prosentuaalisesti korkeampi kuin liikepankin. Näiden pankkien on, sen jälkeen kun vuotuisesta voitosta on vähennetty lisä- ja kantarahaston takaisin maksamiseen käytetyt varat sekä osuuspääomalle maksettava korko, siirrettävä vararahastoon vähintään kahdeksankymmentä prosenttia *jäljelle jäävästä voitosta* niin kauan kuin vakavaraisuussuhde on alle kolme prosenttia. Kun vakavaraisuussuhde on kolme prosenttia tai enemmän, mutta alle neljä prosenttia, on jäljelle jäävästä voitosta siirrettävä vararahastoon vähintään seitsemänkymmentä prosenttia. Mikäli osuuspankin tai säästöpankin vakavaraisuusuhde on neljä prosenttia tai korkeampi, on edellä tarkoitetusta voitosta siirrettävä vararahastoon vähintään puolet.

Osakepääoman korottaminen otetaan huomioon määritettäessä liikepankin velvollisuutta siirtää varoja vararahastoon.[20] Liikepankilla ei LPL 47.3 §:n nojalla ole siirtovelvollisuutta, jos pankin osakepääomaa on kahden edellisen tilikauden kuluessa korotettu vähintään vararahastoon siirrettävää erää vastaavalla määrällä. Velvollisuus siirtää varoja vararahastoon on tosin riippuvainen pankin *oman pääoman määrästä* eikä pelkästään osakepääoman suuruudesta.

Osakepääoman usein toistuva korottaminen *rasittaa liikepankin kannattavuutta*. Osakepääoman korottamisen aiheuttamat kustannukset ovat pankin voittoon kohdistuvan verotusvaikutuksen ja osingonmaksuvelvollisuuden huomioon ottaen oman pääoman lisäämisessä ns. *kallista rahaa*. Eräissä tapauksissa osakepääoman liikepankille aiheuttamat vuotuiset kustannukset ovat muodostuneet jopa neljännekseksi osakepääoman koko määrästä.[21]

Pankkien vararahastot koostuvat suurelta osin pankkien *käyttöomaisuudesta* ja *käyttöomaisuuden arvonkorotuksista*. Pankin kiinteä omaisuus voi laadultaan olla joko käyttö- tai sijoitusomaisuutta tai osaksi kumpaakin. Arvonkorotuksen kohteeksi usein valitaan juuri pankin käyttöomaisuus. Pankin käyttöomaisuuteen luettavan kiinteistön arvoa voidaan tietenkin korottaa vain sillä edellytyksellä, että omaisuus on kirjattu tuntuvasti alle käyvän arvon. Korotuksen jälkeenkään pankkikiinteistöjen arvo ei saa ylittää pankkilaeissa säädettyä tällaisen omaisuuden enimmäismäärää.[22]

---

[20] *Linnamon* pankkivaliokunnalle antaman asiantuntijalausunnon mukaan osuuspankki voi pyrkiä parantamaan vakavaraisuuttaan tehostamalla jäsenhankintaansa. Myös jäsenten lisämaksuvelvollisuus on omiaan parantamaan osuuspankin vakavaraisuutta. Linnamon mukaan kaikki pankit voivat parantaa vakavaraisuussuhdettaan hidastamalla sitoumustensa kasvua, kiihdyttämällä vakavaraisuus laskelmassa hyväksyttävien vähennyserien kasvua ja lisäämällä omaa pääomaansa. Omaa pääomaa voidaan lisätä siirtämällä voitto tai osa siitä vararahastoon, laskemalla liikkeelle debentuureja, arvonjärjestelyin, lisäämällä osake- tai osuuspääomaa taikka korottamalla osuuden yksikköhintaa. Ks. *pankkivaliokunnan ptk.* 18. 5. 1978, liite 1.

[21] Näin *Thorvald Eriksson* pankkivaliokunnalle 20. 4. 1978 antamassaan asiantuntijalausunnossa. Ks. *pankkivaliokunnan ptk.* 20. 4. 1978, liite 2.

[22] Kirjanpitolain (10. 8. 1973/655) tultua voimaan PTV antoi PTL 11 §:n (10. 8. 1973/656) nojalla kirjanpitolain 18 §:n mukaisia arvonkorotuksia koskevat ohjeet. Ohjeitten mukaan pankin tulisi hakea arvonkorotukseen ennalta PTV:n hyväksyminen. Omaisuudeksi, jonka kirjanpitoarvoa voidaan korottaa, PTV voi hyväksyä käyttö- tai sijoitusomaisuuteen kuuluvat kiinteistöt ja kiinteistö-

Pankin lakimääräisen vararahaston tarkoituksena on muodostaa kate tulevaisuudessa mahdollisesti syntyville tappioille. Vararahasto on yleensä muutettavissa käteisvaroiksi melko hitaasti, koska tämä edellyttää yleensä kiinteän omaisuuden luovuttamista. Vakavaraisuuden säilyttämisen kannalta tärkeämpää kuin vararahaston suuruus on, *miten pankki on sijoittanut* käyttöön saadut *varat*. Mikäli pankki on myöntänyt suuren määrän luottoja riittämätöntä vakuutta vastaan asiakkaille, jotka sittemmin todetaan maksukyvyttömiksi, luottotappiot realisoituvat antolainauksesta vararahaston suuruudesta riippumatta.

Valvontaelimen tehtäviin kuuluu siitä huolehtiminen, että pankilla on lakisääteinen vararahasto ja että siihen siirretään säädetty määrä varoja. Siirto vararahastoon tehdään yleensä voitosta. Näin ollen *vuosivoiton käyttötapa* vaikuttaa pankin vakavaraisuuteen. Valvontaelimen toimivaltaa tarkasteltaessa on pohdittava, voiko kontrolliorgaani ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli vararahaston kartuttamisvelvollisuutta koskevia normeja ei noudateta, koska voittoa on käytetty muihin tarkoituksiin siinä määrin, että varoja ei rahastoimisvelvollisuuden täyttämiseksi enää ole riittävästi käytettävissä.[23]

3.1.5. Pankin liiketoiminnan valvonnasta

Pankkilaeissa pankin liiketoiminnan laatuun ja harjoittamistapaan kohdistuvat säännökset suurelta osalta perustuvat vaatimukseen, jonka mukaan pankin on harjoitettava liiketoimintaansa *vakavaraisuuttaan vaarantamatta*. Liiketoiminnan harjoittamiseen kohdistuvat säännökset jaetaan tässä kolmeen ryhmään: ottolainausta, antolainausta ja pankkitoimintaan kuulumattoman elinkeinon harjoittamista koskeviin säännöksiin. Pankin liiketoiminnan valvonta on pääasiassa *laillisuusvalvontaa*.

---

yhteisöjen osakkeet ja osuudet. Hakemuksessa on riittävän tarkasti yksilöitävä omaisuus, jonka kirjanpitoarvoa korotetaan. Ks. PTV:n ohjeet 5/L/K/74, 5/O/K/74 ja 5/S/K/74. Ohjeiden edellä mainitun määräyksen velvoittavuutta käsitellään jäljempänä 6 §:ssä.

[23] Erman mukaan liikepankit ovat pyrkineet siirtämään vararahastoihinsa lain edellyttämää *vähimmäismäärää enemmän* varoja perustaen myös muita vararahastoja ja jättäen osan vuosivoitosta jakamatta. *Erma*, Liikepankkien vakavaraisuus s. 121.

Ottolainausta ohjaavien säännösten avulla pyritään turvaamaan pankin liiketoiminnan *kannattavuus*.[24]

Pankkilakien mukaan (LPL 33.1 §, OPL 29.1 § ja SPL 38.1 §) pankki ei saa suorittaa välillisesti tai suoraan palkkiota varojen hankkimisesta ottolainaustileille (LPL 36.2 §, OPL 22.2 § ja SPL 41.2 §). Pankilla ei myöskään ole oikeutta ottaa vastaan talletusta ehdolla, että sen määrä kokonaisuudessaan tai osaksi annetaan lainaksi nimetylle lainansaajalle (LPL 36.1 §, OPL 32.1 § ja SPL 41.1 §). Viimeksimainittujen säännösten avulla lienee muun ohella pyritty estämään pankkia jo ottolainaustoimen yhteydessä sitoutumasta tavalla, joka saattaisi kohtuuttomasti vaarantaa pankin vakavaraisuutta.[25] Myös osapalkkion maksamista koskeva kielto ehkäisee pankkitoiminnan harjoittamista pankin vakavaraisuutta vaarantavasti (LPL 19 §, OPL 16 § ja SPL 25 §).

Pankin liiketoiminnan ohjaamiseen sisältyy myös eräiden pankin toimipaikkojen *perustamislupien myöntäminen*. Pankkitarkastusviraston toimialaan kuuluu joukko lähinnä tarkoituksenmukaisuusvalvontaan luettavia tehtäviä. Niinpä PTV esimerkiksi myöntää luvan sivukonttorin perustamiseen (LPL 10 §, OPL 10 § ja SPL 12 §). Sivukonttorilupaa myönnettäessä harkintaperusteen muodostaa pankin senhetkinen *kannattavuus* ja *vakavaraisuus*. Oikeudellisesti on olennaista, olisiko luvan myöntäminen omiaan vaarantamaan heikosti kannattavan pankin vakavaraisuutta. Harjoitettaessa sivukonttorilupien myöntämisen muodossa *tarkoituksenmukaisuusvalvontaa* PTV:n ongelmana on se, ettei valvontaorgaani saa luvan myöntäessään asettaa *vaaranalaiseksi pankin elinkelpoisuutta*.[26]

---

[24] Ks. erityisesti *Kallio*, Pankkien ottolainauksesta s. 235—247. Kallion mukaan pankilla on oikeus mutta ei velvollisuutta talletusten ottamiseen pankkitoiminnassa yleisesti käytetyille tileille. Käytännössä tilien hyväksyminen on merkinnyt rahalaitosten neuvottelukunnan tilejä koskevan suosituksen virallistamista. Kallion mukaan tilin hyväksyminen voisi merkitä myös siltä maksettavan koron suuruuden vahvistamista. Erma ja Raninen ovat omaksuneet kannan, jonka mukaan PTV:lla ei olisi oikeutta määrätä koron suuruutta, vaan tilien vahvistaminen käsittäisi lähinnä niiden lainmukaisuuden toteamisen. Ks. *Erma* s. 275 ja *Raninen* s. 142. Kumpikin viimeksi mainituista kirjoittajista kuitenkin toteaa, että lain perustelut viittaisivat päinvastaiseen tulkintalinjaan.

[25] Ks. *Erma* s. 287—290 ja *Kallio*, Pankkien ottolainauksesta s. 240.

[26] Oikeuskirjallisuudessa esitetyn käsityksen mukaan lupa sivukonttorin perustamiseen pankille voidaan myöntää vain siinä tapauksessa, *ettei* siten *vaaranneta* pankin *vakavaraisuutta*. Ks. *Erma* s. 128—146 ja *Kallio*, Pankkien sivukonttoreista s. 104—115.

Myös *antolainauksen valvominen* kuuluu valvontaorgaanien tehtäväpiiriin. Tässäkin tapauksessa valvonta kohdistuu antolainausta ohjaavien oikeussääntöjen noudattamisen valvontaan. Näiden oikeussääntöjen keskeisenä tarkoituksena on ehkäistä pankin vakavaraisuutta vaarantavien lainojen myöntäminen. Pankki ei saa antaa takauksia tai myöntää luottoja *samalle henkilölle* tai *olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville* niin suuressa määrin, että siitä voi aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle (LPL 40 §, OPL 41 § ja SPL 49 §). Oikeudellisen ratkaisutoiminnan piiriin kuuluu vastaaminen kysymykseen, milloin luoton tai takauksen saajat ovat olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä.[27] Kokemukset pankkitoiminnassa näyttävät osoittavan, että juuri *suuret lainat aiheuttavat* pankille sen *vakavaraisuutta vaarantavia luottotappioita.* Pankkilakeihimme sisältyy suurten lainojen myöntämistä rajoittavia säännöksiä.[28] Antolainausta koskevat säännökset mahdollistavat suurehkojen lainojen takaisinmaksamisen tarkkailun (LPL 44.2 §, OPL 48.2 § ja SPL 56.2 §).

Eräitä poikkeuksia lukuunottamatta osuuspankki ja säästöpankki saavat myöntää luoton tai sitoutua takaukseen vain *turvaavaa vakuutta* vastaan (OPL 30 § ja SPL 48 §). Näin ollen kontrolloitoinnta harjoittavien on — lukuunottamatta tilannetta, jolloin laina on voitu myöntää pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan — vakuuttauduttava siitä, että pankki on lainan määrän takaisinmaksamisen varmistamiseksi hankkinut *vakuuden* ja että sitä voidaan pitää *turvaavana.* Kysymykseen, milloin vakuutta voidaan pitää turvaavana, ei katsota tarpeelliseksi nyt vastata. Korostettakoon kuitenkin, etteivät edellä mainitut vakuussäännökset koske liikepankkia. Osuuspankin ja säästöpankin *oikeutta sitoutua takaukseen* on lainsäädäntöteitse määrällisesti rajoitettu. Osuuspankin ja säästöpankin antamat takaukset eivät saa ylittää kahtakymmentä prosenttia pankin luotonannosta, jollei PTV *erityisestä syystä* myönnä *lupaa* suurempaan määrään (OPL 43 § ja SPL 51 §).

---

[27] Yllä esitettyyn kysymykseen ei tässä pyritä vastaamaan. Antolainauksen valvominen on muuan PTV:n toimialaan kuuluvista vaikeimmista kysymyksistä. Pankin elinkelpoisuuden säilyttämiseksi antolainauksen valvonta edellyttää sen havaitsemista, milloin asiakkaan kykenemättömyys luottojen takaisinmaksamiseen vaarantaa pankin vakavaraisuutta.

[28] Ks. LPL 40 §, OPL 39, 40 ja 41 § sekä SPL 47, 48 ja 49 §

Tarvetta rajoittaa pankin oikeutta harjoittaa pankkitoimintaan kuulumatonta elinkeinotoimintaa voidaan perustella usealla eri tavalla. Osa näistä perusteluista liittyy pankin ja sen asiakkaiden välisiin suhteisiin. Joissakin tilanteissa on nähty tarpeelliseksi *suojata heikommassa asemassa olevaa sopimuskumppania.* Pankki ei saa liiketoiminnassaan pidättää muuta oikeutta asiakkaansa liiketoiminnan tuottamaan voittoon, kuin mikä sille osakkeen, osuuden tai debentuurin omistajana kuuluu (LPL 49 §, OPL 45 § ja SPL 53 §). Edellä mainittujen säännösten tarkoituksena on ehkäistä pankkitoimintaan kuulumattomien sopimusehtojen liittäminen pankin ja sen asiakkaan välisiin laina- ja takaussopimuksiin.

Pankin kannalta antolainaus aina merkitsee sen hallussa olevien varojen sijoittamista. Käytännössä asiakkaan voittoon oikeuttavien sopimusehtojen käytön kieltävien normien noudattamisen valvonta lienee vaikeaa, koska näitä säännöksiä voidaan esimerkiksi simuloitujen oikeustoimien muodossa pyrkiä kiertämään. Tästäkään syystä ei yksiselitteistä ja tyhjentävää tulkintaa siitä, milloin sopimusehto koskee osuutta asiakkaan liikevoittoon, voitane yleisen ohjeen muodossa antaa.

Myös *pankkia tarkastettaessa* valvotaan sen harjoittamaa liiketoimintaa. Niinpä tarkastusta toimitettaessa yleensä pyritään kiinnittämään huomiota *pankin antolainaukseen* ja siinä noudatettuihin ehtoihin. Tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on siksi tarkasteltava valvontaorgaanien oikeutta puuttua pankin ja sen asiakkaitten välisiin sopimuksiin, joihin on liitetty sopimattomia ehtoja.

Pankin harjoittaman *liiketoiminnan laatua* rajoittavien normien on katsottava osaltaan turvaavan pankin vakavaraisuutta. Pankki ei näet saa harjoittaa teollisuutta, rakennustoimintaa, tavaran kauppaa tai vuokrausta, vakuutustoimintaa, liikennettä tai kiinteistönvälitystä eikä muita pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja (LPL 22.1 §, OPL 19.1 § ja SPL 28.1 §). Supistamalla pankille sallittujen elinkeinojen joukkoa on pyritty estämään pankkia omissa nimissään ottamasta riskejä, jotka saattaisivat sekä pankin omat että sen tallettajien varat tappionvaaralle alttiiksi. Edellä esitetyt liiketoiminnan rajoitukset edistänevät myös pyrkimystä *tasapuoliseen luotonantoon.* Se, että pankki sijoitustoiminnassaan myöntäisi luottoja vain omistamilleen yrityksille, voisi saattaa pankin asiakkaat varsin eriarvoiseen asemaan.

Kielto harjoittaa pankkitoimintaan *kuulumatonta elinkeinoa* ei sinänsä

merkitse estettä omistaa osakkeita tai osuuksia pankkitoimintaan kuulumatonta elinkeinoa harjoittavassa yhteisössä. Pankin oikeutta omistaa osakkeita tai osuuksia tällaisessa yhteisössä on rajoitettu kahdella eri tavalla. *Vaikutusvaltarajoitus* merkitsee sitä, että pankki saa omistaa enintään osakkuusmäärän, joka on kaksikymmentä prosenttia yhteisön koko osake- tai osuuspääomasta ja kaikkien osakkeiden tai osuuksien *äänimäärästä*. Omistuksen *kokonaismäärää* koskevan rajoituksen mukaan pankki saa omistaa edellä tarkoitettuja osakkuuksia yhteensä enintään määrän, joka vastaa kymmentä prosenttia pankin omasta pääomasta (LPL 22.3 §, OPL 19.3 § ja SPL 28.3 §).

Uusien yritysten pääoman tarve on muuan peruste, jonka vuoksi pankin katsotaan olevan oikeutettu omistamaan ko. osakkuuksia. Omistus antaa pankille samalla mahdollisuuden vaikuttaa yrityksen toimintaan. Liikepankin, jolla eräin edellytyksin on oikeus hankkia osakkuuksia myös ulkomaisesta luotto- ja rahoituslaitoksesta, mainittua *oikeutta on* sitäkin *määrällisesti rajoitettu*. Tämä rajoitus perustuu ajatukselle suojella *osakkuuden hankkineen pankin vakavaraisuutta* rajoittamalla pankin taloudellinen vastuu osakkuuspankissa osakkuuden määrään.

Myös pankin oikeutta omistaa kiinteistöjä on rajoitettu. Rajoitusten kannalta ns. pankkikiinteistöt ja muut kiinteistöt ovat erilaisessa asemassa. Säännökset, joiden avulla pyritään ehkäisemään spekulatiivisia ja riskialttiita kiinteistöjen luovutustoimia, tähtäävät nekin pankin *maksuvalmiuden* ja *vakavaraisuuden* säilyttämiseen.

Siitä huolehtimista, ettei pankki harjoita laissa kiellettyä elinkeinotoimintaa nimitetään tässä *toimialavalvonnaksi*. Toimialavalvonnan harjoittamisella ja sen tehokkuudella on merkitystä *muille elinkeinonharjoittajille*, jotka valvonnan avulla voivat välttää pankin näihin kohdistaman lain vastaisen kilpailun. Omistukseen liittyvä tappionvaara voidaan ehkäistä huolehtimalla rajoitussäännösten noudattamisesta, minkä vuoksi *omistusrajoitusten noudattamisen kontrolloiminen* muodostaa valvontaorgaaneille keskeisen tehtävän. Rajoitusnormien noudattamisen valvontaa kontrolliorgaanit harjoittavat sekä pankin tarkastuksessa että pyytämällä pankilta tietoja ja selvityksiä.

3.2. PANKIN ASIAKKAAN ETUJEN TURVAAMINEN

3.2.1. Tallettajan edunsuoja

Pankin asiakkaat voidaan asiakkaan ja pankin välisen liikesuhteen luonteen perusteella jakaa kolmeen ryhmään: talletus-, luotto- ja muut asiakkaat. Käytännössä tosin on varsin tavallista, että asiakas kuuluu yhtä useampaan edellä mainituista ryhmistä. Asiakkaalla voi olla talletus, hän voi olla velkasuhteessa pankkiin ja lisäksi käyttää pankin maksu- ja muita palveluja.

Jo vanhastaan näyttää pankkitoimintaa käsittelevään kirjallisuuteen vakiintuneen käsitys, jonka mukaan *tallettajien etujen turvaaminen* on muuan valvontaorgaanien päätehtävistä. Valvontajärjestelmää luotaessa tallettajan suoja pyrittiin toteuttamaan *julkisuusperiaatteen avulla.* Taloudellisessa mielessä pankkitalletus rinnastettiin muihin sijoitusmuotoihin. Rinnastukseen sisältyi ajatus siitä, että taloudellista asiantuntemusta omaavien oli voitava saada pankin toiminnasta siinä määrin tietoja, että he tallettaessaan varojansa pankkiin ja niitä siellä säilyttäessään *saattoivat arvioida ottamansa riskin* ja verrata sitä muitten sijoitusmuotojen aiheuttamiin riskeihin. Pankkitoiminnan alkuaikoina Suomessa myönnettiin ainakin teoriassa olevan mahdollista, että tallettaja voisi menettää sekä tallettamansa pääoman että sille suoritettavan koron.[1]

Edellä esitetyllä ajatuksella talletuksen takaisinsaamisen todennäköisyydestä näyttää olleen merkitystä *valvontajärjestelmän muotoutumisessa.* Tarve pankin talletusten määrän ja pankin sijoitusten varmuuden

---

1 Käsiteltäessä eduskunnassa ehdotusta laiksi pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta 25 päivänä marraskuuta 1921 edustaja *August Ramsay* lausui pankkitoimintaan liittyvän julkisuuden ja valvonnan suhteesta seuraavaa: »Kontroll, som är effektiv, är den som grundar sig på den fria konkurrensen och på *nödig* publicitet» (kurs. tässä). Ramsay näyttää tarkoittaneen, että pankkikilpailuun ja tarpeelliseen julkisuuteen perustuva valvonta oli riittävän tehokas. Ramsay, pankkimies kun oli, *korosti pankkikilpailua* ilmeisesti silläkin uhalla, että kilpailu aiheuttaisi haittoja joillekin tallettajille ja koko rahalaitosjärjestelmän toiminnalle. Pankin asiakkaitten valvonnan merkityksen Ramsay katsoi kuitenkin riippuvan heidän taloudellisten asiain tuntemuksestaan. »Allmänheten själv skall vara kontrollant av sin bank, och allmänheten kan vara kontrollant av sin bank, om den har insikt i, huru en banks ställning bör se ut.» Ks. vp 1921, Pöytäkirjat II s. 915.

tutkiskeluun edellyttää valvontajärjestelmältä *pankin taloudellista tilaa* koskevien *tietojen tuottamista.* Jotta julkisuusperiaatteen toteuttaminen pankkitoiminnassa edistäisi tallettajan etujen suojaamista, tietojen tulee olla joko ns. *suuren yleisön* (ja siten mahdollisimman monen taloudellisista asioista perillä olevan) tai *erityisen asiantuntijaelimen* saatavilla.

Julkistettavien tietojen tulee olla paitsi oikeita myös talletusten turvaa sekä pankin liiketoiminnan laajuutta ja tulosta *hyvin kuvaavia.* Koska tiedot pankin heikosta taloudellisesta tilasta voivat aiheuttaa perusteetonta levottomuutta *muitten pankkien* tallettajien keskuudessa, on julkisuusperiaate äärimmäisessä ulottuvuudessaan saanut väistyä erityisjärjestelyjen tieltä. Pankkilakiemme mukaan pankit ovat velvollisia antamaan valvontaorgaaneille pankin taloudellista asemaa koskevia tietoja. Pankin vakavaraisuuden arvostelemisessa *valvontaorgaanit ovat* osittain *korvanneet tallettavan yleisön.*

Jotta valvontaorgaanien vakavaraisuusarvostelu voitaisiin suorittaa luotettavasti, tulee arvostelun *perustua oikeisiin tietoihin.* Toteutuakseen tietojen *oikeellisuusvaatimus on edellyttänyt,* että pankin on tullut alistua valvontaorgaanin tarkastukseen. *Tarkastusoikeus* on siten nähtävä tietojensaantioikeutta *täydentävänä* ja sitä *turvaavana* oikeudellisena instituutiona. Vaikka tässä yhteydessä vastausta ei anneta, on kuitenkin kysyttävä, voidaanko orgaanin harjoittamasta valvonnasta ilman siihen liittyvää tarkastusoikeutta lainkaan puhua. Edellä on haluttu osoittaa, miten kiinteästi tietojensaantioikeus ja oikeus pankin tarkastamiseen liittyvät tallettajan etujen suojaamiseen.

Pankkilaeissa tallettajan oikeuksia suojataan sekä välillisesti että välittömästi. Normit, joiden avulla pyritään ylläpitämään pankin maksuvalmius, vakavaraisuus tai vähentämään liiketoiminnasta aiheutuvaa tappionvaaraa, *suojaavat* myös *tallettajien oikeuksia.*

Kun pankki säilyttää maksuvalmiutensa, voivat pankin velkojat, tallettajat, saada suorituksen pankilta. Pankkilaeissa on otettu huomioon myös se mahdollisuus, että pankki joutuisi lakkauttamaan maksunsa ja tulisi asetetuksi selvitystilaan sekä konkurssiin. Pankkilaeissa omaksutun periaatteen mukaan tallettajan tulee saada varansa takaisin pankin *konkurssista huolimatta.* Tämän päämäärän saavuttamiseksi on luotu ns. *vakuusrahastojärjestelmä.* Vakuusrahaston toiminnan tarkoituksena ei pelkästään ole turvata tallettajan saamiset pankin konkurssissa, vaan muutoinkin auttaa taloudellisiin vaikeuksiin joutunutta pankkia toimintakykynsä ja vakavaraisuutensa säilyttämisessä.

Pankkitarkastusviraston toimivaltaan kuuluu myös talletusasiakkaiden solmimien vakiosopimusten (talletus- l. velaksiantosopimusten) ehtojen lainmukaisuuden ja kohtuullisuuden arvioiminen. Pankkitarkastusviraston tehtäviin LPL 33.1 §:n, OPL 29.1 §:n ja SPL 38.1 §:n mukaan näet kuuluu *hyväksyä* ne *tilit*, joille pankit ottavat talletuksia yleisöltä.

3.2.2. Vakuusrahaston toimintaan osallistuminen valvonnan kohteena

Vakavaraisuutensa turvaamiseksi jokainen yksityinen talletuspankki *on velvollinen* kuulumaan vakuusrahastoon. Kullakin talletuspankkiryhmällä on oma rahastonsa. Pankkiryhmänsä keskusrahalaitoksina toimivat liikepankit saavat kuulua oman pankkiryhmänsä rahastoon (LPL 48 §, OPL 52 § ja SPL 63 §). Pankkien on vuosittain ja muutoinkin tarpeen vaatiessa suoritettava rahastoon *kannatusmaksu*, jonka perusteet säädetään pankkilaeissa. Kannatusmaksun tulee olla riittävä rahaston velvollisuuksien ja tehtävien täyttämiseen. Pankkitarkastusviraston on hyväksyttävä maksun suuruus [2] joskin maksun suuruudesta päättää rahaston valtuuskunta.

Pankilla ei ole oikeutta vaatia rahastoon suoritettua maksuosuutta erotettavaksi rahastosta. Vakuusrahastojen toiminnan ensisijaisena tarkoituksena on turvata tallettajien saatavien suorittaminen pankin konkurssissa. Vakuusrahaston varoista on LPL 53 §:n, OPL 57 §:n ja SPL 68 §:n mukaan *suoritettava* ne konkurssiin joutuneen pankin *tallettajan saatavat ottolainaustileillä*, joiden maksamiseen konkurssipesän omat varat eivät riitä. Puuttuvien talletusvarojen takaisinmaksaminen on vakuusrahaston lakisääteinen velvollisuus. Vakuusrahastolla ei siten ole harkintaoikeutta puuttuvien varojen takaisinmaksamiseen. Vakuusrahaston varoja voidaan käyttää tallettajien saatavien suorittamiseen jo pankin konkurssi- tai selvitystilan aikana.[3]

Vakuutusrahastoista voidaan myös antaa *avustuksia* ja *avustuslainoja* pankille, jota on pidettävä *elinkelpoisena* [4] ja joka on kärsinyt niin huo-

---

[2] Kannatusmaksun on oltava vähintään yksi kymmeneltä ja enintään viisi tuhannelta pankin *omaisuustaseen loppusummasta* (LPL 51 §, OPL 55 § ja SPL 66 §).

[3] LPL 53.2, OPL 57.2 ja SPL 68.2 §.

[4] Ks. pankin elinkelpoisuudesta. *Erma* s. 389 ja *Linnamo*, Pankkien vakuusrahasto s. 217.

mattavia taloudellisia tappioita tai muuten joutunut sellaisiin vaikeuksiin, että avustuksen antamista tai avustuslainan myöntämistä sen toiminnan turvaamiseksi on pidettävä tarpeellisena. Mikäli pankki kärsii kovin huomattavia tappioita, se voi menettää elinkelpoisuutensa.[5]

Vakuusrahasto ei ole velvollinen antamaan avustusta tai myöntämään avustuslainaa. Nämä toimintamuodot, toisin kuin tallettajien varojen takaisinmaksaminen, ovat harkinnanvaraisia toimenpiteitä siinäkin tapauksessa, että pankkia tappioista huolimatta olisi pidettävä elinkelpoisena. Ennen avustuksen antamista tai avustuslainan myöntämistä on selvitettävä *pankin toimihenkilöiden vastuu* taloudellisen ahdinkotilan aiheuttaneesta tapahtumasta tai menettelystä. Jos pyrkimys vastuuvelvollisuuden toteuttamiseen on johtanut oikeudenkäyntiin, voidaan avustus antaa tai avustuslaina myöntää vain sillä ehdolla, ettei pankki luovu oikeudestaan lainmukaiseen korvaukseen.[6]

Tallettajien saatavien suorittamisen turvaamiseksi PTV:n tulee erityisesti huolehtia, että rahastojen kantamat maksut riittävät niiden toiminta-ajatuksen toteuttamiseen. Pankin toiminnan lainmukaisuutta valvoessaan PTV:n on varmistauduttava siitä, että *pankki suorittaa sille asetetun kannatusmaksun.* Mikäli pankki niskuroi maksuvelvollisuutensa täyttämisessä, PTV:n on selvitettävä, mitä mahdollisuuksia sillä on pankin pakottamiseksi suorittamaan rahastolle maksuosuutensa. Edellä tarkoitettu valvonta ei kohdistu pankin harjoittamaan liiketoimintaan, minkä vuoksi siihen *ei erikseen* voida tässä tutkimuksessa esitettyä laajemmin puuttua.

3.2.3. Pankin luotto- ja muiden asiakkaiden oikeuksien suojaamisesta

Valvonnan vaikutukset talletuspankin luottoasiakkaan oikeudelliseen asemaan on välillisempi kuin tallettajan asemaan. Pankin maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden säilymisellä on kuitenkin merkitystä myös luottoasiakkaalle. Se, että pankki pysyvästi menettää maksuvalmiutensa, näet yleensä johtaa *luottojen irtisanomiseen.* Puolestaan sillä, että luottoasiakas joutuisi suorittamaan luoton ennen varsinaisen laina-ajan päätty-

[5] Linnamon mukaan muu vaikeuksia aiheuttava ja pankin elinkelpoisuuden menettämiseen johtava *ulkonainen tapahtuma* voi olla esimerkiksi ryöstö, murto, shekkipetos tai pankkien sulautuminen. Ks. *Linnamo* ed. av. m. t. s. 218.

[6] LPL 55 §, OPL 59 § ja SPL 70 §. Ks. myös *Erma* s. 391.

mistä, saattaisi asiakkaan taloudenpidon kannalta olla haitallisia vaikutuksia. Vakuuden laatua ja vakavaraisuuden vaarantumisen ehkäisemistä koskevien normien tarkoituksena ei ole antaa suojaaa luottoasiakkaalle pankkia vastaan, vaan *minimoida antolainaukseen* liittyvä *tappionvaara*. Liikepankkia eivät vakuuden turvaavuutta edellyttävät säännökset sitäpaitsi edes koske.

Pankkilakeihin sisältyy myös joukko normeja, joiden tarkoituksena on välittömästi *suojata luottoasiakkaan oikeudellista asemaa*. Tämän suojaamisen tulee kuitenkin olla siten tasapainoitettua, ettei se puolestaan saa johtaa pankin tallettajien oikeuksien vaarantumiseen. Valvontaorgaanien tehtävänä on siis huolehtia keskenään *ristiriitaisten intressien* toteutumisesta. Niinpä PTV:n on seuratessaan pankin lainanantoa huolehdittava siitä, ettei pankki sisällytä asiakkaidensa kanssa solmimiin lainasopimuksiin *lainan saajaa* liiaksi suosivia ehtoja.[7]

Käytännön pankkitoiminnassa on kuitenkin yleensä lainansaaja pankkiin verrattuna *taloudellisesti heikompana osapuolena* erityisen suojan tarpeessa. Suojaa pankkilakiemme mukaan annetaan kieltämällä osapuolia sisällyttämästä antolainaussopimukseen sellaisia ehtoja, jotka *eivät kuulu pankkitoimintaan* (LPL 42 a §, OPL 45 a § ja SPL 53 a §).[8]

Pankkilaeissa on tehty mahdolliseksi *kieltää* pankin ja sen asiakkaiden välisiin vakiosopimuksiin sisältyvä *kohtuuton ehto*. Vakiosopimuksissa käytettävien ehtojen kohtuullisuuden tarkastamiseksi pankki on LPL 42 b §:n, OPL 45 b §:n ja SPL 53 b §:n mukaan *velvollinen toimittamaan* PTV:n määräämässä laajuudessa pankin ja sen asiakkaan välisissä *sopimuksissa käytetyt kaavakkeet* pankkitarkastusvirastolle. Todettakoon, että kohtuuttomia ehtoja voidaan ajatella sisällytettäväksi muihinkin kuin antolainausta koskeviin sopimuksiin. Edellä mainittuihin säännöksiin sisältyvää *toimivaltaa käytettäessä* on kysyttävä, mitä ehdon kohtuut-

---

7 Ks. erityisesti LPL 40 ja 42 b § sekä Km. 1976: 66 II s. 20. Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen tehtävänä on valvoa, että osuuspankit ja säästöpankit toimivat maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta sekä *tallettajien etua* turvaavalla tavalla (OPTA 3 § ja SPTA 3 §).

8 Pankkilakitoimikunta eritteli ilmiötä, jonka välttämiseksi sopimattomat luottokytkennät kieltävät normit säädettiin, seuraavasti: »Kiristyneen kilpailun seurauksena on kuitenkin myös ilmennyt pyrkimyksiä asettaa luoton saamisen ehdoksi sellaisten pankin tai sen määräämisvallassa olevan toisen yrityksen tarjoamien maksullisten palvelujen käyttö, joka saattaa kohtuuttomasti rajoittaa luottoasiakkaan toimintavapautta.» *Km* 1976: 66 II s. 22.

tomuudella yleensä tarkoitetaan. Voidaanko edellä tarkoitettuja toimivaltanormeja soveltaa ainoastaan silloin, kun *sopimus kokonaisuudessaan on kohtuuton* vai riittääkö, että *yksikin* sopimukseen sisältyvistä *ehdoista* on katsottava kohtuuttomaksi?

Myös mahdollisuus uuden luoton saamiseen vaikuttaa laina-asiakkaan asemaan. Kovin usein laina-asiakkaalle on merkityksellistä saada varoja velaksi joko säännöllisesti tai juuri määrätyllä hetkellä. Äärimmäisessä tapauksessa luoton epääminen voi johtaa yrityksen tai muun asiakkaan maksukyvyttömyyden takia konkurssiin. *Uuden luoton saantiin* ei valvontatoimen harjoittamisen avulla voida vaikuttaa siten, että asiakas saisi *oikeuden* lainan saamiseen. Mikäli kuitenkin valvonnan harjoittaminen vaikuttaa siten, että pankkien nauttima luottamus säilyy, voi pankkien liiketoiminnan menestyksellisyys asiallisesti parantaa antolainaustoiminnan edellytyksiä. Vain pankin luotettavuuden säilyminen voi mahdollistaa ottolainauksen suotuisan kehityksen, mikä puolestaan on välttämätön edellytys antolainauksen merkittävälle lisäämiselle.

Pankin muiden kuin talletus- ja luottoasiakkaiden oikeusasemaan valvontaorgaani vaikuttaa välillisesti, lähinnä *lupaviranomaisena.* Pankki saa LPL 22 §:n, OPL 19 §:n ja SPL 28 §:n säännösten estämättä PTV:n luvalla harjoittaa *asuntosäästötoimintaan liittyvää asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitystä* ja omistaa osakkeita ja osuuksia yhteisöissä, jotka harjoittavat yksinomaan tällaista välitystoimintaa (LPL 28 §, OPL 25 § ja SPL 34 §). *Notariaattitoimintaa* pankki saa harjoittaa PTV:n *määräämissä rajoissa* (LPL 21 §, OPL 46 § ja SPL 54 §). *Pankkitakauksia* osuuspankki ja säästöpankki voivat antaa ilman turvaavaa vakuutta vain valvontaorgaanin vahvistamaan enimmäismäärään saakka (OPL 43 § ja SPL 51 §). Kahdessa ensinnä mainitussa tapauksessa lupamenettelyn avulla lienee pyritty turvaamaan tuotettavien *pankkipalvelujen vähimmäistaso.*

3.3. MUISTA VALVONTATAVOITTEISTA

3.3.1. Pankin omistajien etujen suojaamisesta

Talletuspankkeja valvotaan myös pankkien omistajien etujen suojaamiseksi. Yksityispankkitoiminnan käynnistämisen alkuaikoina tämä lie-

nee ollut tarpeen pankkien *oman pääoman kokoamisen turvaamiseksi.*[1] Nykyisin, jolloin suurten liikepankkien omistus on hajaantunut siten, että yhdellä pankilla saattaa olla tuhansia osakkaita, on pankin osakkaiden sijoitusten suojaamisella myös kansantaloudellista merkitystä. Liikepankkien rakenteesta johtuu, että ne joutuvat suhteellisen usein lisäämään osakepääomaansa. Mikäli liikepankkien osakkeiden hankkiminen sisältäisi merkittäviä taloudellisia riskejä, saattaisi osakepääoman korottaminen kohtuuttomasti vaikeutua.

Yleensä liikeyrityksen omistajien etuja kontrolloidaan kuitenkin *yrityksen sisäisen valvontakoneiston* avulla. Talletuspankkien omistaja- tai perustajatahot poikkeavat oikeudelliselta asemaltaan huomattavasti toisistaan. Liikepankin omistavat pankin osakkaat, osuuspankin sen jäsenet, mutta säästöpankilla säätiönluonteisena ei samalla tavoin kuin liikepankilla ja osuuspankilla ole omistajatahoa lainkaan, joskin pankin hallinnoimisesta päättävät sen tallettajia edustavat isännät.[2]

Säästöpankki ei säästöpankkilain mukaan saa jakaa voittoa lainkaan. Osuuspankki sen sijaan jakaa voittoa jäsenilleen, mutta ottaen huomioon pankin hallinnon rakenteen ja oman pääoman keräämistavan, on ymmärrettävää, ettei voitonjaolla ole jäsenille kovin suurta taloudellista merkitystä. Liikepankin osakkaan intresseissä on sekä mahdollisimman *hyvä vuositulos* että *mahdollisuus* hallinnoida pankkia.[3] Liikepankin osakkaan osinko-oikeuteen perustuvan saamisvaateen suuruuteen vaikuttaa tietenkin ensisijaisesti pankin toiminnan taloudellinen tulos.[4] Heikon

---

1 Annettaessa esitys ensimmäiseksi pankkilaiksemme asia ilmaistiin toteamalla, että hallituksen piti saada *valvontavaltuudet* »niiden yksityisten ihmisten hyödyksi, jotka pankkilaitokseen ovat panneet pääomansa.» Ks. Vp 1863—64, esitys n:o 45 s. 1.

2 SPL 14 §

3 Liikepankin osakkaan oikeudet on jaettavissa *hallinnoimisoikeuksiin* ja *varallisuuspitoisiin* oikeuksiin. Jälkimmäisiin sisältyy osakkaan oikeus osinkoon. Osingon *Drockila* määrittelee »osakkeenomistajan oikeudeksi saada osakkeittensa edellyttämä osuus yhtiön vahvistetun tilinpäätöksen perusteella jaettavaksi päätetystä voitosta». Ks. *Drockila,* Osingonjakokelpoiset varat osakeyhtiölain mukaan s. 18.

4 Oikeuskirjallisuudessa on osinko-oikeutta analysoitu erottamalla toisistaan osinko-oikeus ja osinkovaade. Edellisellä tarkoitetaan abstraktista oikeutta tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvään voittoon, jälkimmäisellä taas *saamisvaadetta,* joka osakkaalle yhtiöön nähden syntyy tilinpäätöksen vahvistamisella. *Taxell,* Aktieägarens rättskydd s. 79.

taloudellisen tuloksen voivat aikaansaada yhtä hyvin itse pankkitoimintaan liittyvät tekijät, ennen kaikkea huonosti johdettu liiketoiminta, kuin pankkitoiminnan ulkopuoliset tekijät, kuten henkilökunnan tekemät *kavallukset, muut rikokset* ja *väärinkäytökset.*

Pankin *sisäisellä valvonnalla* tarkoitetaan sen omien hallinto- ja toimielinten harjoittamaa valvontaa. Liikepankissa ja osuuspankissa sisäistä valvontaa harjoittavat hallintoneuvosto ja tilintarkastajat, säästöpankissa isännät valitsemineen tilintarkastajineen. Kun sisäinen valvontaorganisaatio kuuluu osana *yrityksen organisaatioon,* se näin ollen jakaa myös yrityksen toiminnan tavoitteet. Tämän vuoksi pankin sisäisen valvonnan tarkoituksena ei ole pelkästään sen toimintaan liittyvien epäkohtien etsiminen, vaan myös pankin liiketoiminnan ja organisaation kehittäminen entistä *edullisemman taloudellisen tuloksen saavuttamiseksi.*[5]

Talletuspankkien sisäisen valvonnan eroavuudet suurelta osalta johtuvat eroavuuksista pankkien *oikeudellisessa rakenteessa.* Liikepankin ja osuuspankin sisäistä valvontaa koskevat normit sisältyvät sekä ns. taustalakeihin, osakeyhtiölakiin ja osuuskuntalakiin että asianomaisiin pankkilakeihin. Vastaavan taustalainsäädännön puuttuessa säästöpankin sisäistä valvontaa koskevat normit sisältyvät säästöpankkilain säännöksiin. Pankin sisäisen kontrolliorganisaation harjoittama valvonta kohdistuu sekä pankin *hoitotapaan*[6] että sen *liiketoiminnan sisältöön.* Pankin sisäiseen valvontaan kohdistuva varsinaisten valvontaorgaanien harjoittama kontrolli muodostuu siten *valvonnan valvonnasta.*

Toiminnallisesti pankin sisäinen valvonta voidaan jakaa *hallinnon kontrolliin, vakuusvalvontaan* ja *tilintarkastukseen.* Pankin *hallinnon* valvonnalla tarkoitetaan sitä, että hallintoneuvoston valitsemat tarkastajat laskevat pääkonttorin kassan, tarkastavat pankin arvopaperit, kirjanpidon ja sitoumusten määrän sekä selvittävät tarkastamalla pankin hallintoelinten pöytäkirjoja, onko maksuvalmiutta koskevia ja muita lain säännöksiä, yhtiöjärjestyksen/sääntöjen määräyksiä sekä pankin hallinto-

---

5 *Pasanen,* Valvonta liikeyrityksessä s. 41.

6 *Erman* mukaan pankkitoiminta sisältää *aina* riskejä. Selvitettäessä, onko pankkia hoidettu varovaisesti, on hänen mukaansa »pidettävä mielessä, että pankki aina hallitsee vieraita varoja, joita sen on hoidettava niin, ettei näiden vieraiden varojen omistajille, ensi sijassa siis tallettajille, tule vahinkoa.» Ks. *Erma* s. 158 ja 159.

elinten päätöksiä noudatettu. Säästöpankissa hallinnon valvonta kuuluu, mikäli säännöissä ei ole toisin määrätty, pankin tilintarkastajille.[7]

Vakuusvalvonnalla ymmärretään laina- ja vakuusasiakirjojen tarkastusta tarkoituksella säilyttää pankin saaminen sen velalliseen nähden. Vakuusvalvonnassa pyritään erityisesti kiinnittämään huomiota seikkoihin, joiden johdosta *pankin saaminen voisi lakata* tai *pankki menettää oikeuden* saada maksun lainan vakuudesta. Liikepankin ja osuuspankin hallintoneuvoston on valittava vähintään kaksi vakuustarkastajaa, joilla erityisesti vakuuksien turvaavuuden arvioimiseksi tulisi olla riittävästi pankin toiminta-alueen taloudellisten olojen tuntemusta. Säästöpankissa vakuusvalvonnasta yleensä huolehtivat tilintarkastajat. Myös liikepankeissa ja osuuspankissa yhdeksi vakuusvalvojaksi voidaan valita pankin tilintarkastaja.[8]

Pankin tilintarkastusta koskevat säännökset sisältyvät sekä pankkilakeihin että taustalainsäädäntöön. Niihin sisältyvissä normeissa määrätään tilintarkastajien yleisestä ja erityisestä (esteettömyys) kelpoisuudesta[9] sekä johtokunnan/hallituksen velvollisuudesta avustaa tilintarkastajia työssään. Sekä tilintarkastajat että eräät muut pankin sisäistä valvontaa harjoittavat laativat tehtävää suorittaessaan *kertomuksia* tai muita *kirjallisia selontekoja* pankin hallintoelimille. Selvitettäessä valvontaorgaanien toimivallan ulottuvuutta joudutaan pohtimaan, *onko valvontaorgaanilla oikeus* saada käyttöönsä edellä tarkoitettuja asiakirjoja.

---

7 Vaikka säästöpankkilaki ei sisällä velvollisuutta erityistarkastusten toimittamiseen, pankin hallintoelimet voivat, mikäli sen nähdään tarkoituksenmukaiseksi, tällä tavoin tehostaa pankin sisäistä valvontaa. Tarkastajaksi voidaan tällöin valita muukin kuin pankin tilintarkastaja.

Säästöpankkilain 6 §:n 7-kohdan muutoksessa (31. 8. 1978/680) nimenomaisesti *edellytetään määrättävän,* miten pankin hallituksen tai sen valitsemien tarkastajien on tarkastettava pankin varat ja luottoasiakirjat. Säännös ei nykyisessäkään muodossaan velvoita hallitusta tilintarkastajien lisäksi valitsemaan muita sisäisiä tarkastajia.

8 Tilintarkastajan valinta vakuustarkastajaksi saattaa olla tarkoituksenmukaista siksi, että tällä tavoin voidaan koordinoida pankin sisäistä valvontaa harjoittavien toimintaa.

9 Liikepankkilain muuttamisesta annetun lain (21. 12. 1979/966) 16 §:n 2 momentin mukaan liikepankin tilintarkastajaksi voidaan valita myös Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastusyhtiö. Yhteisön on tällöin ilmoitettava pankin johtokunnalle, kenellä on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta. Henkilön, jolle päävastuu annetaan, tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

Pankin omistajien etuja suojataan kontrolloimalla pankin sisäisen valvonnan toimivuutta. Voidaan kysyä, onko valvontajärjestelmän olemassaololla välillistä merkitystä omistajille myös sen vuoksi, että sen vaikutukset heijastuvat pankin liiketoimintaan. Näin ollen *pankkivalvonta pankin luotettavuutta* lisäävänä tekijänä muodostuu vaikutuksiltaan merkitykselliseksi, mikäli voidaan osoittaa riippuvuus pankin nauttiman luottamuksen ja pankin liiketoiminnan tulosten kesken.

Pankin omistajien edut ja yleinen etu eivät aina ole yhdensuuntaiset. Lienee mahdollista, että pankin omistajan intressit voisivat joutua ristiriitaan pankin tallettajien etujen kanssa. Näin voisi käydä esimerkiksi, jos pankin omistajat päättäisivät, tekemättä riittäviä varauksia ja poistoja, *jakaa voittoa* pankin *vakavaraisuuden vaarantavalla tavalla.* Voitonjakoa koskeva pääperiaate lainsäädäntömme mukaan on, että voitonjako on yrityksen sisäinen tarkoituksenmukaisuusratkaisu, johon ulkopuolisilla ei ole oikeutta puuttua silloinkaan, kun voitonjako vaarantaa yrityksen tulevan toiminnan. Tälle tutkimukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on kysyttävä, *mikä on valvontaorgaanin toimivalta* edellä kuvatussa tilanteessa.

3.3.2. Muista valvontatavoitteista

Vahingollisesta pankkikilpailusta aiheutuvien epäkohtien ehkäiseminen on muuan valvontatavoitteista. Pankkitarkastuslain 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan PTV:n tehtävänä on pankkitoiminnassa vallitsevien *olosuhteiden seuraaminen* ja *esitysten tekeminen* kehityksen kulloinkin vaatimiksi toimenpiteiksi. Säännöksen mukaan esityksiä tulee erityisesti tehdä yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistämiseksi.

Seuraamis- ja esityksentekovelvollisuuden avulla pyritään ehkäisemään tai minimoimaan pankkikilpailusta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Pankkitarkastusviraston tulee erityisesti tässä tarkoituksessa tehdä esityksiä kehityksen kulloinkin vaatimiksi toimenpiteiksi. Toisaalta säännöksestä on luettavissa positiivinen toimintavelvoite taloudellisen kilpailun edistämiseksi. Eri pankkien ja talletuspankkiryhmien solmimien korko- ja tariffisopimusten vuoksi taloudellinen kilpailu pankkitoiminnassa Suomessa on viime vuosina ollut *melko rajoitettua.*

Valvontaorgaanien keskeisin tehtävä lienee pankki- ja rahalaitosjärjestelmän toiminnan häiriöttömyyden turvaaminen. Tämän vuoksi PTV:n toiminta seuraamistehtävänsä täyttämiseksi tähdännee ensi sijassa korkoja tariffisopimuksista mahdollisesti aiheutuvien haitallisten kilpailunrajoitusten toteamiseen ja mahdollisuuksien mukaan niiden vaikutusten poistamiseen. Näin ollen valvontatointa harjoitettaessa joudutaan pohtimaan, *onko taloudellinen kilpailu johtanut* sillä tavoin *norminvastaiseen toimintaan,* että valvontaorgaanilla on oikeudellinen mahdollisuus itse ryhtyä oikaisutoimenpiteisiin vai jääkö epäkohdan poistaminen valvontaelimen tekemän esityksen käsittelyn varaan. Oikaisukompetenssin puuttuminen saattaa esimerkiksi johtua siitä, että pankkikilpailuun liittyvistä syistä on saattanut syntyä epäkohtia, vaikkei pankki ole poikennut annetuista oikeusohjeista.

Pankkitoiminnan valvonnan avulla pyritään myös *pankin kansainvälisen luottokelpoisuuden ylläpitämiseen.* Vaikka pankkitoiminta on kaupankäyntiin liittyvän rahaliikenteen johdosta ollut varsin pitkään ylikansallista, ovat viimeksi kuluneet kymmenen vuotta olleet länsi- ja luoteis-Euroopassa pankkitoiminnan erityisen *kansainvälistymisen aikaa.* Muuan syy tähän kehitykseen lienee ollut alueella vaikuttanut *taloudellinen yhdentyminen.* Kaupallisten esteiden ja rajoitusten poistaminen on muun ohella maksuliikenteen helpottamiseksi aikaansaanut tarpeen yhdenmukaistaa myös raha- ja luottolaitosten toimintaedellytyksiä. Käytännössä tämä on merkinnyt pyrkimystä homogenisoida erityisesti EEC-valtioiden ja näiden kanssa vapaakauppaa käyvien valtioiden pankki- ja rahalaitoslainsäädäntöä niitten noudattamista turvaavine valvontajärjestelmineen.[10]

---

10 Kansainvälisiä kirjeenvaihtajapankkisuhteita, joiden solmimisen tarkoituksen yleensä on mahdollistaa maksuliikennetoimeksiantojen antaminen ja hoitaminen, on solmittu jo viime vuosisadan lopulta lähtien. Euroopan talousyhteisön (EEC:n) perustamisen myötä on taloudellinen yhteistyö erityisesti jäsenvaltioiden kesken tiivistynyt siinä määrin, että taloudellisen yhteistoiminnan edelleenkehittäminen on edellyttänyt mahdollisuutta *entistä vapaammin siirtää varoja* jäsenvaltiosta toiseen. Talousyhteisön jäsenmaille hyväksyttiin v. 1973 ohje, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion *tulisi poistaa* valtion sisäisestä oikeudesta kaikki pankin perustamista ja toimintaa koskevat *rajoitukset* jäsenvaltioitten kesken. Koska Suomi ei ole EEC:n jäsen, eivät talousyhteisön päätökset koske Suomea edellä tarkoitetussa merkityksessä. Kun suomalaiset liikepankit ovat perustaneet EEC:n jäsenvaltioihin osakkuuspankkeja, heijastuvat pankkilainsäädännön harmonisointitoimenpiteet suoranaisesti osakkuuspankkien toimintaedellytyksiin. Ks. Km. 1976: 66 I s. 9—17.

Suomalaiset liikepankit ovat harjoittaneet kansainvälistä pankkitoimintaa tai osallistuneet siihen pääasiassa kahdella tavalla: joko suoraan lainaamalla varoja kansainvälisiltä rahamarkkinoilta tai *perustamalla osakkuus-* tai *tytärpankkeja.* Välittömästi liikepankki voi toimia ulkomailla tai valvoa etujaan perustamalla ulkomaille *sivukonttorin* tai *edustuston.*

Liikepankkilain 10 a §:n (31. 8. 1978/678) mukaan liikepankki saa perustaa sivukonttorin ulkomaille ainoastaan VM:n *luvalla.* Kun pankkilainsäädännössämme ei ole omaksuttu vastavuoroisuusperiaatetta siten, että ulkomaisella pankilla olisi ehdoton oikeus perustaa sivukonttori Suomeen, ovat sivukonttorin perustamista koskevat normit tähän mennessä jääneet vaille suurempaa merkitystä. Edustuston perustaminen ei sitävastoin edellytä kontrolliorgaanin lupaa, joskin perustamisesta on *ilmoitettava* VM:lle. Liikepankkilain 10 a §:n mukaan edustusto ei saa harjoittaa otto- ja antolainausta eikä tehdä muita pankkitoimintaan kuuluvia oikeustoimia. Edellä mainitun *kiellon noudattamisen valvonta* on muuan PTV:n tehtävistä.[11]

Ulkomaisen pankin tai rahoituslaitoksen lainatessa varoja suomalaiselle liikepankille selvitetään usein velallispankin vakavaraisuuden ohella suomalaisen pankkivalvontajärjestelmän toimintaperiaatteet ja taso. Valvonnan tehokkuuden ja kontrollijärjestelmän toimivuuden näet katsotaan vaikuttavan riskiin, jonka ulkomainen rahoituslaitos ottaa lainatessaan varoja suomalaiselle pankille. Lienee mahdollista, että joko ulkomainen rahoituslaitos tai suomalainen pankki itse pyytää valvontaelimeltä *lausuntoa pankin luotettavuudesta* velallisena. Kontrolliorgaanin tehtävien ja sen toimivallan ulottuvuuden kannalta on merkityksellistä, saa-

11 EEC:n jäsenvaltioiden v. 1973 hyväksymän ohjeen mukaan pankkivalvonnan kehittämisen tulisi perustua ajatukseen, jonka mukaan raha- ja luottolaitoksen *sijaintimaan viranomaiset* valvovat pankkitoimintaa omassa maassaan. Näin ollen valvontaa ei pyrittäisikään uudelleenjärjestämään siten, että perustettaisiin ylikansallinen valvontaelin, jolla olisi kontrollikompetenssi kussakin jäsenvaltiossa. Omaksuttuun käsitykseen lienee muun ohella päädytty siksi, että ylikansallisen valvontaelimen toiminta saattaisi muodostua liian hitaaksi ja kankeaksi. Ylikansallisen kontrolliorgaanin perustamisen sijasta pyritään kansallisten valvontaelinten *yhteistoimintaan.* Tämän lisäksi ohjeessa edellytetään jäsenvaltioitten valvontaviranomaisten pyrkivän yhdenmukaistamaan toimintaansa säännöllisin väliajoin pidettävissä yhteisissä kokouksissa. Ks. *Römer,* Harmonisierung der Bankenaufsicht in der Europäischen Gemeinschaft s. 116—120.

ko orgaani antaa lausunnon ja voiko se olla velvollinen lausunnon antamiseen.

Suomalaiset liikepankit osallistuvat kansainväliseen pankkitoimintaan myös ulkomailla toimivien *osakkuus-* tai *tytärpankkien* kautta tai niiden välityksellä. Seuraavassa tytärpankilla tarkoitetaan ulkomaista rahoitus- tai luottolaitosta, jonka suomalainen liikepankki omistaa tai jonka enemmistöosakkaana se on. Osakkuuspankki puolestaan tässä määritellään ulkomaiseksi rahoitus- tai luottolaitokseksi, jonka osakkuuden suomalainen liikepankki omistaa saamatta omistuksen perusteella tai muutoin ehdotonta määräysvaltaa pankissa.

Suomalaisen liikepankin luotettavuuteen velallisena kansainvälisillä raha- ja pääomamarkkinoilla vaikuttavat myös sen tytär- tai osakkuuspankkien soveltamat liikeperiaatteet, pankkien toiminta ja toiminnan taloudelliset tulokset sekä edellä mainituista seikoista vallitsevat käsitykset.

Suomalaiselle pankkivalvontaelimelle on annettu joukko tehtäviä osakkuus- ja tytärpankkien toiminnan kontrolloimiseksi. Liikepankkilain 23.1 §:n (31. 8. 1978/678) mukaan liikepankin on saatava *lupa osakkuuden hankintaan.* Ulkomaisten pankkien osakkuuksien enimmäismäärä on rajoitettu viidennekseen suomalaisen liikepankin omasta pääomasta. Liikepankkilain 23 §:n nojalla VM voi erityisestä syystä myöntää luvan nostaa osakkuuksien yhteismäärää enintään neljännekseen pankin omasta pääomasta.

Valtiovarainministeriöllä on määrätyin edellytyksin oikeus antaa osakkuuden hankkimista ja *valvonnan toteuttamista koskevia määräyksiä* (LPL 23.3 §). Mikäli osakkuuksien hankinnasta tai omistuksesta annettuja määräyksiä tai LPL 23 §:n säännöksiin sisältyviä normeja rikotaan, VM saa eräin edellytyksin *peruuttaa* osakkuuden hankkimiseen ja omistamiseen oikeuttavan *luvan* sekä määrätä, että osakkuus on pankin lukuun muutettava rahaksi. Valvontaelimen toimivalta määräytyy osaltaan siitä, minkälaisia määräyksiä orgaani saa antaa ja milloin edellä tarkoitetun luvan peruuttaa sekä siitä, millä edellytyksillä valvontaelimen edustaja voi saada tietoja tytär- tai osakkuuspankkien toiminnasta tai tarkastaa näitä.

Pankkitoiminnan valvontaa harjoitetaan myös *julkisten intressien turvaamiseksi.* Muuan näistä on *rahan arvon säilyttäminen.* Ensi sijassa tämä tehtävä kuuluu tietenkin Suomen Pankille, mutta ainakin välillisesti se sivuaa myös varsinaisten valvontaorgaanien tehtäviä. Pankin mak-

sukyvyttömyys ja siitä aiheutuva luottamuksen heikentyminen voivat aiheuttaa epäluuloa pankkien antamia maksuvälineitä kohtaan. Tämä puolestaan saattaa aiheuttaa poikkeuksellisen vilkkaan rahan kysynnän. Kovin vilkas rahan kysyntä vaikeuttaa sekä rahan arvon säilyttämistä että maksuvälinehuollon ylläpitämistä.

Pankit osallistuvat myös niiden liiketoimintaan liittyvien *verojen keräämiseen.* Leimaverolain 47 §:n (2. 12. 1977/862) mukaan velkakirja ja shekkitili- tai muu lainasopimus on, kun se annetaan liikepankille, osuuspankille tai säästöpankille, varustettava laissa säädetyllä määrällä leimamerkkejä. Arvopapereita myytäessä ja vaihdettaessa leimaveroa on suoritettava leimaverolain 8 luvussa säädettyjen perusteiden mukaisesti. Myös tässä tapauksessa pankit huolehtivat siitä, että leimavero pankille annettuihin toimeksiantoihin perustuvissa luovutustoimissa peritään. Veronsaajatahon intressissä on tietenkin varmistua siitä, että pankit huolehtivat veron perimisestä annettujen oikeusohjeiden mukaisesti.[12]

Pankkitarkastuslain 6 §:ssä säädetään PTV:n tehtäväksi valvoa, että pankit toimivat *lain* (kurs. kirjoittajan), yhtiöjärjestyksensä ja sääntöjensä mukaisesti. Sekä edellä mainitun että PTL 10.1 §:ään sisältyvän kieltosäännöksen tulkinnassa joudutaan puntaroimaan valvontaelimen *kompetenssin ulottuvuutta laillisuusvalvonnassa.* Muun ohella kysymys on siitä, tarkoitetaanko *lailla* edellä mainituissa oikeuslauseissa pankkilakeja, eduskunnan säätämiä lakeja vai kaikkia asianmukaisesti annettuja oikeusohjeita. Edellä esitetty ongelma liittyy läheisesti kontrolliorgaanien mahdollisuuksiin rikkomustapauksissa (esim. verojen keräämisen laiminlyöminen) käyttää sanktioita. Näin ollen olisi vastausta etsittävä myös kysymykseen, voidaanko sanktioita käyttää silloin, kun ristiriita vallitsee pankin päätöksen ja pankkilakeihin kuulumattomaan eduskuntalakiin tai hallintosäädökseen sisältyvän normin välillä.

Valvonnalla pyritään myös pankkiin kohdistuvien *väärinkäytösten ja rikosten ennalta ehkäisemiseen.* Väärinkäytöksellä tässä tarkoitetaan tekoa tai menettelyä, joka muutoin kuin rikoksen perusteella *aiheuttaa vahingonkorvausvelvollisuuden* pankin organisaatioon kuuluvalle. His-

---

12 Velaksiantosopimukseen perustuva leimavero suoritetaan siten, että pankin toimihenkilö kiinnittää laissa säädetyn määrän pankin ostamia leimamerkkejä velkakirjaan ja perii lainan saajalta saman rahamäärän. Näin ollen luottoasiakas saa lainan nostaessaan käyttöönsä rahamäärän, josta on vähennetty leimavero, toimitusmaksu ja luottovarausmaksu. Ks. esimerkiksi *Kauppinen — Paavonsalo* (toim.), Pankkitoiminnan käsikirja s. 82—85.

toriallisesta jaksosta käy ilmi, että pankin maksukyvyttömyys ja toiminnan lopettaminen on joissakin tapauksissa johtunut pankin toimihenkilön tai muun pankin organisaatioon kuuluvan rikoksista tai väärinkäytöksistä. Konkreettisesti ei liene osoitettavissa, missä määrin valvontajärjestelmän olemassaolo ja harjoitettu valvonta ehkäisevät rikoksia tai väärinkäytöksiä, joihin muissa olosuhteissa ryhdyttäisiin. Valvontajärjestelmän toiminnan tarkoituksena on erityisesti ehkäistä rikoksia ja väärinkäytöksiä, jotka voisivat vaarantaa pankin maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden. Käsitys valvontajärjestelmän olemassaolon ja toiminnan otaksutusta preventiivisestä vaikutuksesta perustuu tässä siihen, että valvonta tosiasiallisesti lisää pankkitoimintaan liittyvien *rikosten ilmitulon todennäköisyyttä.*

Rikoslakiin ja muuhun lainsäädäntöön sisältyvien rangaistussäännösten ohella moitittavaa käyttäytymistä on pyritty ehkäisemään *kriminalisoimalla* pankkilaeissa määrättyjä *pankkitoimintaan liittyviä tekoja.* Näitä rangaistussäännöksiä sovelletaan ainoastaan siinä tapauksessa, ettei samasta teosta muualla lainsäädännössä ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Pankkilaeissa on säädetty rangaistusuhka sille, joka ottaa näitten lakien vastaisesti talletuksia yleisöltä (LPL 93 §, OPL 92 § ja SPL 116 §). Normit kohdistuvat sekä pankin organisaatioon kuuluvaan että muuhun.

Pankkilakien mukaan voidaan rangaista myös pankin toimihenkilöä tai hallintoelimen jäsentä, joka tahallaan antaa viranomaiselle pankkia tai sen asiakasta koskevan *väärän* tai *harhaanjohtavan tiedon* (LPL 93 §, OPL 92 § ja SPL 116 §). Myös pankin sisäistä valvontaa harjoittavien tahallinen *väärän ilmoituksen* antaminen tai puutteellisuuksia taikka väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten tai muistutusten tahallinen laiminlyöminen on kriminalisoitu (LPL 93 §, OPL 92 § ja SPL 116 §). Edellä mainituissa lainkohdissa on myös säädetty rangaistavaksi pankin johtokunnan/hallituksen jäsentä tai isäntää, joka on laiminlyönyt velvollisuutensa ryhtyä toimenpiteisiin pankin toiminnan keskeyttämiseksi, pankin sulkemiseksi tai selvitystilaan asettamiseksi tai velvollisuutensa vastaisesti osallistunut pankin toiminnan jatkamista tarkoittavan päätöksen tekemiseen.

Pankin toimihenkilö, tilintarkastaja ja hallintoelimen jäsen sekä varajäsen on *velvollinen pitämään salassa,* mitä hän on tehtävässään saanut tietää pankin asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta. Tämän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on säädetty rangaistus (LPL 94 §, OPL 93 § ja SPL 117 §). Myös

muu kuin LPL 93 §:ssä, OPL 92 §:ssä tai SPL 116 §:ssä säädetty pankkilakien tai niiden nojalla annettujen määräysten rikkominen on säädetty rangaistavaksi.

Pankkilaeissa ja muualla lainsäädännössä säädettyjen sanktioiden käyttämismahdollisuuksien selvittämiseksi lienee pohdittava, onko *valvontaelimellä itsenäinen syyteoikeus* vai voidaanko rikosoikeudenkäyntiin ehkä ryhtyä vain syyttäjäviranomaisen aloitteesta. Norminvastaisesta teosta voidaan tuomita, mikäli teolla on aiheutettu vahinkoa, rangaistuksen ohella myös vahingonkorvaus. Kun kontrolliorgaanien tehtäviin muun ohella kuuluu tallettajien etujen suojaaminen, voidaan kysyä, onko valvontaelimellä oikeus syytetoimista riippumatta ajaa vahingonkorvauskannetta.

4 §. ORGAANIN TOIMIVALLASTA HALLINTO-OIKEUDELLISENA ILMIÖNÄ

4.1. ORGAANIN TOIMIVALLASTA ANALYYTTISESSÄ OIKEUSTIETEESSÄ

Puhuttaessa hallinto-orgaanin toimivallasta on *Makkosen* mukaan vaarana syyllistyä *esineellistävään ajatustapaan.* Makkonen on analyysinsä kohteeksi asettanut kysymyksen, mitä tarkoitetaan sanomalla, että jollakin orgaanilla on toimivalta, ja että se siirretään toiselle orgaanille. Esimerkkinä Makkonen käyttää kunnan toimivaltaa, ja lähtökohtana oikeudellisessa ajattelussa esiintynyttä käsitystä, jonka mukaan kunnan toimivalta on peräisin valtiosta, jolta se on siirretty kunnalle.[1] Kun kunnalle uskotaan toimivalta jossain asiassa, sille ajatellaan siirrettävän valtiolta jotain konkreettista. Jos oikeudellisessa ajattelussa ratkaisu perustuu siihen, että kunnan toimivalta on valtiosta peräisin, voidaan juuri tämän ajatustottumuksen vuoksi tehdä virheellisiä johtopäätöksiä kunnan asemasta. Makkosen mukaan kunnan orgaanin *toimivalta syntyy lainsäädäntötoimella.* Siten lainsäädäntötoimi on jo sinänsä riittävä akti toimivallan luomiseksi, eikä sen yhteydessä kunnalle siirry valtiolta mitään esineeseen verrattavaa oliota.[2]

Makkosen erittely kohdistuu myös kysymykseen, mistä tiedetään, että määrätyllä orgaanilla on toimivalta. Hän vastaa asettamaansa ongelmaan tarkastelemalla orgaanin toiminnan pätevyyttä. Pätevyydellä hän

---

1 *Vilkkosen* mukaan Makkosen valitsema »'delegointikonstruktio' jonka mukaan kunnilla oleva toimivalta on peräisin valtiolta siten, että valtio on luovuttanut valtaansa kunnille, ei (enää) ole aivan onnistunut». Makkosen artikkeli julkaistiin jo 1960-luvun puolivälissä. Juuri kyseessä olevan vallansiirtokonstruktion harhaanjohtavuuden osoittaminen oli Makkosen artikkelin ydinkohta. *Vilkkonen,* Johdatus Kaarle Makkosen artikkeliin »Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely» s. 313.

2 *Makkonen,* LM 1964 s. 783.

tarkoittaa sitä, että hallintotoimen johdosta syntyvät tarkoitetut oikeusseuraamukset. Pohdiskelunsa Makkonen kiteyttää seuraavaan: »Hallintotoimi ei ole pätevä siitä syystä, että asianomaisella instanssilla on kompetenssi, vaan päinvastoin sillä on kompetenssi sen vuoksi, että hallintotoimi on pätevä eli että tarkoitetut oikeusseuraamukset syntyvät.»[3]

Käsitellessään Makkosen toimivalta-analyysiä *Vilkkonen* selvittelee syitä, jotka voivat aikaansaada hallintotoimen pätemättömyyden.[4] Hänen mukaansa esimerkiksi se, että orgaani ylittää toimivaltansa *voi johtaa* hallintotoimen pätemättömyyteen. Vilkkosen esimerkki herättää ajatuksia. Todetessaan toimivallan ylittämisen voivan johtaa hallintotoimen pätemättömyyteen *ja* virkamiehen saattamiseen virkavastuuseen Vilkkonen viittaa hallintotoimen *ulkoisiin vaikutuksiin* yhteiskuntatodellisuudessa. Hänen käsityksensä näyttäisi johtuvan paitsi hänen omaksumastaan toimivaltakäsitteestä [5] myös siitä, että hän lainatessaan Makkosta on käyttänyt ilmaisun *oikeusseuraamukset* sijasta ilmaisua *oikeusvaikutukset*. Makkosen toimivalta-artikkelia esitellessään Vilkkonen lainaten vapaasti kirjoittajaa lausuu:

> »Toimivallan puitteissa suoritetut hallintotoimet ovat päteviä, niillä on tarkoitetut *oikeusvaikutuksensa* (kursivointi kirjoittajan).»[6]

Makkonen ei, kuten Vilkkonen näyttää asian ymmärtäneen, oikeustosiseikka -seuraamuskytkennässään oikeusseuraamuksella liene tarkoittanut hallintotoimen *ulkoisia l. oikeusvaikutuksia,* vaan itse *normiin sisältyviä reagointivaihtoehtoja.*

---

[3] *Makkonen,* LM 1964 s. 783.

[4] *Vilkkonen,* Johdatus Kaarle Makkosen artikkeliin »Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely» s. 313.

[5] Vilkkonen on omaksunut toimivalta-käsitteen siinä muodossa kuin *Andersen* ja *Imboden* ovat sitä käyttäneet. Viimeksi mainitut lähtevät siitä, että tietyt keskeiset hallintotoimet kuuluvat valtion organisaatioon lukeutuville orgaaneille. Tästä lähtökohdasta tarkastellaan sitä, miten kompetenssi hallintotoimien suorittamiseen on orgaanien kesken jaettu. Siinä tapauksessa, että toimenpide kuuluu yksityiselle, ei kysymyksessä ole edellä esitetyn ajatustavan mukaan toimivallan ylittäminen, vaan hallintotoimi katsotaan muutoin lain vastaiseksi. *Vilkkonen,* Hallintotoimen mitättömyydestä s. 193—195. Ks. myös *Andersen,* Om ogyldige forvaltningsakter s. 63 ja 291 ja *Imboden,* Der nichtige Staatsakt s. 102 ja 103.

[6] *Vilkkonen,* Johdatus Kaarle Makkosen artikkeliin »Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely» s. 313.

Makkosen ja Villkkosen käsitysten eroa valaisen seuraavalla esimerkillä: Kunnallinen orgaani objektiivisesti toimivaltansa ylittäen ottaa suorittaakseen yksityiselle kuuluvan tehtävän. Päätöksestä ei valiteta, koska se on omiaan parantamaan työllisyystilannetta kunnassa. Päätös tulee lainvoimaiseksi ja pannaan täytäntöön.

Villkkosen käsityksen mukaan, kun orgaani ei puuttunut *toisen* hallintoviranomaisen toimivaltaan, se ei ylittänyt toimivaltaansa. Päätöksen täytäntöönpano on osoituksena siitä, että hallintotoimella saavutettiin tarkoitetut oikeusvaikutukset ja että viranomaisella oli toimivalta päätöksen tekemiseen. Tätä Makkonen ei kuitenkaan liene tarkoittanut, vaan sitä, että hallintotoimen pätevyyttä arvostellaan tarkastelemalla normiin sisältyvää oikeustosiseikka- oikeusseuraamus- kytkentää. Koska siis esimerkissä kytkentä edellyttäisi *normiin sisältymättömän* oikeusseuraamuksen käyttämistä, ei päätöstä ilmeisesti Makkosen määritelmän mukaan voitaisi pitää pätevänä.

Myös Sinisalo on käsitellyt Makkosen edellä esitettyä toteamusta hallintotoimen pätevyyden ja orgaanin toimivallan välisestä suhteesta. Sinisalon mukaan

> »*käytännössä* ei ole hallintotoimia, jotka apriorisesti tiedettäisiin pätéviksi, ja joista niin ollen voitaisiin päätellä toimivallan olemassaolo. Päinvastoin on hallintotoimia, joiden pätevyys halutaan tietää.»[7] (kursivointi kirjoittajan).

Makkosen pätevyyspäätelmällä saattaa olla keskeisempi merkitys kuin mihin Sinisalo esityksessään viittaa. Kun oikeuskäytännössä ylimpien oikeusasteiden ratkaisuissa todetaan oikeudellisten tointen pätevyys, päätös sisältää monesti kannanoton myös orgaanin toimivaltaisuudesta. Tällöin juuri tästä päätöksestä saatetaan tehdä johtopäätöksiä silmällä pitäen käsiteltäväksi tulevia muita samanlaisia tapauksia. Varsinkin jos ylimmän oikeusasteen ratkaisuja on lukuisasti, voidaan ainakin jonkinlaisella todennäköisyydellä lausua, että orgaani on toimivaltainen muissakin samanlaisissa asioissa.

Oikeusjärjestyksen edellyttämää tilaa, jossa ihminen voi vapaasti järjestää oman elämänsä ja suhteensa ympäristöönsä haluamallaan tavalla, *Holopainen* nimittää yksityisautonomiaksi. Yksityisautonomia perustuu oikeusjärjestykseen, mihin myös perustuu yksityisautonomisen toimival-

7 *Sinisalo,* Poliisin toimivallan määräytyminen s. 54.

lan puitteissa suoritettujen toimenpiteiden pätevyys. Yksityisautonomian vastakohtana Holopainen pitää julkisyhteisölle uskottua valtaa puuttua *toisen* oikeuspiiriin. Julkisen vallan käyttäminen merkitsee *ihmisen pakottamista* käyttäytymään tietyllä tavalla. Julkista valtaa käyttävän orgaanin kompetenssille on olennaista, että myös se perustuu oikeusjärjestykseen. Orgaanikompetenssilla, joka erotetaan omaksi toimivaltatyypikseen, tarkoitetaan oikeushenkilön valtaa sen hoitaessa yhteisön asioita. Holopainen määrittelee juridisen toimivallan oikeusjärjestykseen perustuvaksi kompetenssiksi suorittaa oikeudellisia toimia ja aikaansaada niillä tarkoitetut oikeusvaikutukset. Sisällöltään hän jakaa julkisen viranomaisen toimivallan lainsäädäntö-, lainkäyttö- ja toimeenpanovaltaan. Julkisen orgaanin toimivallan sisältö määrätään lainsäädännössä, ja kompetenssin olennainen sisältöosa on oikeus puuttua toisen oikeuspiiriin.[8]

Orgaanin toimivallan *Sinisalo* Makkosen tavoin määrittelee vallaksi liittää oikeustosiseikkoihin tiettyjä oikeuseuraamuksia. Toiminnaksi muunnettuna määritelmän lienee katsottava tarkoittavan orgaanille kuuluvaa mahdollisuutta saada aikaan *muutos* adressaatin l. *toimivallan kohteen normistossa.* Makkoseen viitaten Sinisalo erottelee säännöksen ja voimassa olevan normin toisistaan. Kirjoitetun lain säännöksistä saadaan tietoa voimassaolevista normeista. Normit voivat olla myös tavanomaisoikeudellisia. Monasti orgaanin toimivalta määräytyy ikäänkuin vastakkaiseen suuntaan käyvien säännösten yhteisvaikutuksena. Toimivalta voi ilmetä säännöksestä joko suorasti tai epäsuorasti.[9]

Toimivallan asiasisällön Sinisalo jakaa kahtia. Ensinnä toimivalta merkitsee orgaanin oikeutta ottaa asia *käsiteltäväkseen* tai *tutkittavakseen.* Toiseksi orgaanin kompetenssi tarkoittaa valtaa antaa asiassa tietyn sisältöinen *ratkaisu.* Ratkaisun sisällön lainmukaisuus luetaan edellytykseksi sille, että toimenpide kuuluu orgaanin toimivaltaan. Toimivallan käsitettä Sinisalo käyttää jälkimmäisessä merkityksessä. Toimivalta käsittää mahdollisuuden *valita* vain *tietyt oikeusseuraamukset.* Siten toimivalta nähdään orgaanille annettuna oikeudellisena toimimismahdollisuutena. Juuri oikeusseuraamusten valitseminen merkitsee toimivallan käyttämistä. Esimerkkinä toimivallan tuottavasta säännöksestä

---

[8] *Holopainen,* Kunnan asema valtiossa s. 33 ja 34. Holopaisen mukaan julkista valtaa sisältävä toimivalta kuuluu aina juriidiselle henkilölle, valtiolle, kunnille ja muille vastaaville yhteisöille.

[9] *Sinisalo* s. 43—63.

Sinisalo mainitsee PolL 20.1 §:n. Sen mukaan oikeustosiseikan muodostaa esiintyminen päihtyneenä yleisellä paikalla tai julkisessa tilaisuudessa. Säännös on kirjoitettu siten, että poliisimiehelle on annettu valta valita jompi kumpi luetelluista oikeusseuraamuksista, joita ovat oikeus tarvittaessa voimakeinoin poistaa henkilö paikalta tai ottaa hänet kiinni ja pitää säilössä.[10]

Sinisalon mukaan poliisihallinnossa toimii lukuisia virkamiehiä, joilla ei ole lainkaan toimivaltaa. Poliisihallinnossa toimivallan käyttämisen kohteena oleva oikeussubjekti on hallintoalamainen tai virkamies, joiden normistoa toimivaltaa käytettäessä muutetaan. Sinisalon tutkimuskohteena on toimivallan käyttäminen lähinnä vain siltä osin kuin sen kohteena on hallintoalamainen. Toimivallan *käyttäminen perustuu toimivaltanormeihin.* Toimivaltanormilla Sinisalo tarkoittaa »oikeusohjetta, joka sääntelee jonkin orgaanin toimivaltaa.»[11]

Toimivallan käyttämiseksi katsotaan kaikki orgaanin oikeusseuraamuksia synnyttävä toiminta. Orgaani voi ylittää toimivaltansa kytkemällä virheellisesti oikeustosiseikat oikeusseuraamuksiin. Toimivaltaa käyttävä orgaani voi valita joko väärät oikeustosiseikat tai -seuraamukset taikka valinnan tekee kokonaan väärä viranomainen. Myös menettelyvirhe voi johtaa toimivallan ylittämiseen.[12]

Selventääkseen toimivallan luonnetta Sinisalo pyrkii erottelemaan kompetenssin sen lähikäsitteistä *päätöksestä, tehtävästä* ja *velvollisuudesta.* Päätöksen olennaiseksi ja välttämättömäksi piirteeksi osoitetaan tarkoitus muuttaa sen kohteen normistoa. Toimivaltaa voidaan käyttää myös muutoin kuin tekemällä päätöksiä. Esitetyn toteamuksen merkitys jää tietenkin riippuvaksi siitä, mitä päätöksellä tarkoitetaan. Käsitteellä Sinisalo ei kuitenkaan näytä tarkoittavan pelkästään hallintovalituslaissa tarkoitettuja valituskelpoisia ratkaisuja. Myös toimiala ja toimivalta erotetaan käsitteellisesti toisistaan. Toimialalla Sinisalo tarkoittaa orgaanin *tehtäväpiiriä.* Hänen mukaansa toimialasta säätäminen *ei sinänsä luo orgaanille kompetenssia.* Ilmaisulla orgaanin tehtävät ei ole reaalisisältöä orgaanin toimivallan kannalta. »Yksiselitteisempää olisi puhua toimialasta tai velvollisuudesta sen mukaan, miten kysymyksessä oleva lainkohta on tulkittava.»[13]

---

10 *Sinisalo* s. 47.
11 *Sinisalo* s. 49.
12 *Sinisalo* s. 51.
13 Ibid. s. 59.

Erityisen ongelmalliseksi Sinisalolle muodostuu pakollisen tehtävän ja toimivallan välisen suhteen selvittäminen. Käyttäen apunaan Hohfeldin analyysiä hän pyrkii vastaamaan kysymykseen, onko virkamies, jolla on velvollisuus suorittaa määrätty hallintotoimi, myös toimivalta tämän toimen suorittamiseen. Hänen mukaansa »orgaanin toimivallalla ja velvollisuudella ei ole sellaista yhteyttä, että jommastakummasta esitettävät väitteet merkitsisivät sellaisinaan mitään toisen osalta.»[14]

4.2. SINISALON TOIMIVALTAKÄSITTEEN KRITIIKISTÄ

Sinisalon omaksuma käsitys orgaanin toimivallasta on joutunut arvostelun kohteeksi. Antamassaan asiantuntijalausunnossa *Kurvinen* toteaa, että ei ole reaalisia perusteita *erottaa toimivaltaa tehtävästä,* jonka suorittamiseksi se on annettu: »Jos poliisille annetaan uusi tehtävä, niin eikö sille samalla määrätä *velvollisuutta* (kurs. kirjoittajan) tuon tehtävän suorittamiseen.»[1]

Mikäli Kurvinen velvollisuudella tarkoittaa oikeudellista toimintapakkoa, niin kysymykseen voitaneen vastata kielteisesti. Tehtävä voi näet olla laadultaan myös vapaaehtoinen. Orgaanilla ei tällöin ole välitöntä toimimisvelvollisuutta, vaan se voi ottaa suorittaakseen tehtävän, mikäli hallintotoimeen ryhtyminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko mieltä sanoa, että orgaanille on asetettu tehtävä, mikäli sille ei ole annettu toimivaltaa tehtävän suorittamiseen. Tarkastelunäkökulman täydentämiseksi oletetaan, että orgaani voi suorittaa tehtävän käyttäen *vain* niitä *oikeuksia,* joita *oikeusjärjestyksessä* orgaanille *on annettu.* Mikä arvo sitten on toteamuksella, että orgaanille on asetettu tehtävä, jos sillä ei ole kompetenssia sen suorittamiseen? Onko toteamus itse asiassa tulkittava siten, ettei tehtävää ole tarkoitettukaan suoritettavaksi? Edellä esitetyllä pyritään osoittamaan se, miten läheisesti *tehtävä* ja sen suorittamiseksi annettu *toimivalta liittyvät toisiinsa.*

---

[14] Ibid. s. 61.

[1] Ks. *Kurvinen,* Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle annettu lausunto hallinto-oikeuden varsinaisen professorin viran hakijoiden pätevyydestä (10. 1. 1974) s. 15.

Suvirannan mukaan Sinisalon toimivaltakäsite soveltuu huonosti tosiasialliseen hallintotoimintaan. Poliisilla on valta ampua, ottaa kiinni henkilö ja pitää häntä säilössä sekä hinata auto pois paikalta. Näihin tapauksiin Sinisalon toimivaltamääritelmä ei Suvirannan mukaan sovellu. Väitteen merkitystä on syytä tarkastella yksityiskohtaisesti. Poliisilain 19.1 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni ja tilapäisesti pitää säilössä henkilö, joka aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Kun henkilö otetaan kiinni ja viedään säilöön, johtavat kyseiset toimenpiteet muutokseen henkilön normistossa. Estämällä henkilön vapaa liikkuminen häntä tosiasiallisesti kielletään yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttamansa vaaran ylläpitämisen jatkaminen. Nähdäkseni tämä kielto ei relevantisti poikkea poliisimiehen antamista muista kielloista ja käskyistä. Kiellon edellyttämää asiantilaa ylläpidetään pitämällä henkilöä säilössä siltä varalta, että hän päättäisi olla noudattamatta kieltoa. Arvostelunsa tueksi Suviranta esittää *auton vuokraamista* koskevan esimerkin. Kysymyksessä olevaa ongelmaa se ei juurikaan valaise, varsinkin kun se *koskee yksityisautonomiaan liittyvää kompetenssia* rajoittaa henkilön omaa oikeuspiiriä eikä julkisen viranomaisen oikeutta puuttua toisen oikeuspiiriin, josta Sinisalon tutkimuksessa on kysymys.[2]

Erityisesti *Mäenpää* arvostelee analyyttistä käsitystä orgaanin toimivallasta. Arvostelussaan, jonka hän kohdistaa ennen kaikkea Sinisalon toimivaltakäsityksiin, hän toteaa seuraavaa: »Nähdäkseni Sinisalon kanta, jonka mukaan 'orgaanilla ei ole asiallista, asteellista ja alueellista toimivaltaa, vaan sillä joko on tai ei ole toimivaltaa suorittaa tietty 'toimenpide', johtaa liiallisen yleisyytensä vuoksi *suoranaisesti virheellisiin tuloksiin*, mikäli sillä tarkoitetaan yleensä hallintoelinten toimivaltaa» (kurs. tässä).[3]

Mäenpään Sinisaloon kohdistama arvostelu on ainakin osaksi perusteetonta. Hänen lainaamassaan lauseessa näet Sinisalo tarkoittaa sitä, että orgaanin toimivaltaa on arvosteltava sen asemaa määrittävästä *normikokonaisuudesta* käsin eikä toimivaltaa kuvaavin yleisin luonnehdinnoin.[4] Mäenpään väite virheellisiin tuloksiin johtumisesta näyttäisi hänen viittaavan siihen, että oikeudellisia johtopäätöksiä voitaisiin tehdä toimivalta -käsitteen sisällöstä.

---

[2] *Suviranta,* Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle annettu lausunto hallinto-oikeuden varsinaisen professorin viran hakijoiden pätevyydestä (11. 1. 1974) s. 2.

[3] *Mäenpää,* s. 193.

[4] *Sinisalo* s. 43—63.

Mäenpään arvostelua on tarkasteltava hänen omista tutkimuslähtökohdistaan käsin. Hän määrittelee hallinto-orgaanin toimivallan varsin laajaksi: »Hallintoelimen toimivalta on sen oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuus.»[5] Vaikka hän huomauttaa, että määrittely on varsin yleinen, ei toimivaltaa myöhemminkään muutoin määritellä. Toimivallan käyttämiseen Mäenpää sisällyttää niin hallinnon sisäiset kuin sen ulkopuolisetkin toimet.

Mäenpään lähtökohta *johtaa samastamaan* orgaanin *tehtäväpiirin* siihen *oikeudelliseen valtaan,* minkä nojalla tehtävät suoritetaan: »Keskusvirastojen toimivallan yleinen määrittely sisältyy yleensä keskusvirastoa koskevaan lakiin. Sen mukaan keskusvirastolle kuuluu tiettyjen laissa tarkemmin määriteltyjen tehtävien hoitaminen ja suorittaminen. Tämän lisäksi keskusviraston toimivaltaan määrätään yleensä kuuluvaksi myös ne muut tehtävät, 'jotka sille erikseen säädetään tai määrätään'.»[6]

Millä tavoin oikeustieteellistä *tutkimusta palvelee* se, että toimivaltaa tarkastellaan orgaanin oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutena? Voidaanko tällaisesta tarkastelusta johtaa suoranaisia *tulkintatuloksia* tai *väitteitä,* joilla on merkitystä oikeudellisten johtopäätösten tekemisessä? Soveltuuko tällainen tarkastelutapa tutkittaessa pankkivalvonta-orgaanien toimivaltaa?

Tutkimuksessaan Mäenpää esittää teesin *hallinnon lainalaisuuden periaatteen kovertumisesta,*[7] millä hän tarkoittaa puuttumista yksityisen oikeusasemaan ilman siihen valtuuttavaa normia. Hänen mukaansa puuttumista nimenomaisesti perustellaan hallinto-orgaaneille annetuilla uusilla tehtävillä. Näin ollen voidaan kysyä, mikä merkitys Mäenpään omaksumalla toimivaltakäsityksellä on legaliteettiperiaatteen noudattamisen kannalta?

Eriteltäessä Mäenpään toimivaltakäsitystä voidaan yleisemminkin pohtia, *tuottavatko* orgaanin lisätyt *tehtävät* sille *toimivallan* niiden suorittamiseen. Havaittuaan tullihallituksen saaneen viime aikoina joukon uusia tehtäviä, Mäenpää kirjoittaa seuraavasti: »Myös useiden muiden keskusvirastojen *toimivalta* on *laajentunut uusilla tehtävillä.*»[8] Edellä esitetyn perusteella lienee syytä kysyä, eikö juuri tehtävien ja niiden suo-

5 *Mäenpää* s. 178.
6 Ibid. s. 182.
7 Ibid. s. 194—209.
8 Ibid. s. 200.

rittamiseksi annetun toimivallan samastaminen väistämättä johda laillisuusperiaatteen kovertumiseen.

Selvitettäessä Mäenpään toimivaltakäsitteen käyttökelpoisuutta pidetään seuraavassa erityisesti silmällä kahta kriteeriä: 1) Onko tutkimukselle hyötyä vai haittaa siitä, että toimivallasta käytetään ilmaisua, joka käsittää sekä orgaanin tehtäväpiirin (myös tulevan) että oikeudellisen mahdollisuuden käyttää valtaa tehtävien suorittamiseksi? 2) Edistääkö omaksutun toimivaltakäsityksen käyttäminen sitä, että vallankäyttöelementti riittävästi korostuu? Tarkastelen ensinnä jälkimmäistä näkökohtaa.

Käsitellessään valtionhallinnossa ilmenneitä kehityssuuntauksia Mäenpää toteaa: »Keskusvirastojen (asiallisen) toimivallan lisääntyminen on itse asiassa merkinnyt tendenssiä niiden asteellisen toimivallan itsenäisyyden vähenemiseen.»[9] Esityksestä ei käy ilmi, onko ylempi, keskusviraston toimintaa ohjaava ja valvova hallinto-orgaani vai itse keskusvirasto toimivaltainen suorittamaan annetun uuden tehtävän. Lainaus voidaan ymmärtää siten, että *keskusvirastot* ovat *saaneet uusia tehtäviä*, mutta niitä valvovat viranomaiset vallan näiden tehtävien suorittamiseksi. Tässä tilanteessa on epäselvää se, kumpi viranomainen, keskusvirasto vai sitä valvova orgaani on Mäenpään mukaan toimivaltainen suorittamaan tehtävät.

Vallankäyttöelementin hämärtyminen ilmenee Mäenpään käsityksissä mahdollisuudesta *siirtää toimivaltaa sopimuksin.* Esimerkkinä ilmiöstä Mäenpää viittaa matkailun edistämiskeskuksen (MEK) oikeuteen »tehdä sopimuksia muiden viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten kanssa edistämiskeskuksen toimialaan[10] liittyvien määriteltyjen tehtävien suorittamisesta sekä yhteistyösopimuksia yhteisten matkailun edistämishankkeiden toteuttamisesta.»[11]

Varsin kysymyksenalaista on, onko MEK:lla matkailunedistämiskeskuksesta annetun lain (1973/186) nojalla valtaa sanan oikeudellisessa mer-

---

9 Ibid. s. 209.

10 Matkailun edistämiskeskuksesta annetun lain (23. 2. 1973/186) nojalla edistämiskeskuksen tehtävänä on huolehtia Suomessa tapahtuvan ja Suomeen suuntautuvan matkailun kehittämisestä. Tehtäväänsä keskus suorittaa edistämällä Suomen kansalaisten matkailumahdollisuuksia, kehittämällä matkailuelinkeinoa harjoittavien kotimaisten yritysten toimintaedellytyksiä ja harjoittamalla Suomeen suuntautuvan matkailun tiedotus-, markkinointi- ja edistämistoimintaa.

11 *Mäenpää* s. 192.

kityksessä. Ilmeistä näet on, että MEK:n tehtävien sopimusperäinen vastaanottaminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Mikäli MEK voisi velvoittaa ulkomaalaisia matkustamaan Suomeen ja maamme kansalaisia matkustamaan kotimaassaan sekä omaisi oikeuden siirtää tämän matkustamisvelvollisuuden asettamiseen oikeuttavan päätäntävallan kolmannelle, voitaisiin päätösvallan delegointia luonnehtia *toimivallan* siirtämiseksi.

Miten hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa selvitään ilman tehtävien ja toimivallan periaatteellista erottelua? Merkitseekö toimivallan käsitteellinen johtaminen suoraan orgaanin tehtävästä *toimivallan perusteetonta* ja *luvatonta laajentamista?*

Käsitellessään keskusvirastoja valvovien hallintoviranomaisten oikeutta ilman siihen oikeuttavaa normia saada salassapidettäviä tietoja muilta viranomaisilta Mäenpää toteaa: »Salassapidettävien tietojen saamisoikeus viranomaisella voi olla vain sen *toimivaltaan* kuuluvien tehtävien suorittamiseksi» (kurs. kirjoittajan).[12] Toteamus liittyy AsiakJulkL 23.1 §:n tulkintaan, jossa Mäenpää katsoo tietojensaantioikeuden koskevan *salassapidettäviä ei-julkisia asiakirjoja.*[13] Edellä mainittua asiakirjakategoriaa kun AsiakJulkL ei tunne, ei ole aivan selvää, tarkoitetaanko sillä salassapidettäviä vai luvanvaraisia asiakirjoja. Asiayhteyden ja käyttämiensä oikeustapausten perusteella Mäenpää näyttäisi tarkoittavan salassapidettäviä asiakirjoja.

Esitetyn tulkintasuosituksen mukaan viranomaisella voisi olla yleisesti valvontaan oikeuttavan normin perusteella oikeus saada salassapidettäviä tietoja sen *toimivaltaan* kuuluvan *tehtävän* (tässä tapauksessa valvonnan) suorittamiseksi *ilman* tietojen saantiin oikeuttavaa *säännöstäkin.*

Kantansa tueksi Mäenpää viittaa KHO:n ratkaisuun 1973 II 1, jossa lastenvalvojalla katsottiin olleen *oikeus saada* poliisiviranomaiselta lapsen elatusavun toteuttamiseksi tarpeellisia *tietoja* majoitusliikkeessä laaditusta matkustajakortista eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjojen julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 4 kohdan säännöksen estämättä.[14]

Mäenpään tulkinnan mukaan tietojensaantioikeuden selvittävänä esikysymyksenä on ratkaistava viranomaisen *toimivaltaisuus.* Tämä Mäenpään esittämän tulkintatavan mukaan selvitetään toteamalla, että viran-

[12] Ibid. s. 318.
[13] Ibid. s. 317.
[14] Ibid. s. 319.

omaisella on (valvonta)tehtävä, minkä johdosta sillä on oikeus saada tietoja.

Oikeudellisesti validi vastaus Mäenpään esittämään ongelmaan ei kenties löydy näin helposti. Mäenpää näet perustelee tulkintasuositustaan ennakkopäätöksellä (KHO 1973 II 1),[15] joka ei ehkä sovellukaan orgaanin tehtävään perustuvan tietojensaantioikeuden argumentoimiseksi. Hänen mainitsemassaan oikeustapauksessa viranomaisella näet oli — toisin kuin Mäenpää tutkimuksessaan esittää — *tietojensaantiin oikeuttava säännös,* AULapsiL 16 §. Oikeustapauksessa ei siten lainkaan ollut kyse siitä, oliko viranomaisella tietojensaantioikeus normin puuttumisesta huolimatta, vaan KHO:n ratkaisu[16] koski sitä, ulottuiko edellä mainitussa normissa, AULapsiL 16 §:ssä säädetty tietojensaantioikeus salassapidettäviin tietoihin, ja voitiinko niitä kyseessä olevassa ratkaisussa antaa *virkavelvollisuutta rikkomatta.*

Jos orgaanin toimivaltaisuuden toteamisessa lähtökohtana pidetään legaliteettiperiaatetta, ei orgaanin pelkkä tehtävä voi luoda sille toimivaltaa. Se, että määrätty tehtävä kuuluu orgaanin toimialaan, ei vielä luo sille *oikeutta* pätevien *velvoitusten asettamiseen.* Mäenpään mainitsemalla matkailun edistämiskeskuksellakaan ei esimerkiksi olisi oikeutta saada turismin edistämiseksi salassapidettäviä tietoja *ilman* tietojensaantiin oikeuttavaa *normia.* Pankkivalvonnan alalla Mäenpään tulkintalinja johtaisi siihen, että *valvontaorgaanilla* olisi pelkästään *valvontatehtävään perustuvia* valtaoikeuksia pankkeihin.

Pankkivalvonnan tutkimisessa on olennaista selvittää, mitä oikeuksia kontrolliorgaanilla on ja mitä velvollisuuksia se valvontatointa harjoittaessaan voi pankille asettaa. Edellä esitettyihin kysymyksiin ei saada oikeudellisesti kestäviä vastauksia, mikäli niiden etsimisessä käytetään

---

15 Ibid. s. 319.

16 KHO 1973 II 1: AULapsiL 16 §:n 2 momentin mukaan lastenvalvojalla oli oikeus saada sellaisia lapsen elatusoikeuden toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja viranomaisilta, jotka nämä voivat antaa virkavelvollisuuttaan rikkomatta. Apulaisnimismiehen päätöksessä mainittu tietojen saamista rajoittava eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen 1 §:n 4 kohdan säännös ei, kun otettiin huomioon AsiakJulkL 23 §:n 1 momentin säännös, koskenut lastenvalvojan em. oikeutta tietojen saamiseen. Kun apulaisnimismiehen ei niin ollen olisi tullut päätöksessään mainitsemillaan perusteilla kieltäytyä antamasta lastenvalvojalle pyydettyjä tietoja hallussaan olevista matkustajakorteista, KHO kumosi LO:n ja apulaisnimismiehen valituksenalaiset päätökset ja palautti asian apulaisnimismiehelle uudelleen laillisesti käsiteltäväksi.

Mäenpään omaksumaa varsin *yleistä toimivaltakäsitystä.* Pankkivalvonnan selvittelyssä ei juurikaan ole hyötyä sellaisesta toimivaltakäsityksestä, jonka mukaan myös valvonnan kohteen *vapaaehtoisuuteen* perustuva käyttäytyminen katsotaan toimivallan käyttämisen tulokseksi.

4.3. HISTORIALLIS-KOGNITIIVINEN TOIMIVALTAKÄSITYS

Nähdäkseni ei myöskään Hohfeldin analyysin avulla voida ratkaista kysymystä orgaanin toimivallasta. Siitä, että A:lla on vapaus (privilege) suorittaa määrätty toimi, päätellään, ettei hänellä *samanaikaisesti* voi olla velvollisuutta (duty) olla suorittamatta tointa. *Sinisalon* käyttämän esimerkin mukaan ei kuitenkaan voitane korrektisti tehdä hänen esittämäänsä johtopäätöstä velvollisuuden ja toimivallan välisestä suhteesta, vaan voidaan vastata vain kysymykseen, voiko jokin tehtävä olla samanaikaisesti orgaanille sekä pakollinen että vapaaehtoinen (harkinnanvarainen). Sinisalon keskeisen väitteen mukaan toimivallalla ja velvollisuudella ei ole sellaista yhteyttä, että jommastakummasta esitettävät väitteet *merkitsisivät* sellaisinaan *mitään* (kurs. tässä) toisen osalta.»[1]

Käytännössä esiintyvät tulkintatilanteet ovat kuitenkin useasti sellaisia, joissa orgaanille on asetettu velvollisuuksia, mutta lakitekstistä ei suoranaisesti ilmene orgaanin kompetenssi. Toimivallan olemassaolon ja laajuuden kannalta ongelmallisia eivät yleensä ole ne tilanteet, joissa kompetenssinormi suoraan ilmenee laista, vaan sellaiset, joissa se *ei ilmene.* Tämän vuoksi orgaanin kompetenssia koskeva tutkimus ensisijaisesti kohdistuu juuri viimeksi mainittuihin tilanteisiin.

Orgaanin toimivallan selvittämisessä on *lähtökohdaksi* otettava, että *orgaanin velvollisuuden perusteella voidaan väittää, että sillä on myös kompetenssi sen täyttämiseksi.* Väite on tietenkin kussakin yksittäistapauksessa verifioitava. Väitteen todentaminen merkitsee *toimivaltanormin tunnistamista.*

Hallinnossa orgaanin velvollisuudella yleensä tarkoitetaan pakollista tehtävää. Perustellusti voidaan ajatella, että *myös vapaaehtoinen tehtävä* on presumptiona orgaanin toimivaltaisuudesta. Pyrkiessään erottamaan tehtävän toimivallasta Sinisalo käyttää esimerkkinä kunnan toimialaa.

[1] *Sinisalo* s. 61.

Toimialasta hän toteaa, että sillä »ja kunnan tehtäväpiirillä on tällöin tarkoitettu samaa: niiden asioiden kokonaisuutta, joita kunta *saa* (kurs. tässä) hoitaa.»[2]

Selvitettäessä, onko kunnallinen orgaani määrätyssä asiassa toimivaltainen, on nähdäkseni kysyttävä, onko orgaanilla siinä asiassa oikeusjärjestykseen perustuva kompetenssi suorittaa oikeudellisia toimia l. valita määrätty oikeusseuraamus. Käyttääkseni Sinisalon esimerkkiä ja hänen terminologiaansa, kysymys on siitä, saako kunnallinen orgaani toimialaa osoittavan säännöksen perusteella *suorittaa määrättyjä oikeudellisia toimia*. Sinisalon esityksessä tehtäväpiirin ja toimivallan ero jää vain näennäiseksi. Jos Sinisalon tavoin sanomme, että kunnallinen orgaani *saa* suorittaa määrättyjä tehtäviä, niin emmekö nimeomaisesti ilmaise orgaanin *oikeuden* näiden tehtävien suorittamiseen?

Miten edellä esitettyä taustaa vasten on tulkittava kunnan toimialan osoittavaa KunL 5.1 §:n säännöstä? Oikeuttaako edellä mainittu säännös toimivallan käyttämiseen? On tunnettua, ettei säännös anna suoranaista vastausta esimerkiksi siihen, onko kunnanvaltuustolla oikeus sitoutua takaukseen yksityiselle elinkeinonharjoittajalle myönnettävästä luotosta. Jotta orgaani voisi suorittaa tehtävän l. tehdä takaussitoumuksen antamista koskevan päätöksen tehtävän tulee kuulua kunnan toimialaan. Itse asiassa vasta tehtävän laatu mahdollistaa orgaanin oikeudellisen toiminnan. Vasta kun havaitaan, että tehtävä kuuluu kunnan toimialaan, voidaan asettaa toimivallan perustava normi. Koska tehtävä on kunnan yhteinen asia, se voidaan suorittaa. Esimerkkitapauksessa oikeusseuraamuksen muodostaa oikeus antaa takaussitoumus yksityisen velasta; oikeustosiasian puolestaan se, että takaukseen voidaan sitoutua vain, mikäli kyse on kunnan yhteisestä asiasta. Kiistämätöntä lienee se, että sama lain *säännös* (KunL 5.1 §), jonka avulla osoitetaan kunnan tehtäväpiiri, mahdollistaa myös orgaanin toimivallan osoittavan *normin* käyttämisen.

Edellä esitetystä voidaan havaita, että *toimivaltanormin* tunnistamisen oikeuttava *säännös* on voitu kirjoittaa siten, että siinä ei yksityiskohtaisesti määritellä oikeustosiseikkoja eikä oikeusseuraamuksia. Mahdollista on myös se, että toimivaltanormin luomiseen oikeuttavassa säännöksessä mainitaan *vain oikeusseuraamukset,* mutta ei oikeustosiseikkoja (»valvontaviranomaisella on oikeus kutsua kokoon pankin hallintoelimen kokous»). Normin konkretisointiin l. tunnistamiseen kuuluu siten niiden oikeus-

[2] *Sinisalo* s. 56.

tosiseikkojen luetteloiminen, joiden vallitessa määrätty oikeusseuraamus voidaan asettaa.

Tutkimusaiheen kannalta olennaista on se, että läheskään aina toimivaltasäännöstä ei ole kirjoitettu muotoon *»orgaanilla on oikeus johonkin»*, vaan säännöksen mukaan orgaanilla voi olla määrätty tehtävä tai velvollisuus.[3] Edellä sanottu koskee erityisesti *vanhempaa lainsäädäntöä*, mutta uudemmassa lainsäädännössä orgaaneille asetetaan tehtäviä ja velvollisuuksia *mainitsematta, onko* orgaanilla *kompetenssi* tehtävän suorittamiseen. Orgaanin toimivallan määrittäminen edellyttää kussakin tapauksessa sen selvittämistä, mahdollistaako jokin lainsäännös toimivallan tuottavan normin tunnistamisen. Viranomaiselle määrätyn tehtävän sisältäviin säännöksiin näyttää usein sisältyvän orgaanille kompetenssin tuottava normi. Juuri tästä syystä orgaanin kompetenssi on selvitettävä kussakin tapauksessa erikseen.

Muuan lainsäädäntötavoitteista *poliisilakia* säädettäessä oli normeerata tarkkaan toimivallan määräytymisen perusteet. Lainsäädäntöteknisenä lähtökohtana oli yksilöidä kunkin tehtävän hoitamiseksi tarvittava kompetenssi. Tämän vuoksi Sinisalon näkökulma, jonka mukaan poliisilla on vain se toimivalta, joka selvästi käy ilmi kirjoitetun lain säännöksistä, soveltuu hyvin hänen tutkimuskohteeseensa. Näkökulma saattaa kuitenkin johtaa korostetun lingvistiseen tulkintaan. Vaarana tällöin on se, ettei tulkinnassa jää tilaa säännöksen tarkoitukselle silloin, kun orgaanin *kompetenssi on* säännöksessä *ilmaistu puutteellisesti.* Edellä lausutun perusteella päädyn siihen, ettei orgaanin toimivallan olemassaoloa ja laajuutta voida ratkaista pelkästään lingvistisen tulkinnan perusteella. Muuhunkin kuin »orgaanilla on oikeus johonkin» muotoon kirjoitetut säännökset mahdollistavat kompetenssinormin tunnistamisen. Tosiasiaksi jää, että lakiteksti perustuu sen säätämisajankohtana ominaiselle oikeudelliselle ajattelutavalle. Niinpä *käsitelainopillinen ajattelutapa* on saattanut myötävaikuttaa sellaisen lainsäädännön syntymiseen, jossa normien juridiset vaikutukset johdettiin pelkistetysti oikeudellisista käsitteistä. Kun

---

[3] *Uotilan* mukaan sekä toimivalta että virkavelvollisuus voivat perustua samaan säännökseen. *Uotila,* Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa s. 83. Ks. kuitenkin *Sinisalo* s. 63 alaviite 25. Toimivallan oikeudellisesta luonteesta Uotila toteaa seuraavaa: »Toimivalta ei näet ole sama asia kuin velvollisuus. Myöskään päätösvalta ei sinänsä sisällä velvollisuutta päätösvallan käyttämiseen. Käytännössä virkavelvollisuus ja toimivalta ovat kylläkin hyvin lähellä toisiaan. Ne voivat toisinaan perustua samaan säännökseen.»

orgaanin pakollista tehtävää osoittavan käsitteen saatettiin jo sinänsä katsoa käsittävän kompetenssin tuon tehtävän suorittamiseen l. oikeuden oikeusseuraamuksen valintaan, ei tätä oikeutta välttämättä erikseen kirjoitettu itse säännökseen.

Edellä lausutun perusteella tässä korostetaan *oikeushistoriallisen tulkintatavan* vaatimusta, millä tässä tarkoitan sitä, että tulkinnassa on otettava huomioon sekä lain säätämisajankohdan oikeudellinen ajattelu että sen ilmaisemistapa. Tämän tulkintanäkökulman omaksuminen on erityisen perusteltua silloin, kun säännökset ovat asiasisällöltään jokseenkin samanlaisina' *siirtyneet laista toiseen,* kuten asianlaita on pankkivalvontaorgaanien kompetenssisäännöstössä.

Abstraktilla tasolla *toimivallan käyttämistä* voidaan kuvata monivaiheisena prosessina. Sen ensimmäisen vaiheen muodostaa *toimivaltanormin tunnistaminen.* Mikäli normi selvästi ilmenee kirjoitetun lain säännöksestä, ei tunnistaminen tietenkään aiheuta vaikeuksia lain soveltajalle. Orgaani on siis ilman muuta toimivaltainen silloin kun se normin perustan luovasta säännöksestä expressis verbis ilmenee. Selvästi viranomaisen kompetenssi ilmenee juuri »orgaanilla on oikeus johonkin» muotoon kirjoitetuista säännöksistä.

Monesti normia ei selvästi voida tunnistaa säännöksen lingvistisen tulkinnan avulla. Normin tunnistaminen saattaa edellyttää perehtymistä lain syntyprosessiin ja sen säätämisajankohdan oikeudellisen ajattelun ilmastoon. Tällöin selvitystyössä on haettava vastausta kysymykseen, oliko lakia säädettäessä tarkoitus antaa orgaanille oikeus määrättyjen oikeusseuraamusten asettamiseen. Normin tunnistaminen voi edellyttää tutustumista myös oikeus- ja hallintokäytäntöön.

Monesti toimivaltasäännöksestä puuttuu luettelo oikeustosiseikoista. Tällöin normin tunnistaminen edellyttää myös niiden luetteloimista. Luetteloimistehtävä voidaan suorittaa erittelemällä *orgaanin tehtäviä,* niiden suorittamistilanteita ja *toiminnan tarkoitusta.* Muotoon »orgaanilla on oikeus kutsua kokoon pankin hallintoelin» kirjoitettua lainkohtaa voidaan kiistämättä pitää kompetenssisäännöksenä, vaikka itse säännöksestä eivät oikeustosiseikat ilmene. Säännöksen soveltajan tehtäväksi jää oikeustosiseikkojen luetteloiminen. Tosin säännöksen tarkoituksesta saattaa johtua, että oikeustosiseikat voidaan lausua myös varsin yleisessä muodossa.

Prosessin toisen vaiheen muodostaa *oikeusseuraamuksen* tai, jos niitä on valittavissa useimpia, *oikeusseuraamusten* valitseminen. Jos seuraa-

muksia on vain yksi, valinta voi käsittää myös sen toteamisen, ettei tuota seuraamusta voida käyttää. Joissakin tilanteissa orgaani voi olla velvollinen valitsemaan juuri *määrätyn oikeusseuraamuksen.* Myös valinnan vapaaehtoisuus voidaan sulkea pois säätämällä itse toimenpiteeseen ryhtyminen l. valinnan suorittaminen pakolliseksi.

Toimivallan käyttäminen määritellään tässä toiminnaksi, jonka tarkoituksena on toimivaltanormin tunnistaminen ja adressaatin normiston muuttaminen. *Toimivaltanormilla* puolestaan tarkoitetaan oikeusohjetta, joka *oikeuttaa muuttamaan* adressaatin normistoa. Pankkivalvontaa harjoitettaessa toimivallan käyttämisen tarkoituksena voi olla valvontatietojen hankkiminen tai niiden oikeellisuuden tarkastaminen, oikaisun vaatiminen, kiellon antaminen, epäkohdan ylläpitämisen estäminen, noudatettavaksi tarkoitetun hallintosäädöksen antaminen tai pankkitoimintaan liittyvän luvan myöntäminen taikka sen epääminen.

Silloin kun oikeusseuraamuksen noudattaminen jää riippuvaksi *adressaatin tahdosta,* ei kysymyksessä ole toimivallan käyttäminen. Jos adressaatti on velvollinen käyttäytymään oikeusseuraamuksessa ilmenevällä tavalla, orgaani on muuttaessaan adressaatin normistoa käyttänyt toimivaltaa. Näin lienee asianlaita silloinkin kun adressaatti ja toimivaltaa käyttävä orgaani ovat yhdessä sopineet oikeusseuraamuksesta.

Keskeisiä oikeusseuraamuksia ovat pankkivalvontaa harjoitettaessa hallintosäädösten ja -määräysten antaminen, hallintopäätösten tekeminen ja tosiasiallinen hallintotoiminta. Ottaen huomioon oikeusseuraamusten laadun tässä korostetaan sitä, että valvontaorgaanit toimivat *hallintoviranomaisina* tai muutoin julkista tehtävää hoitavina orgaaneina. Tämän vuoksi valvontaorgaanien toimintaa on tarkasteltava myös *hallinnon lainalaisuusvaatimuksen* ja hallinnon *yleisten periaatteiden noudattamisen näkökulmasta.*

Pankkikontrollin harjoittamiseksi annetun kompetenssin käyttäminen merkitsee oikeudellisen vallan käyttämistä. Tämä puolestaan yleensä on sidottu määrättyihin edellytyksiin ja menettelymuotoihin. Niinpä oikeusseuraamuksen valitseminen on yleensä mahdollista vain määrättyjen oikeustosiseikkojen vallitessa. Kompetenssinormin soveltaminen yleensä edellyttää *yhteiskuntatodellisuuden ilmiöiden vertaamista* abstraktisesti kuvattuihin oikeustosiseikkoihin. Normin sisältämiä oikeusseuraamuksia voidaan käyttää vain siinä tapauksessa, että yhteiskuntatodellisuuden *ilmiöt riittävässä määrin lähenevät* normissa kuvattua soveltamistilannetta. Vallan käytön arvostamisnäkökohdat liittyvät yleensä oikeusseu-

raamuksen valintaan, milloin orgaanilla on harkintavalta. Harkintavallan käyttämiselle on olemassa oikeudelliset rajoituksensa. Pankkikontrolliin liittyvän vallan käytön kohteena on joko pankki tai sen toimihenkilö.

Sekä normin tunnistaminen että oikeusseuraamuksen valinta tähtäävät lain soveltamiseen l. varsinaiseen ratkaisuaktiin. Lain soveltamisongelmia on viimeaikaisessa suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitelty pukemalla soveltamisprosessi *syllogismin* muotoon.[4] Samoin voidaan tarkastella myös pankkivalvontanormien soveltamista. Esimerkkinormiksi on tässä valittu pankin toimiluvan peruuttamisen valtuuttava normi (tosin hieman modifioituna), joka praktisena syllogismina voidaan pukea seuraavaan muotoon:

> Ylälause: Annettuja oikeussääntöjä olennaisesti rikkoneen pankin toimilupa on peruutettava.
> Alalause: X pankin johtokunta on pankin liiketoiminnassa olennaisesti rikkonut annettuja oikeussääntöjä.
> Johtopäätös: Siis X pankin toimilupa on peruutettava.

Esitetyllä päättelyllä on merkittävät ansionsa analysoitaessa lain soveltajan intentioita ratkaisutilanteessa, jossa *valittavana* on *useita oikeusseuraamuksia.* Sen avulla ei kuitenkaan tule ratkaista kysymystä *toimivaltanormin olemassaolosta* ja *pätevyydestä.* Tämä johtuu siitä, että syllogistisen ajattelun kannalta monet oikeuslauseet (kirjoitetun lain säännökset) ovat *epätäydellisiä.* Oikeuslauseen sisältämästä normista *saattavat puuttua oikeustosiseikat* (»Pankkitarkastusvirastolla on oikeus kutsua koolle viraston valvonnassa olevan yhteisön hallintoneuvosto, isännät, hallitus tai johtokunta.») tai toimivaltanormi *ei suoraan ilmene* oikeus-

---

[4] *von Wrightin* on eritellyt praktista syllogismia seuraavasti: »Syllogismin lähtökohta eli sen ns. *ylälause* viittaa asiaan, jota tahdotaan, tavoitellaan; *alalause* liittää tähän asiaan tietyn yksityisen teon suunnilleen päämäärään johtavana keinona; *johtopäätös* on siinä, että tartutaan tähän keinoon päämäärän saavuttamiseksi. Ks. *von Wright,* G. H., Tieteen filosofian kaksi perinnettä s. 10.

Aarnion mukaan praktinen syllogismi *antaa avaimen ymmärtämään,* miksi lainkäyttö on luovaa toimintaa ja lainsäätäjän työ jatkamista. *Aarnio,* Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 78.

Jyränki puolestaan katsoo *ettei* praktisen syllogismin käsittämä *seuraamusharkinta tule esiin* läheskään kaikissa soveltamistilanteissa. Näin on asianlaita esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa lain soveltaminen on ongelmatonta. Ks. *Jyränki — Perttunen — Vilkkonen,* Valta, valtio ja kansalainen s. 43.

lauseesta »Pankkitarkastusviraston on annettava liikepankeille tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset yleiset ohjeet».

Jotta päästäisiin edellä esitetyn kaltaiseen päättelyyn, on ensin tunnistettava ratkaisunormi. Tällöin lain soveltamisongelmat palautuvat juuri tunnistamisvaiheeseen. Mahdollista on myös se, että lain soveltajan intentiot vaikuttavat normin tunnistamiseen.

Praktisen syllogismin käyttökelpoisuus tarkasteltaessa oikeudellisen *ratkaisun virheettömyyttä* ei myöskään ole kaiken kattava. Jos ratkaisun faktapremissit ja normipremissit kirjoitetaan siten, että *ne vastaavat toisiaan,* ei ratkaisusta välttämättä ole luettavissa sen *todellisia intentioita.* Edellä esitetyssä esimerkissä ratkaisija on *juridisoinut* määrätyn tapauksen *faktat siten,* että ne *vastaavat* normin *oikeustosiseikkoja.*

Mikäli lain soveltaja on (tietoisesti tai tiedostamatta) juridisoinut faktat virheellisesti, on ratkaisussa itse asiassa käytetty tapaukseen *soveltumatonta normia.* Faktat ilmaistaan juridisin termein, jotta saadaan selville, onko faktojen yhteys oikeustosiseikkoihin niin merkitsevä, että normia voidaan soveltaa. »Peukaloimalla» faktoja *on voitu tunnistaa väärä normi.* Tällöin on kyse *toimivallan ylittämisestä.* Orgaanin tällä tavoin tekemä päätös on oikeuden vastainen ja siten joko vaikutukseton tai moitteenvarainen. Tarkasteltaessa toimivallan käyttämisen validiutta on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että tapauksessa esiintyvien tosiasioitten oikeudellinen merkitys on arvioitu oikein, mikä monasti edellyttää suurempaa tarkkaavaisuutta kuin normin sisältämän oikeusseuraamuksen soveltumisen kontrolloiminen.[5]

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa faktat juridisoidaan virheellisesti yleensä juuri *normiin soveltumattoman intention toteuttamiseksi.* Ratkaisun perustana olevan normin virheellinen tunnistaminen havaitaan suhteellisen helposti. Erityisesti tämä koskee toimivaltanormien tulkintaa. Sen sijaan faktojen epätarkka tai tietoisesti virheellinen juridisointi käynee ilmi vasta perinpohjaisen tutkinnan jälkeen.

Tämän tutkimuksen keskeisten ongelmien ratkaisemiseksi pyritään vastaamaan kysymykseen, miten on meneteltävä täydennettäessä epätäydellisiä oikeuslauseita l. tunnistettaessa toimivaltanormeja. Niinpä on *hylättävä käsitys,* jonka mukaan lain soveltaja saisi halujensa tai poliittisten pyrkimystensä toteuttamiseksi täydentää oikeuslauseita siten, että

---

[5] Ks. tosiseikkojen merkityksestä oikeustapausten analysoinnissa. *Klami,* Oikeustapausanalyysin perusteista LM 1979 s. 407—437. s. 420—427.

luomalla oikeusjärjestykseen kuulumaton normi tai muokkaamalla faktoja päästään soveltajan pyrkimään, oikeusjärjestykselle vieraaseen tavoitteeseen.

Oikeuslauseen täydentäminen on tiukasti sidottu määrättyihin edellytyksiin. Ratkaisun tulee aina perustua voimassa olevaan oikeusjärjestykseen. Erityisesti analogia- ja tulkintatilanteissa normin tunnistaminen vaatii sekä sen perustana olevan oikeuslauseen että sen lainsäädäntökokonaisuuden, johon oikeuslause kuuluu, kognitiivista ymmärtämistä. *Toimivaltanormin* korrekti tunnistaminen edellyttää lisäksi *orgaanin tehtävien* ja sen *toiminnan päämäärien* mieltämistä juuri soveltamistilanteessa. Ennen normin soveltamista voidaan tunnistamisen oikeellisuus testata. Tämä suoritetaan vastaamalla kysymykseen, onko toimivaltanormi *välttämätön* orgaanin lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ja voidaanko vain sitä soveltamalla saavuttaa orgaanin toiminnalle asetettu tarkoitusperä. Lisäksi pyritään vastaamaan kysymykseen, tuottaako omaksuttu tulkinta *juuri sellaisen toimivaltuuden,* jonka käyttämistä olisi lakia säädettäessä edellytetty, mikäli oikeuslause olisi kirjoitettu yksityiskohtaisemmin sen johdosta, että esillä oleva soveltamistilanne olisi *jo tuolloin havaittu.* Soveltamistilanteella tässä tarkoitetaan olosuhteita ja tosiasioita, joiden vallitessa oikeusnormi tunnistetaan.

Monesti raja oikeusjärjestyksen mukaisen tulkinnan ja toimivallan ylittämisen välillä on hiuksenhieno. *Makkosen* mukaan ajatellun oikeusseuraamuksen arvostaminen soveltamistilanteessa voi vaikuttaa normin tunnistamiseen: »Ratkaisija menetellee yleensä siten, että hän ajatellee kysymyksessä olevassa tapauksessa olevan oikein (kohtuullista, tarkoituksenmukaista, sopivaa, moraalista jne.), että oikeusseuraamus on oleva se ja se, minkä jälkeen hän suorittaa ratkaisunsa.»[6]

Aarnion mielestä tutkijan ratkaisuihin voivat ideologiset näkemykset vaikuttaa sekä tietoisesti että tiedostamatta.[7] Aarnio erottaa toisistaan kysymyksen siitä, missä määrin ideologiset näkemykset *voivat* vaikuttaa oikeudellisiin ratkaisuihin, siitä, vaikuttavatko ne todellisuudessa ratkaisutoimintaan.[8]

---

6 Ks. *Makkonen,* Entscheidung s. 131 ss. Teos on suomenkielisenä käsikirjoitusversiona Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastossa. Makkosen toteamus on sanatarkka lainaus suomenkielisestä versiosta (s. 174).

7 *Aarnio,* Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 176 ja 177.

8 Ks. *Aarnio,* Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 173 ja *Makkonen,* Lainkäyttö ja maailmankatsomus, LM 1970 s. 1056 ss.

Saadaanko oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ratkaisu perustaa yksinomaan lain soveltajan omille yhteiskunnallisille näkemyksille? Sekä HM 5 §:ssä säädetty yhdenmukaisen menettelyn vaatimus että hallinnon lainalaisuusvaatimus muodostavat normatiivisen perustan mielivaltaisen ratkaisutoiminnan kiellolle. Myös ratkaisujen ennustettavuuden tarve edellyttää, ettei ratkaisutoiminta saa olla mielivaltaista. Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksemme perustuu näkemykseen, jonka mukaan juuri *eduskunnan* tai *muun normienanto-orgaanin* tarkoitusten ja päämäärien tulee ohjata oikeudellista ratkaisutoimintaa.[9]

Kiistämätöntä on, ettei kaikkea harkinnanvaraisuutta voida lain soveltamisesta eliminoida. Harkintatilanteissakaan eivät soveltajan omat »pitämiset» saa ensisijaisesti ohjata ratkaisutoimintaa, vaan ratkaisun tulee olla *orgaanin tehtävien* ja *toiminnan päämäärien toteuttamiseksi järkevä* ja *tarkoituksenmukainen*. Vaikka on mahdollista, että hallinnon tarpeet ja olosuhteet, joissa normi tunnistetaan, voivat vaikuttaa tulkintalauseiden sisältöön, juuri orgaanin tehtävät ja sen toiminnan tarkoitus asettavat *rajat mielivaltaiselle tulkinnalle*. Mikäli käytetty oikeusseuraamus ei sovellu orgaanin tehtäviin ja sen toiminnan tarkoitukseen, orgaani on hallinnon lainalaisuusvaatimusta rikkoen luonut oman, oikeusjärjestykseen sisältymättömän normin. Tätä normia soveltaessaan orgaani on *ylittänyt toimivaltansa*. Edellä esitetyistä syistä toimivaltanormien *tulkinta* edellyttää paitsi niiden syntyhistorian myös orgaanin tehtäväpiirin ja toiminnan päämäärien tuntemista.

---

[9] Ks. *Holopainen,* Normien mukaista vai tavoitteiden suuntaista, LM 1977 s. 642.

5 § VALVONTASÄÄNNÖSTEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESTÄ

5.1. TOIMIVALTANORMIN PÄTEVYYDESTÄ

Tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä on, *miten toimivalta annetaan* valvontaorgaanille. Tässä omaksutaan edellä esitetty käsitys, jonka mukaan toimivalta luodaan *norminantotoimella*. Toimivaltanormi voi sisältyä myös tavanomaiseen oikeuteen. Valvontakompetenssin *käyttämisen* kannalta toimivaltanormin antaminen ei ole riittävä toimenpide. Lisäksi on annettava normi, joka velvoittaa asettamaan valvontaelimen. Tämän ohella toimivallan käyttäminen on annettava valvontaorgaanin tehtäväksi. Toimivallan olemassaolo ei vielä takaa sitä, että valtuuksia lainkaan käytettäisiin. Monesti *hallinnon tehokkuuden turvaaminen* edellyttää, että toimivallan käyttäminen määrätyissä olosuhteissa saatetaan valvontaorgaanin pakolliseksi tehtäväksi. Valvontatoimen päämäärien saavuttamista edistää, jos toimivaltanormin antamisen ohella riittävän tarkasti yksilöidään ne tilanteet, joissa valtuuksia on käytettävä.

Valvontaorgaanille syntyy toimivalta vain sillä edellytyksellä, että *toimivaltanormi on pätevä*. Toimivaltanormin pätevyyden toteamiseksi on kussakin tapauksessa tarkasteltava, onko normin antanut sen antamiseen oikeutettu lainsäädäntöelin. Se, että oikeusohjeen antava orgaani normin antaessaan ylittää toimivaltansa, puolestaan aikaansaa normin pätemättömyyden. Pankkivalvonnan järjestävät oikeusohjeet on annettu laissa, asetuksessa ja johtosäännössä. Toimivaltanormin pätevyyden kannalta oikeudellisen ongelman muodostaa kysymys kulloinkin käytettävästä lainsäädäntöjärjestyksestä: onko normin sisältävä säännös saatettava voimaan käyttäen perustuslainsäädäntöjärjestystä vai voidaanko se säätää tavallisena eduskuntalakina. Käytettävään lainsäädäntöjärjestykseen liittyy myös kysymys siitä, voidaanko yksityiselle yhteenliittymälle antaa tai tältä ottaa pois hallintotehtäviä käyttäen yksinkertaista lainsäädäntö-

järjestystä ja se, voidaanko valvontaorgaaneille antaa toimivaltuuksia hallinnollisin säädöksin.[1]

Säännösten käsittelyjärjestykseen vaikuttavat useat eri tekijät. Merkitystä vailla ei ensinnä ole se, *minkälaisen oikeusseuraamuksen* asettamiseen normi valtuuttaa. Säätämisjärjestykseen heijastuvat myös *oikeustosiseikat* l. normissa määritellyt olosuhteet, joiden vallitessa oikeusseuraamusta voidaan käyttää. Käsittelyjärjestyksen määräytymisen kannalta keskeisin merkitys tietenkin on sillä, *mihin oikeushyvään* oikeusseuraamusta määrättäessä *kajotaan.*

5.2. TOIMIVALTANORMIN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESTÄ

Koska valvontavallan käyttämisen sisältönä usein on elinkeinonharjoittajalle asetettava uusi velvoite tai rasitus, on ensin yleispiirteisesti tarkasteltava, missä määrin elinkeinovapautta ja -oikeutta lainsäädäntömme mukaan suojataan. Oikeuskirjallisuudessamme *elinkeinovapaus* määritellään jokaiselle kuuluvaksi oikeudellisesti säädellyksi vapauspiiriksi, jossa voidaan ryhtyä harjoittamaan elinkeinotoimintaa ja elinkeino-oikeus elinkeinonharjoittajan oikeudellisesti suojatuksi asemaksi elinkeinon tosiasialliseen harjoittamiseen nähden.[1] Elinkeinovapaus ei ole sellainen oikeus tai etuus, jota suojataan HM II luvun säännösten mukaan. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että elinkeinovapaus kaikissa ajateltavissa

---

[1] Eduskunnan perustuslakivaliokunta omaksui lausunnossaan hallituksen esityksestä n:o 54/1951 vp laiksi säästöpankkilain muuttamisesta *Merikosken* esittämän myönteisen kannan. Asiantuntijat näyttävät olleen asiasta eri mieltä. Valtion säästöpankkitarkastukselle antamassaan lausunnossa *S. R. Björksten* oli jo aikaisemmin asettunut edellä esitetyssä kysymyksessä kielteiselle kannalle. Tätä hän perusteli viittaamalla HM 2, 52, 60, 92 ja 93 §:ään. Ks. tarkemmin *Merikoski,* Lausunto perustuslakivaliokunnalle 9. 5. 1952 hallituksen esityksestä n:o 54/1951 vp. laiksi säästöpankkilain muuttamisesta. Lausuntoja s. 66—71 ja lausunnossa mainittu kirjallisuus. Björkstenin lausunnon, joka oli annettu jo 16 päivänä marraskuuta 1937, alkuperäiskappaletta säilytetään Valtion Arkiston kokoelmissa. Ks. Valtion säästöpankkitarkastus I, Säästöpankkitarkastuksen istuntopöytäkirjat 1949—1950. Säästöpankkitarkastuksen lausunto Suomen Säästöpankkiliiton kirjelmästä. Pöytäkirja 31. 5. 1949, 1 §. Ks. hallintotehtävien uskomisesta yksityisille. *Tarjanne,* Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja, LM 1937 s. 507—512.

olevissa tapauksissa voitaisiin poistaa yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä eduskuntalailla.[2] *Elinkeino-oikeuden* suojaamisella tarkoitetaan turvata aloitetun liiketoiminnan harjoittaminen. Elinkeinotoiminnan ohjaaminen lainsäädäntötoimin edellyttää *yleensä* lain säätämistä. Elinkeinonharjoittajalle ei pääsääntöisesti voida hallinnollisessa järjestyksessä asettaa uutta tai lisättyä velvoitetta. Edellä sanottu ei kuitenkaan sellaisenaan koske ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittajia, jotka ovat niitten ehtojen ja määräysten alaisia, joita vastedes annetaan. Tässäkin tapauksessa *oikeus ehtojen* ja *määräyksien antamiseen* on *säädetty laissa.*[3]

---

1 Näin elinkeinovapauden määritteli Bruno A. Sundström. Ks. *Sundström,* Bruno, A., Elinkeinolainsäädäntö, Valtiotieteiden Käsikirja s. 196.

Elinkeinovapaus Suomessakaan ei tarkoita sitä, että mahdollisuus elinkeinon harjoittamiseen olisi täysin rajoittamaton. Niitä intressejä, joiden suojaamiseksi suomalainen yhteiskunta on elinkeinovapautta rajoittanut, ovat kansalaisten terveyden ja toimeentulon turvaaminen sekä siveellisyyden ylläpitäminen.

Ks. elinkeino-oikeuden määrittelystä *Moring,* Näringsrätt s. 34—36, *Unden* TfR 1913 s. 74 ss., *Uotila,* Elinkeinolupa s. 87 ja *Willgren,* Om att idka gårdfarihandel s. 56 ss. Elinkeinolain 1.1 §:ssä tarkoitetaan elinkeinolla sekä kauppa-, tehdas- ja käsityöliikkeen harjoittamista että myöskin muuta ansionsaantia tai elatusta tarkoittavaa toimintaa ja hyviin tapoihin soveltuvaa liikkeen tai elinkeinon harjoittamista kaupungissa taikka maalla.

2 Suomalaisessa oikeustieteessä vuosisadan alussa vallinneen käsityksen mukaan eräät ohjesääntöiset elinkeinot, joiden harjoittamiseen oli saatu ns. konsessio l. varsinainen toimilupa voitiin lukea ns. saavutettuihin oikeuksiin. Saavutettujen oikeuksien puolestaan katsottiin nauttivan perustuslainvoimaista suojaa. Näin ollen edellä tarkoitettujen elinkeino-oikeuksien rajoittamisen katsottiin edellyttävän kvalifioidun lainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä. Ks. esim. *Ståhlberg,* K. J., Yksityisten työnvälitystoimistojen lakkauttaminen ja valtion korvausvelvollisuus. Lausunto s. 44—49. Ks. saavutettujen oikeuksien ja elinkeino-oikeuksien perustuslainsuojasta ennen vuotta 1909 ja sen jälkeen. *Jyränki,* Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos s. 152—183. Ks. elinkeino-oikeuden suojasta voimassa olevan lain mukaan, *Uotila,* Elinkeinolupa s. s. 95—104.

3 Ks. erityisesti ElinkeinoL 3 §. Todettakoon, että laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (27. 9. 1919/122) on säädetty tavallisena eduskuntalakina. *Mäenpään* mukaan toimivaltaa orgaanille voidaan antaa paitsi muodollisella lailla ja asetuksella myös asetusta alemmanasteisilla hallinnon sisäisillä määräyksillä. Erityisesti teknisluontoisissa toimeenpanotehtävissä hän edellyttää toimivaltaa voitavan antaa hallintoviranomaiselle VN:n ja ministeriön päätöksellä. Aivan selväksi ei Mäenpään esityksestä käy, minkälainen toimivalta voi perustua hallinnon sisäiseen määräykseen. Tällaista hän kuitenkin katsoo voitavan luoda, joskaan »määräyksellä ei voitane merkittävästi laajentaa (tai supistaa) keskusviraston normaalia toimivaltaa.» *Mäenpää* s. 187.

Valvontasäännösten käsittelyjärjestyksen selvittämiseksi lienee syytä tarkastella tilanteita, joissa eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kannan siihen, missä järjestyksessä elinkeinonharjoittajalle voidaan asettaa uusia velvollisuuksia. Valiokunnan lausuntokäytännössä näyttää säännöksi muodostuneen, että elinkeino-oikeuteen yleensä voidaan puuttua *tavallisella eduskuntalailla.*[4] Edellä mainittu sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Kahdessa tapauksessa perustuslakivaliokunta on katsonut elinkeino-oikeuteen puuttumisen edellyttävän lain säätämistä käyttäen VJ 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä.[5] Toisessa edellä mainituista tapauksista, sen jälkeen kun elinkeinonharjoittajan käyttöön varattiin riittävät oikeussuojakeinot, muuttui valiokunnan kanta siten, ettei enää vaadittu kvalifioidun lainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä.[6]

Jotta voitaisiin selvittää, miksi valiokunta eräässä tapauksessa edellytti käytettäväksi VJ 67 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä, on tarkasteltava perustuslakivaliokunnan lausuntoja 4 ja 6 vuodelta 1947 (prlv 4 ja 6/lvm 15/HE 32/47 vp) ja *Merikosken* asiassa perustulakivaliokunnalle antamaa asintuntijalausuntoa. Valiokunnan edellä mainitut lausunnot koskivat hallituksen esitystä laiksi elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja eräissä tapauksissa (HE 32/47 vp). Lakiesitys tarkoitti muun ohella tietojenantovelvollisuuden asettamista elinkeinonharjoittajille ns. *sosialisoimistutkimuksen* suorittamista varten.

Hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa Merikoski viittaa lukuisaan määrään tapauksia, joissa kansalaisille on voitu asettaa velvollisuus alistua tarkastuksiin ja tietojenantovelvollisuus yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Näissä tapauksissa tie-

---

[4] Niinpä (Pr vl 7/lvm 31/HE 102/38 vp) esimerkiksi voitiin yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla kieltää osakkeiden myyminen ulkomaalaisille. Samassa järjestyksessä voitiin säätää elinkeinonharjoittajille, kun heidän käytössään oli tarpeelliset oikeussuojakeinot, korvaukseton tietojenantovelvollisuus puolustustarkoituksia varten (Prvl 4 ja 4a/puvm 8/HE 50 vp 59). Ks. myös prlv 3/Svm 99/HE 95/vp 63.

[5] Edellinen tapaus koski elinkeinonharjoittajan velvollisuutta avustaa puolustusvalmiutta edistävässä suunnittelussa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että asetettava velvollisuus saattoi loukata omaisuuden suojaa (prvl 4/HE 53/29 vp). Jälkimmäinen lausunto koski elinkeinonharjoittajain ilmoitusvelvollisuutta ns. sosialisoimistutkimuksen laatimista varten. Lopulta kvalifioitua käsittelyjärjestystä lienee vaadittu vain siksi, ettei yrittäjien käyttöön ollut varattu riittäviä oikeussuojakeinoja (prvl 4 ja 6/lvm 15/HE 32/vp 47.

[6] Ks. erityisesti Prlv 4a/puvm 8/HE 50/vp 59.

tojensaanti- ja tarkastusoikeudet on viranomaisille annettu *yleisten intressien suojaamiseksi.* Näin ollen kiinnitetään huomiota siihen tarkoitukseen, jonka toteuttamiseksi edellä mainitut oikeudet annetaan. Esillä olevassa tapauksessa lainsäädäntöjärjestystä koskevan ratkaisun tekeminen Merikosken mukaan johtaa *intressivertailuun.* Tässä verrataan intressiä, joka kajoamisen aiheuttaa, etuun, jota lainsäädännössä suojataan. Merikoski vertaa sosialisoimisintressiä myös muihin intresseihin, joiden turvaamiseksi kansalaisten vapauspiiriin on voitu kajota yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä seuraavasti: »Sosialisoimisen valmistelua vaativa yleinen etu on kokonaan eri luokkaa ja alempaa luokkaa, kuin se yleinen etu, joka on vaatinut kajoamaan kansalaisten oikeuksiin esim. terveydellisten vaarain torjumiseksi.»[7]

Lausunnossaan Merikoski päätyy *kielteiselle kannalle* siinä, että elinkeinonharjoittajalle voitaisiin asettaa yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä tietojenantovelvollisuus sosialisointiin tähtäävien tutkimusten suorittamisen edistämiseksi. Myös valiokunta lausunnossaan katsoi edellä mainitun velvollisuuden asettamisen tavallisena eduskuntalakina loukkaavan perustuslaissa säädettyä *omaisuuden suojaa,* minkä vuoksi ko. lainsäädäntö olisi ollut saatettava voimaan käyttäen perustuslainsäädäntöjärjestystä.[8]

Vaikka oikeus elinkeinon harjoittamiseen sellaisenaan ei nautikaan perustuslainvoimaista suojaa, kysymykseen siitä, missä järjestyksessä elinkeino-oikeutta rajoittava normi on säädettävä, ei voitane antaa tyhjentävää vastausta. Edellä esitetyssä tapauksessa, jossa perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt VJ 67 §:ssä säädetyn käsittelyjärjestyksen käyttämistä, oli kyse laadultaan *yksilöimättömien* elinkeinojen harjoittajien suojasta. Laki olisi koskenut samalla tavoin kanta-apteekin haltijaa kuin

---

[7] *Merikoski,* Lausuntoja s. 21. Yllä mainitussa lausunnossaan Merikoski täydentää intressivertailuaan lausumalla sosialisoimisintressistä seuraavaa: »Se ei ole verrattavissa maanpuolustuksen tehostamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassapitämiseen, terveydellisten vaarojen torjumiseen ja muihin samankaltaisiin julkisiin intresseihin, joiden suojaamiseksi ja edistämiseksi kajoaminen kansalaisten perusoikeuksiin lailla on voitu tehdä mahdolliseksi.»

[8] Ks. prlv 4 ja 6/lvm 15/HE 32/vp 47. Elinkeino-oikeuden suojaa koskevat oikeudelliset ongelmat liittyvät pääasiassa siihen, mikä on elinkeino-oikeuden ja omaisuuden suojan keskinäinen suhde. Ks. tästä esim. *Hidén,* Omaisuuden perustuslainsuoja — nykynäkymiä ja näkökohtia, LM 1971 s. 115—127, *Kastari,* Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan s. 30—57 ja *Uotila,* Elinkeinolupa s. 90—106.

kiinteistönvälittäjää. Esimerkkitapauksesta *ei* sen vuoksi *voitane tehdä* välittömästi *pankkitoiminnan valvonnan järjestämistä koskevia johtopäätöksiä.* Se johtopäätös tapauksesta kuitenkin voidaan tehdä, että määrätyissä olosuhteissa asetettu tietojenantovelvollisuus olisi edellyttänyt VJ 67 §:ssä säädetyn käsittelyjärjestyksen käyttämistä.

Maamme itsenäisyyden aikana perustuslakivaliokunta on ainakin kahdesti ottanut kannan siihen, missä järjestyksessä on säädettävä pankin sopimusvapautta rajoittava tai sille uuden velvollisuuden tuottava normi. Säädettäessä vuoden 1933 pankkilakia, joka koski vain liikepankkia, valiokunta antoi lausunnon eräiden säännösten säätämisjärjestyksestä. Pankkivaliokunnan mietinnön mukaan valtioneuvostolle tulisi eräissä tilanteissa antaa oikeus määrätä varojen suorittaminen liikepankista keskeytettäväksi määräajaksi ja pankki suljettavaksi, mikäli pankin sulkemiseen ei ryhdyttäisi sen omien toimielinten päätöksin. Ehdotetut säännökset sisälsivät myös saatavan velkomista pankilta ja pankin antaman pantin realisointia koskevia rajoituksia. Pankin toiminnan tultua keskeytetyksi tai pankin ollessa suljettuna tuomioistuimelta tai ulosotonhaltijalta ei ehdotuksen mukaan saanut hakea maksettavaksi pankin velkaa eikä ulosmitattavaksi pankin omaisuutta. Edellä mainittuna aikana ei liikepankkia ehdotuksen mukaan myöskään saanut asettaa konkurssiin tai suoritustilaan.

Normien säätämisjärjestystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi pankkiliikkeen harjoittamisen *ohjesääntöiseksi elinkeinoksi,* joka on annettujen ja vastedes annettavien ehtojen tai määräysten alainen. Kun jo aikaisempi pankkilaki sisälsi säännöksiä pankin asettamisesta selvitys- ja hajoitustilaan, ei valiokunnan mukaan ollut estettä sijoittaa säädettävään lakiin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä normeja, jotka tarkoittivat pankkitoiminnan keskeyttämistä.

Myöskään *pankin velkojien* oikeuksien rajoittaminen ei valiokunnan omaksuman kannan mukaan edellyttänyt kyseisten oikeusohjeitten säätämistä käyttäen perustuslainsäädäntöjärjestystä, kun oikeudenkäynti-, ulosotto- ja konkurssilainsäädäntö oli alunperin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Näin ei myöskään poikkeussäännösten sisällyttäminen edellä mainittuihin säädöskokonaisuuksiin edellyttänyt kvalifioitua lainsäädäntömenettelyä.[9]

---

[9] Prvl 8/pankvm 6/HE 80/vp 32.

Vuonna 1977 perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kannan siihen, missä järjestyksessä talletuspankeille, muiden rahoitus- ja luottolaitosten ohella, voidaan asuntotuotannon rahoituksen ohjaamiseksi asettaa *neuvottelu- ja asiakirjan allekirjoitusvelvollisuus*. Hallituksen esitys laiksi asuntorahoituksen neuvottelujärjestelmästä tähtäsi siihen, että asuntotuotannon vuositavoitteen rahoittamisesta neuvotellaan valtion, Suomen Pankin sekä rahoitus- ja luottolaitosten kesken. Neuvotteluissa pyritään sopimaan *suosituksesta,* jota noudattaen voitaisiin rahoittaa vuositavoitteen laajuinen asuntotuotanto.[10]

Pankkivaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi uusien normien merkitsevän rahoitus- ja luottolaitoksille vain haitallista seuraamusta vailla olevaa velvollisuutta osallistua asuntotuotannon rahoitusta koskeviin neuvotteluihin ja allekirjoittaa niissä syntynyt suositusasiakirja. Kun lakiehdotus ei koskenut ehdotonta rahoitus- ja luottolaitoksen liiketoimintaan kohdistunutta päätöksentekovelvollisuutta eikä lain soveltamisesta aiheutuvia kustannuksia voitu pitää merkittävinä ja kun lain säätäminen ei myöskään merkinnyt erillisen tietojenantovelvollisuuden asettamista eikä ko. säännösten katsottu loukkaavan kansalaisten perustuslaeissa turvattuja oikeuksia valiokunta katsoi, että säännökset voitiin saattaa voimaan *tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä*.[11]

Tarkasteltaessa erikseen kumpaakin perustuslakivaliokunnan lausuntoa voidaan havaita, että lakiesitykset, joita lausunnot koskevat, poikkeavat huomattavasti toisistaan. Vuonna 1933 oikeusohjeet annettiin korostetusti valvontatarkoituksessa. Normien ensisijaisena tarkoituksena oli liikepankin tallettajien ja muiden velkojien etujen turvaaminen mahdollistamalla pankin *hallittu selvittäminen*. Asuntotuotannon rahoitusta koskevan neuvottelu- ja suositusasiakirjan allekirjoittamisvelvoitteen asettaminen puolestaan merkitsee talletuspankkien ja muiden rahoitus- ja luottolaitosten liiketoiminnan *toivomusluonteista* ohjaamista eli näiden liikelaitosten toiminnan oikeudellisesti velvoitteetonta tarkoituksenmukaistamista. Myös jälkimmäisessä tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoi normit voitavan säätää käyttäen yksinkertaista lainsäädäntöjärjestystä, huolimatta siitä, että sellaistenkin neuvottelujärjestelmien luomisella, jotka koskevat vain taloudellisten suositusten aikaansaamista, valio-

11 Ks. prvl 7/HE 200/vp 1977.

10 Ks. HE 200/1977 vp.

kunnan mukaan »saattaa olla merkitseviä tosiasiallisia vaikutuksia yhteiskunnallisen päätöksenteon muotoutumiseen».[12]

Oikeuskirjallisuudessa esiintyvän käsityksen mukaan elinkeino — tosin eräin varauksin — voidaan saattaa luvanvaraiseksi normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä.[13] Tavallisesti elinkeino saatetaan sekä luvanvaraiseksi että ohjesääntöiseksi juuri *valvontatarkoituksessa.* Edellä lausutun perusteella voidaan olettaa, että *pankkivalvontaan oikeuttavat toimivaltanormit yleensä voidaan säätää yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.* Tätä käsitystä tukee myös harjoitettu lainsäädäntö. Valvontanormit on näet säännönmukaisesti saatettu voimaan käyttäen normaalia lainsäädäntöjärjestystä.

Toisaalta käytettävään lainsäädäntöjärjestykseen vaikuttaa tietenkin myös valvontanormin sisältämän *oikeusseuraamuksen laatu.* Niissä tapauksissa, joissa säädäntöjärjestystä koskevaan kysymykseen ei saada selvää johtoa perustuslaeista, jää raja oikeushyvän nauttiman suojan asteesta epämääräiseksi. Myöskään pelkän *intressivertailun* perusteella ei kysymystä kulloinkin käytettävästä lainsäädäntöjärjestyksestä voitane ratkaista. Sellaisina seikkoina, joiden tässä vertailussa saatettaisiin katsoa edellyttävän VJ 67 §:ssä säädetyn käsittelyjärjestyksen käyttämistä, tulevat kysymykseen tarve valvontatarkoituksessa olennaisesti supistaa pankin sopimusvapautta ja tarve puuttua pankin liiketoimintaan edellä mainitussa tarkoituksessa tavalla, joka johtaisi pankkitoiminnassa tarvittavan omaisuuden käyttämisen kohtuuttomaksi katsottavaan estymiseen. Tässä vertailussa vastakkaiseen vaakakuppiin sijoitettavina tekijöinä voidaan mainita tarve pankin asiakkaitten oikeuksien suojaamiseen, rahalaitosjärjestelmän vakaan toiminnan turvaamiseen ja pankkilakien noudattamisen laiminlyömisen ehkäisemiseen.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen kysymystä toimivaltanormeja säädettäessä käytettävästä lainsäädäntöjärjestyksestä ei voida ratkaista yleisin säännöin, vaan vastaus kysymykseen on annettava *kussakin tapauksessa erikseen.* Lainsäädäntöteknisesti säätämisjärjestystä koskevan kysymyksen ratkaisemista voidaan helpottaa kirjoittamalla keskeisten toimivaltanormien sisältämät oikeusseuraamukset ja oikeustosiseikat niin yksilöidysti, että käsittelyjärjestystä koskevana esikysymyksenä voi-

---

12 Ks. ed. av. m. lähde.

13 Näin erityisesti Uotila elinkeinolupaa koskevassa perusteellisessa monografiassaan. Ks. *Uotila,* Elinkeinolupa s. 90—106.

daan yksiselitteisesti vastata siihen, *mitä oikeuksia valvontaorgaanille tahdotaan antaa.* Vaikka esitetyn olettaman mukaan valvontanormit yleensä voitaneen säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, on toisaalta selvää, että esimerkinomaisesti ei tuottane vaikeuksia mainita valvontanormeja, joiden säätäminen näyttäisi edellyttävän perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä.

6 § VALVONTAELINTEN TOIMIVALLASTA

6.1. KONTROLLIORGAANIEN VALTA ANTAA OIKEUSSÄÄNTÖJÄ JA MÄÄRÄYKSIÄ

6.1.1. Normikompetenssin asettamisen oikeudelliset edellytykset

Valtion ja muun julkisyhteisön orgaanit ohjaavat inhimillistä käyttäytymistä antamalla oikeussääntöjä. Valvontavallan ulottuvuuden selvittämiseksi seuraavassa tarkastellaan sitä, *missä määrin kontrolliorgaanilla on oikeus* antaa *normeja,* joiden noudattamista se tai muut valvontaelimet valvovat. Oikeudellisesti on relevanttia kysyä, mihin normikompetenssi, mikäli valvontaelimellä ylipäätään sellainen on, kulloinkin perustuu ja ovatko valvontaelinten toimivaltuudet keskenään identtiset. Koska tutkimus kohdistuu orgaanin toimivaltaan, tarkastellaan seuraavassa myös sitä, voiko kontrolliorgaani norminantotoimella *laajentaa* omaa valvontakompetenssiaan.

Oikeuslauseista l. kirjoitetun lain, asetuksen jne. säännöksistä saadaan tietoa voimassa olevista normeista. Oikeuslauseet sisältyvät säädöksiin, joilla *Sipposen* määritelmän mukaisesti tässä tarkoitetaan virallisessa asetuskokoelmassa »julkaistuja lakeja, asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, alempiasteisten viranomaisten kuten lääninhallituksen päätöksiä, sekä kunnallissääntöjä».[1]

Oikeusjärjestyksemme mukaan perussäännöt lainsäädäntövallan käyttämisestä sisältyvät Suomen hallitusmuotoon. Hallitusmuodon 2 §:n mukaan *lainsäädäntövaltaa* Suomessa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Hallitusmuodon 28 §:ssä säädetään tilanteet, joissa tasavallan presidentti saa antaa *asetuksia.* Edellä mainitun lainkohdan

---

[1] Sipposen ilmoituksen mukaan Merikoski ja hän ovat käyttäneet säädöksestä samansisältöistä määritelmää. *Sipponen* s. 341.

mukaan presidentillä on oikeus antaa asetuksia asioista, jotka on ennestään järjestetty hallinnollisilla säännöksillä, niin myös tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, valtion omaisuuden hoidosta sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta.

Myös valtioneuvoston normikompetenssia koskeva perussääntö sisältyy HM 28 §:ään. Sen mukaan valtioneuvostolle voidaan uskoa oikeus antaa asetuksia, joita nimitetään *valtioneuvoston päätöksiksi*. Asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain (30. 3. 1922/79) 2.1 §:ssä säädetään VN:n normikompetenssista seuraavaa: »Valtioneuvosto antaa Suomen lakikokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säännöksiä asioista, joihin nähden sellainen oikeus on hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa valtioneuvostolle uskottu.» *Sipponen* vertailee tasavallan presidentin ja valtioneuvoston normikompetensseja toisiinsa todeten, että presidentin kompetenssi on yleinen, kun sitä vastoin valtioneuvoston päätös tarvitsee aina erityisen oikeusperusteen, *valtuutuksen*.[2]

Toimivaltanormin pätevyys riippuu siitä, onko normi annettu asianmukaisessa järjestyksessä. Edellä todettiin, että pankkivalvontaan oikeuttavat normit on yleensä annettava eduskuntalain, joissakin tapauksissa jopa perustuslain tasoisissa normeissa. Oikeussääntöjen antamiseen valtuuttava oikeusohje on kompetenssinormi sanan laajassa merkityksessä, vaikka tämä oikeussääntö ei, toisin kuin sen nojalla annetut normit, kohdistu suoranaisesti pankkeihin. Valvontavallan käyttämistilanteiden selvittämiseksi seuraavassa katsotaan tarkoituksenmukaiseksi tutkia sitä, onko pankkivalvontaelimillä oikeus normien antamiseen.

Sipposen mukaan »yleensä on kuitenkin aivan poikkeuksellista, että edes jollakin tavoin oikeussääntöjen (a) luokkaan luettavien sääntöjen antamisvaltaa siirretään ministeriöltä alemmille hallintoviranomaisille».[3] Väitöskirjassaan Sipponen kuitenkin mainitsee joitakin tapauksia, joissa lainsäädäntövaltaa on annettu ministeriötä alemman asteiselle hallintoviranomaiselle. Oikeussäännöistä, joita edellä tarkoitetut hallintoviran-

---

2 *Sipponen* s. 339.

3 *Sipponen* s. 428. Esityksessään Sipponen viittaa A. K. *Ikkalan* seuraavaan, säädösvallan delegointia koskevaan lausumaan: »Alemmalle portaalle siirtäminen saattaa yleensä koskea ainoastaan tarkempien määräysten antamista, säännösten toimeenpanoa, niiden soveltamista erilaisissa oloissa paikan, ajan, määrän tai laadun mukaan eri tavoin.» *Ikkala, A. K.*, Erivapaudesta eläkevuosia laskettaessa, LM 1958 s. 678.

omaiset antavat, todetaan, että ne ovat *yleisyydeltään* suuresti *rajoitettuja* eivätkä saa olla vastoin lakia tai muuta ylemmän asteista normia.[4] Viimeksi mainituissa tapauksissa säädösvallan uskominen ministeriötä alemmanasteiselle viranomaiselle näyttäisi edellyttävän nimenomaista *lainsäädännöllistä valtuutusta*.[5]

Oikeussäännöltä on asiallisessa suhteessa edellytetty yleensä sekä yleisyyttä että oikeudellista velvoittavuutta.[6] Siitä, että määrätty henkilö voidaan lailla valita tasavallan presidentiksi, voitaneen päätellä, että oikeussäännön ei välttämättä tarvinne olla ulottuvuudeltaan yleinen. Hallinto-oikeustieteessämme on jo perinteisesti katsottu hallinto-orgaanin toimivaltaa luovien normien muodostavan osan hallinto-oikeudellisista oikeussäännöistä.[7] Oikeustieteellisessä kirjallisuudessamme on oikeussääntöjen alaa usein rajoitettu hierarkisesti. Niihin on luettu vain eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston antamat oikeussäännöt.[8]

Viime aikoina on normikompetenssia yhä enenevässä määrin annettu ministeriöitä alemmanasteisille hallinto-orgaaneille. Näiden antamia normikokonaisuuksia on nimitetty hallintosäädöksiksi. Hallintosäädöksestä käytetään seuraavassa *Merikosken* definioimaa merkitystä. Hänen mukaansa hallintosäädöksiä ovat muut kuin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksenantovaltaan kuuluvat »*hallintoviranomaisten* antamat, lukumäärältään rajoittamattomia, yleistuntomerkein osoitettuja tapauksia koskevat, hallintoalamaisia sitovat ja pysyväisiksi tarkoitetut tahdonilmaisut» (kurs. kirjoittajan).[9]

Merikosken terminologian mukaan hallinnollinen yleismääräys on yläkäsite, joka kattaa sekä hallintokoneiston ulkopuolella vaikuttavat

---

[4] *Sipponen* s. 425—429.

[5] *Sipponen* s. 425.

[6] Ks. oikeussääntöä koskevasta oppihistoriasta (Sipponen s. 84—124) sekä oikeussäännön yleisyydestä ja velvoittavuudesta (Sipponen s. 110—124). Holopaisen mukaan ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista pohtia, liittyykö normin olemukseen se, että normin rikkomisesta aiheutuu haitallinen seuraamus. *Holopainen* s. 34—42. Ks. oikeussäännön määrittelystä hallinto-oikeuden alalla. *Mäenpää* s. 55.

[7] *Uotila* s. 4.

[8] Ks. Mäenpään esitystä tästä. *Mäenpää* s. 210—215.

[9] *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 253.

hallintosäädökset että ohje- ja johtosäännöt, joita ylemmät viranomaiset vahvistavat alaisilleen viranomaisille.[10] *Rytkölä* puolestaan käyttää hallintosäädöstä hallinnollisen yleismääräyksen synonyymina.[11] *Sipponen* erottelee oikeussäännöt hallinnollisista yleismääräyksistä niiden sisällön, ennen kaikkea henkilöllisen ulottuvuuden perusteella.[21] *Björksten* on katsonut voitavan tehdä normin kohteeseen perustuvan jaoituksen avulla johtopäätöksiä *viranomaisen toimivallan laajuudesta.* Hänen mukaansa varsinaiset oikeussäädökset vaikuttavat *hallintokoneiston ulkopuolella* lähinnä yksityiseen, kun sitävastoin hallintosäädöksiä sovelletaan *valtiokoneistossa.* Toisin kuin Ståhlberg ja Willgren, Björksten liitti oikeusvaikutuksia normin kohteeseen perustuvaan jaoitukseen.[13]

Hallintokäskyn Ståhlberg määrittelee julkisoikeudelliseen riippuvuussuhteeseen nojautuvaksi tahdonilmaisuksi, jolla sitovasti määrätään vallanalaisen menettelyä. Käsitteellisesti hallintokäsky ja hallintosäädös voidaan erottaa toisistaan juuri niiden erilaisen kohteen perusteella. Hallintokäsky kohdistuu toiseen, yleensä alempaan viranomaiseen, jonka edellytetään käyttäytyvän määrätyllä tavalla, kun sen sijaan hallintosää-

---

10 Ks. *Merikoski* II s. 45 ja Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 252 ja 253.

11 *Rytkölä* ei samastaessaan hallintosäädökset ja hallinnolliset yleismääräykset liene liittänyt edellä mainittuihin käsitteisiin oikeusvaikutuksia. Rytkölä toteaa asiasta seuraavaa: »Hallinnollisista yleismääräyksistä käytetään myös nimitystä hallintosäädökset.» *Rytkölä,* Puolustushallinto s. 39.

12 *Sipponen* s. 291—296.

13 *Björksten* kirjoittaa oikeus- ja hallintoasetusten välisen eroavaisuuden merkityksestä viranomaisen toimivaltaan seuraavaa: »Där denna distinktion är av betydelse för bedömande av myndigheternas kompetens, där bör den komma till användning, bör på ett förnuftigt och praktiskt sätt genomföras.» Ks. *Björksten,* S. R., Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt s. 187. *Mäenpää* (s. 215) esittää, että Ståhlberg ja Willgren olisivat lähes suoraan omaksuneet hallintoviranomaisten antamien säädösten luonnehdinnan niiltä saksalaisen keisarinvallan aikana vaikuttaneilta tutkijoilta, jotka muodostivat ns. perustuslaillisen koulukunnan. Mäenpäältä näyttää jääneen huomaamatta, että erityisesti Björksten omaksui normijaottelun, jonka olennaisena kriteerinä oli juuri normin kohde. Mäenpään käsitystä totuudellisempi lienee Sipposen luonnehdinta asiasta. Hänen käsityksensä mukaan Ståhlberg *omaksui vaikutteita* perustuslailliseen koulukuntaan kuuluneilta tutkijoilta opiskellessaan Wienissä ja Berliinissä. Tämä ei merkinnyt saksalaisen doktriinin käsitteiden siirtämistä sellaisenaan Suomen hallinto-oikeustieteeseen. Ks. *Sipponen* s. 264, alaviite 100.

Ks. hallinto-orgaanien antamista normeista myös *Andersson* s. 107, *Suviranta,* Hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäyntiä s. 263—272 ja *Uotila* s. 73 ja 74.

döksen katsotaan kohdistuvan hallintokoneiston ulkopuoliseen oikeussubjektiin.[14]

Holopainen on kriittisesti eritellyt käsitystä, jonka mukaan normi voidaan erottaa konkreettisesta hallintotoimesta juuri laadullisen ulottuvuutensa perusteella. Arvosteluaan hän on perustellut muun ohella toteamalla, että teknisesti voidaan säätää laki, joka koskee ainoastaan yhtä henkilöä. Holopaisen mukaan normin ja konkreettisen hallintotoimen eroperuste ulottuvuuden sijasta sisältyykin itse oikeudelliseen tapahtumiseen siten, että normeista muodostuva oikeusjärjestys luo oikeudellisten tapahtumien perustan. Esitettyyn arvosteluun käsityksistä oikeussäännön ja konkreettisen hallintotoimen erosta voidaan tässä yhtyä, joskaan se ei merkitse, että seuraavassa tämän vuoksi olisi pakko luopua käyttämästä hallintosäädöksestä Merikosken sille antamaa merkitystä.[15]

Oikeudellisen tapahtumisen näkökulmasta on erotettava toisistaan *normikompetenssin luomisen* ja sen *käyttämisen* edellytykset. Toimivaltanormien säätämisjärjestystä käsiteltäessä todettiin, että normikompetenssin voi luoda hallintoviranomaiselle ainoastaan lainsäädännössä siihen valtuutettu orgaani. Lisäksi edellytetään, että normin antamiseen valtuuttava oikeussääntö säädetään lainmukaisessa järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella lienee pohdittava, *onko kysymys normikompetenssia* luotaessa *käytettävästä lainsäädäntöjärjestyksestä* ratkaistavissa *yleisesti* vai edellyttääkö se kussakin tapauksessa suoritettavaa, voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvaa analyysiä. Keskusvirastojen asemaa koskevassa tutkimuksessaan *Mäenpää* tarkastelee keskusvirastojen normikompetenssia. Keskusvirastojen päätöksistä hän toteaa, että niiden muotona »on yhä useammin normi, ts. yhtä useampaa tapausta koskeva, sisällöltään suhteellisen abstrakti päätös.»[16] Mäenpää katsoo, että kysymys keskusvirastojen normikompetenssin säätämisessä käytettävästä lainsää-

[14] Ks. *Ståhlberg* 1931 s. 319. Mäenpään mukaan Sipponen virheellisesti katsoo Ståhlbergin asettavan hallinnollisen yleismääräyksen vastakohdaksi hallintokäskyn. Tämän Mäenpää katsoo johtuvan siitä, että Sipponen lainaa Ståhlbergin tekstiä epätäsmällisesti. *Mäenpää* s. 213 av. 58. Mäenpään ja Sipposen tulkinnoissa lienee lähinnä semanttinen ero. Vastakohdalla näet Sipponen, toisin kuin Mäenpää on sen ymmärtänyt, tarkoittanee sitä, että päinvastoin kuin yleismääräykset hallintokäskyt voivat olla myös yksittäistapauksellisia. Ks. *Sipponen* s. 263.

[15] *Holopainen* s. 38.

[16] *Mäenpää* s. 212.

däntöjärjestyksestä voidaan ratkaista *ehdottomin,* kaikkia tapauksia koskevin *yleisin säännöin.* Varsin abstraktisen tarkastelun jälkeen hän esittää joukon yleisiä sääntöjä, joiden vallitessa lainsäädäntövaltaa voidaan delegoida keskusvirastolle: »Edellä on esitetty keskusvirastolle tapahtuvan lainsäädäntövallan delegoinnin edellytyksenä *ensinnäkin yleisesti,* että delegoitu valta pysyy sisällöltään selvästi lainsäädäntöä alemman asteisena toteuttamisena ja konkretisoimisena ja *toiseksi erityisesti* keskusviraston osalta, että delegoitu valta ei sisällä toissijaistakaan välitöntä oikeutta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Näiden lisäksi on *kolmanneksi* edellytettävä, että lainsäädännön delegointi perustuu nimenomaiseen valtuuttavaan perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyn lain säännökseen.»[17] Toisessa kohdassa suorittamassaan yleisessä tarkastelussa Mäenpää korostaa, että »lainsäädäntövallan delegointi keskusvirastoon *edellyttää aina* perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä»[18] (kurs. kirjoittajan).

Omaksumaansa tulkintalinjaa Mäenpää perustelee harjoitetulla lainsäädäntökäytännöllä. »Käytännössä perustuslainsäädäntöjärjestystä on sovellettu, kun keskusvirastolle on määritelty tehtäväksi tarkempien määräysten antaminen lain tai joidenkin lain säännösten soveltamisesta. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikeutettua säätämisjärjestystä on kuitenkin sovellettu vain, kun on ollut kysymys hallitusmuodossa lailla säädettäväksi edellytetystä asiasta.»[19]

Ehkä juuri liian abstraktisen tarkastelukulmansa vuoksi Mäenpää, käytännössä kun ei hänen omaksumaansa kantaa perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämisestä delegoitaessa lainsäädäntövaltaa keskusvirastolle ole noudatettu, joutuu tutkimuksessaan ilmeisiin vaikeuksiin. Hänen on pakko todeta, että muun muassa VeroH on hänen tulkintalinjansa vastaisesti saanut normikompetenssin, mitä se käyttää tavalla, joka konkreettisesti vaikuttaa kansalaisten suoritettavaksi asetettavan veron määrään (EVL 8 §:n 8 kohta ja EnnPerL 8.1 §), vaikka sitä edellä mainituissa tapauksissa ei — toisin kuin Mäenpää väitöskirjassaan edellyttää — ole annettu perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.[20]

Mäenpäältä, joka näyttää katsovan edellä mainittuja lakeja annettaes-

---

17 *Mäenpää* s. 222.
18 *Mäenpää* s. 221.
19 *Mäenpää* s. 222.
20 *Mäenpää* s. 225

sa *menetellyn virheellisesti,*[21] on jäänyt korostamatta, että tarkastelun kohteena olevat normikompetenssit eivät ole laadultaan *yleisiä.* Päinvastoin näissä tapauksissa on kysymys laissa säädetyn *velvollisuuden konkretisoinnista.* Valtuutus tähän on voitu ja voidaan antaa eduskuntalaissa silloinkin, kun itse velvollisuudesta, kuten veron osalta on asianlaita, on säädettävä lailla. Niinpä EVL 8 §:ään on yksinkertaisessa säätämisjärjestyksessä voitu sisällyttää 8 kohta, jonka mukaan VeroH:lla on oikeus tarkemmin määrätä »liikkeen toimialaan sekä toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden kohtuulliset edustusmenot».

Verohallitus oikeutetaan EnnPerL 8.4 §:ssä määräämään työn suorittamisesta aiheutuneiden kustannusten perusteista. Myös viimeksi mainittu laki on annettu yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Otaksumien varaan jää se, miksi Mäenpää pyrkii osoittamaan, että normikompetenssi keskusvirastolle voidaan antaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Muuan syy Mäenpään aversioon keskusvirastojen normikompetenssiin näyttäisi olevan se, että »niiden demokraattinen kontrolli on varsin rajallista»,[22] minkä vuoksi hän *lain tulkinnan avulla* mielii rajoittaa keskusvirastojen toimivaltaa.

Mäenpään yleinen tarkastelukulma näkyy hänen tutkimustuloksissaan. Vastausta kysymykseen, missä järjestyksessä normikompetenssia voidaan delegoida keskusvirastolle tai muulle hallintoviranomaiselle, ei voitane antaa yleisin säännöin, vaan *ongelma on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen.* Lopputulokseen vaikuttavat useat eri tekijät, kuten esimerkiksi normikompetenssin yleisyys, hallinto-orgaanin mahdollisuus sisällyttää sanktioita annettaviin normeihin, normien vaikutukset kansalaisten oikeudelliseen asemaan, vallankäytön kohteen käytettävissä olevat oikeussuojakeinot jne.

Selvää on, että monesti laillisten menettelymuotojen noudattaminen uskottaessa orgaanille valta normien antamiseen voi edellyttää perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä. Yhtä ilmeistä on, ettei kyseistä menettelyä tarvitse *aina* käyttää, joten vastauksen antaminen käytettävän lainsäädäntöjärjestyksen laatua koskevaan kysymykseen jää riippumaan kussakin tapauksessa suoritettavasta erittelystä.

Käsitellessään normien oikeusvaikutuksia Mäenpää tekee joukon oikeudellisesti merkittäviä johtopäätöksiä ja luo lain soveltamista koskevia

---

[21] *Mäenpää* s. 226.
[22] *Mäenpää* s. 221.

sääntöjä abstraktien *määritelmien* ja *luokitusten perusteella,* jotka hän toteaa teoreettisesti välttämättömiksi. Hakiessaan vastausta kysymykseen oikeussääntöjen ja yksittäistapauksellisten hallintotointen oikeusvaikutuksista *oikeudellisesta substanssiajattelusta,* Mäenpää huomauttaa, että »siitä, kumpaan ryhmään normit kuuluvat (lainsäädäntöön vai hallintoon; lisäys kirj.), johtuu tiettyjä oikeudellisesti merkityksellisiä seurauksia».[23] Mäenpään mielipiteeseen oikeudellisten käsitteiden tarpeellisuudesta on helppo yhtyä, mutta ei hänen kantaansa käsitteiden ja niistä johdettujen oikeudellisten periaatteiden merkityksestä oikeudellisessa päättelyssä.

Mäenpää tarkastelee keskusvirastojen normikompetenssia myös kuvailemalla *mistä asioista* keskusvirastot ovat normeja antaneet. Hänen tutkimustuloksensa olisivat olleet toiset, jos hän normipäätöksen kohteen kuvailun sijasta olisi tarkastellut *normikompetenssin tuottavia oikeuslauseita* ja niihin sisältyviä normeja sekä *normien käyttämisen konkreettisia tuloksia.* Hallintoviranomaisen normikompetenssia koskeva erittely lienee *suoritettava konkreettiseen normiaineistoon* perustuvan analyysin pohjalta. Näin ollen lienee ensinnä eriteltävä sitä, minkä kompetenssin *oikeuslause,* johon oikeudellinen toimenpide on perustettava, kulloinkin tuottaa. Tähän analyysiin voidaan liittää myös sen selvittäminen, minkälaisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin on tarkastelun kohteena olevan säännöksen nojalla *ryhdytty.* Jälkimmäisen tarkastelun tuloksena lienee laadittavissa yhteenveto siitä, missä määrin orgaani normeja antaessaan on *pysynyt toimivaltansa rajoissa.*

Konkreettisessa analyysissä on kysyttävä, mistä tiedetään, että jokin toimi on normipäätös toinen taas yksittäistapauksellinen hallintotoimi. Sen sijaan, että kuvailtaisiin annettujen normien *aihepiiriä* ja yleistä *kohdetta,* tulee tarkastella sekä sen oikeuslauseen ilmaisuja että lainsäädännöllistä tarkoitusta, johon normikompetenssin kulloinkin arvellaan perustuvan. Tarkastelun lähtökohdan muodostaa sen selvittäminen, onko kussakin yksittäistapauksessa kysymys yleisen lainsäädäntövallan delegoimisesta vai oikeudesta antaa normeja määrätyssä, oikeudellisesti rajatussa tilanteessa. Analyysin kohteena ovat *oikeustosiseikat,* joiden vallitessa normeja voidaan antaa ja *oikeusseuraamukset,* joita niissä voidaan asettaa. Seuraavassa tutkitaan pankkivalvontaorgaanien normikompetenssia tarkastelemalla niille toimivaltaa luovia oikeuslauseita. Ensinnä

23 *Mäenpää* s. 213.

pyritään selvittämään, onko *pankkikontrolliorgaaneilla* yleinen kompetenssi valvontasäännösten antamiseen. Näin on meneteltävä jo siksikin, että laajuutensa ja merkityksensä vuoksi hallinto-orgaanin normikompetenssin yleisempi tarkastelu jo sinänsä ansaitsi oman tutkimuksensa.

6.1.2. Valvontanormien antamiseen oikeuttava yleisvaltuus

Pankkivalvonnan normijärjestelmässä pankkilait sisältävät säännökset siitä, mitä pankkitoimintaa harjoitettaessa on noudatettava. Pankkitarkastuslaissa säädetään, miten pankkilakien noudattamista valvotaan. Valvontajärjestelmän toiminnan hahmottamiseksi pyritään selvittämään, onko valvontaelimillä oikeus asettaa *velvoittavia,* pankin toimintaa tai sen valvontaa ohjaavia normeja. Jos kontrolliorgaaneilla on normikompetenssi, on myös tarkasteltava tämän toimivallan ulottuvuutta. Lisäksi on pohdittava sitä, voiko normikompetenssi perustua valvontaelimen toiminnan *yleiseen luonteeseen* vai edellytetäänkö erityistä, lainsäädäntöön perustuvaa *valtuutusta.*

Hallitusmuodon 2 ja 28 §:n mukaan normin, joka oikeuttaa hallintoviranomaisen yleisesti antamaan säännöksiä, tulee sisältyä perustuslakiin tai muuhun kvalifioidussa järjestyksessä annettuun säädökseen. Valtuutus lain täytäntöönpano- ja soveltamisohjeiden antamiseen voitaneen hallintoviranomaiselle luoda muussakin kuin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Edellä toimivaltaa ja sen luomista koskevissa luvuissa (3 § ja 4 §) todettiin, ettei hallinto-orgaanilla voi olla pelkästään tehtäväpiiriin perustuvaa toimivaltaa, vaan kompetenssin on perustuttava tunnistettavissa olevaan *oikeusohjeeseen.* Edellä esitetty koskee myös valvontaelimen normikompetenssia.

Oikeussääntöjen antamiseen valtuuttava normi voi olla laadultaan yleinen tai koskea ainoastaan määrättyjä tilanteita.[24] Yleisen normin

---

[24] *Sipponen* s. 415—417. Sipponen toteaa, että valtioneuvoston päätös on asetusta alempiasteinen normi. Uotilan mukaan VNRatkL 2.1 §:ssä tarkoitetaan oikeussääntöjen antamista. Ks. *Uotila* s. 116. Valtuutuksen tulee Sipposen mukaan, tosin säänneltävän oikeushyvän laadusta riippuen, perustua eduskuntalakiin. Erityisesti Mäenpää pyrkii tekemään selvän eron varsinaisten oikeussääntöjen ja hallintosäädöksiin sisältyvien oikeussääntöjen kesken. Mäenpään mukaan »välittömästi lakiin liittyvät täytäntöönpanosäännökset, joihin asiallisesti rinnastuvat myös soveltamis- ja toimeenpanosäännökset, on siis annettava periaatteessa

perusteella orgaani voi antaa oikeusohjeita kaikkien sen toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Kompetenssinormissa voidaan myös määrätä, että annettavat oikeusohjeet saavat koskea vain orgaanin tiettyjä toimintoja. Valvontaelinten normikompetenssin laajuuden selvittämiseksi seuraavassa pohditaan sitä, *onko pankkivalvontaa harjoittavilla orgaaneilla yleinen normikompetenssi vai onko se rajoitettu koskemaan vain orgaanin toiminnan määrättyjä alueita.* Vastausta asetettuun kysymykseen haetaan tutkimalla pankkilainsäädäntöön sisältyviä oikeuslauseita.

Pankkitarkastuslain 7.1 §:n 1 kohdan mukaan PTV:n on annettava liikepankeille tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset *yleiset ohjeet.* Saman pykälän 1 momentin 4 kohdan perusteella PTV:n on annettava »valvonnassaan oleville yhteisöille niiden pyytämiä neuvoja ja ohjeita tarkastusviraston toimialaan kuuluvissa asioissa». Osuuspankkitarkastuksesta ja säästöpankkitarkastuksesta annettujen asetusten 3 §:n mukaan mainittujen alitarkastusten tehtävänä on antaa valvonnassaan oleville yhteisöille niiden hallinnon ja liiketoiminnan hoitoa koskevia neuvoja ja ohjeita. Pankkitarkastuslain 11 §:ssä edellytetään, että PTV:n valvonnassa oleva yhteisö kirjanpidossaan noudattaa viraston antamia ohjeita.

Edellä mainituista oikeuslauseista valvontaorgaanin yleinen normikompetenssi voisi perustua lähinnä PTL 7.1 §:n 1 kohtaan. Säännös on ensisijaisesti *orgaanin tehtävää osoittava toimintanormi.* Sisältyykö tähän oikeuslauseeseen myös oikeussääntöjen antamiseen valtuuttava toimivaltanormi? Mikäli esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, on tarkasteltava, varsinkin kun ilmaisua tarkastus käytetään myös osoittamaan yleensä valvontaa (vrt. pankkitarkastuslaki, pankkitarkastusvirasto), tarkoitetaanko tarkastuksen suorittamiseksi annettavilla yleisillä ohjeilla yleensä pankkivalvonnan harjoittamista varten annettavia *normeja* vai pelkästään pankin tarkastamista helpottavia *ohjeita.*

Kysymys valvontaelinten normikompetenssista on ilmennyt myös valvontakäytännössä. Syyskuussa 1972 PTV lähetti liikepankeille tilintar-

---

asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä.» *Mäenpää* s. 219. Mäenpään lähes perusteluitta esittämä kanta, jota ei myöskään lainsäädäntökäytännössä noudatettane, lähtee ilmeisesti siitä oikeuspoliittisesta näkökulmasta, että normikompetenssin saajan tulisi aina olla ns. demokraattisen kontrollin alainen.

Kirjoittaja ei Anderssonin tavoin olisi valmis yleisellä tasolla tekemään jyrkkää eroa toisaalta lakeihin ja asetuksiin toisaalta hallintosäädöksiin sisältyvien oikeusohjeitten kesken. Ks. *Andersson* s. 107.

kastajia ja tilintarkastusta koskevan yleiskirjeen.[25] Yleiskirje sisälsi muun muassa seuraavan tulkinnan tuolloin voimassa olleen liikepankkilain 16 §:n (muutettu 21. 12. 1979/966) säännöksistä: »Pankkitarkastusvirasto katsoo, ettei vastaisuudessa ole mahdollista valita pankin tilintarkastajaksi henkilöä, joka tilintarkastuskautena tai sitä lähinnä edeltäneenä taikka seuraavana tilikautena on ollut pankin valvojana tai hallintoneuvoston valitsemana tarkastajana.»[26] Eräiden liikepankkien ja PTV:n eriävät käsitykset viraston normikompetenssista ja yleiskirjeessä omaksutun tulkinnan oikeellisuudesta saatettiin KHO:n ratkaistavaksi. Kysymyksessä olevat liikepankit esittivät PTV:lle, että eräät pankkien tilintarkastajat yleiskirjeestä huolimatta edelleen saisivat samanaikaisesti toimia myös asianomaisten pankkien sivukonttorin valvojina.

Pankkitarkastusvirasto hylkäsi yleiskirjeessä omaksumansa tulkintalinjan mukaisesti hakemukset. Liikepankit valittivat PTV:n kielteisestä vahvistuspäätöksestä KHO:een. Pohjoismaiden Yhdyspankki Oy:n valituksessa todettiin, *ettei* PTV:lle pankkitarkastuslaissa ole *yleisesti annettu oikeutta* antaa pankkien noudatettavaksi yleisohjeita. Yhdyspankin taholta esitettiin, että yleisohjeet on rajoitettava vain »tarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisiin yleisiin ohjeisiin» ja sellaisiin viraston toimialaan kuuluviin neuvoihin ja ohjeisiin, joita pankit ovat pyytäneet.[27] Pankin valituskirjassaan esittämän käsityksen mukaan edellä tarkoitetuista ohjeista ei tapauksessa voinut olla kysymys. Vaikka PTV:lla olisikin yleinen normikompetenssi, se ei toimivaltaansa ylittämättä voisi antaa sellaisia yleisohjeita, jotka ovat ristiriidassa voimassa olevan lain kanssa. Valittajataho katsoi myös, että PTV olisi antaessaan tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevan yleiskirjeen tulkinnut lakia virheellisesti. Valituskirjassa pyydettiin kumoamaan PTV:n päätös ja *vahvistamaan,* etteivät päätöksessä mainitut henkilöt olleet esteellisiä toimimaan yhtäaikaisesti sekä pankin tilintarkastajina että sen sivukonttorin valvojina.

Valituksen johdosta antamassaan päätöksessä (12. 6. 1973 taltio 2569) KHO katsoi, *ettei* PTV:n *negatiivinen vahvistuspäätös* ole *oikeudellisesti sitova* eikä siten muutoksenhakukelpoinen.[28] Tässä yhdytään *Kyläkal-*

---

25 Yleiskirje n:o 4/L/K/72.

26 Ed. av. m. lähde.

27 Ks. tapauksen asiakirjat. KHO:n arkisto, diaarionumero 4682/49/72.

28 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todettiin seuraavaa: »Pankkitarkastusvirastolla on pankkitarkastuslain 10 §:n mukaan oikeus kieltää valvonnassaan olevan yhteisön päätöksen toimeenpano, jos se on ristiriidassa lain,

lion esittämään tulkintaan KHO:n edellä tarkoitetusta ratkaisusta: ollakseen oikeudellisesti velvoittava PTV:n on päätöksessään *nimenomaisesti kiellettävä* pankin tekemän päätöksen täytäntöönpano tai vaadittava pankin tekemää päätöstä oikaistavaksi.[29] Pankkitarkastusviraston päätöksessään lausuma sanktioton *käsitys* ei sellaisenaan velvoita pankkia. Korkein hallinto-oikeus, huolimatta siitä, että PTV negatiivisten vahvistuspäätöstensä tueksi oli viitannut tilintarkastusta koskevaan yleisohjeeseensa (N:o 4/L/K/72), ei prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi ottanut kantaa PTV:n normikompetenssin ulottuvuuteen.

Pankkitarkastusviraston liikepankeille antamassa yleisohjeessa oli muun ohella kysymys pankin tilintarkastajan kelpoisuuden tarkentamisesta, ja siten pankin sisäisen valvonnan tehokkuuteen vaikuttavasta tekijästä. Tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevan yleisohjeen antamisen tarkoituksena lienee ollut pyrkimys tehostaa liikepankkien sisäistä valvontaa. Mikäli PTV:lla katsotaan olevan *yleinen kompetenssi* valvonnan harjoittamista koskevien hallintosäädösten antamiseen, voitaisiin ajatella, että PTV:n toimivaltaan kuuluisi myös edellä mainitun, tilintarkastajien esteellisyyttä koskevan yleisohjeen antaminen.

Viime aikoina oikeustieteessämme *ohjeen* oikeudelliseen sitovuuteen ovat ottaneet kantaa mm. *Holopainen* ja *Mäenpää*. Kummankin tarkastelema oikeudellinen ongelma on koskenut TSHL (laki työsuojeluhallinnosta 24. 7. 1972/574) 3 §:n 4 kohdan tulkintaa, ja erityisesti sitä, tarkoi-

---

yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen kanssa, taikka, mikäli tällainen päätös on pantu täytäntöön, velvoittaa yhteisö ryhtymään toimenpiteisiin oikaisun aikaansaamiseksi. Valituksenalainen päätös ei ole sanotussa lainkohdassa tarkoitettu päätös eikä sillä siten ole voitu oikeudellisesti sitovasti ratkaista puheena olevaa esteellisyyskysymystä. Sen vuoksi ja kun pankkitarkastusviraston valituksenalainen päätös näin ollen ei sisällä sellaista ratkaisua, johon voidaan, ottaen huomioon muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 3 §:n 1 momentin säännökset, hakea muutosta, korkein hallinto-oikeus poistaen pankkitarkastusviraston päätökseen liitetyn valitusosoituksen, jättää valituksen tutkimatta.» Päätöksen tekemiseen ottivat osaa presidentti Nuorvala sekä hallintoneuvokset Rankama, Salo, Nyman, Jäntti, Jatkola ja Holopainen. Samoin KHO 12. 6. 1973 taltiot 2567, 2568 ja 2570.

29 *Kyläkallio*, Tilintarkastajien esteellisyydestä liike-, säästö- ja osuuspankeissa, DL 1974 s. 379. Ks. tilintarkastajan esteellisyydestä myös *Kallio*, Tilintarkastajan työsuhdejäävistä, DL 1972 s. 399—414.

tetaanko ohjeella edellä mainitussa lainkohdassa oikeudellisesti sitovaa normia [30] vai ohjeellista suositusta.[31]

Holopaisen mukaan ohje -sanalle ei yleensä voida antaa norminluonteista merkitystä. Kanta omaksutaan tässä sillä varauksella, että ilmaisua on tulkittava osana kokonaisuutta, johon se sisältyy. Joissakin tapauksissa ilmaisuja *ohje* ja *määräys* käytetään toistensa vastakohtina siten, että ohjeella tarkoitetaan viranomaisen ehdottamaa toimintamallia, jota edellytetään noudatettavaksi, mutta johon oikeudellisin välinein ei voida pakottaa, kun taas määräyksellä ymmärretään oikeudellisesti sitovan käyttäytymismallin asettamista. Normipäätöksen sisältävää yleistä määräystä nimitetään tässä hallintosäädökseksi.

Pankkitarkastuslain 9.1 §:n mukaan PTV:n edustajalla on oikeus saada tarkastettavakseen valvonnassaan olevan yhteisön toimipaikoissa pöytäkirjat, kirjanpito, kassa- ja muut asiakirjat. Pankin tarkastamiseen liittyen PTV:n on PTL 7.1 §:n 1 kohdan mukaan annettava liike- ja kiinnitysluottopankeille, hypoteekkiyhdistyksille sekä luotto-osakeyhtiöille tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset *yleiset ohjeet.*

Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi pankkitarkastuslaiksi (HE 53/vp 1969) todetaan yleisohjeitten osalta seuraavaa: »Pankkitarkastusviraston antamat yleiset ohjeet on kuitenkin rajoitettu koskemaan vain tarkastuksen suorittamisen edellyttämiä ohjeita.»[32] Kuten edellä pankkivalvonnan kehittymistä koskevassa jaksossa (2 §) todettiin, on ohjeiden antamisoikeus alkujaan käsittänyt *ainoastaan neuvontavelvollisuuden.* Sekin oli rajoittunut pankkien toimihenkilöiden haluamiin, PTV:n tehtäväpiiriä koskeviin neuvoihin.[33]

Sittemmin PTV sai lisäksi oikeuden antaa yleisiä ohjeita ja määräyksiä luottolaitosten hoidosta ja kirjanpidosta (VNp 14. 9. 1933/254). Voimassa olevassa pankkitarkastuslaissa ohjeiden antaminen jälleen supistettiin koskemaan vain tarkastuksen suorittamiseksi tarpeellisia ohjeita eikä PTL 1 §:ään sisällytetty aikaisempaa lausumaa oikeudesta määräysten antamiseen.

---

30 *Mäenpää* s. 232.

31 *Holopainen* 1975 s. 7.

32 HE 53/vp 1969 s. 41.

33 VNp 28. 1. 1922/27, 1 §.

Pankkitarkastusvirasto on PTL 7.1 §:n 1 kohdan mukaan velvollinen antamaan yleisiä ohjeita yksityisistä talletuspankeista *vain liikepankeille.* Säännös ei sitävastoin sisällä osuuspankkeihin ja säästöpankkeihin kohdistuvaa ohjeittenantovelvollisuutta. Tämä lienee selitettävissä siten, että, vaikka PTV valvoo kaikkia yksityisiä talletuspankkeja, sen henkilökunnan toimesta ensisijaisesti *tarkastetaan* vain liikepankkeja. Osuuspankkien ja säästöpankkien tarkastaminen kuuluu pääasiassa asianomaisille alitarkastuksille. Tarkastusvastuun ensisijaisuudesta lähtien lienee katsottava tarkoitetun, että OPT ja SPT antavat pankin tarkastamista koskevat yleiset ohjeet niiden valvonnan alaisille pankeille. Tähän OPL 65.1 §:ään ja SPL 76.1 §:ään sisältyvät normit mainitut alitarkastukset myös oikeuttaa. Liikepankille on muussa lainkohdassa asetettu velvollisuus alistua tarkastuksiin. Näin ollen PTL 7.1 §:n 1 kohdan rationa lienee oikeuttaa PTV antamaan liikepankin tarkastamista valmistavia ja *helpottavia* yleisiä ohjeita.

Koska pankin tarkastamiseksi annettavat yleiset ohjeet eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, ei niissä tulisi ilmoittaa *voimaantuloajankohtaa.* Samasta syystä ohjeissa ei saateta oikeudellista sitovuutta omaavalla tavalla määrätä, että jokin viranomainen voi myöntää niistä *poikkeuksia,* koska ohjeista poikkeaminen lienee mahdollista ilman eri päätöstäkin.[34]

Edellä tarkoitettuja yleisiä ohjeita ei myöskään voida asettaa rangaistukseen tuomitsemisen tai pakkokeinojen käyttämisen perusteeksi.[35] Ottaen huomioon HM 28 §:n säännökset ohjeilla ei tietenkään voida muuttaa eduskuntalakia. Näin ollen pankin tarkastamista koskevilla yleisohjeilla *ei* esimerkiksi *voida laajentaa tarkastuksen kohdetta* siitä, miksi se laissa on säädetty.

Edellä esitetyn perusteella tässä päädytään siihen, ettei PTV:lla eikä alitarkastuksilla ole *yleistä kompetenssia valvontanormien antamiseen,* vaan niiden mahdollisen normienanto-oikeuden tulee kussakin tapauksessa perustua erityissäännökseen, joka myös osoittaa valtuuden laajuuden. Mikäli PTV:lle olisi tahdottu uskoa yleinen valtuus valvontasäännösten antamiseen, kompetenssin sisältävä laki olisi tullut säätää käyttäen perustuslainsäädäntöjärjestystä. Näin ei kuitenkaan ole menetelty.

---

34 Ks. *Holopainen* 1975, s. 8.

35 Ed. av. m. lähde s. 8.

6.1.3. Valvontaorgaanien oikeudesta antaa pankeille kirjanpitonormeja

Pankkitarkastusviraston valvonnassa olevan yhteisön on PTL 11.1 §:n (10. 8. 1973/656) mukaan kirjanpidossaan *noudatettava* viraston antamia *ohjeita*. Säännökseen ei sisälly yksiselitteistä mainintaa tarkastusviraston normikompetenssista, minkä vuoksi jäljempänä on pohdittava, sisältääkö se kontrolliorgaanille uskotun *valtuuden oikeussääntöjen antamiseen*. Osuuspankkilain 65.1 §:n ja säästöpankkilain 76.1 §:n nojalla OPT:lla ja SPT:lla on soveltuvin osin samat oikeudet kuin pankkitarkastusvirastolla. Mikäli päädyttäisiin siihen, että PTV saisi antaa kirjanpitonormeja, on kysyttävä, onko myös OPT:lla ja SPT:lla vastaava toimivalta.

Oikeus- ja tapasääntöjen olennaisin ero sisältyy niiden velvoittavuuteen. Puuttumatta tässä tavanomaisoikeudellisten normien syntymiseen voidaan todeta, että vain oikeussääntöjen noudattamiseen voidaan oikeudellisin tehostein *pakottaa*. Kirjanpito-ohjeiden oikeudelliseen merkitykseen liittyy kysymys siitä, voiko kontrolliorgaani *käyttää sanktioita* siinä tapauksessa, että sen antamia ohjeita ei noudateta. Oman tarkastelukohteensa muodostaa PTV:n antamien kirjanpito-ohjeiden suhde kirjanpitolain (10. 8. 1973/655) ja -asetuksen (19. 10. 1973/783) säännöksiin.

Jotta valvontaelinten toimivallan tarkastelu ei jäisi kovin abstraktiseksi, jäljempänä tarkastellaan myös PTV:n antamien kirjanpito-ohjeitten oikeudellista relevanssia ja alitarkastusten valvontahenkilöstön velvollisuutta kontrolloida PTV:n antamien kirjanpito-ohjeiden noudattamista. Viimeksi mainittu kysymys näyttää johtavan alitarkastusten valvontahenkilöstön oikeudellisen aseman selvittelyyn.

Pankin kirjanpidon perusteista säädetään kirjanpitolaissa ja -asetuksessa. Lienee kuitenkin ymmärrettävää, ettei kirjanpitolaki välttämättä sovellu erityisen hyvin sellaisille elinkeinotoiminnan alueille, joilla *liiketoiminnan laatu* tai *tarve* sen *valvontaan* asettaa yrityksen toimintaa koskevan tiedon tuottamiselle erityisiä vaatimuksia. Kirjanpitolain 39 §:ään sisältyy tästä seuraava säännös:

> »Tämän lain säännösten estämättä kirjanpitovelvollisuudesta ja kirjanpidosta sekä tilinpäätöksen julkistamisesta on voimassa, mitä niistä on erikseen muualla laissa säädetty tai mitä asianomainen viranomainen muun lain nojalla on määrännyt.»

Kirjanpitolain 39 §:ään liittyy olennaisesti PTL 11.1 §, joka annettiin vuonna 1973 kirjanpitolain säätämisen yhteydessä. Viimeksi mainitun oikeuslauseen kielellinen ilmaisu on varsin niukka:

> »Pankkitarkastusviraston valvonnassa olevan yhteisön on kirjanpidossaan noudatettava pankkitarkastusviraston antamia ohjeita.»

Tutkittaessa edellä esitettyjä oikeuslauseita voidaan hahmottaa lähinnä kolme erilaista tutkintavaihtoehtoa. Ensimmäisen (a) mukaan PTV olisi KL 39 §:n ja PTL 11.1 §:n nojalla oikeutettu antamaan kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä *korvaavia* ja *muuttavia* normeja, joita pankin tulisi edellä mainittuihin säädöksiin sisältyvien oikeusohjeitten *sijasta* noudattaa. Tätä tulkintalinjaa heijastelivat PTV:n kannanotot annettaessa ensimmäisiä kirjanpito-ohjeita pankeille.[36] Jo näiden mukaan kirjanpitolakia olisi tullut noudattaa ohjeissa esitetyin poikkeuksin. Poikkeukset vuonna 1973 annetuissa ohjeissa esitettiin siten, että kyseinen kirjanpitolain tai -asetuksen pykälä kirjoitettiin kokonaan *muutettuun* muotoonsa tai annettiin sitä *täydentävät* ohjeet.[37]

Toisen tulkintavaihtoehdon (b) muodostaa käsitys, jonka mukaan PTV:n antamat kirjanpito-ohjeet on katsottava kirjanpitolain ja -asetuksen *täytäntöönpano-* ja *soveltamisohjeiksi,* jotka omalla tasollaan sitovat pankkia. Kolmannen vaihtoehdon (c) perusteena olisi pääasiassa PTL 11.1 §:n kielellinen sisältö. Tällöin tulkinta nojautuisi ohjeilmaisun merkitykseen siten, että ohjeet katsottaisiin viranomaisen antamiksi suosituksenluontoisiksi toivomuksiksi. Lähtökohtaisesti niitä olisi noudatettava, mutta laiminlyöntitapauksessa oikeudellisten välineitten puuttumisen vuoksi niitä ei voisi saattaa tehokkaiksi. Mahdollisuus *sanktioitten* käyttämiseen kytkeytyy siten kysymykseen kirjanpito-ohjeitten oikeudellisesta velvoittavuudesta.

Tarkasteltaessa edellä ensimmäisenä mainittua tulkintavaihtoehtoa (a) on kiinnitettävä huomiota PTV:n antamien kirjanpito-ohjeitten ja kirjanpitolain ja -asetuksen säännösten *soveltamisprioriteettiin.* Merkitseekö kirjanpitolain 39 §:n ilmaus kirjanpito-ohjeitten voimassaolosta kirjanpitolain säännösten estämättä sekä ohjeitten norminluonteisuutta

---

36 Ks. PTV:n 8. 11. 1973 yksityisille talletuspankeille antamat kirjanpito-ohjeet 4/L/K/73, 4/O/K/73 ja 5/S/K/73.

37 Ks. ed. av. m. asiakirjat.

että niiden ensisijaisuutta kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiin nähden?

Primaaristi PTL 11.1 § käsittää pankeille asetetun velvollisuuden *noudattaa* kirjanpito-ohjeita. Onko säännöstä tulkittava siten, että PTV:lla *on kompetenssi* antaa kirjanpito-ohjeita juuri edellä mainitun lainkohdan perusteella. Kysymykseen on vastattava myöntävästi. Pankkitarkastuslain 11.1 § sisältää *normin*, joka valtuuttaa PTV:n antamaan pankin kirjanpitoa koskevia ohjeita. Omaksuttua kantaa tukee hallitukseen esitykseen kirjanpitolaiksi (HE 120/Vp 1972) sisältynyt seuraava lausuma:

> »Hallitus ehdottaa, että 29 päivänä elokuuta 1969 annettuun pankkitarkastuslakiin (548/69) otetaan säännös, jonka nojalla pankkitarkastusvirasto *voi antaa* pankkitarkastuslain 1 §:ssä tarkoitetulle kirjanpitovelvolliselle kirjanpidossa noudatettavia ohjeita» (kurs. kirjoittajan).[38]

Voiko PTV kirjanpito-ohjeilla *muuttaa* kirjanpitolain säännöksiä siten, että ohjeissa asetetaan tiukempia ja yksityiskohtaisempia vaatimuksia pankin kirjanpidolle kuin kirjanpitolaissa? *Sipposen* mukaan lakien lainvoimasta seuraa, että VJ 66 sekä 68, 69.1 ja 70 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä on noudatettava muutettaessa, selitettäessä tai kumottaessa muuta lakia kuin perustuslakia tai tehtäessä siitä poikkeuksia.[39] *Yleinen valtuus* antaa eduskuntalain normeista poikkeavia oikeusohjeita lienee säädettävä käyttäen perustuslainsäädäntöjärjestystä.

Hallituksen esitykseen kirjanpitolaiksi (HE 120/vp 1972) sisältyy seuraava PTV:n ohjeittenanto-oikeutta valaiseva perustelulausuma:

> »Ehdotus sisältää kirjanpitoa yleensä koskevat säännökset. Yhteisölainsäädännössä ja erityisiä toimialoja koskevassa lainsäädännössä olevat kirjanpitovelvollisuutta ja kirjanpitoa sekä tilinpäätöksen julkistamista koskevat säännökset ja *niiden perusteella* annettavat viranomaisten määräykset ovat lakiehdotuksen 39 §:n mukaan voimassa kirjanpitolain säännösten estämättä.» (kurs. kirjoittajan).[40]

---

38 HE 120/Vp 1972 s. 14.

39 *Sipponen* s. 388 ja 389.

40 HE 120/Vp 1972 s. 14.

Hallituksen esityksen perusteluista *ilmenee tarve olosuhteitten* mahdollisesti *edellyttämään väljyyteen* kirjanpitolain soveltamisessa. Kirjanpitolain 39 §:n tarkoituksena näyttäisi olevan mahdollistaa yhteisöja erityisiä toimialoja koskevissa laeissa sekä niiden perusteella annettavissa määräyksissä kirjanpidosta säännöstäminen kirjanpitolain estämättä. Toimialan laadusta ja liiketoiminnan valvontatarpeesta johtuen erityisiä toimialoja ja niiden kontrollia koskevassa lainsäädännössä voidaan antaa oikeusohjeita, jotka saattavat olla voimassa kirjanpitolain säännösten estämättä.

Kirjanpitolain 39 §:ssä voitaisiin ajatella edellytetyn, että poikkeaminen kirjanpitolain säännöksistä on mahdollista vain erityislain säännösten perusteella. Näin ollen kirjanpitolaki olisi katsottava yleiseksi laiksi, jonka erityislaki syrjäyttää. Tämän ajatusmallin mukaan erityislaeissa olisi säädettävä puitteet, joiden sisällä ja rajoissa viranomainen voi antaa kirjanpitoa koskevia määräyksiä.[41]

Tulkintavaihtoehtoon (a), jonka mukaan PTV:n ohjeilla voitaisiin *muuttaa* kirjanpitolain säännöksiä, lienee suhtauduttava tietyin epäilyksin. Hallitusmuodon 28 §:n mukaan ei asetusta alemmanasteisempaankaan säädökseen saa ottaa oikeusohjetta, joka sisältäisi lain muutoksen. Lailla HM 28 §:ssä tarkoitetaan tietenkin eduskuntalakia. Ilman yleistä, perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädettyä valtuutta kirjanpitolakia ei voitane muuttaa kontrolliorgaanin antamin kirjanpito-ohjein. Pankkitarkastuslain 11.1 § on käsitelty yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Miten puolestaan tulisi suhtautua tulkintavaihtoehtoon (c), jonka mukaan PTV:n kirjanpito-ohjeet olisi katsottava ainoastaan suosituksiksi? Ohjeita, joita *on noudatettava,* ei liene tarkoitettu suosituksiksi, vaan niille voitaneen otaksua tarkoitetun antaa oikeudellisesti velvoittava merkitys. Edellä esitetystä ei tietenkään seuraisi, että ohjeilla voitaisiin muuttaa kirjanpitolakia. Näin ollen PTV:n antamilla ohjeilla voitaisiin otaksua tarkoitetun *selittää* ja *täydentää* (tulkintavaihtoehto b) kirjanpitolakia ja -asetusta pankkilainsäädännöstä pankkien kirjanpidolle aiheutuvien erityisvaatimusten mukaisesti. Muun ohella tällaisia vaati-

41 Kirjanpitolain 39 ja pankkitarkastuslain 11.1 §:n tulkinnassa ei johtoa myöskään ole löydettävissä kirjanpitolain eduskunnassa syntyneistä valmisteluasiakirjoista. Lakivaliokunnan mietinnössä ei puututtu kumpaankaan tarkastelun kohteena olevaan lainkohtaan. Ks. lakivaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksen johdosta kirjanpitolainsäädännön uudistamiseksi, vp 1973 s. 7.

muksia näyttäisi asettavan *tarve saada* pankin liiketoiminnasta riittävän *yksityiskohtaisia tietoja* pankin maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden valvomiseksi. *Pankkitarkastusviraston antamien kirjanpito-ohjeiden* oikeudellisesta merkityksestä lienee lausuttavissa perusteltuja käsityksiä vasta eriteltäessä annettuihin ohjeisiin sisältyviä yksittäisiä määräyksiä.[42]

Pankkitarkastusviraston kirjanpito-ohjeet ovat vuodelta 1975 (5/L/K/75, 6/O/K/75 ja 6/S/K/75),[43] joita on osittain muutettu ja täydennetty vuosina 1976 (7/L/K/76, 6/O/K/76 ja 6/S/K/76),[44] 1977 (2/L/K/77, 2/O/K/77 ja 2/S/K/77)[45] sekä 1979 (4/L/K/79, 4/O/K/79 ja 4/S/K/79).[46] Itse ohjeissa todetaan niiden määräysten ja kirjanpitolain säännösten välisestä suhteesta seuraavaa:

> »Kirjanpitolakia on noudatettava seuraavin jäljempänä esitetyin poikkeuksin. *Poikkeuksia koskevat ohjeet esitetään siten, että kyseinen kirjanpitolain pykälä kirjoitetaan kokonaan muutettuun muotoon tai annetaan sitä täydentävät ohjeet.*»[47]

Teknisesti ohjeet on laadittu siten, että ne yhdessä kirjanpitolain ja -asetuksen kanssa muodostavat yhtenäisen säännöstön, jota pankin kirjanpidossaan tulisi noudattaa. Jos kirjanpitolakiin tai -asetukseen sisältyvää normia on edellytetty noudatettavaksi sellaisenaan, ohjeessa ei lausuta normista mitään. Mikäli normia on noudatettava osittain tai kokonaan muutettuna taikka täydennettynä, koko »säännös» on kirjoi-

---

[42] *Ruotsin* pankkilain 151 §:ssä säädetään seuraavasti oikeudesta antaa *pankin kirjanpitoa koskevia määräyksiä:* »Där tillsynsmyndigheten så finner erforderligt, må myndigheten meddela närmare föreskrifter om sättet för förande av bankaktiebolags räkenskaper, om förvaring och inventering av värdehandlingar samt om brottsförebyggande åtgärder».

Norjassa pankkien ja muitten luottolaitosten julkisesta valvonnasta annetun lain (Lov om offentlig tillsyn med banker og andre kredittinstitusjoner) 4 §:n mukaan »Inspeksjonen kan pålegge de institusjoner son den har tilsyn med: 1. å inrette bokföring, årsoppgjör, delårsrapport og revisjon efter de regler som inspeksjonen fastsetter.»

Tanskan vuonna 1974 annetun pankki- ja säästöpankkilain (Lov om banker og sparekasser) säännöksiin sisältyvät määräykset myös rahalaitoksen kirjanpitovelvollisuudesta (erityisesti 29 § ja 30 §). Tosin lain 30 §:n mukaan valvontaelin voi antaa määräyksiä velvollisuudesta laatia *konsernitilinpäätös.*

[43] PTV 15. 10. 1975, Kirjanpitoa koskevat ohjeet.

[44] PTV 27. 10. 1976, Kirjanpitoaineisto ja sen säilyttäminen.

[45] PTV 26. 1. 1977, Kirjanpito-ohjeiden muuttaminen.

[46] PTV 26. 9. 1979, Kirjanpito-ohjeiden muuttaminen.

[47] 5/L/K/75, 6/O/K/75 ja 6/S/K/75.

tettu muutetussa muodossaan yleisohjeeseen. On myös mahdollista, ettei kirjanpitolakiin tai -asetukseen sisältyvä säännös lainkaan sovellu pankkitoimintaan. Tällöin PTV:n ohjeisiin on otettu maininta siitä, etteivät ohjeissa yksilöidyt säännökset koske pankkeja.

Ohjeiden laadintatapa näyttäisi viittaavan mahdollisuuteen niillä *sekä muuttaa että täydentää* kirjanpitolakia ja -asetusta. Yleensä ohjeeseen sisältyvään muutettuun »säännökseen» sisältyy aineksia sekä asianomaisesta kirjanpitolain pykälästä että PTV:n siihen liittämistä määräyksistä, jotka saattavat korvata tai täydentää kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä. Ohjeita ei paineta eikä julkaista Suomen asetuskokoelmassa.

Usein ohjeisiin sisältyvillä määräyksillä on *täydennetty* kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä. Yleensä täydennys on ohjeisiin jouduttu ottamaan *pankkilainsäädäntöön* sisältyvien säännösten vuoksi. Niinpä pankin on LPL 44 §:n, OPL 48 §:n ja SPL 56 §:n mukaan kuukausittain annettava *kontrolliorgaanille ilmoitus* pankin tilasta edellisen kuukauden lopussa, tiedot sovelletuista otto- ja antolainauskoroista ja muista ehdoista sekä yhteenveto *takaus- ja muista vastuusitoumuksista,* joihin pankki on mennyt toisen puolesta. Kirjanpitolain 7 §:ssä ei edellytetä takaussitoumuksen antamisen välitöntä kirjaamista, mikäli siitä ei aiheudu maksutapahtumia.

Pankkitarkastusviraston antamissa ohjeissa (7 §) on kuitenkin todettu edellä mainittujen vastuusitoumusten kirjaamisesta seuraavaa: »Pankin antamat takaukset ja muut vastuut on kirjattava siten, että takaukset ja muut vastuut sekä niiden muutokset voidaan *jatkuvasti selvittää*»[48] (kurs. kirjoittajan). Kun velvollisuus takausten ja muitten vastuusitoumusten kirjanpitolaissa edellytettyä tehokkaampaan kirjaamiseen osaltaan näyttäisi johtuvan pankin ilmoitusvelvollisuutta koskevista säännöksistä, lienee edellä tarkoitetun määräyksen antamisen katsottava kuuluvan PTV:lle asetetun kompetenssin piiriin.

Pankkitarkastusviraston ohjeilla (5/L/K/75, 6/O/K/75 ja 6/S/K/75) on täydennetty myös kirjanpitoasetusta, jonka 11 §:ään on *lisätty* seuraava tässä esimerkkinä mainittava määräys:

> »Koneellisen kirjanpidon menetelmät ja suorittaminen on suojattava ja varmistettava niin, että ulkopuolinen ei voi saada tietoja pankin asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta tahi liike- tai ammattisalaisuudesta.»

48 5/L/K/75, 6/O/K/75 ja 6/S/K/75.

Vaikka kyseisen määräyksen antamisen ei katsottaisi kuuluvan PTL 11 §:n tuottamaan kompetenssiin, lienee määräystä noudatettava jo siksikin, että se sisältynee pankkisalaisuutta koskeviin LPL 43 §:n, OPL 47 §:n ja SPL 55 §:n säännöksiin. Kun *kirjanpitosäännösten täydentäminen* sisältynee PTL 11.1 §:n käsittämään toimivaltaan, edellä esitetty määräys näyttää tulleen annetuksi PTV:n toimivaltaa ylittämättä.

Pankkitarkastusviraston antamiin ohjeisiin sisältyvien määräysten soveltaminen saattaa muodostua edellä esitettyjä esimerkkitilanteita ongelmallisemmaksi, mikäli PTV ohjeissaan edellyttäisi pankin kirjanpidolta sellaista, johon *ei saataisi välitöntä tukea* kirjanpito- tai pankkilainsäädännöstä. Kirjanpitolain 18 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa voidaan pankin käyttöomaisuuteen kuuluvan hyödykkeen kirjanpitoarvoa korottaa. Antamissaan ohjeissa PTV on muotoillut kirjanpitolain 18 §:ää vastaavan määräyksen siten, että määrätyn *omaisuuden kirjanpitoarvon korottaminen edellyttää* PTV:lta *ennalta haettavaa hyväksymistä*. Asianomainen määräys sisältää seuraavaa:

> »Jos käyttö- tai sijoitusomaisuuteen kuuluvan maa- tai vesialueen, rakennuksen, arvopaperin tahi muun niihin verrattavan hyödykkeen todennäköinen luovutushinta on tilinpäätöspäivänä pysyvästi hankintamenoa olennaisesti suurempi, voidaan taseeseen merkitä poistamattoman hankintamenon lisäksi enintään todennäköisen luovutushinnan ja poistamattoman hankintamenon erotuksen suuruinen arvonkorotus. *Arvonkorotukseen on ennalta haettava pankkitarkastusviraston hyväksyminen.* Arvonkorotusta vastaava määrä on merkittävä oman pääoman ryhmässä olevaan arvonkorotusrahastoon»[49] (kurs. kirjoittajan).

Kirjanpitolain 18 §:ssä ei edellytetä omaisuuden arvonkorotukseen valtion *viranomaisen lupaa.* Voiko PTV *pankkia velvoittavasti* antaa määräyksen, jonka mukaan pankin käyttö- tai sijoitusomaisuuden kirjanpitoarvoa saadaan korottaa vain PTV:n kussakin tapauksessa erikseen myöntämän luvan perusteella? Ilmeisesti edellä esitetyn määräyksen peruste liittyy pyrkimykseen tehostaa pankin valvontaa. Viraston antaman ohjeen tarkoituksena on ehkäistä pankin omaisuuden arvon korottaminen siten, että korotuksen jälkeen kirjanpito antaisi pankin taloudellisesta tilasta todellista paremman kuvan.

---

49 5/L/K/75, 6/O/K/75 ja 6/S/K/75.

Pankkilainsäädännöstä ei ole saatavissa tukea käsitykselle, jonka mukaan arvonkorotukselle olisi haettava PTV:n hyväksyminen. Toisaalta on ymmärrettävää, että PTV:n asiassa omaksuma kanta on omiaan helpottamaan pankin *maksuvalmiuden* ja *vakavaraisuuden valvontaa*. Mikäli katsotaan, ettei PTV:n toimivaltaan kuulu vaatia lupaa pankin omaisuuden kirjanpitoarvon korottamiseen, lienee todettava nykyisen käytännön perustuvan vapaaehtoisuuteen. Käytäntö on näet jo useamman vuoden jatkunut sellaisena, että pankit ovat hakeneet edellä tarkoitetun omaisuuden kirjanpitoarvon korottamiseen PTV:n luvan.

Voiko pitkään jatkunut menettely ja sen (ainakin näennäinen) hyväksyntä vähitellen tuottaa pankille velvollisuuden hakea lupa omaisuuden kirjanpitoarvon korottamiseen? Kysymys on itse asiassa eduskuntalain säännöksen ja tapasäännön välisestä suhteesta. Hevillä ei tapasäännöin voitane syrjäyttää kirjoitetun lain normia, joka iältään ei ole kovin vanha. Mikäli katsotaan, että hyväksynnän hakeminen perustuu toimivallan ylittäen annettuun määräykseen, ei pelkkään vapaaehtoisuuteen perustuva käytäntö voine tuottaa kirjoitetun lain normin kumoavaa velvoittavuutta. Vapaaehtoisuus luvan hakemisessa näyttää riittävän siksi, että pankit mielellään *välttävät prosessia,* jonka yhteydessä julkisuuteen saattaa tulla tietoja pankin heikohkosta vakavaraisuudesta. Tämä näet saattaisi *heikentää* yleisön pankkia kohtaan tuntemaa *luottamusta.*

Jos taas katsotaan, että vapaaehtoisen hyväksymisen vaatiminen pankin omaisuuden arvon korottamiselle on valvonnan kannalta riittävä kontrollitoimenpide, koska hyväksyntää yleisesti PTV:lta haetaan, ei oikeudellinen tilanne olennaisesti vaikeuttane pankin valvontaa niin kauan kuin menettelyä noudatetaan. Selvää kuitenkin on, että PTV:n toimivaltaa vaatia lupaa arvonkorotukselle *ei voida oikeudellisesti perustella.*

Tarkasteltaessa PTV:n antamia kirjanpito-ohjeita ei yleisesti voida todeta, että virasto ohjeet antaessaan olisi ylittänyt toimivaltansa. Erittelyn tulee kohdistua ohjeen kuhunkin määräykseen. Pankin *ei tarvitse noudattaa* toimivallan ylittäen annettua määräystä. Mikäli pankki valittaa PTV:n toimenpiteestä, joka perustuu toimivallan ylittävään määräykseen, johtaa valituksen hyväksyminen myös määräyksen velvoittamattomuuden toteamiseen. Tässä tapauksessa tuomioistuin ei kuitenkaan välttämättä lausu ohjeen *muitten määräysten* pätevyydestä mitään.

Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen oikeuksista on *soveltuvin osin* voimassa, mitä PTV:n ja sen edustajan oikeuksista on

pankkitarkastuslaissa säädetty. Voidaanko OPL 65.1 §:ää ja SPL 76.1 §:ää tulkita siten, että myös yksityisillä valvontaelimillä on oikeus antaa kirjanpito-ohjeita valvonnassaan oleville pankeille? Tarkasteltaessa PTL 11.1 §:n sanamuotoa saatetaan kysyä, miksi säännökseen ei kirjoitettu selvästi näkyville PTV:n *oikeutta* kirjanpito-ohjeitten antamiseen. Vastaukseksi voidaan antaa vain seuraava oletus. Mikäli näin olisi menetelty, säännöstä olisi, ilman siihen sisällytettyä rajoitusta, jouduttu tulkitsemaan siten, että myös OPT:lla ja SPT:lla olisi kompetenssi ohjeitten antamiseen. Edellä mainitun rajoituksen säätäminen lienee katsottu hankalaksi tehtäväksi. Tällöin olisi myös jouduttu selvittämään, miksi yksityisille valvontaelimille ei haluta tai voida antaa samaa kompetenssia kuin PTV:lle. Lisäksi voidaan arvella säännöksen tulleen muotoilluksi yleiseltä informaatioarvoltaan epäselväksi siksi, että sen säätämistä siten helpotettaisiin. Edellä esitetty ilmiö saattaa yleisemminkin olla muuan syy toimivaltasäännösten vaikeaselkoisuuteen.

Ilmaisulla, jonka mukaan pankkien on kirjanpidossaan noudatettava pankkitarkastusviraston antamia ohjeita, lienee tarkoitettu myös sitä, ettei yksityisten valvontaelinten mahdollisesti antamia kirjanpito-ohjeita tarvitse noudattaa. Tässä tapauksessa ei siis PTV:n toimivallan liene katsottu soveltuvan yksityisille valvontaelimille. Näillä ei siten liene kompetenssia kirjanpito-ohjeitten antamiseen. Pankkivalvontajärjestelmän yhtenäisyyden ja objektiivisuuden vaatimuksiin ei välttämättä sovellu se, että PTV:n ohella OPT ja SPT antaisivat valvonnassaan oleville pankeille kirjanpito-ohjeita. Yleisemminkin voidaan pohtia, kuinka oikeusjärjestykseemme soveltuu menettely, jonka mukaan yksityinen saa antaa toisten yksityisten noudatettavaksi oikeussääntöjä, joiden noudattamista se lisäksi valvoo.[50]

Myös toisenlaista tulkintaa voitaisiin perustella. Todettaisiin PTL 11.1 §:n käsittävän PTV:lle annetun valtuuden kirjanpito-ohjeitten antamiseen, minkä vuoksi ja kun ohjeitten antaminen soveltuisi myös OPT:lle ja SPT:lle, myös näiden valvontaelinten katsottaisiin omaavan toimivallan kirjanpito-ohjeitten antamiseen. Kun tilannetta, jossa eri talletuspankkiryhmiin kuuluvien pankkien noudatettavaksi voitaisiin antaa toisistaan poikkeavia kirjanpito-ohjeita, tässä pidetään valvonnan kannalta

[50] Ks. yksityisten toimittamasta hallinnosta esimerkiksi *Tarjanne*, Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja, LM 1937 s. 507—519 ja *Fahlbeck*, Offentlig förvaltning genom enskilda, Förvaltningsrättsliga studier II s. 124—189.

varsin epätarkoituksenmukaisena, *ei* esitettyä tulkintaa *liene pidettävä hyväksyttävänä.*

Lainsäädäntöteknisesti PTL 11.1 §:ää kirjoitettaessa olisi voitu onnistua paremminkin kuin säännöksen nykyinen sanamuoto osoittaa. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt säännöksen *keskeisen sisällön* merkitsemistä itse oikeuslauseeseen eikä hallituksen esityksen perusteluihin. Nyt säännöksessä varsin puutteellisesti ilmaistaan PTV:n kompetenssi. Se, että säännös sijoitettiin pankkitarkastuslakiin eikä asianomaisiin pankkilakeihin, viittaa sen tulleen käsitellyksi PTV:lle *kompetenssin tuottavana normina.*

Sisältyykö PTL 11.1 §:n tuottamaan kompetenssiin valta liittää hallintosäädöksiin sanktioita ohjeitten rikkomisen varalta? Kansalaisille hallitusmuodon toisessa luvussa annettujen yleisten oikeuksien suojaaminen edellyttää, että sanktioitten asettamiseen valtuuttavan normin pitää pääsääntöisesti sisältyä eduskuntalakiin. Toisaalta hallitusmuodon 28 §:n mukaan hallintoviranomaisella ei, ilman erityistä valtuutta,[51] ole valtaa liittää antamiinsa hallintosäädöksiin tehosteita sillä tavoin, että ne *muuttavat eduskuntalakia.* Antamiinsa kirjanpito-ohjeisiin PTV ei toimivaltansa rajoissa saa sisällyttää uusia valvontajärjestelmään kuulumattomia sanktioita, koska tämä sisältäisi lain muutoksen. Pankkitarkastusvirasto saanee kuitenkin kirjanpito-ohjeisiinsa liittää maininnan siitä, että niiden rikkomisesta saattaa seurata pankkilainsäädännön määräämä sanktio tai sisällyttää pankkilainsäädäntöön kuuluvia sopivia oikeuslauseita sellaisenaan ohjeisiin. Viimeksi mainitussa tapaauksessa ohjetta rikottaessa ei sanktiota kuitenkaan määrätä ohjeen vaan *lain nojalla.*

Orgaanin valvontakompetenssia ei myöskään voida laajentaa sisällyttämällä ohjeisiin valvontajärjestelmään kuuluvia tehosteita, minkä vuoksi menettelyllä voinee olla vain tiedottava ja siten preventiivinen merkitys.

---

51 Sipposen mukaan HM 28 §:n nojalla annettavilla *asetuksilla ei* voitane *antaa* yleistä eikä erityistä *valtuutta* oikeussääntöjen antamiseen. Ulkomaalaisasetuksen (25. 4. 1958/187) 50 §:n mukaan valtioneuvosto voi tietyin edellytyksin antaa ulkomaalaisten maahan tulosta, oleskelusta maassa ja maasta lähdöstä ulkomaalais*asetuksen säännöksistä poikkeavia* määräyksiä. Sipponen koettaa selittää normikompetenssin antamista ja sen antamisjärjestykseen nähden liiallista ulottuvuutta sekä 50 §:n ilmeisestikin virheellistä antamisjärjestystä luokittamalla 50 §:n nojalla mahdollisesti annettavat normit hallinnollisiksi yleismääräyksiksi. Esitettyä selitystä luonnollisempi ratkaisu olisi ollut todeta, että normikompetenssin tuottava säännös on annettu virheellisessä järjestyksessä. Hallitusmuodon 92 §:n nojalla ei sitä eikä sen perusteella annettuja yleismääräyksiä saatane soveltaa. Ks. *Sipponen* s. 417.

Lakisääteisen tehosteen sisällyttämistä ohjeeseen lienee lähinnä *pidettävä ilmoituksena* siitä, mitä pankkilakien sanktioista PTV rikkomis- tai laiminlyöntitapauksissa tulisi käyttämään.

Lakisääteisistä tehosteista, joita yleensä voitaisiin ajatella sisällytettäviksi kirjanpito-ohjeisiin, tulevat lähinnä kysymykseen PTL 10 §:ssä tarkoitetun *täytäntöönpanokiellon antaminen* tai *oikaisuvaatimuksen esittäminen* [52] ja *esityksen tekeminen uhkasakon asettamiseksi.*[53] Näitä tehosteita voidaan käyttää vain sillä edellytyksellä, että *lailla* PTL 10 §:ssä ei tarkoiteta ainoastaan eduskuntalain säännöksiä vaan kaikkia asianmukaisesti annettuja oikeusohjeita. Näin PTL 10 § lienee tulkittava. Muussa tapauksessa olisi hyväksyttävä näkemys, jonka mukaan edellä mainittuja tehosteita voitaisiin käyttää rikottaessa pankin yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräystä, mutta ei silloin, kun päätös tai toimenpide on ristiriidassa asetuksen normin tai kontrolliorgaanin antaman kirjanpito-ohjeen määräyksen kanssa. Lisäksi on kuitenkin edellytettävä, että PTV on antanut ohjeeseen sisältyvän määräyksen, johon tehosteen käyttäminen perustuu, *toimivaltansa rajoissa.*

Tehosteita koskevan yksilöidyn lausuman sisällyttäminen kirjanpito-ohjeisiin ei liene tarkoituksenmukaista siksi, että se saattaa tuottaa käsityksen valvontaelimen velvollisuudesta käyttää juuri ohjeessa mainittua tehostetta. Mikäli viittaus lainkaan katsotaan tarpeelliseksi, se voitaisiin

---

[52] Täytäntöönpanokiellon antamisesta ja oikaisuvaatimuksen esittämisestä säädetään PTL 10.1 §:ssä seuraavasti: »Pankkitarkastusvirastolla on oikeus kieltää valvonnassaan olevan yhtiön yhtiökokouksen, osuuskunnan tai hypoteekkiyhdistyksen kokouksen tai isäntien sekä hallintoneuvoston, hallituksen taikka johtokunnan päätöksen toimeenpano, jos se on ristiriidassa lain tai yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen kanssa. Jos tällainen päätös on pantu täytäntöön, pankkitarkastusvirasto voi velvoittaa yhteisön ryhtymään toimenpiteisiin oikaisun aikaansaamiseksi. Sama oikeus pankkitarkastusvirastolla on, milloin havaitaan sen valvonnassa olevan yhteisön muutoin menetelleen lain tai yhteisön yhtiöjärjestyksen taikka sääntöjen vastaisesti.»

[53] Liikepankkilain 96 §:ssä, osuuspankkilain 95 §:ssä ja säästöpankkilain 119 §:ssä säädetään miten LH *voi velvoittaa* PTV:n tai asianomaisen alitarkastuksen esityksestä pankin isännän tai hallintoneuvoston jäsenen, hallituksen tai johtokunnan jäsenen taikka varajäsenen, vastuullisessa asemassa olevan toimihenkilön, tilintarkastajan, hallituksen tai hallintoneuvoston valitseman tarkastajan taikka sivukonttorin valvojan, jotka toiminnassaan eivät ole noudattaneet lakia, pankin yhtiöjärjestystä tai sääntöjä taikka pankin toimintaa valvovan viranomaisen asianmukaisesti antamia määräyksiä, *uhkasakolla täyttämään velvollisuutensa.*

jättää *varsin yleiseksi* osoittaen mahdollisuutta ohjeitten rikkomis- ja laiminlyöntitapauksissa käyttää valvontajärjestelmään sisältyviä tehosteita. Todettakoon, ettei PTV:n antamiin kirjanpito-ohjeisiin ole sisältynyt mainintaa tehosteista ja niitten käyttämisestä.

Hallitusmuodon 92 § sisältää kiellon sovelluttaa kirjanpito-ohjeisiin sisältyviä perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä. Edellä mainittu hallitusmuodon säännös koskee sellaisenaan PTV:oa ja sen valvontahenkilöstöä. Mikäli kirjanpito-ohjeisiin sisältyvä määräys on oikeudellisesti pätevä, lienee pankin sitä noudatettava ja valvontahenkilöstön noudattamista valvottava.

Alitarkastuksen (OPT ja SPT) ja siihen kuuluvan asema on ongelmallisempi. Miten alitarkastuksen toimihenkilön on meneteltävä, jos hän katsoo PTV:n antamaan kirjanpito-ohjeeseen sisältyvän määräyksen olevan ristiriidassa perustuslain tai muun lain säännöksen kanssa? Sanamuotonsa mukaan HM 92 § koskee vain *tuomaria* ja *virkamiestä*. Edellä mainitussa hallitusmuodon säännöksessä virkamies ilmaisua on voitu käyttää lähinnä kahdessa merkityksessä. Virkamiehellä on ensinnäkin saatettu tarkoittaa valtioon, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön virkasuhteessa olevaa fyysistä henkilöä. Ensinnä mainitussa tapauksessa esikysymyksenä on tietenkin selvitettävä, onko yksityisen valvontaelimen toimihenkilö *virkasuhteessa valtioon*. Toiseksi virkamiehestä HM 92 §:ssä on voitu käyttää *rikoslain* 2 luvun 12 §:ssä esitettyä merkitystä.

Rikoslain 2 luvun 12 §:ään sisältyvä rikosoikeudellinen virkamiehen määrittely on huomattavasti vastaavaa hallinto-oikeudellista laajasisältöisempi.[54] Viimeksi mainittuun säännökseen sisältyvän legaalidefinition ulottuvuuteen tässä kajotaan vain sikäli, kuin säännöksen soveltamisperiaatteet edistävät tarkastelun kohteeksi asetettavan ongelman ratkaisemista. Mikäli alitarkastuksen valvontahenkilöstöön kuuluvaa ei voitaisi pitää virkamiehenä *hallinto-oikeudessa* käytetyssä merkityksessä, lienee pohdittava, kuuluuko hän rikoslain 2 luvun 12 §:ssä määriteltyyn henkilöpiiriin.

---

[54] Rikoslain 2 luvun 12 §:ssä virkamies määritellään seuraavasti: »Virkamiehiksi sanotaan tässä laissa valtion virkamiehet, samoin ne, jotka ovat asetetut hoitamaan kaupunkien, kauppaloiden, maalaiskuntien, seurakuntien tai muiden yhteisöjen tahi esivallan vahvistamien yleisten laitosten tahi säätösten asioita, sekä virka- ja palvelusmiehet, jotka ovat sellaisten virka- tahi hallintokuntien käskynalaiset, ynnä muut, jotka ovat määrätyt tai valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan.»

Huolimatta siitä, että OPL 64.2 §:n ja SPL 75.2 §:n mukaan OPT:n ja SPT:n tarkastusjohtajien ja tarkastajien vaalit on alistettava PTV:n vahvistettaviksi, ei alitarkastuksen johtajan ja tarkastajan voida katsoa olevan virkasuhteessa valtioon. Edellä mainitun vahvistusmenettelyn tarkoituksena lienee ainoastaan *turvata valittujen kelpoisuus* tehtäviinsä. Vaalien vahvistamista ei voida rinnastaa virkaan tai toimeen määräämiseen, minkä vuoksi yksityisissä kontrolliorgaaneissa toimivaa ei voida pitää virkamiehinä hallinto-oikeudessa käytetyssä merkityksessä.

Asetettuun kysymykseen ei voitane vastata myöskään sillä perusteella, ovatko osuuspankkeja ja säästöpankkeja edustavat aatteelliset yhdistykset *yleisiä laitoksia.*[55] Oikeudellisesti merkitykselliseltä sitävastoin näyttää alitarkastusten hoitamien *tehtävien laatu.* Rikoslain 2 luvun 12 §:n viimeisen lauseen mukaan virkamiehiä ovat myös »muut, jotka ovat määrätyt tai valitut julkiseen toimeen tai julkista asiaa toimittamaan».

Onko OPT:n tai SPT:n valvontahenkilöstöön kuuluva määrätty tai valittu toimittamaan *julkista asiaa?* Pankkitarkastusvirasto hoitaa valtion organisaatioon kuuluvana viranomaisena pankkivalvonnan käsittävät *hallintotehtävät.* Laadultaan pankkikontrolli on siis hallintoa. Osuuspankkitarkastus ja säästöpankkitarkastus suorittavat suuren määrän *samoja tehtäviä* kuin pankkitarkastusvirasto, ja niillä on soveltuvin osin sama toimivalta kuin pankkitarkastusvirastolla.[56]

Valvontatehtävät OPT:lle ja SPT:lle on annettu laein, asetuksin ja PTV:n antamin johtosäännöin. Osuuspankkilain 63 §:n ja säästöpankkilain 74 §:n mukaan PTV:n tulee *ohjata* ja *valvoa* alitarkastusten toimintaa. Valvontatehtävien hoitamisesta aiheutuvan oikeusturvan tarpeen tyydyttämiseksi OPT ja SPT on liitetty valvonnan päätöksentekokoneistoon siten, että yksityinen osuuspankki tai säästöpankki voi vaatia siihen kohdistuvan yksityisen valvontaelimen päätöksen alistamista pankkitarkas-

---

[55] *Hidénin* mukaan virkamiehinä voidaan pitää eräitten laitosten palvelusmiehiä: »Yleisesti katsoisin, että aina kun voidaan perustellusti lausua jonkin *laitoksen* (kurs. tässä) tai sen jonkin osan olevan julkisoikeudellisesti järjestetty taikka laitoksen suorittavan joitakin julkisoikeudellisia tehtäviä, on lähellä olettamus, että se julkisen kontrollin tarve, joka on rikoslain virkarikossäännösten yleisrationa, ulottuu myös laitoksen ko. henkilöihin.» Ks. *Hidén,* Eduskunnan oikeusasiamies s. 94.

[56] Ks. OPTA 3 § ja SPTA 3 §.

tusvirastolle. Näin ollen alistaminen merkitsee muutoksenhakumahdollisuutta yksityisten kontrollielinten päätöksistä.[57]

Pankkitarkastuslain 17 §:ssä säädetään muun muassa PTV:n virkamiehen ja erityisen asiamiehen *salassapitovelvollisuudesta*. Myös yksityisen valvontaorgaanin toimihenkilö on OPTA 5.1 §:n ja SPTA 5.1 §:n mukaan velvollinen pitämään salassa mitä hän on työssään saanut tietää pankin, sen asiakkaan tai jonkun muun taloudellista asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta. Viimeksi mainittuihin salassapitovelvollisuutta koskeviin säännöksiin ei sisälly erityisiä rangaistusklausuuleja, mistä lienee pääteltävissä, että alitarkastuksen toimihenkilöä on pidetty rikoslain tarkoittamana virkamiehenä. Edellä esitettyä kantaa voidaan perustella myös *säädöshistoriallisin näkökohdin*. Valmisteltaessa vuoden 1969 pankkilainsäädäntökokonaisuutta todettiin eri rahalaitosryhmiin kuuluvien pankkien yhdenmukaisen kohtelun edellyttävän yhdenmukaista valvontajärjestelmää. Tavoitteeseen katsottiin voitavan päästä samankaltaistamalla alitarkastusten ja PTV:n toimintaa.[58]

Oikeustieteessämme vallitsevan käsityksen mukaan *hallitusmuodossa* on käytetty virkamieskäsitettä rikoslain 2 luvun 12 §:ssä mainitussa merkityksessä.[59] Rikoslaissa tarkoitettu virkamies lienee siten velvollinen HM 92.2 §:n nojalla noudattamaan asianmukaisesti annettuja oikeusohjeita. Kun yksityisen kontrolliorgaanin valvontatehtäviä hoitavaa toimihenkilöä on pidettävä virkamiehenä hallitusmuodon tarkoittamassa merkityksessä, ei myöskään hän, joutumatta oikeudellisten sanktioiden kohteeksi, saane sovelluttaa oikeussääntöä, joka sisältäisi lain muutoksen eikä jättää sovelluttamatta pätevää oikeusohjetta. Näin ollen PTV:n antamiin kirjanpito-ohjeisiin sisältyvien *määräysten lainmukaisuuden selvittäminen* ulottunee myös alitarkastuksiin ja niiden valvontahenkilöstöön.

6.1.4. Pankkitarkastusviraston oikeudesta antaa ohjeita suurehkoa luottoa nauttivien vastuitten ilmoittamisesta

Ehkä keskeisin pankin harjoittamaa antolainausta ohjaava säännös sisältyy LPL 40 §:ään (21. 12. 1979/966), OPL 41 §:ään ja SPL 49 §:ään.[60]

---

57 Ks. OPL § 66 ja SPL 77 §.

58 HE 53/Vp 1969 s. 41.

59 Ks. *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies s. 85.

60 Liikepankkilain 40 §:ään lisättiin vuonna 1979 lause, jonka mukaan uuden

Tämän mukaisesti pankki ei saa samalle henkilölle tai olennaisessa taloudellisessa etuyhteydessä oleville henkilöille antaa luottoa eikä takauksia niin suuressa määrin, että siitä voi aiheutua *vaaraa* pankin *vakavaraisuudelle.* Edellä mainittujen normien noudattamisen *valvonta edellyttää,* että valvontaelimet (PTV, OPT ja SPT) saavat riittävästi tietoja pankin antolainauksesta ja erityisesti siitä, missä määrin pankki *on myöntänyt* suuria luottoja tai *antanut* samanlaisia takaussitoumuksia asiakkailleen. Tietojen saaminen mahdollistaa näin myös luottojen ja muitten vastuitten takaisinmaksun sekä muun järjestämisen (esim. koronmaksu) tarkkailun. Tässä tarkoituksessa pankki on velvollinen sillä tavoin ja niin usein kuin LPL 44.2 §:ssä, OPL 48.2 §:ssä ja SPL 56.2 §:ssä säädetään, lähettämään asianomaisille valvontaelimille PTV:n *antamien ohjeitten* mukaisen luettelon suurehkoa luottoa nauttivien vastuista pankille.

Ovatko ohjeet, joiden mukaisesti suurehkot luotot ilmoitetaan, pankkia *velvoittavia?* Jos esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, on pohdittava, miten laajan kompetenssin oikeus ohjeitten antamiseen PTV:lle tuottaa. Voiko PTV ohjeissaan edellyttää annettavaksi tietoja suoritetuista yritystutkimuksista tai määrätä arvioitavaksi luotosta mahdollisesti pankille aiheutuvia taloudellisia tappioita? Lähetettäessä pankin tilinpäätös valvontaelimelle annetaan koko joukko valvontatietoja. Tähän liittyen tarkastellaan myös PTV:n kompetenssia ohjeissaan vaatia sisällytettäväksi suurehkoja luottoja koskeviin ilmoituksiin pankin tilinpäätöstai muita tietoja. Kysymys on siis siitä, voidaanko pankille edellä mainituissa ohjeissa asettaa useampikertainen tietojenantovelvollisuus.

Ilmeistä on, että suurehkojen luottojen ilmoittamiseksi annettavat ohjeet on tarkoitettu pankkeja sitoviksi. Pankin *on* näet LPL 44.2 §:n, OPL 48.2 §:n ja SPL 56.2 §:n mukaan *annettava* ohjeiden mukainen luettelo suurehkoista luotoista ja takauksista sekä niiden saajista. Säännöstämistasoonsa nähden ohjeet ovat kuitenkin pankkilakien säännöksiin verrattaessa *toissijaisia.* Itse ilmoitusvelvollisuudesta on näet säädetty eduskuntalain normeissa (LPL 44.2 §, OPL 48.2 § ja SPL 56.2 §). Näin ollen ohjeilla saatettaneen ainoastaan *konkretisoida* edellä mainitun *ilmoitusvelvollisuuden sisältöä.* Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan voida ohjeissa *laajentaa* tai muutoin *muuttaa* siitä, miksi se laissa on säädetty. Toisin sanoen LPL 44.2 §:ään, OPL 48.2 §:ään ja SPL 56.2 §:ään sisältyvät

---

osakeyhtiölain (29. 9. 1978/734) 12 luvun 7 §:n säännökset eivät koske liikepankkia.

ohjeiden antamiseen valtuuttavan kompetenssin rajat. Niiden hahmottamiseksi saattaa olla hyödyllistä tarkastella PTV:n 1970-luvulla antamia ohjeita suurehkojen luottojen ilmoittamiseksi.

Pankkitarkastusvirasto on lähettänyt pankeille 1970-luvulla vuosittain kiertokirjeet suurehkojen vastuitten ilmoittamisesta. Kiertokirjeessä on yksilöity sekä suurehko luotto että liite, jonka mukaan tiedot annetaan. Laskettaessa asiakkaan vastuuta pankille otetaan ohjeitten mukaan luottojen lisäksi huomioon myös pankkitakaukset ja mahdolliset muut vastuut. Liikepankeille suurehko luotto on yleensä määritelty pankkikohtaisesti. Osuuspankin ja säästöpankin antama *suurehko luotto* tai *takaus* on yleensä *yksilöity suhteessa pankin omaan pääomaan.*[61] Liitteitä, joiden mukaisesti tietoja on vaadittu, on annettu vuosina 1971-75.[62] Vuosina 1975-79 tiedot edellytettiin annettavan yleiskirjeitten 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75 [63] liitteen mukaisesti. Näin ollen on ymmärrettävää, että liitteeseen sisältyvien määräysten on katsottava muodostavan olennaisen osan ohjekokonaisuudesta.

Pankin asiakkaan sekä vastuiden määrän ja laadun yksilöinnin lisäksi ohjeet sisältävät myös määräyksiä sekä vakuuden laadun että sen arvon ilmoittamisesta. Vakuuden arvolla on ohjeissa tarkoitettu sitä rahamäärää, mikä vakuudesta pakkotoimin tai muuten realisoitaessa saadaan ja mikä rahamäärä voidaan käyttää pankin saatavan suoritukseksi. Vakuus on ilmoituksessa ohjeiden mukaan arvioitava varovaisesti.[64]

Pankkitarkastusviraston ohjeissa on ilmoitusvelvollisuutta koskevat tiedot jaettu neljään ryhmään: luottoja ja muita vastuita, luottoasiakkaan yksilöintiä sekä pankkia koskeviin tietoihin ynnä vakuus- ja tarkkailutietoihin. Tarkkailutietojen ilmoittamisvelvollisuus käsittää sen selvittämisen, ovatko luotot tai muut vastuut *järjestämättä.* Ohjeissa järjestämättömällä luotolla on tarkoitettu sellaista lainaa, josta erääntynyt korko tai lyhennys on maksamatta ja erääntymispäivästä on kulunut kolme

---

61 Pankkitoiminnan historia osoittaa, että juuri suuret luotot muodostavat uhkan pankin vakavaraisuudelle. Ks. tästä Km 1931:14 s. 41.

62 Näin esimerkiksi yleiskirjeissä 1/O/K/71, 1/S/K/71, 2/O/K/72 ja 2/S/K/72. Kullekin liikepankille on suurehko luotto määritelty *erikseen markkamääräisenä.* Näin esimerkiksi yleiskirjeessä 1/L/K/75.

63 Liitteet yleiskirjeisiin 1/L/K/71, 1/O/K/71, 1/S/K/71, 1/L/K/72, 2/O/K/72, 2/S/K/72, 1/L/K/73, 1/O/K/73, 1/S/K/73, 2/L/K/74, 2/O/K/74, 2/S/K/74, 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75.

64 PTV 16. 1. 1975.

kuukautta sekä lainaa, jonka perimistä koskevat pakkotoimenpiteet ovat vielä kesken.[65] Ohjeisiin on myös sisältynyt määräyksiä, joissa pankki on velvoitettu ilmoittamaan, onko asiakasyrityksessä kahden viimeksi kuluneen tilivuoden aikana suoritettu yritystutkimus, sekä arvioimaan tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvä luottotappio.[66]

Eriteltäessä ohjeiden antamiseen oikeuttavia normeja LPL 44.2 §:ää, OPL 48.2 §:ää ja SPL 56.2 §:ää, voidaan todeta, että ilmoitusvelvollisuuden konkretisoiva määräys saanee kohdistua sekä velallisen että tämän vastuitten yksilöimiseen. Ohjeissa voitaneen myös määrätä ilmoitettavaksi vakuuden arvo ja tarkkailutiedot. Valta yleisin säännöin vaatia ilmoitettavaksi, *milloin* asiakasyrityksessä viimeksi on suoritettu yritystutkimus, asettunee PTV:n kompetenssin rajoille. Kun tämän määräyksen tarkoituksena on pelkästään asiakkaan luottokelpoisuuden selvittäminen, voidaan, tosin varauksin, hyväksyä tulkinta, jonka mukaan yritystutkimuksen suorittamisajankohdan ilmoittamisvelvollisuuden käsittävän määräyksen asettaminen *kuulunee* PTV:n *toimivaltaan*.

Saako pankkitarkastusvirasto LPL 44.2 §:n, OPL 48.2 §:n ja SPL 56.2 §:n suoman toimivallan turvin ohjeissa asettaa pankille velvollisuuden arvioituttaa vastuista tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvat tappiot? Viraston vuonna 1975 lähettämien kiertokirjeitten 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75 liitteessä todetaan asiasta seuraavaa:

> »Mikäli vastaus on E (luotto on järjestämätön), *on* erillisellä liitteellä *annettava* yksityiskohtainen selvitys järjestämistoimenpiteistä ja *arvio* mahdollisesta *luottotappiosta*» (lisäys ja kurs. kirjoittajan).

Edellä mainittujen säännösten mukaan ohjeitten antaminen kohdistuu siihen, mitkä pankin antamista lainoista on suurina luottoina ilmoitettava valvontaelimelle. Näin ollen ohjeessa täsmennettävä ilmoitusvelvollisuus kohdistuu ensi sijassa luottoon ja muuhun vastuuseen sekä pankin asiakkaaseen. Näin ollen mahdollisen luottotappion *ennustamiseen velvoittamisen* ei ehkä voitaisi katsoa sisältyvän LPL 44.2 §:n, OPL 48.2 §:n ja SPL 56.2 §:n pankkitarkastusvirastolle tuottamaan kompetenssiin. Kieltämättä voitaisiin myös puolustaa kantaa, jonka mukaan *varman* ja *pikaisesti aktualisoituvan* luottotappion realisoituminen voitaisiin ohjeissa vaa-

65 Liite kirjeisiin 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75.

66 Liite kirjeisiin 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75.

tia ilmoitettavaksi. Tässä kuitenkin omaksutaan käsitys, jonka mukaan PTV:n kompetenssiin ei kuulune antaa ohjeita, joissa voitaisiin velvoittaa arvioimaan tulevaisuudessa *mahdollisesti syntyvä luottotappio.*

Missä määrin pankki edellä mainittujen oikeuslauseitten käsittämän kompetenssin nojalla voidaan ohjeissa määrätä sisällyttämään edellä tarkoitettuun ilmoitukseen sitä itseään koskevia tietoja? Pankkitarkastusviraston vuonna 1972 lähettämässä liitteessä yleiskirjeisiin 1/L/K/72, 2/O/K/72 ja 2/S/K/72 edellytettiin annettavaksi *vastuita koskevaan ilmoitukseen sisältyneinä* muun muassa seuraavat pankkia koskevat tiedot: oman pääoman suuruus, oman pääoman ja sitoumusten suhde (vakavaraisuusprosentti), antolainauksen kokonaismäärä, pankin suoraan antamien pankkitakausten suhde antolainaukseen sekä luottotappiovarausten määrä ja niiden sekä antolainauksen suhde.[67]

Pankin velvollisuus antaa nämä tiedot tilinpäätöksen yhteydessä ei vielä merkitse velvollisuutta sisällyttää niitä *muihin ilmoituksiin.* Kysymys on siis siitä, voidaanko ohjeilla pankille asettaa muihin ilmoituksiin sisältyvien tietojen *keräämis-* ja *yhdistämisvelvollisuus.* Pankkitarkastusviraston yllä mainittujen yleiskirjeitten liitteessä omaksuma tulkinta perustuu ajatukseen siitä, että viraston sijasta pankki olisi velvollinen yhdistelemään eri ilmoituksiin sisältyviä tietoja, millä tarkoitetaan ns. *useampikertaista ilmoitusvelvollisuutta.* Ilmeistä onkin, että useampikertaisen ilmoitusvelvollisuuden asettaminen pankille helpottaisi valvontatoimen harjoittamista.

Kun LPL 44.2 §, OPL 48.2 § ja SPL 56.2 § eivät käsitä toimivaltanormia, joka oikeuttaisi sisällyttämään edellä tarkoitettuihin ohjeisiin pankkia koskevien tietojen antamiseen velvoittavan määräyksen, ei PTV toimivaltaansa ylittämättä tällaista voine antaa. Näin ollen lienee katsottava, että edellä tarkoitettujen oikeuslauseitten sisällöstä ja rakenteesta johtuen jäänee eri ilmoitusten tietojen yhdistämisestä määrääminen PTV:n toimivallan ulkopuolelle. Ilmeisesti edellä esitetty käsitys on omaksuttu myös PTV:ssa, koska vuonna 1975 annettujen suurehkojen luottojen ilmoittamista koskevien yleiskirjeitten 1/L/K/75, 1/O/K/75 ja 1/S/K/75 liitteessä ei määrätty annettavaksi muihin ilmoituksiin sisältyviä, pankkia koskevia tietoja.

Sanktioiden sisällyttämiseen nähden edellä mainitut ohjeet lienevät oikeudellisesti samassa asemassa kuin kirjanpito-ohjeetkin. Liikepankki-

---

67 Ed. av. m. lähde.

lain 44.2 §, osuuspankkilain 48.2 § ja säästöpankkilain 56.2 § eivät sisällä erikseen mainittua *tehostetta*, joka tulisi sijoittaa annettaviin ohjeisiin. Pankkilainsäädäntöön kuuluvista sanktioista voitaisiin ohjeisiin ajatella liitettäväksi maininta oikaisuvaatimuksen esittämisestä ja uhkasakon käyttämisestä. Oikaisuvaatimus voitaisiin esittää silloin, kun pankin ilmoitus ei ole annettujen ohjeitten mukainen. Siinä tapauksessa, että ilmoituksen antaminen laiminlyötäisiin kokonaan, saatettaisiin tehosteena käyttää uhkasakkoa. Kummassakin tapauksessa tehosteen käyttäminen *perustuisi lakiin* eikä PTV:n antamiin ohjeisiin.

Onko kontrolliorgaaneista muilla kun PTV:lla kompetenssi antaa ohjeita suurehkoa luottoa ja muita vastuita koskevan ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä? Ohjeitten antamiseen valtuuttavat normit sisältyvät kutakin pankkiryhmää koskeviin lakeihin, liikepankkilakiin, osuuspankkilakiin ja säästöpankkilakiin. Osuuspankkilain 65.1 §:n ja säästöpankkilain 76.1 §:n mukaan yksityisen valvontaelimen ja sen edustajan oikeuksista on soveltuvin osin voimassa mitä PTV:n oikeuksista on *pankkitarkastuslaissa* säädetty. Kun PTV:n kompetenssi ei tässä tapauksessa perustu pankkitarkastuslain normeihin, ei yksityisillä valvontaelimillä ole oikeutta edellä tarkoitettujen ohjeiden antamiseen.

6.1.5. Valvontaelimen oikeudesta antaa määräyksiä

6.1.5.1. Sivutoimipisteissä harjoitettavan pankkitoiminnan alan määräämisestä

Eräissä pankkilakien kohdissa todetaan, että valvontaelimellä on *oikeus antaa määräyksiä* pankille. Usein vastaaminen kysymykseen, minkä kompetenssin oikeus määräysten antamiseen kussakin tapauksessa tuottaa, muodostuu lain soveltajalle visaiseksi ongelmaksi. Ensinnä tässä pyritään selvittämään, *onko kysymys normikompetenssin käyttämisestä* vai tarkoittavatko määräämisvallan suovat normit oikeudellista mahdollisuutta ryhtyä konkreettisiin hallintotoimiin.

Hallintotoimet voidaan karkeasti luokitella *yksittäistapauksissa annettuihin* ja hallinnollisiin *yleismääräyksiin*. Hallinnolliset yleismääräykset voidaan puolestaan jakaa viranomaiskoneiston sisäisiin ja sen ulkopuolisiin ohjeisiin. Sisäisillä ohjeilla tarkoitetaan yleensä viranomaiselle annettuja johto- ja järjestyssääntöjä. Hallintoviranomaisten antamia, hal-

linnon ulkopuolisia abstraktisia ohjeita nimitettiin edellä hallintosäädöksiksi. Yksittäistapauksessa annettujen hallintotointen ryhmään luetaan »yleensä kaikki ne konkreettisia eli henkilönimen, ajan, paikan, toiminnan laadun tms. mainitsemisella tarkoin muista viranomaistoimista erotetut toteamukset, toimenpiteet, määräykset ja ratkaisut, joita hallintoviranomaiset toimivaltansa puitteissa suorittavat ja antavat.»[68]

Yksittäistapauksessa annettuihin hallintotoimiin sisältyvät sekä *käskyt* että *päätökset.*[69] *Hallintopäätösten »sisältönä* on lakien, asetusten tai hallintosäädösten sovelluttaminen käytännössä esiintyviin konkreettisiin tapauksiin tai sen vapaan harkintavallan käyttäminen, mikä hallintoviranomaiselle saattaa olla uskottuna yksittäistapauksellisen ratkaisun tekemisessä.»[70]

Haettaessa vastausta edellä asetettuun kysymykseen on tarkasteltava niitä pankkilakeihin sisältyviä lainkohtia, joissa määräämisvallan käyttämistä edellytetään. Näistä eräät koskettelevat valvontaelimen oikeutta antaa harjoitettavan *pankkitoiminnan alaa* koskevia määräyksiä. Liikepankkilain 10.2 §:n, osuuspankkilain 10.2 §:n ja säästöpankkilain 12.2 §:n mukaan pankki on PTV:n *määräämissä rajoissa* oikeutettu Suomessa harjoittamaan pankkitoimintaa pää- tai sivukonttorin alaisissa toimipisteissä.

---

68 *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä s. 253. Esitetty määritelmä muodostaa Merikosken mukaan rinnakkaiskäsitteen hallintosäädökselle. Se mitä Merikoski rinnakkaiskäsitteellä tarkoittaa ei kuitenkaan käy ilmi termin käyttämisen yhteydestä.

69 *Ståhlbergin* mukaan *päätöksillä* ratkaistaan sekä hakemuksia että valituksia. Päätöksillä hän näyttää tarkoittavan hallintoviranomaisen lainkäyttötoimia ja muitakin eri asianosaisten tai vastakkaisten vaatimusten välillä annettuja ratkaisuja. *Ståhlberg* 1928 s. 231. *Merikoski* käsitti hallintopäätösten tekemisellä oikeuksien tai velvollisuuksien vahvistamista lopulliseksi tarkoitetulla tavalla. *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä s. 253. Asianosaisen oikeusturvamahdollisuuksien kannalta olennaista on se, onko hallintopäätös valituskelpoinen vai valituskelvoton. Seuraavat suomalaiset tutkijat ovat edellyttäneet valituskelpoiselta hallintoratkaisulta, että se on joko osapuolia velvoittava ratkaisu tai lopullinen asiaratkaisu. *Andersson* s. 160, *Ikkala,* A. K., LM 1955 s. 162, *Larma* s. 506, *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä s. 263 ja *Rytkölä* s. 276.

Hallberg ei pyri osoittamaan päätöksen valituskelpoisuuden alaa yleisin kriteerein, vaan selvittää hallintotointen valituskelpoisuutta asiaryhmittäin. Ks. *Hallberg* s. 244—416.

70 *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä s. 253. Sinisalon mukaan sekä hallintopäätöksellä että käskyllä muutetaan niitten kohteen normistoa. Ks. *Sinisalo* s. 14—30.

Yllä mainittujen oikeuslauseitten reaalisisällön selvittämiseksi joudutaan pohtimaan, minkälaisen kompetenssin lauseisiin sisältyvät normit valvontaelimelle tuottavat. Tarkoitetaanko edellä mainituissa oikeuslauseissa sitä, että PTV saa hallintosäädöksissään yleisesti määrätä *toimipisteissä harjoitettavan pankkitoiminnan rajat* vai onko PTV:llä ehkä oikeus hallintosäädöksin määrätä, *millä edellytyksillä* toimipisteitä saadaan *perustaa* ja niissä harjoittaa liiketoimintaa? Käsittääkö määräämiskompetenssin käyttäminen myös vallan sisällyttää hallintosäädökseen sanktion asettamiseen oikeuttavia normeja?

Edellä esitetyn ongelman selvittämiseksi seuraavassa tarkastellaan PTV:n 1970-luvulla antamia, pankkien toimipisteitä koskevia yleiskirjeitä. Sillä seikalla, etteivät kaikki jäljempänä esitettävät, yleiskirjeisiin sisältyneet määräykset ehkä enää ole voimassa, ei liene merkitystä vastattaessa asetettuun kysymykseen. Liikepankeille v. 1970 lähettämässään yleiskirjeessä PTV ilmoittaa vahvistaneensa näille »liikepankkilain (540/69) 10 §:n 2 momentin edellyttämät *yleiset toimipisteen perustamisen rajat*»[71] (kurs. kirjoittajan). Tästä samoin kuin eräistä muista yleiskirjeistä[72] ilmenee, että virastossa vallinneen käsityksen mukaan sen katsottiin omanneen kompetenssin antaa paitsi hallintosäädöksiä sivutoimipisteissä harjoitettavan *pankkitoiminnan laajuudesta* myös *sivutoimipisteen perustämisen edellytyksistä*, toiminnasta ja sen valvonnasta.

Edellä mainittuun yleiskirjeeseen sisältyi myös pankin *neuvotteluvelvollisuutta* koskeva, seuraavan sisältöinen klausuuli: »Liikepankkien on ennen toimipisteen avaamista *neuvoteltava* PTV:n kanssa, milloin syntyy epäilyksiä siitä, onko perustettavaksi aiottu sivutoimipaikka katsottava sivukonttoriksi vai toimipisteeksi.»[73] Yleiskirjeeseen N:o 88/L/70, kuten moniin PTV:n yleiskirjeisiin sen jälkeenkin, sisällytettiin toimipisteen perustamista koskenut *fyysinen rajoitus:* Työpaikan »toimipistettä ei saa perustaa, jos jollakin liike-, säästö- tai osuuspankilla on pääkonttori vähintään 2,0 kilometrin etäisyydellä toimipisteestä, ellei pankkitarkastusvirasto erityisestä syystä toisin päätä.»[74] Eräissä myöhemmin annetuissa yleiskirjeissä toimipisteen perustamisetäisyyttä koskevaa määräystä muutettiin siten, että uuden toimipisteen vähimmäisetäisyydeksi määrättiin

71 PTV 4. 4. 1970. Yleiskirje N:o 88/L/70.
72 Näin esimerkiksi PTV 15. 4. 1970. Yleiskirje N:o 102/O/70.
73 PTV 4. 4. 1970. Yleiskirje N:o 88/L/70.
74 PTV 4. 4. 1970. Yleiskirje N:o 88/L/70.

ensiksi yksi kilometri[75] pankin pää- tai sivukonttorista, minkä jälkeen tästäkin luovuttiin määräämällä, ettei toimipistettä saa perustaa paikkaan, »joka sijaitsee pää- tai sivukonttorin välittömässä läheisyydessä.»[76]

Miltei kaikkiin PTV:n 1970-luvulla antamiin, toimipisteitä koskeviin yleiskirjeisiin on sisältynyt määräys, jonka mukaan kunkin toimipisteen hoitajaksi on nimettävä erikseen vastuunalainen henkilö[77] sekä määräys toimipisteen kassan tarkastamisesta. Vuonna 1970 annettu määräys siitä, että »pääkonttorin tai asianomaisen sivukonttorin on suoritettava riittävän usein kassantarkastus»,[78] muutettiin myöhemmin käsittämään sivutoimipaikan tarkastamisen vähimmäisfrekvenssin, joka määrättiin yhdeksi kuukaudeksi.[79]

Eräiden v. 1975 annettujen yleiskirjeitten liitteeseen sisällytettiin seuraava kohta, joka koski *seuraamuksia* annettujen *määräysten rikkomisesta:* »Jos pankin toimipisteessä harjoitetaan muuta kuin edellä tarkoitettua pankkitoimintaa tai toimipiste muutoin *on tämän yleisohjeen vastainen* tai pankki harjoittaa toimintaa muussa sellaisessa toimipaikassa, jota pankki ei katso sivukonttorikseen, mutta jota toisaalta ei voida pitää minään edellä 1. kohdassa luetelluista toimipistetyypeistä, pidetään tällaista toimipaikkaa *luvattomasti perustettuna sivukonttorina.* Sivukonttorin perustamiseen on liikepankin saatava liikepankkilain 10 §:n 1 momentin, säästöpankin säästöpankkilain 12 §:n 1 momentin ja osuuspankin osuuspankkilain 10 §:n 1 momentin mukaisesti pankkitarkastusviraston lupa. Luvaton sivukonttorin perustaminen aiheuttaa leimaverolain 100 §:n 1 momentissa sekä liikepankkien osalta liikepankkilain 94 §:ssä, säästöpankkien osalta säästöpankkilain 117 §:ssä ja osuuspankkien osalta osuuspankkilain 93 §:ssä mainitut oikeusseuraamukset» (kurs. kirjoittajan).[80] Yleiskirjeisiin ei sisälly mainintaa siitä, mitkä ovat ne lainkohdat, joiden nojalla tehosteiden käyttämistä koskeva lausuma yleiskirjeisiin on liitetty.

Oikeuskirjallisuudessamme *Erma* on kosketellut kysymystä toimipisteiden perustamisen luvanvaraisuudesta ja PTV:n oikeudesta ohjata ja rajoittaa toimipisteissä harjoittavaa liiketoimintaa seuraavasti: »Erityi-

---

75 PTV:n yleiskirjeet N:o 5/L/K/71, N:o 5/O/K/71 ja N:o 5/S/K/71.

76 PTV:n yleiskirjeet 7/L/K/72, 9/O/K/72 ja 9/S/K/72.

77 Näin esimerkiksi yleiskirjeissä N:ot 88/L/70, 102/O/70, 5/L/K/71, 5/O/K/71, 5/S/K/71, 7/L/K/72, 9/O/K/72, 9/S/K/72, 4/L/K/75, 5/O/K/75 ja 5/S/K/75.

78 Yleiskirjeet N:ot 88/L/70 ja 102/O/70.

79 Näin esimerkiksi yleiskirjeissä 7/L/K/72, 9/O/K/72 ja 9/S/K/72.

80 Ks. yleiskirjeet 4/L/K/75, 5/O/K/75 ja 5/S/K/75.

sesti on huomattava, että pankkitoiminnan harjoittaminen tällaisissa toimipisteissä on sallittua *ilman lupaa,* mutta toisaalta vain pankkitarkastusviraston määräämissä rajoissa. Ne voidaan antaa pankeille joko yleisohjeena, niin kuin todennäköisesti tulee tapahtumaan, tai kussakin yksittäistapauksessa erikseen. Rajojen määräämisessä tulee ilmeisestikin olemaan olennaista se, että toimipisteessä harjoitettava *pankkitoiminta ei saa muodostua täydelliseksi,* vaan sen tulee kohdistua vain tiettyihin juuri toimipisteessä tarpeellisiin palvelumuotoihin» (kurs. kirjoittajan).[81]

Edellä esitetystä lainauksesta ilmenee, että Erma näyttää katsoneen määräämisvallan kohdistuvan ennenkaikkea sivutoimipisteissä harjoitettavan liiketoiminnan *alaan* eikä toimipisteiden perustamisen edellytyksiin. Sivutoimipisteen perustamisesta Erma toteaa, ettei siihen tarvita lupaa. Erman esittämä ja PTV:n omaksuma tulkinta viraston kompetenssin laadusta ovat ristiriidassa keskenään. Lähtökohta PTV:n normikompetenssin selvittämisessä on se, ettei sivutoimipisteitten perustaminen edellytä valvontaelimen lupaa. Syinä, joiden vuoksi luvanvaraisuudesta pankkilakeja säädettäessä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi luopua, olivat sekä pyrkimys välttää sivukonttoriluvan edellyttämä leimavero että tarve pankkipalvelujen joustavaan järjestämiseen.[82] Toimipisteissä tarjottavien pankkipalvelujen tason turvaamiseksi lienee kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajoittaa toimipisteessä tuotettavat pankkipalvelut toimipisteen luonteen mukaisiksi.

Liikepankkilain 10.2 §:n, osuuspankkilain 10.2 §:n ja säästöpankkilain 12.2 §:n mukaan kotimaisissa toimipisteissä saadaan harjoittaa pankkitoimintaa PTV:n määräämissä rajoissa. Näin ollen edellä mainittuihin oikeuslauseisiin sisältyvät normit oikeuttanevat PTV:n yleisin ohjein määrittelemään eri toimipistetyypit ja liiketoiminnan muodot, joita niissä saadaan harjoittaa. Sen sijaan toimipisteiden *perustamisrajoituksia* tai *-kieltoja* PTV ei voine toimivaltansa rajoissa asettaa, koska toimipisteen perustaminen kotimaahan on pelkästään *ilmoituksenvarainen toimenpide.* Jos tarkastelun kohteena olevii'n oikeuslauseisiin olisi merkitty ilmaus, jonka mukaan pankkitoimintaa saadaan sivutoimipisteissä harjoittaa PTV:n määräämillä edellytyksillä, voitaisiin säännöstä tulkita toisin. Nykyisen sanamuodon mukaan PTV:llä ei liene oikeutta määrätä toimipis-

---

81 *Erma* s. 132. Edellä esitetty sitaatti on kirjoitettu ennen kuin »uusi» PTV oli antanut ainoatakaan toimipisteitä koskevaa yleiskirjettä.

82 HE 53/Vp 1969 s. 9.

teen perustamisesta tai *kieltää* perustamasta toimipistettä määrättyyn paikkaan lähelle pankkia tai sen sivukonttoria. Yhtä vähän PTV lienee oikeutettu asettamaan pankille toimipisteen perustamista koskevan neuvotteluvelvollisuuden tai valtuuttamaan itsensä myöntämään *poikkeuslupia* sivutoimipaikan maantieteellistä sijaintia koskevasta kiellosta.[83]

Aivan ilmeisesti virastolla on, tosin ei pankkilakien, vaan kirjanpitolain ja PTL 11.1 §:n nojalla oikeus määrätä sivutoimipisteen liiketapahtumien kirjaamisesta. Sitä vastoin virastolla ei liene oikeutta pankkia velvoittavasti hallintosäädöksin määrätä sivutoimipaikan kassan tarkastamisesta pankin sisäistä valvontaa harjoittavien toimesta ilman siihen oikeuttavaa lainsäädännöllistä valtuutta.

Liikepankkilain 10.2 §, osuuspankkilain 10.2 § ja säästöpankkilain 12.2 § eivät myöskään sisällä valtuutta tehosteita sisältävän normin asettamiseen. Näin ollen edellä esitettyjä, tehosteita sisältäviä määräyksiä voidaan pitää vain ilmoituksena siitä, mitä *lakiperusteisia* sanktioita PTV määräyksiä rikottaessa tulee käyttämään l. miten lakia määrätyssä tilanteessa tulkitaan. Oikeus määräyksessä mainittujen sanktioiden käyttämiseen ei tässäkään tapauksessa perustu itse määräykseen *vaan lakiin.*

Valvontatoimen harjoittamisen kannalta saattaa olla epätarkoituksenmukaista ennakoida hallintosäädöksessä valvontaelimen tulevaa käyttäytymistä. Tehosteiden laatua ja niiden mahdollista käyttämistä koskeva yleiskirjeen maininta *ei* näet *sido* kontrolliorgaania. Valvontaelimellä voi olla käytettävissään muitakin tehosteita kuin ne, jotka mainitaan yleiskirjeissä. Saattaa näet syntyä tilanteita, joissa olisi tarkoituksenmukaista käyttää juuri näitä tai, mikäli se lain mukaan on sallittu, kokonaan luopua tehosteitten käyttämisestä. Valvontaelimen toiminnan uskottavuus ja ennustettavuus voivat kärsiä siitä, että kontrolliorgaani pyrkiessään tarkoituksenmukaiseen menettelyyn havaitun epäkohdan poistamiseksi, käyttää muuta kuin yleiskirjeessä mainittua, sen rikkomisen varalta asetettua tehostetta.

Silloin kun oikeutta määräysten antamiseen ei ole laadullisesti rajoitettu, valvontaelin voi sekä antaa oikeussääntöjä että *yksittäistapauksessa määrätä,* miten pankin organisaatioon kuuluvan on tietyssä tilanteessa

---

83 Useisiin PTV:n antamiin toimipisteitä koskeviin yleiskirjeisiin sisältyy seuraava määräys: »Erityisistä syistä pankkitarkastusvirasto voi myös myöntää poikkeuksia toimipisteiden sijaintia ja aukioloaikaa koskeviin määräyksiin.» Näin esimerkiksi yleiskirjeissä 5/L/K/71, 5/O/K/71 ja 5/S/K/71.

käyttäydyttävä. Edellä tarkoitettu kompetenssi käsittää sekä vallan oikeussääntöjen että konkreettisten käskyjen antamiseen. Näin ollen PTV voinee myös yksittäistapauksessa antaa käskyn sivutoimipisteessä harjoitettavan liiketoiminnan alasta.

Vuodesta 1970 alkaen harjoitettu valvontakäytäntö on perustunut käsitykseen, jonka mukaan yhdenmukaisten kilpailuolosuhteitten ylläpitämiseksi valvontaelimistä vain PTV omaa kompetenssin määrätä sivutoimipisteissä harjoitettavan liiketoiminnan laadusta. Pankkitarkastusviraston toimipisteitä koskeviin yleiskirjeisiin on usein sisältynyt maininta siitä, että PTV »tulee tarvittaessa antamaan lisäohjeita ja täsmennyksiä.»[84] Lausuma lienee tulkittava siten, ettei OPT:lla ja SPT:lla olisi vastaavaa oikeutta määräysten antamiseen. Tulkinta on epäilemättä oikea. Yksityisen valvontaelimen kompetenssiin nähden on soveltuvin osin voimassa, mitä *pankkitarkastuslaissa* on säädetty PTV:n ja sen edustajan valtuuksista. Kun nyt kyseessä oleva valtuus perustuu pankkilakien eikä pankkitarkastuslain normeihin, ei yksityisillä valvontaelimillä ole tätä kompetenssia.

6.1.5.2. Notariaattitoiminnasta määrääminen

Pankilla on LPL 21.2 §:n, OPL 19.2 §:n ja SPL 27.2 §:n mukaan oikeus harjoittaa notariaattitoimintaa.[85] Liikepankkilain 21.3 §:n, osuuspankkilain 46 §:n ja säästöpankkilain 54 §:n säännösten nojalla pankki saa harjoittaa notariaattitoimintaa PTV:n *määräämissä rajoissa.* Osuuspankki ja säästöpankki saavat harjoittaa notariaattitoimintaa kuitenkin vain siinä tapauksessa, että tästä on *määräys asianomaisen pankin säännöissä* (OPL 46 § ja SPL 54 §).

Notariaattitoiminnan harjoittamista koskevat oikeuslauseet edellyttävät, että tätä toimintaa saadaan harjoittaa PTV:n määräämissä rajoissa. Pankkilakien edellä mainitut säännökset sisältävät joukon tulkintaongelmia. Onko säännöksiä tulkittava siten, että kullekin pankille on tapaus kerrallaan määrättävä notariaattitoiminnan rajat vai voidaanko nämä

---

[84] Näin esimerkiksi yleiskirjeissä 7/L/K/72, 9/O/K/72 ja 9/S/K/72.

[85] Notariaattitoiminnalla on alkuaan tarkoitettu pelkästään asiakkaan *omaisuuden säilyttämistä,* mutta myöhemmin se on laajentunut käsittämään myös säilössä olevan omaisuuden hoitamisen ja siihen liittyvät oikeustoimet. Ks. HE 53/Vp 1969 s. 23.

rajat määrätä yleisin hallintosäädöksin? Edelleen kysytään, voidaanko pankilta määräämisvallan rajoissa *kokonaan kieltää* notariaattitoiminnan harjoittaminen.

Hallituksen esityksessä pankkilaeiksi (HE 53/vp 1969) todetaan määräysvallan käyttämisestä seuraavaa: »Tarkoituksenmukaisen joustavuuden luomiseksi ja samalla sen varmistamiseksi, että pankin notariaattitoiminta pysyy sen käytettävissä olevan asiantuntemuksen puitteissa, pankkitarkastusviraston olisi määrättävä rajat tälle toiminnalle *kussakin pankissa*»[86] (kurs. kirjoittajan). Vuoden 1969 pankkilakien kommentaarissaan *Erma* tulkitsee määräysvallan sisältäviä oikeuslauseita siten, että osuuspankin ja säästöpankin harjoittaman notariaattitoiminnan edellytyksenä oli toiminnan rajojen määrääminen erikseen kullekin pankille. Hän katsoo kuitenkin sellaisen tulkinnan mahdolliseksi, että »pankkitarkastusvirasto määräisi *tietyt yleiset rajat* erikseen säästöpankkeja ja erikseen osuuspankkeja varten ja sallisi notariaattitoiminnan harjoittamisen näissä rajoissa ilman, että asiaa olisi tarpeen käsitellä jokaisen pankin kohdalta erikseen»[87] (kurs. kirjoittajan).

Myös PTV on katsonut voivansa *yleisohjein* määritellä rajat, joissa notariaattitoimintaa saadaan harjoittaa. Antamissaan yleisohjeissa PTV on pyrkinyt määrittelemään pankkitoimintaan kuuluvan notariaattitoiminnan alan. Sallitun notariaattitoiminnan PTV on jakanut kahteen ryhmään: *täydelliseen ja suppeampaan.* Täydellisellä notariaattitoiminnalla lienee tarkoitettu oikeutta harjoittaa kaikkea pankille luvallista notariaattitoimintaa.

Miten on oikeudellisesti arvosteltava PTV:n ilmoitusta siitä, että määrätty notariaattitoimintana harjoitettu liiketoiminta ei kuulu pankkitoimintaan? Yleiskirjeisiin 8/L/K/71, 9/O/K/71 ja 9/S/K/71 on sisällytetty seuraavat lausumat:

> »1. Pankkitarkastusvirasto palauttaa notariaattitoimintaa koskevana yleisohjeena kaikkien liikepankkien tietoon valtiovarainministeriön 7. 2. 1967 päivätystä kirjeestä lainanvälitystoimintaa koskevan osan: '-pankkien notariaattiosastojen harjoittama lainanvälitystoiminta on voimakkaasti laajentunut ja käsittää paitsi notariaattiosastojen huostaan annettujen rahavarojen sijoittamista myös muiden varojen välitystoimintaa. Osa tästä välitystoiminnasta on ta-

86 HE 53/Vp 1969 s. 23.

87 *Erma* s. 328.

pahtunut välittäjäpankin myöntämää pankkitakausta vastaan tai niin, että välittäjäpankki on itse vastaanottanut välitettävät varat ja sen jälkeen sijoittanut ne edelleen yksityiselle lainanottajalle yleensä samoilla lainaehdoilla. Valtiovarainministeriön mielestä tällainen lainanvälitystoiminta ei kuulu pankkiliikkeessä yleisesti käytettyihin liiketoimiin ja useassa tapauksessa on ristiriidassa pankkilain 15 §:n 2 momentin säännösten kanssa. Tästä syystä valtiovarainministeriö käsityksenään ilmoittaa, että pankkien notariaattiosastojen lainojen välitystoiminta pitäisi rajoittaa sen haltuun uskottujen varojen välitystoimintaan . . .'. Pankkitarkastusvirasto toteaa, että edellä olevaa *on noudatettava* myös nykyisin voimassa olevien pankkilakien mukaan.

2. Edellisen lisäksi pankkitarkastusvirasto viittaa myös liikepankkilain 36.1 §:n kieltoon ottaa talletus ehdolla, että sen määrä kokonaisuudessaan tai osaksi on annettava lainaksi nimetylle luotonottajalle» (kurs. kirjoittajan).

Saadaanko PTV:n antamiin, notariaattitoimintaa koskeviin yleiskirjeisiin sisällyttää kielto ottaa talletus ehdolla, että sen määrä kokonaisuudessaan tai osaksi on annettava lainaksi nimetylle luotonsaajalle? Määräyksessä on kysymyksessä kiellosta ottaa ns. *tukitalletuksia*. Koska kyseinen kielto sellaisenaan sisältyy LPL 36.1 §:ään, OPL 32.1 §:ään ja SPL 41.1 §:ään, lienee määräys tulkittavissa lähinnä muistutukseksi noudattaa edellä mainittuja normeja.

Notariaattitoimintaa koskeviin yleisohjeisiin on otettu määräys siitä, että notariaattitoimintaa hoitavan henkilön asiantuntemuksen tulee perustua sekä *työkokemukseen* että *koulutukseen*.[88] »Täydellisen notariaattitoiminnan harjoittamiseen riittävänä koulutuksena pidetään korkeakoulututkintoa, johon on sisältynyt laaja kurssi oikeustieteellisissä oppiaineissa.»[89] Suppeamman notariaattitoiminnan harjoittamiseen riittää ohjoiden mukaan muunlainenkin koulutus. Tämän toiminnan harjoittamisen on katsottu käsittävän esimerkiksi avointen säilytysten ja vaatimustasoltaan tähän rinnastettavien tehtävien hoitaminen.[90]

Edellä mainittujen asiantuntemusta koskevien määräysten antaminen kuulunee valvontaelimen toimivaltaan. Lainvalmisteluasiakirjojen mu-

88 Näin notariaattitoimintaa koskevissa yleisohjeissa 356/O/70 ja 135/S/70.
89 Ks. yleisohjeet 356/O/70 ja 135/S/70.
90 Ks. ed. av. m. asiakirjat.

kaan *määräämisvallan rationa* muun ohella on se, että pankissa harjoitettava notariaattitoiminta pysyy toimintaa hoitavien henkilöitten *asiantuntemuksen puitteissa.*[91] Määräämisvalta käsittää oikeuden *myös yksittäistapauksessa* puuttua pankissa harjoitettavaan notariaattitoimintaan. Mikäli toimintaa harjoitetaan täydellisenä eikä sitä hoitavalla henkilöllä ole riittävää koulutusta, voidaan toimintaa myös yksittäistapauksessa rajoittaa täydellisestä suppeammaksi. Estettä ei myöskään liene sille, että pankki saa harjoittaa ainoastaan PTV:n määräyksessä mainittuja, notariaattitoimintaan kuuluvia toimintoja.

Hallituksen esitys pankkilaeiksi (HE 53/vp 1969) sisälsi maininnan siitä, että *luottojen välittäminen* ei kuulu notariaattitoimintaan.[92] Myös *Erma* katsoo, ettei luottojen välittäminen *itsenäisenä* ja *ammattimaisena toimintana* kuulu notariaattitoimintaan.[93] Kun tämä tutkimus kohdistuu valvontaelimen toimivaltaan, tässä ei oteta kantaa siihen, kuuluuko luottojen välittäminen, ja jos kuuluu, missä muodossa, pankkitoimintaan. Jos luottojen välittäminen ei pankkilakien mukaan kuulu pankkitoimintaan, voidaan tästä myös ottaa mainita yleisohjeeseen. Tällöin pankki ei saa harjoittaa mainittua liiketoimintaa, ja kielto luotonvälityksen harjoittamisesta perustuu pankkilakien normeihin.

Koska notariaattitoimintaa koskevan määräysvallan rationa on pyrkimys turvata notariaattitoimintaan kuuluvien *pankkipalvelujen taso,* lienee myös PTV:n kompetenssin ulottuvuutta tutkittava tätä taustaa vasten. Näin menetellen päädyttäisiin siihen, että notariaattitoimintana harjoitettu luoton välittäminen, mikäli sen katsottaisiin kuuluvan pankille sallittuun liiketoimintaan, voitaisiin LPL 21.3 §:n, OPL 46 §:n ja SPL 54 §:n nojalla annettavilla määräyksillä *kieltää* vain siinä tapauksessa, ettei pankilla olisi palveluksessaan välitystoiminnan harjoittamiseen riittävän asiantuntemuksen omaavaa henkilöä. Näin omaksuttaisiin käsitys, jonka mukaan notariaattitoimintaa koskevilla määräyksillä *ei voitaisi puuttua* pankkitoiminnan alaan, koska tästä on säädetty tyhjentävästi pankkilakien normeissa. Tästä näkökulmasta kysymys notariaattitoimintana harjoitettavan luotonvälityksen luvallisuudesta katsottaisiin pankkitoiminnan alaa koskevien säännösten tulkinnaksi, jota koskevat erimielisyydet viime kädessä ratkaistaisiin tuomioistuimessa.

---

91 HE 53/vp 1969 s. 23.
92 HE 53/vp 1969 s. 23.
93 *Erma* s. 330.

Toisen mahdollisen tulkintalinjan mukaan PTV voisi LPL 21.3 §:n, OPL 46 §:n ja SPL 54 §:n nojalla puuttua ohjeissaan pankille luvallisen liiketoiminnan alaan määräämällä, mitä notariaattitoimintaan kuuluvia toimintoja pankki ylipäätään saa harjoittaa. Edellä esitettyä tulkintamallia havainnollistetaan käyttäen esimerkkinä notariaattitoimintana harjoitettua luotonvälitystä. Sen mukaisesti luotonvälitys pankkitoimintaan kuuluvanakin voitaisiin ohjeissa sitovasti kieltää tai sitä rajoittaa. Tällöin luottojen välittämisen tosin katsottaisiin kuuluvan notariaattitoiminnan piiriin, mutta sitä ei saisi harjoittaa, mikäli se ei mahtuisi PTV:n ohjeissaan määräämiin rajoihin. Lainvalmisteluaineisto ei näytä tukevan tätä tulkintalinjaa.

Voidaanko määräämisvallan puitteissa *kokonaan kieltää* pankkia harjoittamasta notariaattitoimintaa? Pankeilla on lakisääteinen oikeus notariaattitoiminnan harjoittamiseen. Osuuspankilla ja säästöpankilla on tämä oikeus vain sillä edellytyksellä, että tästä sisältyy määräys pankin sääntöihin. Sääntöihin otettavan määräyksen tarkoituksena on pankkia perustettaessa tai sääntöjä muutettaessa saattaa VM:n harkittavaksi, onko osuuspankilla tai säästöpankilla edellytykset notariaattitoiminnan harjoittamiseen. Kysymys tulee siis ennakollisesti tutkituksi sääntöjä vahvistettaessa tai muutettaessa. Mikäli osuuspankin tai säästöpankin sääntöihin sisältyy määräys oikeudesta harjoittaa notariaattitoimintaa, ei PTV voine sitä kokonaan kieltää. Toisaalta valvontaelin saanee sekä rajoittaa toiminnan alaa että ottaa kantaa määrätyn henkilön kelpoisuuteen hoitaa notariaattitoimintaan kuuluvia tehtäviä. Tässä tarkoituksessa PTV voinee lähettää pankille ilmoituksen siitä, että notariaattitoimintaa, mikäli sitä aiotaan harjoitetussa laajuudessa jatkaa, hoitamaan on valittava tarpeellisen koulutuksen ja kokemuksen omaava henkilö. Oikeuttaan notariaattitoiminnan harjoittamiseen pankki ei menettäne siksi, että se toistaiseksi, esimerkiksi koulutetun työvoiman puuttumisen vuoksi, keskeyttää notariaattitoiminnan harjoittamisen.

Pankkitarkastusvirasto on antamiinsa ohjeisiin sisällyttänyt lausuman siitä, että »epäselvissä tapauksissa on pankin *velvollisuus* ennakolta pyytää pankkitarkastusvirastolta ohjetta pankin aikoman toimenpiteen luvallisuudesta.[94] Jo edellä todettiin, että valvontaelimen tulkinta taikka

[94] Näin yleisohjeissa 356/O/70 ja 135/S/70. Edellä mainitut notariaattitoimintaa koskevat yleiskirjeet lähetettiin vain osuuspankeille ja säästöpankeille, koska liikepankeissa, joissa yleensä on riittävästi asiantuntevaa työvoimaa, notariaattitoiminnan muodot olivat jo tuolloin vakiintuneet.

sen edustajan ilmaisema mielipide ei sido pankkia. Jotta pankilla olisi ehdoton, sitova velvollisuus ohjeiden pyytämiseen, tulisi velvoituksen sisältyä eduskuntalain normiin. Näin ei asianlaita ole, joten velvollisuutta ei oikeudellisesti ole olemassa. Käytännössä saattaa erityisesti notariaattitoiminnan rajoja koskevan tulkinnan tiedusteleminen kuitenkin olla tarkoituksenmukaista. Näin voidaan välttää valvontaelimen mahdolliset toimenpiteet edellyttäen, että pankin katsottaisiin harjoittavan sille luvatonta liiketoimintaa. Muussa tapauksessa pankin tarkastuksessa havaittu notariaattitoimintaa koskeva epäkohta saattaisi johtaa itse toimintaan kohdistuvan määräysvallan käyttämiseen.

Lopuksi lienee syytä pohtia sitä, mikä merkitys PTV:n notariaattitoimintaa koskevilla yleiskirjeillä on, kun samaan kirjeeseen saattaa sisältyä sekä velvoittavia *määräyksiä* että sitomattomia *suosituksia*. Luultavaa näet on, ettei kirjeen jokainen adressaatti miellä edellä esitettyjä oikeudellisia eroavaisuuksia kirjeen eri osien välillä. Päinvastoin on mahdollista, että *kirjettä kokonaisuudessaan* pidetään joko oikeudellisesti velvoittavana tai sitomattomana. Toimivallan käyttämisen kannalta se saattaa merkitä, että PTV:ssa velvoittamattomiksi koettuja suosituksia pankeissa noudatetaan siksi, että ne ajatellaan sitoviksi. Kysymyksenalaista kuitenkin on, voiko edellä sanottu koskea muita kuin rajatapauksia.

6.1.5.3. Ulkomailla harjoitettavaan pankkitoimintaan kohdistuva määräysvalta

Valtiovarainministeriölle on uskottu *määräysvalta* sekä ulkomaille perustettavan edustuston ja sivukonttorin että ulkomaisten luotto- ja rahoituslaitosten osakkuuksien hankinnan ja omistamisen valvomiseksi. Liikepankkilain 10 a §:n (31. 8. 1978/678) mukaan valtiovarainministeriöllä »on oikeus antaa liikepankin ulkomaille perustaman sivukonttorin ja edustuston perustamista ja valvonnan toteuttamista koskevia *määräyksiä*» (kurs. kirjoittajan). Edellä mainitun pykälän 4 momentissa säädetään seuraavasti: »Jos liikepankki rikkoo tämän pykälän säännöksiä tai sen nojalla annettuja valtiovarainministeriön *määräyksiä*, ministeriöllä on oikeus pankkia kuultuaan vaatia oikaisua määräajassa ja jollei sitä tapahdu, *määrätä* sivukonttori tai edustusto lakkautettavaksi ja antaa lakkauttamisesta tarkempia määräyksiä» (kurs. kirjoittajan). Vaikka edustustossa ei saadakaan harjoittaa varsinaista pankkitoimintaa, on edustus-

tojen toiminnan laadun vuoksi katsottu tarkoituksenmukaiseksi myös niiden perustamisen ja toiminnan valvonnan vuoksi uskoa VM:lle määräysvaltaa.

Liikepankkilain 23.3 §:n (31. 8. 1978/678) mukaan VM:llä on oikeus antaa liikepankille ulkomaisten luotto- ja rahoituslaitosten *osakkuuksien hankintaa* ja *valvonnan toteuttamista* koskevia *määräyksiä*. Viimeksi mainittujen määräysten laiminlyönti ja rikkominen voi johtaa tehosteiden käyttämiseen. Tällaisina mainitaan LPL 23.4 §:ssä (31. 8. 1978/678) *oikeus vaatia oikaisua* ja jollei sitä tapahdu *peruuttaa* sijoitukseen annettu *lupa* sekä määrätä muuttamaan *osakkuudet rahaksi*.

Seuraavassa määräämiskompetenssia tarkastellaan erittelemällä määräämisvallan käsittäviä oikeuslauseita. Myös pankille on merkityksellistä, käsittävätkö edellä mainitut oikeuslauseet vallan hallintosäädösten antamiseen vai oikeuden yksittäistapauksessa ryhtyä hallintotoimeen. Hallintosäädöksestä voidaan *vain poikkeustapauksessa valittaa* hallintovalituksin. Poikkeuksen edellä esitetystä säännöstä muodostanee hallintosäädös, joka vaikuttaa välittömästi sen kohteen oikeudelliseen asemaan. Tällöin normiston muuttaminen ei hallintosäädöksen antamisen lisäksi enää edellytä normin konkretisointia.[95]

Liikepankkilain 10 a §:n sisältämän määräysvallan nojalla voidaan ajatella annettavaksi hallintosäädöksiä, asetettavaksi lupaehtoja tai annettavaksi konkreettisia käskyjä. Edustuston perustaminen ulkomaille ei ole luvanvarainen toimi. Näin ollen edustuston perustamiseen kohdistuva määrääminen ei voine merkitä ehdon liittämistä perustamislupaan. Yhdenmukaisen menettelyn saavuttamiseksi ei myöskään liene tarkoitettu, että perustettaessa edustustoja ulkomaille VM antaisi määräyksiä pelkästään tapaus tapaukselta. Näin ollen tässä päädytään siihen, että LPL 10 a §:ään perustuvan määräysvallan käyttäminen *oikeuttaa antamaan hallintosäädöksiä* l. abstraktisia määräyksiä sivukonttorin ja edustuston perustamisesta ja valvonnasta.

Lainvalmisteluasiakirjoista käy ilmi, että yllä mainitussa oikeuslauseessa määräysten antamisella on *myös tarkoitettu ehtojen asettamista* sivukonttorin perustamislupaan.[96] Hallintosäädösten antamisen ja ehtojen asettamisen ohessa LPL 10 a §:ssä tarkoitetun määräysvallan käyttämi-

---

[95] *Hallberg* s. 320. Ks. myös *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 254—255, *Uotila* s. 221 ja 222 sekä *Vilkkonen* s. 80.

[96] Ks. Km 1976: 66, osa I s. 47—49 ja HE 32/vp 1978 s. 10.

nen oikeuttaa *yksittäistapauksessa* antamaan käskyjä tai päätöksiä. Näitä hallituksen esityksen mukaan tulisi voida antaa »myös edustuston tai sivukonttorin toiminnan aikana jos tarvetta ilmenee».[97] Niinpä valtiovarainministeriöllä lienee *valta rajoittaa* sivukonttorissa harjoitettua *liiketoimintaa,* mikäli siitä olisi vaaraa pankin maksuvalmiudelle tai vakavaraisuudelle. Tällainen rajoitustoimenpide käsittänee valituskelpoisen hallintopäätöksen, joskin VM:n päätöksestä voitaneen tehdä ainoastaan laillisuusvalitus. Liikepankkilain 10 a.4 §:ssä säädettyjen sanktioiden käyttämisen edellytykseksi on asetettu mainittuun lainkohtaan sisältyvien normien tai niiden nojalla annettujen *määräysten rikkominen.* Säännöksessä on määräykset siten rinnastettu abstraktisiin oikeusohjeisiin. Sivukonttorin tai edustuston *määrääminen lakkautettavaksi* ei ole mahdollista yleisin hallintosäädöksin.

Myös LPL 23 §:ssä tarkoitettu määräämisvalta lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevän käsityksen mukaan oikeuttaa asettamaan lupaehtoja antamaan hallintosäädöksiä että käskyjä tai päätöksiä. Pankkilakitoimikunnan mukaan valtiovarainministeriön *lupaan* voidaan *liittää* osakkuuksien omistamista koskevia määräyksiä.[98] Määräyksiä saadaan antaa osakkuuden *hankkimisluvan myöntämisen jälkeenkin,* mikäli se olosuhteiden muuttumisen vuoksi katsotaan tarpeelliseksi. Sekä näillä että osakkuuksien realisoimista koskevilla määräyksillä lienee tarkoitettu yksittäistapauksellisia hallintotoimia.[99]

Osakkuuden hankkimiseksi ja omistuksen valvomiseksi annetut määräykset voinevat olla luonteeltaan myös hallintosäädöksiä. Säädökset kohdistuvat kotimaiseen liikepankkiin eivätkä sen ulkomaiseen osakkuuspankkiin. Kompetenssi on kuitenkin laadultaan rajoitettu. Annettavien säädösten rationa tulee olla vain osakkuuksien hankkimisen ja omistamisen *valvonnan toteuttaminen.* Määräyksistä, joita VM ehkä voisi toimivaltansa puitteissa antaa, mainittakoon säädökset, jotka koskevat suomalaisten valvontaelinten oikeutta saada kotimaiselta liikepankilta *tietoja* tämän ulkomaisesta osakkuuspankista.

---

97 HE 32/vp 1978 s. 10.

98 Ks. Km 1976:66, osa I s. 53 ja HE 32/vp 1978 s. 13.

99 Näin HE 32/vp 1978 s. 13. Hallituksen esitykseen sisällytetyn lausuman mukaan määräykset voisivat koskea myös ennen säännösten voimaantuloa hankittuja osakkuuksia. Asiayhteydestä ei ilmene, pohdittiinko pankkilakitoimikunnassa määräysten taannehtivuuden ongelmaa.

Edellä tarkoitettuihin hallintosäädöksiin ei voitane sisällyttää muita kuin liikepankkilaissa esiintyviä tehosteita. Tehosteiden käyttäminen ei kyseessä olevissa tapauksissa perustuisi hallintosäädökseen vaan LPL 10 a §:n ja 23 §:n säännöksiin. Valtiovarainministeriön edellä mainittujen lainkohtien perusteella antamat hallintosäädökset ovat päteviä ainoastaan sillä edellytyksellä, että ministeriö säädöksiä antaessaan on pysynyt toimivaltansa rajoissa. Virkamies saa soveltaa hallintosäädökseen sisältyvää määräystä vain siinä tapauksessa, ettei VM määräystä antaessaan ole ylittänyt kompetenssiaan. Liikepankkilain edellä mainitut säännökset eivät velvoita ministeriötä antamaan edellä tarkoitettuja määräyksiä, vaan niitä voidaan antaa sikäli kuin se *katsotaan tarpeelliseksi.*

6.1.6. Ohjeitten ja neuvojen sitovuus

Pankkitarkastuslain 7.1 §:n 4 kohdassa säädetään PTV:n velvollisuudesta antaa valvonnassaan oleville yhteisöille *niiden pyytämiä* neuvoja ja ohjeita tarkastusviraston toimialaan kuuluvissa asioissa. Yksityisten valvontaelinten tehtävänä on OPTA 3.1 §:n 4 kohdan ja SPTA 3.1 §:n 4 kohdan mukaan antaa niiden valvonnassa oleville pankeille hallinnon ja liiketoiminnan hoitoa sekä kehittämistä koskevia neuvoja ja ohjeita valvontaelimen toimialaan kuuluvassa asiassa.

Edellä esitettiin, että lähtökohtaisesti ohjeita ja neuvoja lienee pidettävä *velvoittamattomina.*[100] Tästä huolimatta erityisin säännöksin voidaan ohjeille antaa oikeudellinen sitovuus. Tällöin pankin on ohjeita noudatettava. Ohjeiden oikeudellinen sitovuus näyttää aina liittyvän yksilöityyn valvontatehtävään. Näiden lisäksi valvontaorgaanilla on myös *yleinen velvollisuus* ohjeiden ja neuvojen antamiseen. Tällöin oikeudellisesti on kysymys siitä, tarkoitetaanko ohjeilla ja neuvoilla edellä mainituissa lainkohdissa valvontaelimen tai siihen kuuluvan käsitystä pankkilakien tulkinnasta tai muusta pankin hoitoon liittyvästä asiasta, joka kuuluu pankin toimialaan, vai pankkia sellaisenaan *velvoittavaa määräystä.*

Sekä PTV:n että alitarkastusten tehtäviin kuuluu ohjeiden ja neuvojen antaminen. Pankkitarkastusviraston ja yksityisten valvontaelinten neuvontatehtävät poikkeavat siten toisistaan, että PTV:oon kuuluva on

---

[100] Holopaisen mukaan sanoilla *neuvo* ja *lausunto* ei luonnollisesti voi olla normiin viittaavaa merkitystä. *Holopainen* 1975 s. 6.

velvollinen antamaan ainoastaan pyydettyjä neuvoja ja ohjeita. Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen neuvontavelvollisuus on yleinen. Yksityisen valvontaelimen tehtävänä on OPTA 3.1 §:n 2 kohdan ja SPTA 3.1 §:n 2 kohdan mukaan valvoa, että osuuspankkien ja säästöpankkien liiketoimintaa hoidetaan tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Mikäli yksityiseen valvontaelimeen kuuluva esimerkiksi osuuspankin tai säästöpankin *tarkastuksessa* toteaa, että liiketoimintaa hoidetaan tehottomasti tai epätarkoituksenmukaisesti, hänen tulee ohjein ja neuvoin pyrkiä poistamaan havaitsemansa puutteet.[101]

Merkitseekö edellä esitetty sitä, että yleinen ohjeiden anto-oikeus sisältäisi kompetenssin antaa pankkia velvoittavia hallintosäädöksiä? Sitovatko edellä tarkoitetut ohjeet ja neuvot pankkia? Kysymykseen lienee vastattava kieltävästi. Ohjeiden ja neuvojen oikeudellinen sitovuus voidaan johtaa vain normeista. Ohjeet ja neuvot on annettava niiden perusteella ja puitteissa, mikäli esitetään, että niillä olisi sitova vaikutus. Toisaalta oikeudellista erittelyä vaikeuttaa se, että ohjeilla voidaan tarkoittaa myös erityisissä valvontanormeissa mainittuja oikeudellisesti velvoittavia hallintosäädöksiä. Toisin kuin erityisissä valvontanormeissa edellä mainituissa oikeuslauseissa ilmaisulla »neuvoja ja ohjeita» lienee haluttu osoittaa *neuvojen ja ohjeiden velvoittamaton luonne.*

Myös KHO:n edellä esitetyissä ratkaisuissa on omaksuttu kanta, jonka mukaan PTV:n negatiivisessa vahvistuspäätöksessä ilmaistu *sanktioton laintulkinta* ei ollut sellainen lopullinen ja oikeudellisesti velvoittava hallintoratkaisu, johon voitiin hakea muutosta hallintovalituksin.[102] Samoin KHO on ratkaisussaan 1973 II 147 katsonut *matkatoimistoille annetut ohjeet* velvoittamattomiksi. Kun ohjeiden ei katsottu oikeudellisesti velvoittavan matkatoimistoja, ei ohjeiden antamisen katsottu muodostavan valituskelpoista hallintoratkaisua.[103]

---

101 Tähän tutkimukseen liittyvässä historiallisessa jaksossa käynevät ilmi ne syyt, joiden johdosta yksityisten valvontaelinten neuvontatehtävät ovat laajemmat kuin PTV:lla. Viimeksi esitetty ei kuitenkaan sisällä kannanottoa orgaanien toimivallan laajuuteen nähden.

102 KHO 12. 6. 1973 taltiot 2567, 2568, 2569 ja 2570. Ks. myös *Hallberg* s. 344.

103 KHO ei ottanut tekstissä mainitussa asiassa valitusta tutkittavakseen. Mikäli matkatoimistoasiain neuvottelukunnan ohjeet olisivat sisältäneet merkittäviä matkatoimistoille asetettuja velvollisuuksia tai ohjeissa olisi muutoin voimakkaasti puututtu niiden oikeudelliseen asemaan, lienee otaksuttavissa, että KHO olisi ohjeitten velvoittamattomuuden toteamiseksi ottanut valituksen tutkittavakseen. Ks. tapauksen tulkinnasta *Hallberg* s. 331.

Viimeksi mainitun oikeustapauksen ennakkotapauksellinen merkitys lienee siinä, ettei matkatoimistoasetukseen (9. 7. 1968/442) eikä muuallekaan lakiin sisälly *normia,* joka valtuuttaisi matkatoimistoasiain neuvottelukunnan antamaan matkatoimistoja velvoittavia oikeusohjeita. Samoin ei siihenkään normistoon, joka tuottaa valvontaelimille yleisen neuvontavelvollisuuden, sisälly ohjeiden ja neuvojen sitovuutta aikaansaavia säännöksiä.

Valvonnan objektin l. pankin hallintoelimeen kuuluvan tai toimihenkilön käyttäytymisen kannalta valvontaelimen antamat ohjeet ja neuvot eivät ole lainkaan merkityksettömiä. Tavallisesti ohjeiden ja neuvojen antaminen *liittyy pankin tarkastukseen,* jonka aikana tarkastusta suorittava voi esittää, *miten* säännösten mukaan määrätyssä asiassa *olisi meneteltävä* tai *toimittava.* Mikäli pankin toimihenkilö, johtokunta, hallitus tai hallintoneuvosto päätyy siihen, että valvontaelimen tai siihen kuuluvan ohjetta, neuvoa tai tulkintaa ei oikeudellisesti kyseenalaisena noudateta, edellä mainittujen tulisi varautua myös siihen, että myöhemmässä vaiheessa ohjeen, neuvon tai kehotuksen laiminlyöminen saattaa johtaa *tehosteiden käyttämiseen.* Jos pankki pysyy hallintoelimensä tai toimihenkilönsä omaksumassa kannassa, se joutuu, mikäli se ylipäätään on mahdollista, saattamaan hallintovalituksin tulkintakiistan KHO:n ratkaistavaksi. Vaikka ohjeen, neuvon tai kehotuksen antaminen ei merkitsisikään *toimivallan käyttämistä,* jokainen näistä toimenpiteistä muodostaa *esivaiheen* varsinaisen valvontakompetenssin käyttämiseen nähden. Yksittäisten ohjeiden ja neuvojen antamista käsitellään jäljempänä pankin tarkastamista koskevassa jaksossa, koska ohjaaminen ja neuvominen toiminnallisesti liittyy juuri pankin tarkastukseen.

6.1.7. Näkökohtia normikompetenssista ja sen käyttämisestä sekä pankin mahdollisuuksista reagoida toimivallan ylittäen annettuun oikeussääntöön

Pankkivalvontaa koskevien hallintosäädösten antamiseen valtuuttavat normit voidaan jakaa kahteen ryhmään sillä perusteella, kuinka laajan kompetenssin ne tuottavat. Valtuuttava oikeussääntö voi sisältää joko *pelkän normikompetenssin* tai sen lisäksi *oikeuden ryhtyä yksittäistapauksellisiin hallintotoimiin.* Joissakin tapauksissa hallintotoimen norminluonteisuus on kuitenkin epäselvä. Muuan näistä tilanteista on *otto-*

lainaustilien hyväksyminen. Liikepankkilain 33.1 §:n, osuuspankkilain 29.1 §:n ja säästöpankkilain 38.1 §:n mukaan pankki on oikeutettu ottamaan yleisöltä talletuksia ainoastaan PTV:n *hyväksymille tileille.*

Merkitseekö tilin hyväksyminen pankkia velvoittavan normipäätöksen tekemistä? Mikäli kysymykseen vastataan myöntävästi, voitaisiinko hyväksymispäätökseen sisältyvät tilin tiliehdot katsoa pankkia *velvoittaviksi normeiksi?* Oikeuskirjallisuudessa esiintyy erilaisia käsityksiä asiasta. *Kallio* on katsonut, että tilien hyväksymistä koskevien säännösten, LPL 33.1 §:n, OPL 29.1 §:n ja SPL 38.1 §:n mukainen *turvaamistarkoitus edellyttää* tiliehtojen *velvoittavuutta.* Sitovuus kohdistuisi jopa käytettävään korkoprosenttiin. Muista tiliehdoista ainakin tärkeimmät olisi katsottava pankkia velvoittaviksi määräyksiksi.[104]

Erma puolestaan toteaa, ettei »itse lainsäännös puhu mitään siitä, että jokainen ehto olisi pankkitarkastusviraston hyväksyttävä».[105] Hän katsoo edelleen, ettei PTV:llä ole valtaa vaatia vahvistusta esimerkiksi korkoehtojen muutoksiin ja päätyy siihen, että vahvistaminen koskee nimenomaisesti *uusien tilimuotojen* hyväksymistä.[106]

Lainvalmisteluasiakirjoista on saatavissa varsin niukalti johtoa edellä esitetyn ongelman tarkastelussa. Tosin hallituksen esityksen perusteluissa lausutaan kuhunkin pankkilakiin sisältyvän, tilin hyväksymistä koskevan säännöksen merkityksestä seuraavaa: »Tällä säännöksellä on pyritty antamaan pankeille verraten joustavat mahdollisuudet *uusien tilimuotojen kehittämiseen* samalla, kun pankkitarkastusviraston hyväksymisen edellyttäminen turvaa edeltäkäsin sellaisten *tilimuotojen* käyttöönotolta,

---

104 Kallio tarkastelee kysymystä valvontatarpeiden ja -toiminnan kannalta, mikä ottaen huomioon hänen toimintansa PTV:n osastopäällikkönä ja sen päätöksentekokollegion jäsenenä on varsin luonnollinen näkökulma. Hän perustelee kantaansa seuraavasti: »Jotta turvaamistarkoitus voisi toteutua on valvontaviranomaisen velvollisuudeksi katsottava tutkia ainakin tilin olennaiset ehdot. Sekä tallettajalle että fiskukselle, miksei toisaalta myös pankille, ovat olennaisia taloudelliset ehdot: ainakin korko ja verovapaus.» *Kallio,* Pankkien ottolainauksesta, LM 1971 s. 247.

105 Ermankin mukaan lainvalmisteluasiakirjojen perustelut näyttäisivät osittain viittaavan siihen, että korkoehtojen muutoksiin vaadittaisiin PTV:n hyväksyminen. Tämä tulkinta ei hänen mukaansa kuitenkaan ole lainmukainen eikä LPL 33.1 §:ssä, OPL 29.1 §:ssä ja SPL 38.1 §:ssä tarkoitettu. *Erma* s. 275.

106 Erma mainitsee esimerkkinä uuden tilimuodon hyväksymisestä indeksitilin käyttöönoton. *Erma* s. 275.

jotka olisivat *ehdoiltaan lainvastaisia* tai pankin *vakavaraisuutta vaarantavia*» (kurs. kirjoittajan).[107]

Sekä pankkilakikomitean mietinnössä että hallituksen esityksessä puhutaan tilimuotojen hyväksymisestä. Merkitseekö *tilimuodon* hyväksyminen normipäätöksen tekemistä? Kielteistä kannanottoa asetettuun kysymykseen näyttäisi tukevan se, ettei lainvalmisteluasiakirjoissa lainkaan mainita *tiliehtoja* oikeudellisesti merkityksellisinä lausekkeina. Olennaista on kuitenkin, mitä tilimuodolla ymmärretään. Tilimuodolla voidaan ymmärtää joko tiliehtojen kokonaisuutta tai sitä yleisperiaatetta, jonka mukaisesti talletuksia on ajateltu kerättäväksi. Jälkimmäisessä tapauksessa vahvistus ei kohdistuisi yksittäisiin tiliehtoihin. Tämän kannan omaksuminen merkitsee sitä, että pankki voisi yksipuolisesti määritellä, tosin PTV:n muodollisen valvonnan alaisena, ehdot, joita se ottolainauksessa soveltaa.[108]

Myös toisenlaista tulkintaa voidaan puolustaa. Tällöin lähtökohtana olisi LPL 33.1 §:n, OPL 29.1 §:n ja SPL 38.1 §:n tarkoitus, joksi lainvalmisteluasiakirjoissa mainitaan ehdoiltaan lainvastaisten tai pankin vakavaraisuutta vaarantavien tiliehtojen käyttöönoton ehkäiseminen. Käytännössä nyt esitetyn kannan omaksuminen välttämättä merkitsee myös koron suuruutta koskevan *tiliehdon luokittamista pankkia velvoittavaksi määräykseksi.* Mikäli koron suuruutta koskevaa tiliehtoa ei katsottaisi velvoittavaksi, ei vahvistusmenettelyllä olisi — toisin kuin hallituksen esityksessä on saatettu edellyttää — keskeistä merkitystä pankin vakavaraisuuden valvonnassa.

Mikä merkitys vahvistusmenettelyllä voisi olla, jos sen ei katsottaisi merkitsevän ottolainausta koskevan hallintosäädöksen antamista? Jo lain valmisteluvaiheissa ennakoitiin, että käytännössä uusi tilimuoto vahvistetaan *kollektiivisesti* samalla kertaa useammalle pankille. Tosin laissa on, ilmeisesti kilpailusyistä, säilytetty mahdollisuus ottaa pankkikohtaisesti käyttöön uusia tilimuotoja.

Määrätyt tilimuodot voivat koetella enemmän pienten, vähäisen oman

---

107 HE 53/vp 1969 s. 19.

108 Tämän kannan on omaksunut Rissanen. Ks. *Rissanen, Tom,* Asuntoluottosuhteessa olevan pankkiasiakkaan oikeussuojasta s. 365. Pankin oikeus korosta sopimiseen koskee ainoastaan pankin ja sen asiakkaitten välisiä suhteita. Diskonttokorosta puolestaan määrää Suomen Pankki. Suomen Pankin ohjesäännön (21. 12. 1925/365) 11 §:n ja 17 §:n mukaan pankkivaltuusmiesten asiana on määrätä pankin diskonttokorko sekä muun luoton korkomäärät ja provisiot.

pääoman omaavien pankkien kuin suurten liikepankkien kannattavuutta ja vakavaraisuutta. Uuden tilimuodon hyväksymisellä lienee tarkoitettu *sen käyttöönoton vaikutusten laaja-alaista arviointia.* Pankkitarkastusvirastolle uuden tilimuodon hyväksyminen lienee annettu siksi, että PTV:llä on suhteellisen hyvät mahdollisuudet *arvioida tilin käyttöönoton merkitystä pankkien vakavaraisuudelle.* Pankkitarkastusvirastolla lienee näet selvä käsitys eri talletuspankkiryhmiin kuuluvien rahalaitosten taloudellisesta asemasta. Varsin luonnollista lienee otaksua, että uuden tilimuodon hyväksyminen merkitsee myös pankin asiakkaiden, etenkin *tallettajien* etujen huomioon ottamista. Uuden tilimuodon käyttöönotto ei saisi johtaa siihen, että pankin vanhat ottolainausasiakkaat kärsisivät taloudellisia tappioita. Uuden tilimuodon hyväksymistä ei ehkä kuitenkaan saateta pitää normipäätöksenä, vaan se voitaisiin tulkita luvaksi käyttää uutta tilimuotoa.

Osuuspankkilain 40.2 §:n ja säästöpankkilain 48.2 §:n mukaan osuuspankki ja säästöpankki saavat antaa vakavaraisille henkilöille ja yhteisöille luottoa pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan yhteensä enintään puolta pankin omasta pääomasta vastaavan määrän. *Samalle henkilölle* annettu vakuudeton luotto ei saa ylittää pankkitarkastusviraston pankille *vahvistamaa määrää.* Toimenpidettä, jolla PTV vahvistaa samalle henkilölle myönnettävien vakuudettomien luottojen enimmäismäärän, ei myöskään voitane pitää normipäätöksenä. Edellä mainittujen lainkohtien nojalla annetut yleiskirjeet ovat luonteeltaan lähinnä *lain soveltamista.* Tällaiset ratkaisut saanevat oikeusvoiman positiiviseen vaikutukseen verrattavan sitovuuden, minkä vuoksi ne voinevat olla muutoksenhaun kohteena samalla tavoin kuin yksittäistapaukselliset hallintopäätökset.[109]

Osuuspankkilain 42 §:n ja säästöpankkilain 50 §:n mukaan osuuspankki ja säästöpankki saavat myöntää luoton asianomaisten pankkien hallintoelinten jäsenille tai toimihenkilöille joko OPT:n ja SPT:n *määräämissä rajoissa* tai edellä mainittujen alitarkastusten erityisellä luvalla. Koska edellä mainittuihin lainkohtiin vaihtoehtoisena sisältyvä määräysvallan käyttäminen merkinnee lähinnä pankkien kokoon suhteutuvan *markkamääräisen rajan vahvistamista* toimihenkilöluotoille, voitaneen tätäkin hallintotointa pitää yksittäistapauksellisena.

---

109 Ks. valvonta- ja tarkastuspäätösten sitovuudesta ja valituskelpoisuudesta. *Hallberg* s. 331 ja 332.

Pankkitarkastusviraston vuosina 1970-79 antamat yleiskirjeet [110] voidaan jakaa pankkeja *velvoittaviin*, ohjeita ja määräyksiä sisältäviin sekä suosituksenluontoisia ohjeita, neuvoja, kehotuksia ja muistutuksia käsit-

---

110 Tutkimusaineistoon ovat sisältyneet kaikki PTV:n 1970-luvulla antamat yleiskirjeet. Suurin osa näistä on erilaisia tietopyyntöjä, ohjeita, muistutuksia, kehotuksia ja tulkintoja. Sitovia määräyksiä käsittävät yleiskirjeet muodostavat vain pienen osan kaikista yleiskirjeistä. Numeerisesti suurin osa yleiskirjeistä on annettu vuosina 1970—1975, jolloin PTV:n valvontatoiminta sai vakiintuneet muodot. Jotta saisimme käsityksen yhden toimintavuoden aikana annetuista yleiskirjeistä, tarkastellaan seuraavassa minkälaisia yleiskirjeitä PTV antoi vuosina 1970, 1971, 1972, 1976 ja 1977.

Pankkitarkastusvirasto antoi ensimmäisenä toimintavuotenaan (1970) seuraavat yleiskirjeet: 1. Toimipisteen perustaminen, 2. Luotot pelkästään luotonsaajan sitoumusta vastaan, 3. Asuntosäästötoiminta, 4. Notariaattitoiminta, 5. Shekkitilien ylitykset, 6. Kassavarantoa, vakavaraisuutta ja osake-, osuus- sekä kiinteistöomistusta koskevat ilmoitukset, 7. Tilinpäätöstiedot ja vuosivoiton käyttö, 8. Käyttöomaisuuden arvonkorotukset, 9. Vakavaraisuutta ja osake-, osuus- sekä kiinteistöomistusta koskevat ilmoitukset ja 10. Vakavaraisuutta ja osake- sekä osuusomistusta koskevat ilmoitukset. *Pankkitarkastusviraston toimintakertomus* vuodelta 1970 s. 10.

Vuonna 1971 annettiin seuraavat 18 yleiskirjettä: 1. Suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaitten vastuut, 2. Vakuutusyhtiöiden talletukset, 3. Toimipisteet, 4. Pankin kiinteistöjen käyttö, 5. Sivukonttoriluvat, 6. Hallintoelinluettelon tarkistaminen, 7. Notariaatti yleisohje n:o 2., 8. Käyttötilien väärinkäytökset, 9. Vuosivoiton käyttö ja tilinpäätöstiedot, 10. Kassavarantoa, vakavaraisuutta ja osake-, osuussekä kiinteistöomistusta koskevat ilmoitukset, muutos kiertokirjeeseen 30. 10. 1970, 11. Vakavaraisuutta ja osake-, osuus- sekä kiinteistöomistusta koskevat ilmoitukset; muutos kiertokirjeeseen 11. 11. 1970, 12. SPL 35 §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus, 13. OPL 26 §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus, 14. LPL 29 §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus, 15. KPL 27 §:n mukainen ilmoittamisvelvollisuus, 16. Kassavarantoa, vakavaraisuutta ja osake- sekä kiinteistöomistusta koskevat ilmoitukset, 17. Sivukonttorien ja toimipisteiden osoitteenmuutokset ja 18. Obligaatiolainojen vakuudet. *Pankkitarkastusviraston toimintakertomus* vuodelta 1971 s. 7—8.

Vuonna 1972 lähetettiin ainoastaan seitsemän yleiskirjettä: 1. Suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaitten vastuut, 2. Vakavaraisuusilmoituksen toimittaminen, 3. Pankkisalaisuus, 4. Tilintarkastajat ja tilintarkastus, 5. Kilpailunrajoitusten ilmoittaminen, 6. Toimipisteet, 7. Tilinpäätös tilivuodelta 1972 ja tilinpäätöstä täydentävät selvitykset. *Pankkitarkastusviraston toimintakertomus* vuodelta 1972 s. 8.

Vuonna 1976 annettiin kahdeksan yleiskirjettä: 1. Suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaitten vastuut, 2. Hallinto- ja toimihenkilöt, 3. Työnseisausten ja häiriöitten aiheuttamat vaaratilanteet, 4. Pankissa tapahtuneet väärinkäytökset ja pankkiin kohdistuneet rikokset, 5. Rakennustoiminta sekä muut pankkitoimintaan

täviin. Pankkia velvoittavia määräyksiä käsittäneistä yleiskirjeistä mainittakoon *kirjanpito-ohjeita, sivutoimipisteitä,* suurehkoa luottoa nauttivien *vastuiden ilmoittamista* ja *notariaattitoiminnan* rajojen määräämistä koskevat yleiskirjeet.

Toisen ryhmän yleiskirjeistä muodostavat *kehotukset* ja *muistutukset,* joilla tähdennetään velvollisuutta annettujen normien noudattamiseen. Näistä kehotuksista mainittakoon käyttötilien väärinkäytöksiä koskeneet yleiskirjeet 9/L/K/71, 10/O/K/71 ja 10/S/K/71, joissa PTV kehotti pankkeja *välttämään* käyttötilien ryhmäantia ja valitsemaan huolellisesti käyttötiliasiakkaansa. Muistutuksesta esimerkkinä mainittakoon notariaattitoimintaa koskevat yleiskirjeet 9/L/K/71, 9/O/K/71 ja 9/S/K/71, joissa muistutettiin pankkilakeihin sisältyvästä kiellosta ottaa talletus ehdolla, että sen määrä kokonaan tai osaksi annetaan nimetylle lainansaajalle. Muistutus on kohdistunut myös pankkien harjoittaman *liiketoiminnan laajuuteen.* Yleiskirjeissä 5/L/K/76, 4/O/K/76 ja 4/S/K/76 pankkeja vaadittiin pidättäytymään rakennustoiminnasta ja muista pankkitoimintaan kuulumattomista elinkeinoista. Eräässä tapauksessa muistuttaminen on johtunut siitä, että laki, jota on edellytetty noudatettavaksi on annettu aivan tilikauden lopussa. Näin on menetelty yleiskirjeissä 2/L/K/78 ja 2/O/K/78, jotka koskivat vuoden 1977 tilinpäätöksen osoittamaa voittoa. Voitosta päätettäessä oli liikepankkien ja osuuspankkien hallintoelinten otettava huomioon taloudellisen kehityksen turvaamisesta annettu laki (1066/77), joka tuli voimaan 31 päivänä joulukuuta 1977. Viimeksi mainitussa laissa *rajoitettiin* jaettavien osinkojen, osuuspääoman korkojen tai niihin verrattavien suoritusten *yhteismäärää.*

Miltei poikkeuksetta pankit ovat hyväksyneet PTV:n *tulkinnan* pankkilakien soveltamisesta ja toimineet tulkintojen mukaan. Tulkinnasta on

---

kuulumattomat elinkeinot, 6. Tilinpäätös vuodelta 1976 ja tilinpäätöstä täydentävät muut asiakirjat, 7. Kirjanpitoaineisto ja sen säilyttäminen ja 8. Luotot pelkästään luoton saajan sitoumusta vastaan. *Pankkitarkastusviraston toimintakertomus* vuodelta 1976 ss. 2—3.

Vuoden 1977 toimintakertomuksessa yleiskirjeitä nimitettiin nyt kiertokirjeiksi. Näitä oli lähetetty seuraavasti: 1. Suurehkoa luottoa nauttivien asiakkaitten vastuut, 2. Hallinto- ja toimihenkilöluettelon tarkistaminen, 3. Tilinpäätös vuodelta 1977 ja tilinpäätöstä täydentävät muut asiakirjat, 4. Kirjanpito-ohjeitten muuttaminen, 5. Kättä päälle-, takuukirja-, takuutodistus-, kanta-asiakas- ja OP ynnä muitten sellaisten sopimusten ilmoittaminen, 6. Ilmoitus veronhuojennustilin hyväksymisestä ja 7. Ilmoitus palkkiotalletustilin hyväksymisestä. *Pankkitarkastusviraston toimintakertomus* vuodelta 1977 s. 3.

joissakin tapauksissa ilmoitettu yleiskirjeessä. Tilanteena, jossa pankit eivät hyväksyneet PTV:n tulkintaa, mainittakoon tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevien yleiskirjeiden 4/L/K/72, 7/O/K/72 ja 7/S/K/72 sisältämä tulkinta pankin tilintarkastajan esteellisyydestä.

Pankkitarkastusviraston antamien yleiskirjeiden laadintatekniikassa on myös parantamisen varaa. Tarpeetonta sekaannusta saattaa aiheutua siitä, että oikeudellisesti velvoittamattomaan kokonaisuuteen on *sisällytetty käskymuotoon kirjoitettuja määräyksiä.* Esimerkkeinä tällaisista mainittakoon *pankkisalaisuutta* koskeviin yleiskirjeisiin sisältyvät seuraavat lausumat: »Uuden hallintohenkilön ja uuden toimihenkilön — myös tilapäisen — osalta on heti alkuun riittävästi *selostettava* salassapitovelvollisuus ja sen merkitys pankkitoiminnassa. Henkilökunnan koulutuksessa on jatkuvasti *selvennettävä* ja *korostettava* salassapitovelvollisuutta.»[111] Kirjeissä on »katsottu välttämättömäksi», että pankeilla on pankkisalaisuutta koskeva yleinen ohje. »Ohjeesta *tulee* myös ilmetä selvästi, kuka pankin organisaatiossa on tarvittaessa oikeutettu antamaan asiakkaita koskevia tietoja esim. syyttäjä-, poliisi- ja veroviranomaisille. Samoin *on oltava* määräys siitä, ketkä pankin toimihenkilöt ovat oikeutettuja antamaan asiakkaita koskevia luottotietoja ja ketkä ovat niistä siten myös vastuussa.»[112]

Pankkilakien salassapitovelvollisuutta koskevat LPL 43 §:n, OPL 47 §:n ja SPL 55 §:n säännökset *eivät sisällä valtuutta,* joka oikeuttaisi antamaan pankkeja *sitovia määräyksiä* henkilökunnan koulutuksesta, velvollisuudesta laatia pankkisalaisuutta koskeva pankin sisäinen ohje tai myöskään ohjeen sisällöstä. Pankkisalaisuutta koskeviin yleiskirjeisiin 3/L/K/72, 6/O/K/72 ja 6/S/K/72 sisältyvät edellä mainitut määräykset lienee katsottava lähinnä *suosituksiksi,* joita pankkien toivotaan noudattavan. Yleiskirjeiden vastaanottajien kannalta erityisen problemaattista on se, että PTV:n yleiskirjeet ovat toisinaan sitovia ja toisinaan *ohjeellisia.* Onpa samaan yleiskirjeeseen (kirjanpito-ohjeet) voinut sisältyä sekä velvoittavia määräyksiä että sitomattomia suosituksia. Lienee kohtuutonta edellyttää, että kaikilla vastaanottajista olisi viimeksi mainitussa tapauksessa kyky eritellä yleiskirjeitten sisällön oikeudellista

---

111 Yleiskirjeet 3/L/K/72, 6/O/K/72 ja 6/S/K/72.

112 Edellisessä alaviitteessä mainittuihin yleiskirjeisiin sisältyi määräaika, johon mennessä salssapitovelvollisuutta koskeva ohje oli laadittava. Lisäksi kirjeessä määrättiin pankki ilmoittamaan ohjetta koskevista muutoksista.

merkitystä. Ongelmaa ei myöskään voida poistaa katsomalla kaikki yleiskirjeet oikeudellisesti velvoittamattomiksi, koska edellä havaittiin PTV:n omaavan kompetenssin antaa joukon oikeudellisesti sitovia yleisiä määräyksiä. Näin ollen yleiskirjeiden oikeudellisen luonteen selventämiseksi PTV:n tulisi yleiskirjeen lähetteessä tai johdannossa ilmoittaa, *onko kirje tarkoitettu* pankkia *velvoittavaksi normipäätökseksi* vai suosituksenluonteiseksi kehotukseksi, neuvoksi, ohjeeksi, muistutukseksi tai tulkinnaksi. Niinikään yleiskirjeessä tulisi *aina mainita lainkohdat,* joihin kirjeen antaminen kulloinkin perustuu.

Hallintosäädösten määräyksiin perustuvan toimivallan käyttämisen edellytyksenä on, että ne on *asianmukaisesti annettu tiedoksi.* Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu kysymystä, onko hallintosäädösten ja niiden sisältämien oikeusohjeiden velvoittavuuden edellytyksenä, että ne julkaistaan Suomen asetuskokoelmassa. *Mäenpää* vastaa keskusvirastonormien osalta kysymykseen kieltävästi: »Asetuskokoelmassa julkaiseminen ei voimassa olevien säännösten mukaan kuitenkaan ole keskusvirastonormien oikeudellisen velvoittavuuden ehdoton edellytys.»[113] *Holopainen* on todennut TSH:n työsuojeluhallinnosta annetun lain 3 §:n nojalla antamien ohjeiden julkaisemisesta: »Jos työsuojeluhallituksen työsuojeluhallinnosta annetun lain 3 §:n nojalla antamilla ohjeilla olisi velvoittava luonne, ne olisi julkaistava Suomen asetuskokoelmassa.»[114]

Mäenpää on tulkinnut Holopaisen edellä mainittua lausumaa siten, että Holopaisen mukaan ohjeet muutoin olisivat sitovia, mutta se, ettei niitä ole säädetty julkaistavaksi asetuskokoelmassa, poistaisi niiden velvoittavuuden.[115] Näin ei Holopaisen toteamusta liene ymmärrettävä, vaan se tulee asettaa asiayhteyteensä. Lausuma liittyy TSH:n antamien *ohjeiden velvoittavuuden* tutkimiseen. Tässä yhteydessä lienee tarkoitettu sitä, että TSH:n työsuojeluhallinnosta annetun lain 3 §:n nojalla antamien ohjeiden tiedoksiannosta olisi säädetty (julkaiseminen Suomen asetuskokoelmassa), mikäli ohjeet olisi tarkoitettu velvoittaviksi. Kun

113 *Mäenpää* s. 232. Keskusvirastonormien julkaisemiselle Mäenpää asettaa edellytykseksi, että julkaiseminen tapahtuu riittävän tehokkaasti. Mäenpää ei pohdi sitä, riittääkö normin tiedoksiantoon muu tiedoksisaattamismenettely. Voidaanko postitse lähettämistä pitää julkaisemisena? Tosiasia näet lienee, ettei läheskään kaikkia keskusvirastonormeja julkaista, vaan suuri osa lähetetään tai annetaan niiden kohteille muulla tavoin tiedoksi.

114 *Holopainen* 1975 s. 7.

115 *Mäenpää* s. 223 alav. 80.

näin ei menetelty, ei ohjeita tarkoitettukaan velvoittaviksi. Eräissä tapauksissa julkaisemistavasta säätämiseen näet vaikuttaa ennen muuta *adressaattien lukumäärä.*

Hallintosäädökset on julkaistava sillä tavoin kuin niistä on erikseen säädetty. Jos julkaisemisesta tai muusta tiedoksisaattamisesta ei ole säädetty mitään, hallintosäädökset on annettava asianmukaisesti niiden kohteiden tiedoksi. Eräin edellytyksin hallintosäädökset *voidaan julkaista* myös asetuskokoelmassa. Tästä säädetään Suomen asetuskokoelmasta annetun asetuksen (30. 12. 1932/373) 1 §:ssä seuraavasti: »Asetuskokoelmassa, jonka toimittamisesta (valtioneuvoston julkaisuvarasto) huolehtii, julkaistaan lait ja asetukset sekä niiden täytäntöönpanomääräyksiä sisältävät valtioneuvoston ja ministeriön päätökset. Muu valtioneuvoston tai ministeriön päätös, niin myös muu kuulutus tai tiedonanto, jolla on yleisempi merkitys, voidaan valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön määräyksestä julkaista asetuskokoelmassa.»[116]

Niiden hallintosäädösten määräyksiä, joita ei ole lainkaan saatettu tiedoksi, *ei voitane vaatia noudatettavaksi.* Normikompetenssin käsittäviin oikeuslauseisiin sisältynee ilman nimenomaista mainintaakin vaatimus saattaa hallintosäädökset niiden kohteiden tiedoksi. Muutoin säädöksiä ei voitane pitää orgaanin *antamina* l. oikeudellisesti pätevästi annettuina.[117]

Pankkitarkastusviraston antamien hallintosäädösten julkaisemisesta ei ole säädetty erikseen. Näin ollen ne voitaneen saattaa tiedoksi muutoinkin kuin julkaisemalla asetuskokoelmassa. Toinen asia on, että PTV:n antamista hallintosäädöksistä voitaisiin velvoittaviksi katsottavat määrätä julkaistaviksi asetuskokoelmassa. Sekä laatunsa että kohteittensa suurehkon lukumäärän vuoksi näillä hallintosäädöksillä voitaisiin katsoa olevan *yleisempää merkitystä.*

Mikäli VM hallinnollisessa järjestyksessä määrää PTV:n julkaisemaan velvoittaviksi tarkoitetut hallintosäädökset asetuskokoelmassa, ei valvontaelin omaa julkaisemiseen nähden harkintavaltaa, vaan se *on velvollinen* saamaan ratkaistaviksi ne julkaistavaksi. Ilman ministeriön määräystä PTV *ei* toisaalta *saanekaan* hallintosäädöksiä julkaistuksi asetuskokoelmassa.

---

116 Tammikuun 1 päivänä 1981 astuu voimaan asetus Suomen säädöskokoelmasta (17. 10. 1980/696). Asetus ei muuttane edellä esitettyä asiaintilaa.

117 Ks. esim. *Kastari,* Hinnantasausvaltuuksien oikeusperustetta koskevia näkökohtia, DL 1961 s. 83 ss. ja *Sipponen* s. 605—607.

Kompetenssin ylittäen annettuun määräykseen voidaan reagoida useammalla tavalla riippuen siitä, tarkastellaanko normien oikeudellista merkitystä valvontatehtävää suorittavan vai pankin näkökulmasta. Hallitusmuodon 92 §:n mukaan valvontaelimeen kuuluva *ei saa sovelluttaa* toimivallan ylittäen annettuun hallintosäädökseen sisältyvää määräystä. Edellä esitetyn kiellon vastainen valvontatoiminta saattaa johtaa siihen, että valvontaelimen normikompetenssin laajuus tulisi esikysymyksenä selvitettäväksi yleisessä tuomioistuimessa käydyn *rikosprosessin yhteydessä*. Yleisten ja hallintotuomioistuinten välisen tehtäväjaon kannalta edellä esitettyä käsittelyjärjestystä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, onhan hallinto-oikeudelliset toimivaltakysymykset perinteisesti pyritty ratkaisemaan hallintotuomioistuimessa, viime kädessä KHO:ssa.

Realisoitaessa pankin mahdollisuuksia reagoida PTV:n yleiskirjeisiin, joudutaan erittelemään kunkin yleiskirjeen sisältöä. Mikäli yleiskirjeessä on annettu neuvo, muistutus tai kehotus, ei toimenpidettä voida pitää itsenäisenä normipäätöksenä, vaan kirjallisena huomautuksena lakisääteisen velvollisuuden täyttämiseksi. *Hallbergin* mukaan voitaisiin tosin tällöinkin harkita sen tutkimista, kuuluuko neuvon, kehotuksen tai muistutuksen antaminen lainkaan viranomaisen toimivaltaan.[118] Tilanteita, joissa saattaisi tulla muutoksenhakukin kyseeseen, hän kuvaa seuraavasti: »Käytännössä esiintyy tapauksia, joissa viranomainen pukee tarkoittamansa yleisen kehotuksen konkreettisesti *velvoittavan käskyn muotoon*» (kurs. kirjoittajan).[119]

Miten pankin toimihenkilö tai hallintoelin voi reagoida siinä tapauksessa, että PTV tai muu valvontaelin hallintosäädöksen antaessaan on ylittänyt toimivaltansa? Mikäli normipäätös on *selvästi lain vastainen*, lienee muutoksenhaku normien sitomattomuuden toteamiseksi tarpeetonta. Tällöin toimihenkilöt tai hallintoelimet *saavat jättää noudattamatta* kompetenssin ylittäen annetut määräykset. Mikäli vain osa hallintosäädöksen määräyksistä on annettu toimivallan ylittäen, on muita, korrektisti annettuja määräyksiä tietenkin noudatettava.[120]

---

118 *Hallberg* s. 330—331.

119 *Hallberg* s. 331.

120 Vilkkonen liittää mitättömyys-instituution kompetenssin ylittäen annetun normipäätöksen muutoksenhakukelpoisuuteen. Ellei päätökseen voida hakea muutosta, saattaa oikeusturvasyistä *osoittautua välttämättömäksi* katsoa normipäätös mitättömäksi. Tällöin normipäätöksen lainmukaisuus voitaisiin tutkia rikosoikeudenkäynnissä, joka syntyy sillä perusteella, että virkamiehen väitetään jättäneen

Hallberg esittää muutosta eräissä tapauksissa voitavan hakea sekä itse *normienantopäätökseen* että *ratkaisuun*, joka perustuu hallintosäädöksen tiettyihin määräyksiin. Edellisessä tapauksessa muutoksenhaun edellytysten olemassaolon kannalta on olennaista, sisältääkö normienantopäätös velvoittavan asiaratkaisun. Päätös saattaa olla valituskelpoinen siitä huolimatta, ettei itse hallintosäädökseen ole sisällytetty lainkaan sanktioita. Muutkin kuin ne päätökset, joihin on liitetty nimenomainen tehoste, voivat olla *velvoittavia* ja siten muutoksenhaun kohteena. Normipäätöksen muutoksenhakukelpoisuuden edellytyksenä yleensä on, että määräykset on tarkoitettu velvoittaviksi. Näin ollen valituskelpoiseksi ehkä voitaisiin katsoa kompetenssin ylittäen annettu hallintosäädös, joka sisältää voimakkaasti määräysten sen oikeuspiiriin kajoavia määräyksiä.[121]

Joissakin tapauksissa normienantoratkaisuun voidaan soveltaa *sekä hallintosäädöstä että -päätöstä koskevia sääntöjä*. Tällöin lienee mahdollista saattaa hallintosäädökseen sisältyvien määräysten lainmukaisuus *lainkäyttöteitse ratkaistavaksi* välittömästi hallintosäädöksen antamisen ja tiedoksisaattamisen jälkeen.[122] Yleisin säännöin ei voida tyhjentävästi osoittaa, onko valvontaelin antanut hallintosäädöksen vai ryhtynyt yksittäistapaukselliseen hallintotoimeen. Kontrolliorgaanin toimenpidettä on eriteltävä kussakin tapauksessa erikseen. Analyysin tulos on riippuvainen hallintotoimen sisällöstä ja sen oikeudellisista perusteista. Mikäli hallintotoimi *ei* välittömästi *muuta* sen adressaatin *normistoa*, erittelyssä saatetaan päätyä siihen, että kyseessä on yleiseen muotoon kirjoitettu hallintosäädös.[123]

Jos valvontaelimen suorittama hallintotoimi on niin yksityiskohtainen, ettei velvollisuuden aikaansaamiseksi pankille enää edellytetä päätöstä tai muuta konkretisointia, lienee käsillä *hallintoratkaisu* eikä hallintosäädös. Sitovan valvontapäätöksen tekeminen edellyttää yleensä tehosteen käyttämistä. Mikäli valvontapäätökseen *on liitetty tehoste*, se lähes poikkeuksetta lienee *valituskelpoinen*. Valvontaelimen tulisi pyrkiä osoittamaan päätöksen valituskelpoisuus liittämällä siihen valitus- tai

---

noudattamatta annettuja normeja. *Vilkkonen*, Hallintotoimen mitättömyydestä s. 80—86.

121 *Hallberg* s. 304—346.

122 *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 270.

123 *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 265.

(OPT ja SPT) alistusosoitus. Normipäätökseen ei yleensä liitetä valitusosoitusta. Huolimatta siitä, että valvontaelimeen kuuluva kieltäytyisi liittämästä valituskelpoiseen normienantopäätökseen valitusosoituksen, voidaan ratkaisusta valittaa. Tällöin valitus voitaneen tehdä myöhemminkin kuin säädetyn valitusajan (30 vrk) kuluttua päätöksen tiedoksisaannista.

Myös PTV saanee HPurkuL 6 ja 7 §:n nojalla hakea purettavaksi toimivallan ylittäen annetun normipäätöksen. Tällaisen päätöksen purkaminen lienee jo sinänsä yleisen edun vaatima toimenpide. Onko purku virheellisen normipäätöksen korjaamisen edellytys? Näin ei liene. Virheellinen normipäätös voidaan korjata asettamalla sijaan uusi virheetön päätös. Myös *hallintokantelu* saattaa johtaa virheellisen normipäätöksen purkamiseen. Purkuesityksen tekee tällöin yleensä laillisuudenvalvontaviranomainen joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies.

6.2. TARKOITUKSENMUKAISUUSVALVONTAAN OIKEUTTAVA KOMPETENSSI

6.2.1. Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan oikeudellinen tausta

Tarkoituksenmukaisuusvalvontaa harjoitettaessa valvontaelin joutuu arvostelemaan, onko tai tuleeko kontrollin kohteen toiminta olemaan paitsi yleisen edun mukaista myös käytännöllistä ja tehokkaasti järjestettyä.[1] Pankkitoiminnan valvonta samoin kuin muukin elinkeinokontrolli on laadultaan hallintotoimintaa. Myös Suomen oikeuskirjallisuudessa hallinto on jaettu *sidottuun* ja *vapaaharkintaiseen* hallintotoimintaan.[2]

Kysymys tarkoituksenmukaisuusvalvonnan oikeudellisesta luonteesta on sidoksissa vapaaharkintaisen hallintotoiminnan harjoittamiseen. Pank-

---

1 *Merikoski,* Valtionapujärjestelmä s. 20 ss. ja Julkisoikeudellinen valvonta s. 651.

2 Anderssonin mukaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ilmenemismuodot vaihtelevat huomattavasti Norjan, Ruotsin, Tanskan ja Suomen oikeusjärjestyksissä. *Andersson,* Något om fri prövning i förvaltningen, JFT 1964 s. 24—27.

kitoiminnan tarkoituksenmukaisuusvalvontaa harjoitetaan lähinnä *lupamenettelyn* yhteydessä. Toimintansa aloittamiseen ja laajentamiseen pankki tarvitsee luvan. Muuan tapa järjestää valvontaelimelle mahdollisuus tarkoituksenmukaisuusvalvonnan harjoittamiseen lienee lupamenettelyn saattaminen *vapaaharkintaiseksi hallintotoiminnaksi.*

Suomen oikeusjärjestyksessä kantavana periaatteena sekä hallinnon järjestämisessä että yksilön ja viranomaisten suhteissa on ollut hallinnon lainalaisuuden periaate, millä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen *toimivaltuuksien* tulee aina olla laista johdettavissa.[3] Oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksessämme hallintotoiminta on suurelta osin järjestetty siten, että muodollinen laki tai muu normatiivisesti velvoittava oikeusohje osoittaa, miten viranomaisen on kussakin tapauksessa meneteltävä, toimittava tai päätettävä. Näin järjestettyä hallintoa kutsutaan *sidotuksi hallintotoiminnaksi.*[4]

Vapaalla harkinnalla tarkoitetaan hallintotoiminnan järjestämistä siten, että hallintoviranomainen saa kussakin tapauksessa erikseen päättää, minkä päämäärän tai tavoitteen toteuttamiselle on annettava etusija.[5] Vapaaharkintaisen hallinnon erottaminen joustavaan normiin perustuvasta päätöksenteosta on nähty tarpeelliseksi muutoksenhaussa toimivaltaisen orgaanin ja tehokkaan vallitusperusteen selvittämiseksi, joskin yleisesti on myönnetty, ettei kysymyksessä ole laatu- vaan aste-ero.[6] Erottelulla on Suomen oikeudessa positiivisoikeudellinen perustansa.

Lähes aina, kun oikeustieteellisessä keskustelussa esitetään, että hallinnollisen päätöksenteon jakaminen sidottuun ja tarkoituksenmukaisuus-

---

[3] *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 1. Konstari aivan oikein huomauttaa, että lainalaisuuden periaate on liberalistisen oikeusnäkemyksen luomus. *Konstari,* Harkintavallan väärinkäytöstä s. 77.

[4] *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 1.

[5] Ibid. s. 2.

[6] Merikoski lausuu tästä erosta seuraavaa: »Myönnettävä on, että kaikenlaisessa kokemussääntöjen soveltamisessa (esim. että määrätynlainen teknillinen laite on vaarallinen) sekä arvo- ja astearvioinnissa (esim. että suunniteltu rakennus täyttää kauneuden vaatimukset) raja vapaaseen harkintaan saattaa käytännössä useinkin käydä vaikeasti osoitettavaksi.» *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 42.

Andersson puolestaan lausuu asiasta seuraavaa: »Vidare har ovan förkastats tanken, att det skulle finnas någon väsentlig principiell skillnad mellan det avgörande, som träffas vid bunden resp. vid fri prövning.» *Andersson* JFT 1964 s. 39. Ks. myös *Aarnio,* Laki, teko ja tavoite s. 92 ja *Konstari,* Harkintavallan väärinkäytöstä s. 81.

harkintaan perustuu oikeusjärjestykseemme, mainitaan esimerkkilainkohtina KHOL 5 §, HValL 4 § ja KunL 139 § (1948 KunL 175 §).[7] Ensinnä mainitun lainkohdan mukaan valitus sellaisesta kysymyksestä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on jätettävä hallituksen ratkaistavaksi. Viitattaessa kunnallislain muutoksenhakusäännökseen sekä HValL 4 §:ään, jolloin valitus koskee valtioneuvoston ja ministeriön päätöstä, muutoksenhaun todetaan olevan mahdollisen vain laillisuusperustein. Viimeksi mainitussa tapauksessa näet laadultaan tarkoituksenmukaisuusperusteiseksi luonnehdittu valitusperuste jätetään tutkimatta.[8]

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty *oikeusvarmuuden vaatimukseen* perustuva teoreettinen viitekehys, jonka nojalla siitä, kumpaan hallinnon ryhmään hallintotoimi kuuluu, voidaan tehdä seuraava oikeudellinen johtopäätös: sidotussa hallintotoiminnassa on periaatteessa vain yksi ainoa oikea ratkaisu.[9] Vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa katsotaan asianlaidan olevan toisin. »Siinä saa asian ratkaiseva viranomainen vapaana oikeudellisesti sitovista ratkaisu- ja toimintaohjeista tehdä valinnan kahden tai useamman ratkaisuehdotuksen välillä, joita on pidetty oikeudellisesti katsoen samanarvoisina.»[10]

Ainoan oikean ratkaisun liberalistis--ideologista alkuperää kuvannee hyvin elinkeinovapauden edellyttämä subjektiivisen oikeuden käsite, jolla tässä tarkoitetaan oikeussubjektin lakiperusteista oikeutta.[11] Henkilöllä

---

7 Ks. esimerkiksi *Merikoski,* Oikeussuojajärjestelmä s. 55, *Sipponen,* Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista, LM 1965 s. 198 ja *Vilkkonen,* Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta, LM 1972 s. 375.

8 Kun valitus koskee valtuuston päätöstä siksi, että tämän päätöksen tehdessään katsotaan ylittäneen toimivaltansa, kohdistuu valitus monasti *lainsäädännössä* laillisuusperusteiksi luokitettuihin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Pohtia voidaan, onko nykyisenkään lainsäädännön mukaan estettä tulkita KHOL 5 §:ää ja KunL 139 §:ää siten, että kunnan toimialaa koskevat valitusasiat siirrettäisiin, siltä osin kuin kyse *pääasiallisesti* on tarkoituksenmukaisuusseikasta, hallitukselle.

9 Merikosken mukaan koko muutoksenhakujärjestelmän järjellisyys perustuu yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteeseen: »Muutoksenhakuhan näet tapahtuu nimenomaan juuri siinä tarkoituksessa, että ylempi oikeusaste oikaisisi alemman tuomioistuimen antaman väärän päätöksen.» *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 48.

10 Ibid. s. 43.

11 Erikssonin mukaan syynä yhden ainoan oikean ratkaisun opin syntymiseen olisi ollut epäluottamus tuomioistuimia kohtaan. Tässä omaksutun käsityksen mukaan näin ei liene ollut asianlaita, vaan opin näyttää tuoneen pyrkimys

joko oli mahdollisuus ryhtyä harjoittamaan elinkeinoa tai se oli häneltä kielletty ilman asianmukaista lupaa. Mikäli lupa vaadittiin, laista tuli käydä ilmi ne edellytykset, jotka täytettyään henkilö saattoi luvan saada. Subjektiivisen oikeuden tuli olla poikkeukseton ja turvata yksilön oikeudellinen asema valtiota tai hallitsijaa vastaan. Olennaista oikeudelliselle ratkaisulle oli sen ilmeisyys ja yksinkertaisuus.

Ainoan oikean ratkaisun periaatteen sisältö on, kuten *Konstari* on todennut, monimerkityksinen. Suomalaisessa keskustelussa lienee periaatteella useimmiten ymmärretty sitä, että mahdollisista tai vaihtoehtoisista lainkäyttöratkaisuista vain yksi on oikea ja siten oikeusjärjestyksen mukainen. Tässä merkityksessä periaate ei Suomen oikeustieteessä ole saanut yleistä hyväksyntää.[12] Ainoalla oikealla ratkaisulla voidaan myös tarkoittaa oikeustieteellisen auditorion hyväksymää ratkaisua,[13] ylimmän valitusinstanssin lopullista ratkaisua,[14] pelkästään ratkaisun lainmukaisuutta,[15] tai ratkaisijan subjektiivista totuutta määrätyssä asiassa.[16] Käydyssä keskustelussa ei aina ole ilmoitettu, missä merkityksessä periaatetta on käytetty.

Olennainen kysymys eriteltäessä ainoan oikean ratkaisun periaatetta lienee se, *voidaanko periaatteesta johtaa oikeusvaikutuksia* konkreettiin ratkaisutoimintaan. Kysymykseen lienee vastattava kielteisesti jo siksikin, ettei oikeusjärjestykseemme sisälly säännöstä, joka tähän velvoittaisi. Oikeusvaikutusten puuttuminen on myös se syy, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa ei katsota tarkoituksenmukaiseksi pohtia, onko sidotussa hallintotoiminnassa vain yksi ainoa ratkaisu.

---

elinkeinovapauden saavuttamiseen ja sen säilyttämiseen. Se mahdollisti ehdottoman oikeuden valtiota vastaan erityisesti juuri elinkeinotoiminnan alalla. Ks. *Eriksson*, Tiede & edistys 1/78 s. 49.

12 Oker-Blom on ryhmitellyt yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteen arvostelijat heidän esittämiensä argumenttien perusteella. *Oker-Blom*, En enda riktig lösning trots allt? — Dworkin mot finländsk bakgrund, JFT 1978 s. 251—321. Konstari puolestaan ei näytä pitävän Oker-Blomin ryhmittelyä kovinkaan onnistuneena. *Konstari*, Harkintavallan väärinkäytöstä s. 84.

13 *Aarnio* Laki, teko ja tavoite s. 90.

14 Näin on Sipponen periaatetta luonnehtinut A-vaihtoehdossaan. Ks. *Sipponen* LM 1965 s. 199.

15 Tämä on Sipposen B-vaihtoehdoksi nimittämä luonnehdinta periaatteesta. Ks. *Sipponen* LM 1965 s. 199.

16 Tämän ns. Dworkinin näkökulman esitti Sipponen hieman toisin jo v. 1965. *Sipponen* LM 1965 s. 201—207.

Tässä ei kuitenkaan haluta kieltää sitä, etteikö juridiselle ratkaisutoiminnalle voida ja tulekin asettaa useita eri vaatimuksia. Muuan näistä on *pyrkimys oikeusjärjestyksen mukaiseen optimiratkaisuun.* Optimiratkaisulta on ensin edellytettävä, että sillä ratkaistaan oikeuskysymys (lopullisella) pysyvällä tavalla. Ratkaisun tulee olla lainmukainen, legitiimi. Optimiratkaisu voi, joskaan sen ei tarvitse, olla identtinen ylimmän instanssin sittemmin antaman lopullisen ja lainvoimaisen ratkaisun kanssa. Ratkaisun tulee ennustettavuutensa perusteella lisätä oikeusvarmuutta. Lisäksi sille on asetettava koko joukko muita vaatimuksia. Optimiratkaisun tulee olla paitsi lainmukainen (oikeusjärjestyksen mukainen) myös oikeudenmukainen, kohtuullinen ja tarkoituksenmukainen.

Edellä esitetyt määreet ovat auditoriosidonnaisia. Optimiratkaisu on *auditoriossaan yleisesti hyväksytty.* Viimeksi mainittu osoittaa miten ratkaisussa on onnistuttu soveltamaan arvostamista edellyttäviä normeja. Niin sidotussa kuin vapaaharkintaisessakin hallinnossa voidaan tehdä useita lainmukaisia ratkaisuja, mutta *vain yksi optimiratkaisu.* Koska optimiratkaisu on auditoriosidonnainen, on täysin mahdollista, että ylin muutoksenhakuinstanssi valituksen johdosta kumoaa optimiratkaisun ja korvaa sen muulla oikeusjärjestyksen mukaisella ratkaisulla. Edellytyksenä viimeksi mainitulle on kuitenkin se, ettei auditorion katsota muodostuvan pelkästään ylimpään instanssiin kuuluvista.

Myös optimiratkaisu on subjektiivinen sisältäen päätöksentekijän arvostuksia. Ratkaisun ensisijaisena lähtökohtana tulee kuitenkin olla se, että ratkaisija on sidottu lainsäätäjän tai norminantajan asettamiin arvoihin ja tavoitteisiin. Kuten *Aarnio* on osuvasti todennut arvot voidaan myös lainsäädännössä kääntää tavoitteiden kielelle.[17] Arvopreferenssi konkretisoituu säädöksen tavoitteissa. Mikäli sovellettavan *normin* yksinomainen *tavoite* sivuutetaan, ei ratkaisu tiukasti ottaen ole oikeusjärjestyksen mukainen. Optimiratkaisussa on siten pyrittävä löytämään juuri se arvopreferenssi, jota *normi* ilmentää. Konstarin tavoin on valitettava sitä, ettei käytännön ratkaisutoiminnassa aina silloinkaan oteta huomioon normin antamisen intentioita, kun ne suoraan ilmenevät sovellettavasta säännöksestä.[18]

---

[17] *Aarnio,* Laki, teko ja tavoite s. 94.

[18] *Konstari,* Harkintavallan väärinkäytöstä s. 99—105. Ks. myös *Sjöholm,* Om gränserna för de administrativa myndigheternas fria prövningsrätt, JFT 1951 s. 86—87.

Kysymys hallinnon järjestämisestä joko sidotuksi tai vapaaharkintaiseksi nähdään tässä ensisijassa (toimi)*vallan jakoon* liittyvänä kysymyksenä. Vapaan harkintavallan uskominen hallintoviranomaiselle on muuan keino, jolla eduskunnalta ja muilta lainsäädäntöelimiltä *voidaan siirtää päätösvaltaa* hallintoviranomaisille ja antaa niille vapaammat toimintamahdollisuudet siten, ettei hallintotuomioistuin saa muutoksenhaun yhteydessä tutkia ratkaisun tarkoituksenmukaisuutta vaan ainoastaan sen laillisuuden.

Ylimpien valtioelinten valtasuhteissa tapahtuvien muutosten lisäksi hallintokoneiston käsiteltäväksi tulevien *asioiden monimutkaistuminen* ja normien *soveltamistilanteiden rajallinen ennustettavuus* (esim. yleisen edun mukaisuuden arvioiminen) ovat tekijöitä, jotka ovat olleet omiaan lisäämään tarvetta vapaaseen harkintaan oikeuttavien normien säätämiseksi.[19] Avustuksen tai etuuden myöntäminen sidottuna hallintotoimena edellyttää, että hallintokoneistolla on käytettävissään riittävästi varoja tai muita resursseja. Ennuste käytettävissä olevien *resurssien riittämättömyydestä* voi jo sinänsä saattaa etuuden myöntämisen vapaan harkinnan piiriin.

Nimenomaan vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa asiat yleensä ratkaistaan julkisen intressin tai yleisen edun mukaisesti. Ratkaisukriteerit näin ollen muodostuvat toimivaltaisen orgaanin arvoarvostelmista. *Konstari* on ajankohtaisessa tiesuunnittelua koskevassa esimerkissään osoittanut, ettei läheskään aina erilaisista arvopremisseistä käsin voida yksimielisesti todeta, mikä on julkisen tai yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu.[20] Selvää on, että virkamiestä, joka tahallaan valitsee yleisen edun vastaisen ratkaisun, voidaan rangaista kurinpitorangaistuksin. Tällöin ratkaisun yleisen edun vastaisuuden tulee kuitenkin olla selvä ja kiistaton.

Pankkitoiminnan valvontaa on perusteltu yleisen edun huomioon ottamisella pankkitoiminnassa. Toiminnan tarkoituksenmukaisuusvalvonta puolestaan liittyy lupamenettelyyn, minkä vuoksi on pohdittava, mitä lu-

---

19 Merikoski toteaa, että käytännöllisistä syistä kaikkea hallintotoimintaa ei pidä saattaa sidotuksi: »Käytännössä tulee aina esiintymään tapauksia, joissa yleisen edun kannalta paras tulos on helpoimmin ja varmimmin saavutettavissa, jos hallintoviranomainen saa kussakin tapauksessa erikseen päättää, minkä lähimpien päämäärien ja tarkoitusperien toteuttamiselle on annettava etusija.» *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 2.

20 *Konstari,* Harkintavallan väärinkäytöstä s. 93.

van hakijalle merkitsee se, luokitetaanko luvan myöntäminen sidotuksi vai vapaaharkintaiseksi hallintotoiminnaksi. Sidotussa hallinnossa riittää luvan saamiseksi, että hakija täyttää laissa säädetyt edellytykset. Mikäli näin on asianlaita, lupa on myönnettävä.

Vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa *lupaa ei* valituksenkaan johdosta *tarvitse myöntää*, jos sen myöntäminen katsotaan yleisen edun vastaiseksi ja sen vuoksi epätarkoituksenmukaiseksi. Luvan epäämistä koskevan valituksen käsittelyssä ehkä keskeisin säännös on KHOL 5 §. Edellä mainitussa lainkohdassa säädetään seuraavaa:

> »Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi.»

Säännöksen tulkinnan *lopullisena* tuloksena on ratkaisu siitä, tutkiiko KHO valituksen kokonaisuudessaan vai *siirtääkö* se asian tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttäviltä osiltaan hallitukselle.[21] Viimeksi mainitussa tapauksessa KHO tutkii ainoastaan valituksenalaisen päätöksen laillisuuden, mikä *rajoittaa* KHO:n *toimivaltaa* siten, ettei se *saakaan* myöntää lupaa, koska valituksen käsittely tältä osin kuuluu hallituksen toimivaltaan. Tässä tapauksessa kysymyksen toimivaltaisesta viranomaisesta ratkaisee lainkäyttö- eikä lainsäädäntö- tai hallinto-orgaani.

Mistä sitten tiedetään, milloin kysymyksessä on sidottu tai vapaaharkintainen hallintotoimi? Yleensä norminantoelin tekee asiasta nimenomaisen ratkaisun, joka *kirjataan säännöksen sanamuotoon*. Harkintavallan laatu siis pyritään lausumaan itse normissa. Mikäli näin ei ole, jää ratkaisu ensinnä lupaorgaanin ja viime kädessä KHO:n päätöksen varaan.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta yleensä osoitetaan sisällyttämällä normiin esimerkiksi ilmaisut »voidaan antaa tai myöntää», »saa harkintansa mukaan päättää», »saattaa oikeuttaa» jne. Näin kirjoitetun säännöksen sisältämän harkinnan osoittaminen sidotuksi edellyttäisi lainvalmisteluaineistoon sisältyviä, erityisen vankkoja perusteita. Usein hallintotoimen suorittaminen edellyttää sekä sidottua että vapaata harkintaa.

---

21 Auran mukaan tällaisessa tapauksessa KHO:lla ja hallituksella on *rinnakkainen toimivalta*. Päätös tulee lopulliseksi vasta sitten, kun kumpikin orgaani on tutkinut asian oman toimivaltansa puitteissa. *Aura*, Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännöt, LM 1950 s. 8.

Vapaan harkinnan primaarirajat on löydettävissä itse harkintaan oikeuttavasta normista. Normista voivat *oikeustosiseikat* kokonaan puuttua. Tällöin harkinta ei juurikaan näyttäisi käsittävän normatiivisia rajoituksia. Oikeusseuraamus määrättäneen tällöin siksi, että lain soveltaja katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Harkintaan oikeuttavassa normissa voidaan myös aivan yleisluontoisesti esittää tavoitteet ja päämäärät, joiden saavuttamiseksi oikeusseuraamus voidaan asettaa. Mahdollista on sekin, että laissa on määrätty tarkasti rajat, joiden puitteissa harkintaa saadaan käyttää.

Hallintolupa-asioissa oikeusseuraamuksen muodostaa luvan myöntämisen tai epäämisen mahdollisuus. Evättäessä lupa hakijan oikeudelliset toimintavaihtoehdot ovat suuresti riippuvaisia siitä, onko luvan myöntäminen vapaaharkintaista vai sidottua hallintotoimintaan. Näin ollen myös pankkivalvonnassa on olennainen merkitys sillä, minkälaista harkintaa kulloinkin haetun luvan myöntäminen on laadultaan.

6.2.2. Valvontaelinten harkintavallasta lupamenettelyssä

Vaikka jäljempänä keskitytäänkin tarkastelemaan ensisijaisesti varsinaisten pankkitarkastusorgaanien (PTV, OPT ja SPT) kompetenssia lupamenettelyssä, järjestelmän kokonaisuuden hahmottamiseksi on välttämätöntä selvittää niin hyvin pankin toimiluvan kuin eräiden muidenkin lupien myöntämiseen liittyviä oikeudellisia sääntöjä huolimatta siitä, että joidenkin lupien myöntäminen kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan. Keskeistä pankin toimiluvan myöntämismenettelyssä samoin kuin pankkitarkastusorgaanien harjoittamassa lupamenettelyssä on, onko lupamenettelyyn kulloinkin liittyvä harkinta vapaata vai sidottua.

Merikosken esittämän yleisen periaatteen mukaan voitaisiin ajatella pankin toimiluvan myöntämisen olevan vapaaharkintaista hallintotoimintaa. Hän näet kirjoittaa seuraavasti:

> »Yleisen edun kannalta katsoen erityisen merkityksellisten suurehkojen konsessioiden myöntämisen voidaan luonteensa puolesta katsoa paremmin kuuluvan vapaan harkinnan piiriin kuin säännönmukaisten paljon keskenään samanlaisia tapauksia käsittävien elinkeinolupa-asioitten.»[22]

[22] *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 201.

Yhtä mieltä voitaneen olla siitä, että toimiluvan myöntämistä liikepankille on pidettävä yhteiskunnallisesti merkittävänä hallintolupa-asiana.

Merikoski on ottanut kannan pankin toimiluvan myöntämisharkintaan ennen nykyisen pankkilainsäädännön voimaantuloa. Hän katsoi, että toimiluvan myöntäminen niin hyvin liikepankille kuin säästöpankillekin oli sidottua hallintotoimintaa.[23] Edellä todettiin kuitenkin, että vuoden 1933 pankkilain 4.1 §:ään, jota Merikosken tulkinta koski, liittyi olennaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa muistuttavia piirteitä. Liikepankin toimilupaa myönnettäessä näet oli selvitettävä, oliko pankin perustaminen *yleisen edun mukaista.* Vuoden 1931 säästöpankkilain 5.1 §:n mukaan säästöpankille oli annettava toimilupa edellyttäen, että sen perustaminen oli *yleisen edun kannalta hyödyllistä.*

Liikepankkilain 6.1 §:n, osuuspankkilain 6.1 §:n ja säästöpankkilain 5.1 §:n mukaan pankin perustajien on valtiovarainministeriöltä haettava pankille toimilupa. Tämä lupa on pankille annettava, mikäli sen perustaminen on yleisen edun mukainen (LPL 9.1 §, OPL 9.1 § ja SPL 9.1 §). Valtiovarainministeriön on pyydettävä asiasta PTV:n lausunto. Pankin toimiluvan myöntämiskompetenssin käyttäminen lienee laadultaan *sidottua hallintotoimintaa.* Edellä esitettyä kantaa tukee paitsi jokseenkin selväpiirteinen säädösperinne myös KHO:n elinkeinolupa-asioissa omaksuma oikeuskäytäntö. Lähes poikkeuksettomaksi säännöksi näyttää muodostuneen, että epätietoisissa tapauksissa elinkeinoluvan myöntämisedellytysten olemassaolo tai puuttuminen on KHO:ssa katsottu oikeuskysymykseksi.[24] Näin on menetelty esimerkkinä mainittavassa, tilausliikenteen harjoittamiseen oikeuttavan luvan, jonka Merikoski[25] on katsonut kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin, myöntämistä koskevassa plenumratkaisussa (KHO 1960 I 2):

> Koska asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella oli katsottava, että Riihimäen kp:ssa oli ilmennyt liikennetarvetta ja että aiottu liikenne *yleisen edun kannalta* jo olevia liikennemahdollisuuksia silmällä pitäen oli tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, sen vuoksi ja kun Lyydi Nurmen puheena olevaa hakemusta ei voitu hylätä LH:n päätöksessä mainituin perustein ja ministeriön päätös, jolla LH:n päätös oli jätetty voimaan, niin ollen loukkasi Nurmen

23 Ibid. s. 207 ja 208.

24 KHO 1938 II 1981, 1939 II 52, 1941 II 3, 1948 II 583, 1957 II 254 ja 1963 A II 83.

25 *Merikoski,* Vapaa harkinta s. 212.

> oikeutta, KHO HValL:n 4 §:n 1 momentin nojalla harkitsi oikeaksi kumota KulkM:n ja LH:n päätökset (kurs. kirjoittajan).

Edellä esitetyssä päätöksessä juuri se, oliko liikenneluvan myöntäminen *yleisen edun mukaista,* ratkaistiin oikeuskysymyksenä. Näin ollen tässä yhdytään *Kallion* toteamukseen pankin toimiluvan myöntämismenettelyn luonteesta: »Kirjoittaja on taipuvainen näkemään tässä ns. *joustavan oikeusnormin,* joka merkitsee mm., että yleinen edunmukaisuus harkitaan sidotun hallinnon tapaan oikeuskysymyksenä.»[26]

Suomalainen liikepankki saa perustaa tytärpankin tai hankkia osakkuuden ulkomaalaisesta rahoituslaitoksesta ainoastaan VM:n luvalla. Kun itse pankin perustamiseen liittyvä päätöksenteko on laadultaan oikeusharkintaa, voitaisiin ajatella, että luvan myöntämismenettelyyn liittyvä harkintavalta myös tässä tapauksessa olisi sidottua. Asiasta säädetään liikepankkilain 23.2 §:ssä:

> »Lupa 1 momentissa tarkoitettujen ulkomaisten luotto- tai rahoituslaitosten osakkuuksien hankintaan voidaan myöntää, jos hankinta on yleisen edun mukainen ja liikepankin kansainvälisen toiminnan kannalta tarpeellinen. Lupaa koskevasta hakemuksesta on pyydettävä Suomen Pankin lausunto.»

Yllä tarkoitetun luvan myöntämisperusteet ovat kuitenkin toiset. Siihen — periaatteessa samalla tavoin kuin asianlaita on rakennuslain 5.1 §:n ja 132.1 §:n nojalla myönnettävissä luvissa [27] — liittyy sekä sidottua että vapaata harkintaa.[28] Oikeuskysymyksenä näet lienee ratkaistava, onko luvan myöntäminen tietyssä yksittäistapauksessa yleisen edun mukaista ja pankin kansainvälisen toiminnan kannalta tarpeellista. Mikäli edellä esitettyihin kysymyksiin vastataan myöntävästi, saadaan ryhtyä pohtimaan, onko luvan myöntäminen tarkoituksenmukaista.

---

[26] *Kallio,* Pankkien sivukonttoreista s. 106.

[27] Ks. tästä *Holopainen,* Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa, LM 1980 s. 517—519 ja *Klami,* Rakennuslupa/poikkeuslupa; oikeuskysymys/tarkoituksenmukaisuuskysymys, Oikeustiede-Jurisprudentia XIII 1980 s. 9—48.

[28] Uotila kirjoittaa ilmiöstä seuraavasti: »Nimenomaan on syytä panna merkille lainsäätäjän selvästi osoittama kanta, jonka mukaan samassa asiassa voi esiintyä sekä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä että oikeuskysymyksiä.» *Uotila,* Elinkeinolupa s. 130.

Pankin liiketoiminnan laajentamiseen liittyvät mahdollisuudet perustaa *sivukonttori* ja saada *harjoittaa* asuntosäästötoimintaan liittyvää *kiinteistönvälitystä*. Liikepankkilain 10.1 §:n, osuuspankkilain 10.1 §:n ja säästöpankkilain 12.1 §:n mukaan pankin on haettava PTV:lta lupa sivukonttorin perustamiseen. Säännöksissä, joiden kielellisestä ilmaisusta harkintavallan laatu ei ilmene, on kysymys sivukonttorin perustamisesta kotimaahan. Liikepankki saa näet LPL 10 a §:ssä mainituilla edellytyksillä perustaa sivukonttorin myös ulkomaille.

Kysymys sivukonttorilupien myöntämismenettelystä liittyy pankkikilpailuun. Jos sivukonttoriluvan myöntäminen katsotaan sidotuksi hallintotoiminnaksi, jää tosiasiallinen harkinta sivukonttorin tarpeellisuudesta pankeille. Lupa olisi aina myönnettävä, kun sitä anotaan, koska pankkilakeihin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä konttorin perustamisedellytyksistä. Mikäli sivukonttoriluvan myöntämiseen oikeuttavat säännökset mahdollistavat vapaan harkinnan, voi PTV lupamenettelyä käyttäen pyrkiä ohjaamaan sivukonttorien perustamisella harjoitettua *palvelukilpailua*. Ottaen huomioon, että *hintakilpailu* on pankkitoiminnassa Suomessa lähes olematonta, voidaan kyseisellä *säännöstelyvaltuudella* [29] olennaisestikin vaikuttaa maassamme harjoitettavan pankkitoiminnan edellytyksiin.

Hallituksen esityksen perusteluihin tukeutuen *Kallio* katsoo sivukonttoriluvan myöntämisen kuuluvan tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin: »Hallituksen esityksen perusteluissa tähdennetään tarvetta saada kunkin sivukonttorin perustamisen tarkoituksenmukaisuus koko pankkitoiminnan kehitystä seuraavan viraston harkittavaksi.»[30] »Johtopäätöksessä on vain, että luvan myöntäjällä on oikeus *vapaasti harkita* asetettavat edellytykset.»[31] Kallion tulkinta on epäilemättä oikea. Se ei tietenkään merkitse sitä, että PTV saisi mielivaltaisesti hylätä lupahakemuksia. Sivukonttorin perustamiseen tähtäävän hakemuksen PTV voi hylätä vain toimivaltansa rajoissa. Keskeisin syy kielteisen päätöksen perusteeksi lienee, että luvan myöntäminen voisi vakavasti heikentää pankin vakavaraisuutta ja siten vaarantaisi sen elinkelpoisuuden.

Luvan hylkäämisperusteiden tulee olla *asiayhteydessä* siihen tarkoitukseen, jonka johdosta lupamenettely on saatettu vapaaharkintaiseksi.

---

29 Ks. *Linnamo*, Uusittu pankkilainsäädäntö ja pankkitarkastus. Kansallis-Osake-Pankin taloudellinen katsaus 1/1971 s. 12—14.

30 *Kallio*, Pankkien sivukonttoreista s. 197.

31 loc. cit.

Kallion mukaan »hakijalle, jolta puuttuu sisäinen tarkastussysteemi tai joka on saanut valvontaviranomaisilta huomautuksia sen tehottomuudesta, ehkäpä peräti asiantuntemattomuudesta, pitäisi olla kilpailijaansa huonommat mahdollisuudet saada sivukonttorihakemus hyväksytyksi».[32] Koska sivukonttoriluvan myöntäminen ei näytä olevan asiayhteydessä sisäisen valvonnan tehottomuuteen, tuolla seikalla ei saisi olla merkitystä sivukonttoriluvan myöntämisessä. Kun sivukonttorin perustaminen lienee saatettu luvanvaraiseksi haitallisen ja epäterveen pankkikilpailun ehkäisemiseksi, lupamenettelyyn liittyvää harkintavaltaa ei saatane käyttää keinona pankin sisäisen valvonnan tehostamisessa.

Pankin sulautuessa toiseen pankkiin, on sulautuvan pankin toiminnan jatkaminen vastaanottavan pankin sivukonttorin katsottu mahdolliseksi vaatimatta sulautuvan pankin päätoimipaikalta sivukonttorilupaa. Toiminnan jatkaminen kuitenkin edellyttää, että siitä ilmoitetaan pankkitarkastusvirastolle.[33] Edellä esitetyn tulkinnan, jonka lainmukaisuus ei ole itsestäänselvyys, perusteeksi lienee esitettävissä se, että sivukonttoriluvan voidaan katsoa sisältyvän pankin alkuperäiseen toimilupaan.

Saadakseen perustaa sivukonttorin ulkomaille tulee liikepankin saada siihen asianmukainen lupa. Liikepankkilain 10 a §:n mukaan »valtiovarainministeriö voi antaa liikepankille luvan perustaa sivukonttorin ulkomaille. Lupa voidaan myöntää, jos sivukonttorin perustaminen on yleisen edun mukainen ja pankin kansainvälisen toiminnan kannalta tarpeellinen.» Hakemuksesta on pyydettävä sekä pankkitarkastusviraston että Suomen Pankin lausunto. Lupa voidaan myöntää vain, jos luvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Luvan myöntämisen tulee olla samanaikaisesti sekä yleisen edun mukaista että pankin kansainvälisen toiminnan kannalta tarpeellista. Vain siinä tapauksessa, että viimeksi mainitut edellytykset täyttyvät, päästään harkitsemaan, onko luvan myöntäminen tarkoituksenmukaista.

Sekä pankin toimiluvan että ulkomaisen sivukonttoriluvan myöntämisessä harkitaan yleisen edun mukaisuus oikeuskysymyksenä. Niinpä voidaan kysyä, mitä jää tarkoituksenmukaisuusarvostelussa harkittavaksi, varsinkin jos lähdetään siitä, ettei oikeudellisia näkökohtia enää voida

---

[32] *Kallio*, Pankkien sivukonttoreista s. 113. Vrt. KHO 1962 II 415: Vaimolta ei voitu evätä lupaa kiinteistönvälittäjän ammatin harjoittamiseen sillä perusteella, että hänen miestään, joka todennäköisesti tulisi osallistumaan liikkeen hoitamiseen, ei ollut pidettävä riittävän luotettavana ammattiin.

[33] *Kallio*, Pankkien sivukonttoreista s. 107 ja 108.

käyttää hylkäysperusteena tässä arvioinnissa. *Holopainen* on käsitellyt ilmiötä eräässä muussa yhteydessä seuraavasti: »Tarkoituksenmukaisuusharkinnan alkuperäinen vapaus ja erilaisuus oikeusharkintaan on myös muuttunut, kun yleisen edun toteuttamisesta on varsin yleisesti säännelty laissa, kuten poikkeuslupienkin kohdalla on tehty.»[34]

Pankilla on oikeus harjoittaa asuntosäästötoimintaan liittyvää asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitystä vain PTV:n luvalla (LPL 28 §, OPL 25 § ja SPL 34 §). Edellä mainittuun välitystoimintaan rinnastetaan osakkeiden ja osuuksien omistaminen yhteisöissä, jotka harjoittavat yksinomaan tällaista välitystoimintaa. Kysymykseen luvanmyöntämismenettelyyn liittyvän harkintavallan laadusta ei saatane suoraan vastausta edellä mainittujen säännösten sanamuodosta. Hallituksen esitykseen vuoden 1969 pankkilaeiksi sisältyy lupamenettelystä seuraava maininta: »Pankkitarkastusviraston olisi tällöin lupaa myöntäessään ja kyseistä välitystoimintaa valvoessaan kiinnitettävä erityistä huomiota, että toiminta on riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla rajattua.»[35]

Kysymys asuntosäästötoimintaan liittyvän kiinteistönvälitysluvan myöntämismenettelystä on kerran ollut KHO:n ratkaistavana (20. 11. 1972 taltio 4489):

> Osuuspankki oli pankkitarkastusvirastolle lähettämässään hakemuksessa pyytänyt, että sille myönnettäisiin lupa harjoittaa asuntosäästötoimintaan liittyvää asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitystä. Pankkitarkastusvirasto oli valituksenalaisessa päätöksessä ottaen huomioon osuuspankkilain 25 §:n katsonut, *ettei ollut tarkoituksenmukaista* suostua hakemukseen, ja hylännyt hakemuksen.
>
> Äänestyksen jälkeen (äänin 4—3)[36] annettua päätöstään KHO perusteli seuraavasti: »Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ei voida katsoa, että pankkitarkastusvirasto evätessään osuuspankilta puheena olevan luvan on ylittänyt tai väärinkäyttänyt harkintavaltaansa. Siltä osin kuin valituksessa on vaadittu pankkitarkas-

---

34 *Holopainen,* Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa, LM 1980 s. 525. Ks. myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan teoreettisista perusteista poikkeuslupa-asioissa. *Klami,* Rakennuslupa/poikkeuslupa s. 14—19.

35 HE 53/vp 1969 s. 18.

36 KHO:n enemmistön muodostivat presidentti Nuorvala sekä hallintoneuvokset Kurvinen, Pekkanen ja Jatkola.

tusviraston päätöksen kumoamista lainvastaisena korkein hallinto-oikeus tämän vuoksi katsoo, ettei ole syytä muuttaa sanottua päätöstä. Koska valitus muutoin koskee kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu pankkitarkastusviraston päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, korkein hallinto-oikeus siirtää korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla asian viimeksi mainitulta osalta Hallituksen ratkaistavaksi.»

Päätökseen eriävän mielipiteensä jättänyt hallintoneuvos Eronen, jonka kantaan hallintoneuvokset Salo ja Rankama yhtyivät, lausui: »Osuuspankkilain 18 §:n mukaan osuuspankki on oikeutettu harjoittamaan pankkitoimintaan yleisesti kuuluvaa liiketoimintaa laissa säädetyin rajoituksin. Sellaisena liiketoimintana on pidettävä muun muassa asuntosäästötoimintaan kuuluvaa kiinteistönvälitystä. Oikeutta tällaisen toiminnan harjoittamiseen on osuuspankkilaissa rajoitettu siten, että siihen on saatava pankkitarkastusviraston lupa. Kun osuuspankin oikeus sanotun toiminnan harjoittamiseen perustuu lakiin, ei pankkitarkastusvirastolla ole ollut valtaa vapaasti harkiten ratkaista kysymystä luvan myöntämisestä. Pankkitarkastusviraston olisi tullut lupahakemusta käsitellessään selvittää, oliko hakemuksessa tarkoitettu toiminta laissa edellytetyllä tavalla rajoitettu niin, ettei siihen sisältynyt sellaista liiketoimintaa, joka osuuspankilta on kielletty. Näin saatavan selvityksen pohjalta olisi pankkitarkastusviraston tullut ratkaista, olivatko oikeudelliset edellytykset luvan myöntämiseen olemassa. Kun lupaa niin ollen ei voida evätä pankkitarkastusviraston päätöksessä lausutulla perusteella, kumoan päätöksen ja palautan asian pankkitarkastusvirastolle.»

Vähemmistönkin kantaa voidaan vahvasti perustella. Kun yleisperiaatteena elinkeinolainsäädännössämme on elinkeinovapaus, olisi pankkitoiminnan alaa rajoittava OPL 19 § poikkeussäännös ja tätä lieventävä OPL 25 § muodostaisi poikkeuksen yleisperiaatteen suuntaan. Näin ollen edellistä säännöstä olisi tulkittava ahtaasti ja jälkimmäistä laajentavasti. Luvan myöntämisen oikeudellisina edellytyksinä tulisi tällöin lähinnä selvittää, sisältyikö hakemuksessa tarkoitettuun kiinteistövälitykseen laissa kiellettyä välitystoimintaa ja oliko paikkakunnalla tarvetta haettuun välitystoimintaan sekä oliko pankin henkilökunta riittävän asiantuntevaa hoitamaan haettua välitystoimintaa. Mikäli mainitut edellytykset täyttyisivät olisi lupa myönnettävä.

Liikepankkilain 28 §:n, osuuspankkilain 25 §:n ja säästöpankkilain 34 §:n kielellinen rakenne näyttäisi kuitenkin viittaavan siihen, että edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetun luvan myöntäminen kuuluu vapaaharkintaiseen hallintotoimintaan. Tätä tukee myös edellä mainittu

hallituksen esitykseen sisältynyt lausuma siitä, että lupaa myönnettäessä välitystoimintaa tarkoituksenmukaisesti rajoitetaan. Mikäli luvan myöntäminen olisi oikeusharkintaa, tulisi tässä tapauksessa LPL 28 §:ään, OPL 25 §:ään ja SPL 34 §:ään sisältyä säännökset edellytyksistä, joiden vallitessa lupa olisi myönnettävä. Kun näin ei ole, tässä yhdytään KHO:n edellä mainitun päätöksen tehneen enemmistön kantaan siitä, että luvan myöntäminen asuntosäästötoimintaan liittyvän kiinteistönvälitystoiminnan harjoittamiseen on tarkoituksenmukaisuusharkintainen hallintotoimi.

Aivan varmaa ei kuitenkaan ole, että KHO:n päätös oli kaikissa suhteissa optimiratkaisu. Pankkitarkastusviraston osuuspankin valituksesta antamasta lausunnosta [37] näet käy ilmi, että keskeisenä syynä luvan epäämiseen oli muuan harkintaperusteisiin kuulumaton seikka. Pankkitarkastusviraston edustajan toimittamassa tarkastuksessa näet oli käynyt ilmi, että pankki oli OPL 32.1 §:n vastaisesti ottanut talletuksia ehdolla, että sen määrä kokonaisuudessaan tai osaksi annetaan nimetylle luotonottajalle. Kun tämä seikka ei ilmeisesti ole *asiayhteydessä* asuntosäästötoimintaan liittyvään kiinteistönvälitykseen, ei hakemusta olisi tullut *tällä perusteella hylätä.* Osuuspankkilakiin näet sisältyy erityissäännökset menettelystä, jota noudatetaan, mikäli pankki ottaa talletuksia OPL 32 §:n vastaisesti.

Pankki saa LPL 46.2 §:n, OPL 50.2 §:n ja SPL 58.2 §:n mukaan alittaa laissa säädetyn vakavaraisuussuhteen ainoastaan siihen saamallaan luvalla. *Pankkitarkastusvirasto* voi pankin hakemuksesta ottaen huomioon pankin vakavaraisuuden antaa määräajaksi luvan pankin oman pääoman ja sitoumusten välisen suhteen alentamiseen, liikepankin ei kuitenkaan kolmea ja säästöpankin sekä osuuspankin yhtä prosenttia alhaisemmaksi. Luvan myöntäminen on *vapaaharkintainen hallintotoimi.* Harkintaperusteiden tulee liittyä *pankin vakavaraisuuteen.*

Liikepankkilain 46.3 §:n, osuuspankkilain 50.3 §:n ja säästöpankkilain 58.3 §:n säännösten perusteella VM voi pankin hakemuksesta *erityisistä syistä* antaa määräajaksi, kuitenkin enintään vuodeksi, luvan pankin oman pääoman ja sitoumusten välisen suhteen alentamiseen, liikepankin kolmea ja osuuspankin sekä säästöpankin yhtä prosenttia alhaisemmaksikin. Vaikka suhteen alentamiseen suostuminen olisi tarkoituksenmukaista, lupaa ei saada antaa, jos siihen ei ole *erityisiä syitä.* Näiden syiden olemassa-

[37] Pankkitarkastusviraston KHO:lle 8. 7. 1971 antama lausunto, DN:o 224/O/71.

olo puolestaan ratkaistaan oikeuskysymyksenä. Lisäksi suhteen alentamisen tulee olla *poikkeuksellista.* Näin ollen tavan takaa tehtyihin hakemuksiin ei voida kaikissa tapauksissa suostua.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluu siitä päättäminen, saako liikepankki LPL 3 a.4 §:ssä säädettyjen edellytysten vallitessa luvan *poiketa* osakeyhtiölain tai muun lain *konsernia koskevista säännöksistä.* Pankkitarkastusvirasto voi antaa luvan, mikäli edellä mainittuja säännöksiä ei konsernin kokoonpanon tai muun erityisen syyn vuoksi voida tai ei ole tarkoituksenmukaista noudattaa. Säännösten noudattamisen mahdottomuuden ohella lienee niiden soveltamisen *tarkoituksenmukaisuus* ratkaistava oikeuskysymyksenä. Kyseessä olevaa poikkeuslupaa myönnettäessä ei tarkoituksenmukaisuusharkinnalle jäävä alue siten ole kovinkaan laaja.

Keskeisistä PTV:n kompetenssiin kuuluvista luvista mainittakoon vielä lupa saada omistaa enemmän kuin laissa säädetty määrä muita kuin pankkikiinteistöjä tai niihin verrattavien kiinteistöyhteisöjen osakkeita tai osuuksia. Liikepankkilain 25 §:n, osuuspankkilain 22 §:n ja säästöpankkilain 31 §:n mukaan lupa voidaan myöntää vain *erityisestä syystä.* Tällaisen syyn olemassaolo ratkaistaan oikeuskysymyksenä.

Liikepankkilain 24 §:ään, osuuspankkilain 21 §:ään ja säästöpankkilain 30 §:ään sisältyy niinikään negatiivinen lupasäännös. Edellä mainittujen lainkohtien mukaan pankki saa *ilman* PTV:n *lupaa* sijoittaa sellaisiin kiinteistöihin, joita käytetään tai aiotaan käyttää pankin toiminnan harjoittamiseen taikka pankin toimihenkilöiden asumiseen, koulutukseen tai virkistäytymiseen, sekä sellaisten kiinteistöyhteisöjen osakkeisiin tai osuuksiin yhteensä enintään määrän, joka vastaa kymmentä prosenttia pankin omaisuustaseen loppusummasta. Mikäli pankki haluaa *ylittää* laissa säädetyt *enimmäissijoitukset,* vaaditaan siihen PTV:n lupa. Luvan myöntäminen on *vapaaharkintainen hallintotoimi.*

Osuuspankin ja säästöpankin antamat takaukset eivät saa yhteensä, lukuunottamatta edellä mainittujen pankkien keskusrahalaitoksina toimiville liikepankeille annettuja vastatakauksia, ylittää kahtakymmentä prosenttia pankin luotonannosta, jollei PTV *erityisestä syystä* myönnä lupaa suurempaan määrään (OPL 43.3 § ja SPL 51.3 §). Sen lisäksi, että on olemassa oikeudelliset edellytykset luvan myöntämiseen, hakemukseen suostumisen tulee olla tarkoituksenmukaista.

Siitä, että PTV:n lupakompetenssista on säädetty pankkilaeissa eikä pankkitarkastuslaissa, johtuu toimivallan yksinomaisuus. Osuuspankkitarkastuksella ja säästöpankkitarkastuksella *ei ole* vastaavaa lupakompetenssia. Pankkitarkastusviraston lupapäätökset ovat laadullisesti viime vuosina parantuneet. Vielä 1970-luvun alussa päätöksiin, joissa pankilta evättiin lupa sivukonttorin perustamiseen [38] tai vakavaraisuuden laskemiseen haettuun määrään saakka,[39] ei liitetty valitusosoitusta. Nyttemmin PTV:n lupapäätökset lähes poikkeuksetta varustetaan valitusosoituksella.

Muuan puute etenkin kielteisissä luparatkaisuissa on edelleenkin se, että PTV:n päätöksen perustelut monesti ovat liian niukat. Päätöksessä todetaan usein yksikantaan, että PTV on käsitellyt hakemuksen, mutta ei ole katsonut olevan syytä siihen suostua. Sen ohella, ettei mainitun kaltainen päätös sisällä tietoa siitä, miksi hakemus on hylätty, perustelujen puuttuessa ei myöskään voida selvittää, onko virasto hakemuksen hylätessään mahdollisesti ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

6.2.3. Oikeudesta liittää ehto pankille myönnettävään lupaan

Seuraavassa ehdolla tarkoitetaan lupapäätökseen sisällytettyä, yksittäistapauksessa annettua määräystä.[40] Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta johtuu, että pääsääntöisesti ehdon asettaminen edellyttää siihen *valtuuttavaa oikeussääntöä*. Tällöinkin vain ne ehdot ovat luvallisia, jotka ovat *asiayhteydessä* luvassa tarkoitettuun toimintaan ja tarpeellisia toiminnan harjoittamisen kannalta. Monessa tapauksessa ehdon asettamiseen valtuuttava normi puuttuu. Tällöin on tehty ero sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan välillä. Sekä oikeuskäytännössä että kirjallisuudessa on vakiintunut käsitys, jonka mukaan ehtoja voidaan liittää vapaaharkintaisiin hallintotoimiin.[41] Tällöinkin on ehtojen liittämisellä omat rajoituksensa, joista tärkein lienee *asiayhteysvaatimus*. Tällä tarkoitetaan sitä, että lupaan saadaan liittää vain sellaisia ehtoja, jotka ovat

---

38 PTV 20. 11. 1972, DN:o 199/O/72.

39 PTV 6. 8. 1972, DN:o 33/L/70.

40 *Uotila,* Elinkeinolupa s. 144.

41 Ks. esim. KHO 1963 A I 1 ja 1963 A II 321. Ks. myös *Ståhlberg* 1928 s. 336, *Merikoski,* Julkisoikeus II s. 50, *Uotila,* Elinkeinolupa s. 145, *Kalima,* Ehdon liittämisestä, LM 1977 s. 570, *Konstari,* Harkintavallan väärinkäytöstä s. 140—143 ja *Holopainen,* Hallintoviranomaisen toimivallasta s. 11.

välttämättömiä niiden tarkoitusperien kannalta, joiden toteuttamiseksi ko. elinkeino on säädetty luvanvaraiseksi.[42]

Lupamenettelyä, joka osaksi tai kokonaan muodostuu sidotusta hallintotoiminnasta, voidaan lähestyä kahdella erilaisella tulkintatavalla. Ensinnä lähtökohdaksi voidaan asettaa HM 92 §:n ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n säännökset. Tällöin lienee päädyttävä siihen, että ehtoja voidaan asettaa vain silloin, kun laki tai asetus siihen nimenomaisesti oikeuttaa. Muut ehdot olisivat luvattomia, ja virheen ilmeisyydestä riippuen joko mitättömiä tai moitteenvaraisia. Mitättömiä ehtoja ei tarvitse noudattaa.

Hyväksyttävää lienee, että luvan hakija saa valittaa myönteiseenkin lupaan liitetystä ehdosta. Tällöin valitusviranomainen voi joko kumota toimivallan ylittäen liitetyn ehdon ja muutoin pysyttää luvan tai kumota koko lupapäätöksen ja palauttaa asian lupaviranomaiselle uutta käsittelyä varten. Kokonaisuudessaan lupapäätös tulisi kumota vain silloin, kun lupaa ei ehdotta olisi voitu myöntää.

Toisen tulkintavaihtoehdon muodostaa se, että katsotaan lupaviranomaisen saavan liittää päätökseen sellaisia ehtoja, jotka ovat välttämättömiä hallintotoimen luvanvaraisuusperusteiden toteuttamiseksi.[43] Eriteltäessä viimeksi esitettyä tulkintaa voidaan perustellusti kysyä, *mikä on* tällöin ehdon liittämisen *oikeudellinen peruste.* Nimenomaisen säännöksen puuttuessa voidaan vain viitata lain tarkoitukseen. Yleisesti ei liene syytä väittää, että tämä viittaus olisi oikeudellisesti riittävä ja validi. Jos valtuuttavan säännöksen puuttumisesta huolimatta jossain asiassa on syntynyt vakiintunut käytäntö liittää määrätynlaiseen lupaan ehto, hallintotoimi saattaa ehdon säädännäisen perusteen puuttumisesta huolimatta olla pätevä.

Mikäli ehdon liittämiseen ei ole tavanomaisoikeudellistakaan tukea, ennuste lienee päinvastainen. Yleisesti ottaen ei ole mahdollista mielivaltaisesti poiketa hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Käytännössä tämä yleensä merkitsee sitä, että *oikeusharkintaisiin lupiin* saadaan liittää ehto vain jos laissa tai asetuksessa on siihen valtuutus. Monesti luvan myöntäminen edellyttää sekä oikeusharkintaa että tarkoituksenmukai-

---

42 *Uotila,* Elinkeinolupa s. 146 ja *Holopainen,* Hallintoviranomaisen toimivallasta s. 12.

43 Näin esim. *Uotila,* Elinkeinolupa s. 148 ja *Holopainen,* Hallintoviranomaisen toimivallasta s. 11.

suusharkintaa. Näin ollen lienee edellytettävä, ettei ehto saa koskea oikeusharkintaista edellytystä ellei lakiin tai asetukseen sisälly kompetenssin luovaa säännöstä. Mikäli säännöksestä ei muuta ilmene, koskee ehdon liittämiseen valtuuttava normi lupaharkintaa kokonaisuudessaan.

Käyttäessään toimivaltaansa hallintolupien myöntämiseen PTV on asettanut ehtoja erityisesti lupaan saada harjoittaa asuntosäästötoimintaan liittyvää asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitystä, sivukonttorin perustamislupaan sekä lupaan saada ylittää pankkilakien sallimat enimmäissijoitukset pankkikiinteistöihin ja pankkikiinteistöyhteisöjen osakkuuksiin. Myös osuuspankille ja säästöpankille myönnettävä lupa saada ylittää takausten lakisääteinen osuus antolainauksesta on sellainen hallintolupa, johon PTV on liittänyt ehtoja.

Myöntäessään säästöpankille oikeuden harjoittaa asuntosäästötoimintaan liittyvää kiinteistönvälitystä PTV liitti lupaan seuraavan ehdon:

> »Tämä lupa on voimassa toistaiseksi ja se voidaan peruuttaa, mikäli tähän päätökseen perustuvaa toimintaa harjoitettaessa ei noudateta kulloinkin voimassa olevia määräyksiä ja ohjeita, erityisesti ammattipätevyyttä koskevilta osin.»[44]

Edellä esitettyyn lupaan siis sisällytettiin sen *peruuttamisen mahdollistava ehto.* Näin ollen on kysyttävä, saadaanko ko. lupaan tällainen ehto liittää ja onko se oikeudellisesti pätevä. Ehdon mukaan lupa voitaisiin peruuttaa, mikäli asuntosäästötoimintaan liittyvää kiinteistönvälitystä harjoitettaessa ei noudatettaisi kulloinkin voimassa olevia määräyksiä ja ohjeita.

Ensinnä asetetaan kysymyksenalaiseksi se, mahdollistaisiko pelkkien ohjeiden laiminlyöminen ko. luvan peruuttamisen. Toiseksi lienee syytä pohtia, voidaanko luvan peruuttamisessa nojata pelkästään edellä mainittuun ehtoon l. onko ehto oikeudellisesti riittävä peruste luvan peruuttamiseen.

Toisin kuin luvan myöntäminen, sen peruuttaminen on aina sidottua hallintotoimintaa. Tällöin peruuttamisedellytyksiä lienee tulkittava siten, että lupa saadaan peruuttaa, jos laissa tai asetuksessa on siihen valtuuttava säännös. Todettakoon, että PTL 13 §:n mukaan pankin toimilupa voidaan peruuttaa, jos normirikkomus on olennainen. Velvoittamattomien ohjeiden vastainen toiminta ei silloinkaan, kun peruuttamisen tueksi

---

44 PTV 11. 2. 1979, DN:o 20/S/79.

voitaisiin nojautua edellä mainittuun oikeusohjeeseen, mahdollista luvan peruuttamista. Muutoin uudet, muutetut ohjeet olisi katsottava taannehtiviksi lupaehdoiksi. Näiden asettaminen kesken lupakauden ei kuitenkaan liene sallittua.

Toisaalta voitaisiin ajatella, että vapaaharkintaiseen lupaan voitaisiin liittää jopa peruuttamisehto. Näin ei kuitenkaan liene asianlaita. Kun luvan peruuttaminen merkitsee puuttumista jo saatuun oikeuteen, se edellyttänee peruuttamiseen valtuuttavaa säännöstä. Säännös voi sisältyä niin hyvin lakiin kuin asetukseenkin. Näin ollen edellä mainittu ehto ei liene riittävä peruste luvan peruuttamiseksi. Tässä tapauksessa peruuttamispäätös ei kuitenkaan olisi mitätön, minkä vuoksi se yleensä joudutaan saattamaan muutoksenhaun kohteeksi.

Peruuttamisehdon sijasta *sivukonttorilupiin* varsin yleisesti liitetään seuraava *raukeamisehto:*

> »Tämän luvan nojalla perustettava sivukonttori on avattava '— kuun — päivänä 198 — ' uhalla, että lupa muussa tapauksessa katsotaan rauenneeksi. Lupa raukeaa myös, jos luvan nojalla avattu sivukonttori suljetaan yleisön palveluksesta. Jos sivukonttori pakottavasta syystä halutaan väliaikaisesti sulkea ja pitää lupa voimassa, on sulkemiseen ennakolta saatava pankkitarkastusviraston suostumus.»[45]

Raukeamisehto muodostuu muutoin myönteisen päätöksen saaneelle hakijalle vaaraksi siksi, että ehdon sisältämän tapauksen sattuessa valitusajan umpeenkulumisen jälkeen ei hakija enää voisi valittaa itse lupapäätöksestä.[46] Merkitseekö valvontaviranomaisen ilmoitus sitä, ettei luvan lakkaamisesta tarvitse tehdä eri päätöstä? Näin ei asianlaita liene. Luvan raukeamisesta on nimenomaisesti tehtävä päätös. Eräissä tilanteissa saattaisi olla mahdollista katsoa tällaisen päätöksen sisältyvän raukeamisilmoitukseen edellyttäen, että asia on käsitelty PTV:n istunnossa. Kun pankkitoimintaa ohjaavassa ja sen valvonnan mahdollistavassa lainsäädännössä on säädetty, milloin pankilta voidaan peruuttaa toimilupa tai muu lupa, ei raukeamisehto riittäne perusteeksi luvassa tarkoitetun toiminnan kieltämiseksi.[47] Yhtä hyvin lienee oikeudellisesti hylättävää

---

45 Näin esim. PTV 4. 10. 1978, DN:o 256/O/78.

46 Ks. *Uotila,* Elinkeinolupa s. 151.

47 Ks. KHO 1959 II 428: Lääninhallitus oli sisällyttänyt liikennelupapäätökseen ehdon, että lupa raukesi, jos liikenne keskeytettiin ilman asianomaisen polii-

pyrkiä lupaehdoilla määräämään edellytyksistä, joiden vallitessa hakija joutuu uudistamaan jo saamansa luvan.[48]

Joissakin tapauksissa PTV on lupapäätökseensä liittänyt tietojenantovelvollisuutta tarkoittavan ehdon. Tällainen ehto liitettiin osuuspankille annettuun lupaan saada ylittää osuuspankkilaissa takauksille asetettu enimmäismäärä:

> »Luvan voimassaolon aikana osuuspankki on velvollinen toimittamaan pankkitarkastusvirastolle tiedot pankin antamien takausten markkamäärästä sekä prosenttimäärästä laskettuna pankin luotonannosta kunkin vuoden kesäkuun ja joulukuun viimeiseltä päivältä.»[49]

Ottaen huomioon, että PTV:lla on PTL 9.2 §:n mukaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot, PTV on toimivaltaansa ylittämättä voinut liittää viimeksi mainitun ehdon. Yleisestikin voidaan todeta, että tavallisesti virasto lienee ehtoja asettaessaan pysynyt toimivaltansa puitteissa. Edellä on erikseen käsitelty ainoastaan ne tapaukset, jotka ovat antaneet aihetta oikeudellisiin huomautuksiin. Esityksestä käynee selville, että nykyinen valvontakäytäntö lupaehtojen liittämisessä näyttäisi vaativan valvontalainsäädännön täydentämistä.

6.2.4. Pankille myönnetyn luvan peruuttamisesta

Pankin toimiluvan peruuttamista koskevat oikeusohjeet sisältyvät PTL 13 §:ään, jossa säädetään seuraavaa: »Jos pankkitarkastusviraston valvonnassa olevan yhteisön hoidossa on olennaisesti poikettu lain tai yhtiöjärjestyksen tahi sääntöjen määräyksistä taikka muuten on syytä varoa yhteisön toiminnan voivan vakavasti vahingoittaa yleistä etua, pankki-

---

siviranomaisen hyväksymää syytä yli kolmen kuukauden ajaksi. Poliisiviranomaisen peruutusesityksen johdosta LH päätöksessään totesi luvan rauenneen. Valituksen johdosta antamassaan päätöksessä KHO katsoi, että asetettu ehto oli mitätön »voimaa ja vaikutusta vailla olevana», minkä vuoksi asia palautettiin LH:lle. Ks. myös KHO 1960 II 389.

48 Näin PTV 4. 9. 1972, DN:o 123/O/72 ja 29. 11. 1978, DN:o 255/S/78. Edellä mainituissa päätöksissä asetettiin ehto, jonka mukaan PTV:lle on ilmoitettava, mikäli sivukonttori joudutaan pakottavasta syystä väliaikaisesti sulkemaan. Mikäli ilmoitus laiminlyödään edellytettiin haettavan uusi lupa.

49 PTV 28. 2. 1979, DN:o 18/O/79.

tarkastusviraston on esitettävä valtiovarainministeriölle, että ministeriö peruuttaisi pankin tai luotto-osakeyhtiön toimiluvan.»

Peruuttamisedellytykset on jaettu kahteen kategoriaan, joista toisen muodostavat *olennaiset normirikkomukset* ja toisen *vakava yleisen edun vahingoittaminen* tai sen vaara. Kun normirikkomuksen tulee olla olennainen, ei sellaisena voitane pitää vähäistä rikkomusta, joka huomautuksesta oikaistaan. Peruuttamistoimenpiteisiin ei myöskään voida välittömästi ryhtyä silloin, kun on epäselvää tai tulkinnanvaraista, onko toimenpide taikka menettely lainmukainen. Näissä tapauksissa on ennakkokysymyksenä selvitettävä peruuttamisen perusteena tai syynä olevan menettelyn laillisuus. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä esitys toimiluvan peruuttamiseksi. Pankkitarkastusvirastolla ei kuitenkaan ole harkintavaltaa esityksentekoon nähden, vaan *peruuttamista on esitettävä,* mikäli sen oikeudelliset edellytykset täyttyvät.

Osuuspankkitarkastuksella ja säästöpankkitarkastuksella ei liene oikeutta tehdä suoraan peruutusesitystä VM:lle. Mikäli viimeksi mainittujen tarkastuselinten taholta katsotaan tarpeelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin osuuspankin tai säästöpankin toimiluvan peruuttamiseksi, tulee peruuttamisperuste saattaa PTV:n tietoon, joka tekee peruutusesityksen VM:lle.

Pankkitarkastuslain 13 §:n säännöksille voitaisiin tietenkin ajatella annetuksi sisältö, jonka mukaan vain PTV olisi velvollinen esittämään toimiluvan peruuttamista, kun taas OPT ja SPT voisivat harkinnanvaraisesti kääntyä ministeriön puoleen luvan peruuttamiseksi, mutta tällaista velvollisuutta niillä ei olisi. Kun toimiluvan peruuttamisesityksellä jo sinänsä — varsinkin jos esityksestä annetaan tietoja julkisuuteen — saattaa olla sanktionomaisia vaikutuksia pankin liiketoiminnan edellytyksiin, lienee tästäkin syystä 13 §:n säännöksiä tulkittava siten, että vain PTV:lla on oikeus esittää toimiluvan peruuttamista. Tätä käsitystä puoltanee myös PTV:n kollegiaalinen kokoonpano, joka mahdollistaa peruutusedellytysten monipuolisen harkinnan.

Viranomaiset eivät saa antaa peruutusesityksestä tietoja julkisuuteen. On näet mahdollista, etteivät toimiluvan peruuttamisedellytykset täyttyisi ja esitys hylättäisiin. Ministeriön kielteisestä ratkaisusta huolimatta saattaisi kuitenkin pankin liiketoiminnan jatkaminen käydä mahdottomaksi siksi, että julkisuuteen saatetut, peruutusesitystä koskevat tiedot saisivat pankin tallettajat joukolla irtisanomaan ja nostamaan pankkiin talletettuja varoja.

Niinpä onkin katsottava, että toimiluvan peruuttamista koskeva esitys kuuluu sekä PTL 17 §:n että AsiakJulkPoikkA 1 §:n 9 kohdan mukaan salassapidettävien asioiden piiriin. Esitys ei ole sellainen valituskelpoinen hallintopäätös, jota koskeva toimituskirja tulisi julkiseksi heti allekirjoittamisen jälkeen. Nähdäkseni myös päätös, jolla pyydetään pankilta selitystä peruutusesityksen johdosta on salassa pidettävä asiakirja, josta ei saa antaa tietoja julkisuuteen. On näet mahdollista, että VM juuri selityksen johdosta hylkää toimiluvan peruutusesityksen ja jättää luvan peruuttamatta. Jos kuitenkin peruutusesityksestä edellä mainittujen säännösten vastaisesti annetaan tietoja, saattaa pankki tallettajien varojennostoryntäyksen vuoksi menettää toimintaedellytyksensä huolimatta siitä, ettei normirikkomuksen olennaista vähäisempänä katsottaisi mahdollistavan toimiluvan peruuttamista.

Yleisellä säännöllä ei voitane tyhjentävästi osoittaa, mikä on kulloinkin katsottava *olennaiseksi* normirikkomukseksi. Tulkinnanvaraisissa kysymyksissä on edellytettävä, että PTV antaa oikaisuvaatimuksen tai muun muutoksenhakukelpoisen päätöksen, josta pankki voi hallintovalituksin hakea muutosta. Kommunikaatiota ennen peruutusesitystä pankin ja valvontaviranomaisten kesken on pidettävä suotavana, jotta ei ryhdyttäisi peruuttamistoimenpiteisiin tilanteissa, joissa oikaisu voidaan muutoinkin saada aikaan. Olennaisena normirikkomuksena ei voitane pitää *laadultaan* tai *merkitykseltään vähäistä* pankkilakien, pankin yhtiöjärjestyksen määräysten tai pankin sääntöjen vastaista toimintaa, joka viranomaisen aloitteesta oikaistaan saattamatta pankin tallettajien tai muiden asiakkaiden etuja uhanalaisiksi. Tilanne, jossa pankki virheellistä menettelyä koskevasta huomautuksesta tai oikaisuvaatimuksesta huolimatta niskuroi tai jättäytyy täysin passiiviseksi, saattaa pakottaa PTV:n tekemään esityksen toimiluvan peruuttamiseksi. Näin lienee asianlaita erityisesti silloin, kun toimiluvan peruuttamisella voidaan rajoittaa tallettajille aiheutuvia taloudellisia tappioita.

Toista PTL 13 §:ssä säädettyä peruutustilannetta on pidettävä jossain määrin tulkinnanvaraisena. Sen mukaan toimilupa näet voidaan peruuttaa, jos »muuten on syytä varoa yhteisön toiminnan voivan vakavasti vahingoittaa yleistä etua». Perusteen soveltaminen lienee mahdollista, vaikka pankki olisi liiketoimintaa harjoittaessaan toiminut täysin annettujen oikeusohjeiden mukaisesti, mutta siitä huolimatta olisi kärsinyt huomattavia luottotappioita. Säännöksen ensisijaisena tarkoituksena näyttäisi olevan suojata tallettajien edut. Näin ollen perustetta tulisi käyttää sil-

loin, kun muutoin ei voida rajoittaa pankin velkojille pankin toiminnan lopettamisesta mahdollisesti aiheutuvia tappioita.

Edellä mainitun lainkohdan soveltaminen, sen sanamuodon mukaan, on mahdollista vain silloin, kun on syytä varoa yhteisön toiminnan *vakavasti* vahingoittavan yleistä etua. Lievä tai vähäinen yleisen edun vahingoittaminen ei näin ollen mahdollista toimiluvan peruuttamista. Ilmaisut vakava, lievä tai vähäinen ovat joustavia ilmaisuja, jotka saavat konkreettisen sisällön kussakin soveltamistilanteessa.

Peruutusedellytykset on katsottava tarkoitetun sitoa pankin liiketoimintaan. Toimilupa ei siten olisi peruutettavissa liiketoimintaan kuulumattomalla perusteella. Niinpä esimerkiksi pankin ja veroviranomaisen taikka muiden viranomaisten välinen tulkintakiista ei oikeuttaisi pankin toimiluvan peruuttamiseen. Toimiluvan peruuttamisessa on noudatettava hallinnon yleisiä periaatteita, joista *suhteellisuusperiaate* näyttää olevan merkittävin. Sanktion l. luvan peruuttamisen tulee olla järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa normirikkomukseen tai yleisen edun vahingoittamiseen.[50] Luvan peruuttaminen on myös voitava *objektiivisesti perustella.*

Ottaen huomioon pankkitoiminnan kehitystä käsittelevään jaksoon sisältyvän selvittelyn, voidaan todeta, että pankin toimiluvan peruuttaminen on Suomessa ollut perin harvinainen toimenpide. Pankkilainsäädäntömme onkin laadittu sellaiseksi, että toimiluvan peruuttaminen on viimesijainen keino, jota pyritään välttämään. Niinpä onkin kysyttävä, olisiko käytännössä edes mahdollista peruuttaa suuren liikepankin toimilupa.[51]

Jäljempänä lienee pohdittava myös sitä, onko PTV:lla oikeus peruuttaa myöntämänsä muu lupa ja jos kysymykseen vastataan myöntävästi, mihin tällainen oikeus perustuu. Edellä todettiin, että elinkeinoluvan peruuttamiseen valtuuttavan säännöksen tulee perustua lakiin tai asetukseen. Pankille myönnetyn luvan peruuttamisesta on säädetty erikseen kahdessa tapauksessa. Liikepankkilain 10 a.4 §:n mukaan VM:llä on oi-

---

[50] Merikosken mukaan »hallinto-oikeuden alalla joudutaan erityisesti hallintopakkoa koskevassa esityksessä korostamaan sitä näkökohtaa, että hallintotoimen ankaruusaste on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi». *Merikoski,* Vapaa harkinta s: 75.

[51] Ks. Jyrängin esitystä yleisradion toimiluvan peruuttamisesta. *Jyränki,* Yleisradio ja sananvapaus s. 65 ja 66.

keus, mikäli liikepankki rikkoo edellä mainitun pykälän säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä, pankkia kuultuaan vaatia oikaisua määräajassa ja jollei sitä tapahdu, määrätä ulkomailla toimiva sivukonttori tai edustusto lakkautettavaksi ja antaa lakkauttamisesta tarkempia määräyksiä.

Ulkomaille perustetun sivukonttorin toimiluvan peruuttamismenettelyn esivaiheeksi on saatettu oikaisuvaatimuksen laiminlyöminen. Tässä tapauksessa peruuttamiskysymys on alempana kuin silloin, kun on kysymys pankin toimiluvan peruuttamisesta. Riittää, että liikepankki rikkoo LPL 10 a §:n säännöksiä tai sen nojalla annettuja määräyksiä ja laiminlyö virheen tai epäkohdan oikaisun.

Kun liikepankki voi vaattaa jo oikaisuvaatimuksen muutoksenhaun kohteeksi, saadaan normirikkomus selvitetyksi peruuttamisen ennakkokysymyksenä. Selvää on, ettei peruutuspäätöstä saada tehdä ennen kuin oikaisuvaatimuksen lainmukaisuus on muutoksenhaun johdosta ratkaistu. Mahdollista on myös, ettei oikaisuvaatimukseen haeta muutosta. Tällöin sivukonttorilupa voidaan peruuttaa oikaisuvaatimuksen saatua lainvoiman.

Myös *lupa* ulkomaisen luotto- tai rahoituslaitoksen *osakkuuden hankintaan* voidaan peruuttaa. Liikepankkilain 23 §:n mukaan näin voidaan menetellä, jos liikepankki rikkoo luotto- ja rahoituslaitosten osakkuuksien hankinnassa tai omistuksessa LPL 23 §:n säännöksiä tai sen nojalla annettuja VM:n määräyksiä. Peruuttamisen edellytyksenä on se, että pankki laiminlyö oikaista lainvastaisen menettelyn. Niiden normien soveltamisala, joiden rikkomisesta edellä tarkoitettu lupa voidaan peruuttaa, on varsin suppea. Ne voivat koskea vain osakkuuksien hankintaa ja omistusta, eivätkä edellä tarkoitetut määräykset saa laajentaa LPL 23 §:n sisältöä.

Pankille myönnettyjen edellä mainitsemattomien lupien peruuttamisesta ei ole säädetty erikseen. Tästä voidaan johtaa kolme tulkintavaihtoehtoa:

1. Lupa saadaan peruuttaa siinä tapauksessa, ettei pankki harjoittaessaan luvan sallimaa toimintaa enää täytä ko. luvan myöntämiselle asetettuja edellytyksiä.

2. Lupaa ei saada lainkaan peruuttaa, koska laissa ei ole peruuttamiseen valtuuttavaa säännöstä.

3. Lupa voidaan peruuttaa määrättyjen oikeudellisten edellytysten vallitessa.

Jokseenkin vakiintuneena voidaan pitää käsitystä, jonka mukaan luvan myöntämiselle asetettujen edellytysten menettäminen ei mahdollista luvan peruuttamista.[52] Kun pankkilakeihin ei sisälly erityissäännöstä, joka edellä kuvatussa tilanteessa oikeuttaisi peruuttamaan pankille myönnetyn luvan, luvan myöntämiseksi asetetun edellytyksen häviäminen ei oikeuttane peruuttamaan myönnettyä lupaa.

Hallinnon lainalaisuuden periaate ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 § muodostavat lähtökohdan toisen tulkintavaihtoehdon tarkastelulle. Viimeksi mainitussa lainkohdassa edellytetään, että pankkilaeissa säädetään ehdot ja määräykset, joiden mukaan pankkitoimintaa harjoitettaessa on meneteltävä. Lisäksi *pankkitarkastuslakiin* sisältyy joukko pakkokeinoja koskevia säännöksiä, joita soveltaen virheet ja epäkohdat on pyrittävä oikaisemaan. Näin ollen lienee päädyttävä siihen, ettei lupaa saatane peruuttaa ilman siihen valtuuttavaa säännöstä.

Tarkasteltaessa kolmatta tulkintavaihtoehtoa on kysyttävä, sisältyykö pankkilainsäädäntöön yleissäännöstä, joka oikeuttaisi peruuttamaan edellä tarkoitetun muun luvan. Kysymykseen lienee vastattava myöntävästi. Tällaisena näet lienee pidettävä PTL 13 §:ää, joka oikeuttaa peruuttamaan pankin toimiluvan. Niinpä lupa sivukonttorin perustamiseen kotimaahan tai asuntosäästötoimintaan liittyvään kiinteistönvälitykseen voitaneen peruuttaa *samoilla edellytyksillä* kuin pankin toimilupa. Jos edellä tarkoitettua kiinteistönvälitystä harjoitettaessa on sattunut olennainen normirikkomus tai on syytä varoa toiminnan voivan vakavasti vahingoittaa yleistä etua, saanee VM pankin toimiluvan peruuttamisen sijasta peruuttaa pankille myönnetyn muun luvan. Tulkinta perustuu ajatukseen, jonka mukaan VM:n ei ole pakko käyttää *tarpeettoman ankaraa* pakkokeinoa, jos epäkohta on muuten poistettavissa. Tällöin päästään myös siihen, ettei toimiluvan peruuttamisesta aiheudu tarpeetonta vahinkoa pankin asiakkaalle.

Edellä omaksuttu tulkinta sisältää kannan myös PTV:n kompetenssiin. Sen mukaan virastolla, valtuuttavan säännöksen puuttuessa, ei olisi oikeutta myöntämiensä lupien peruuttamiseen. Päinvastaiselle tulkinnalle ei liene löydettävissä riittävän vankkoja oikeudellisia perusteita.

---

[52] Näin *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 166, *Uotila*, Elinkeinolupa s. 192 ja *Kallio*, Pankkien sivukonttoreista s. 114.

6.3. OIKEUDESTA SAADA TIETOJA JA TOIMITTAA TARKASTUKSIA

6.3.1. Tietojensaanti- ja tarkastuskompetenssin tuottavien säännösten tulkintataustasta

Pankkitoimintaa valvotaan muun ohella keräämällä tietoja pankeista ja toimittamalla tarkastuksia niiden liikehuoneistoissa ja muissa toimipaikoissa. *Uotila* toteaa valvonta-aineiston hankkimisen oikeudellisista rajoituksista seuraavaa: »Hallinnon lainalaisuuden periaatteesta johtuu, etteivät hallintoviranomaiset voi vaatia yksityiseltä mitään sellaista, jonka vaatiminen ei välittömästi tai ainakin välillisesti perustu lakiin. Tämä koskee myös tietojen antamisvelvollisuutta viranomaiselle.»[1] Uotila erittelee myös tarkastusoikeuden juridisia perusteita mainiten, »että valvontaviranomaisella on vain nimenomaisen säännöksen nojalla valta toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan liikkeessä».[2] *Merikoski* katsoo, ettei valvonnanalaiselta voida muutoin kuin erityissäännöksen perusteella vaatia toimintaa valvonnan helpottamiseksi.[3]

Tarkasteltaessa pankin tietojenantovelvollisuuden ulottuvuutta ja sen velvollisuutta alistua tarkastuksiin lienee pohdittava, voidaanko pankille asettaa muita velvollisuuksia kuin ne, jotka sisältyvät asianmukaisesti annettuihin oikeusohjeisiin sekä niihin perustuviin hallintosäädöksiin. Lisäksi on aihetta kysyä, aiheutuuko velvollisuuksien laiminlyönnistä sinänsä oikeus käyttää pakkokeinoja l. voidaanko pankin velvollisuuksista tehdä konkreettisia, valvontaelinten toimivaltaa koskevia johtopäätöksiä. Valvontatoimen yleisen tehtävän täyttäminen ja kontrollitoiminnalle asetettujen päämäärien saavuttaminen edellyttää valvonnalta riittävää tehokkuutta. Näin ollen lienee tässä kohdin pohdittava myös sitä, voidaanko tarkastusorgaanien yleisestä tehtävästä tai toiminnan päämääristä johtaa kompetenssi vaatia mitä tahansa tietoja tai pankkia tarkastettaessa kaikki tarpeelliseksi katsottu asiakirja-aineisto.

---

1 *Uotila,* Elinkeinolupa s. 176, Uotilan mukaan sääntönä on, että erityisen tietojenantovelvollisuuden tulee perustua lakiin tai lain nojalla annettuihin alemmanasteisiin normeihin.

2 Ibid. s. 179.

3 *Merikoski,* Valtionapujärjestelmä s. 159—161.

Kun tarkastelun lähtökohdaksi otetaan *lainalaisuuden periaate*, joudutaan tarkastuselinten kompetenssin ulottuvuutta selvitettäessä erittelemään minkälaisia säännöksiä on tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta annettu. Yleispiirteisenä ryhmittelynä voidaan todeta, että tietojen saantioikeudesta on säädetty sekä ilmoitusvelvollisuutta koskevin monin erityissäännöksin että antamalla pankin tietojenantovelvollisuutta koskeva joustava yleislauseke. Valvontaelin saa tietoja pankin toiminnasta myös siten, että siihen palvelussuhteessa oleva kerää tietoja pankkia tarkastettaessa. Pankkitarkastusviraston edustajalla on oikeus osallistua valvonnanalaiseen yhteisön hallintoelimen kokoukseen, josta voidaan saada kontrollitoiminnassa käytettäviä tietoja. Tarkastuselinten tietojensaantioikeuden ulottuvuuden selvittämiseksi seuraavassa ensinnä tarkastellaan pankin ilmoitusvelvollisuuden sisältöä.

6.3.2. Pankin ilmoitusvelvollisuudesta

Säännönmukaista kontrollitoimintaa varten tarkastuselimet saavat koko joukon ilmoituksia pankeilta. Pankin tarkastuksessa pyritään muun ohella vakuuttautumaan, että annetut ilmoitukset ovat olleet oikeita. Pankille laissa säädettyä velvollisuutta antaa valvontaa varten erikseen mainittuja, yksilöityjä tietoja nimitetään seuraavassa *ilmoitusvelvollisuudeksi*.[4] Periaatteessa ilmoitusvelvollisuus perustuu aina suoraan lain säännökseen. Käytännössä ilmoitusvelvollisuuden laajuutta on tulkittu pankeille annetuissa yleiskirjeissä, joissa sitä on PTV:n päätöksin konkretisoitu. Kussakin tapauksessa jää kuitenkin selvittelyn varaan se, tuleeko ilmoituksen sisältää vain laissa mainitut tiedot vai voiko tarkastuselin pankille lähettämässään yleiskirjeessä edellyttää annettavaksi myös laissa yksityiskohtaisesti mainitsemattomia tietoja. Pankkilakeihin ei aina sisälly säännöstä siitä, miten pian pankin on ilmoitus annettava. Selvää on, että merkittävä viivyttely ilmoituksen lähettämisessä olennaisesti heikentää valvonnan tehoa. Näin ollen on kysyttävä, voiko tarkastuselin yleiskirjeessä vapaasti määrätä ilmoituksen viimeisen saapumisajankohdan.

---

[4] Vero-oikeudessa jo Tarjanne nimitti verovelvollisen tietojenantovelvollisuutta ilmoitusvelvollisuudeksi. *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 255. Aarne Rekolan mukaan ilmoitusvelvollisuus soveltui verotukseen lähinnä ilmoitusvelvollisten suuren lukumäärän johdosta. *Rekola, Aarne*, Tulo- ja omaisuusverolaki s. 417.

Liikepankkilain 11.1 §:n, osuuspankkilain 11.1 §:n ja säästöpankkilain 13.1 §:n mukaan pankki joutuu tekemään ilmoituksen jo ennen toimintansa aloittamista. Vaikka tutkimus kohdistuukin vain varsinaisen pankkitoiminnan valvontaan, voidaan tässä yhteydessä todeta, että ennen liiketoimintansa aloittamista pankki joutuu lähettämään eräiden muiden tietojen ohella asianomaisille valvontaelimille pankin toimintaa koskevat yleiset ohjeet, joihin sisältyvät myös pankin sisäistä valvontaa koskevat määräykset.

Pankin aloitettua toimintansa sen on *kuukausittain* lähetettävä valvontaelimille joukko tietoja. Pankin on LPL 44.1 §:n, OPL 48.1 §:n ja SPL 56.1 §:n mukaan kuukausittain annettava »ilmoitus pankin tilasta edellisen kuukauden lopussa, tiedot sen aikana sovelletuista otto- ja antolainauskoroista ja muista ehdoista sekä yhteenveto takaus- ja vastuusitoumuksista, joihin pankki on mennyt toisen puolesta».[5]

Kuukausi-ilmoitus annetaan käyttäen PTV:n vahvistamaa kaavaketta, joka itse asiassa sisältää viraston tulkinnan siitä, mitä tarkoitetaan pankin tilaa koskevilla tiedoilla. Tällaisina on edellytetty ilmoitettavaksi muun ohella tiedot pankin omistamista joukkovelkakirjoista, nostamattomista luotoista, pankin shekkitileistä muissa rahalaitoksissa ja kassavarantolaskelma. Voidaanko edellä mainittujen tietojen säännöllisen pyytämisen

---

5 Suomen Yhdys-Pankin aloittaessa toimintansa 1850-luvun alussa pankin ilmoitusvelvollisuus perustui toimiluvan ehtoihin ja yhtiöjärjestyksen määräyksiin. Yhdys-Pankin tuli antaa senaatin valtiovaraintoimituskunnalle neljännesvuosi-ilmoitus ja vuosi-ilmoitus. Ilmoitusvelvollisuuden taustana oli ajatus siitä, että julkisuuteen saatettavien, pankin taloudellista asemaa koskevien tietojen perusteella tallettajilla oli mahdollisuus arvioida varoja pankkiin tallettaessaan ottamansa riski.

Vuoden 1866 laissa pankille asetettiin velvollisuus kuukausittain julkaista sanomalehdessä summittainen ilmoitus pankin taloudellisesta asemasta. Kuukausi-ilmoituksen sisällöstä säädettiin, että sen tuli sisältää tiedot varojen ja velkojen määrästä sekä »liikkeen laveudesta ja erinäisistä rahatoimista» (13 §).

Vuonna 1886 annetussa pankkilaissa täsmennettiin kuukausi-ilmoitusten julkaisuvelvollisuutta siten, että ilmoitus oli julkaistava *virallisessa lehdessä*. Pankkitilastoa koskevat normit tarkistettiin perusteellisesti v. 1909 senaatin hyväksyttyä määräykset luottolaitostilastosta (30. 9. 1909/70). Niiden mukaan yksityispankin tuli ennen kunkin kuukauden 25 päivää lähettää senaatin valtiovaraintoimituskunnalle vahvistetun kaavakkeen mukaiset tiedot pankin taloudellisesta tilasta. Kuukausitilasto oli laadittava siten, että siinä eriteltiin tilivelat ja tilisaatavat. Näin tilastosta arveltiin selviävän pankin *maksuvalmius*. Ks. *Kivialho*, Pankkitilaston uudistaminen, Kansantal. AikK 1932 s. 17—23.

katsoa sisältyvän pankin lakisääteiseen ilmoitusvelvollisuuteen vai onko PTV ilmoitusvelvollisuuden yksilöidessään ylittänyt toimivaltansa?[6]

Kuukausi-ilmoituksen avulla pyritään erityisesti valvomaan, että pankilla on *riittävä kassavaranto,* että pankin vakavaraisuutta on ylläpidetty ja että perityt ja maksetut korkomäärät ainakin pitkällä tähtäyksellä turvaavat pankin kannattavuuden. Niinpä valvontaelimillä lienee LPL 44.1 §:n, OPL 48.1 §:n ja SPL 56.1 §:n mukaan oikeus saada edellä mainitut pankin taloudellista tilaa kuvaavat tiedot. Yleisin säännöin ei sitä vastoin ole osoitettavissa missä määrin valvontaelin saa toimivaltaansa ylittämättä pyytää muita kuukausi-ilmoitukseen aikaisemmin sisältymättömiä tietoja.

Kuinka pitkä aika pankille on varattava kuukausi-ilmoituksen antamiseen. Ilmoituksen antamisaika on tietenkin riippuvainen ilmoituksen kulloisestakin sisällöstä. Aikaa ei tietenkään saatane määrätä niin lyhyeksi, ettei sitä voida noudattaa. Todettakoon, että tietokoneiden käytön yleistyminen pankkitoiminnassa on omiaan nopeuttamaan kuukausi-ilmoitukseen sisältyvien tietojen keräämistä. Määräajan tulee kuitenkin olla niin pitkä, että sitä voidaan kohtuudella edellyttää noudatettavaksi.[7]

Sisällöltään kuukausi-ilmoitusta huomattavasti yksityiskohtaisempi on asianomaisille tarkastusorgaaneille lähetettävä *vuosi-ilmoitus.*[8] Liikepankkilain 44.2 §:n, osuuspankkilain 48.2 §:n ja säästöpankkilain 56.2 §:n mukaan pankin on vuosittain annettava PTV:lle ilmoitus eri suuruista korkoa kasvavien otto- ja antolainausten määristä, niiden korkoprosenteista ja muista ehdoista edellisen vuoden lopussa. Panttitarkastusviraston ohella osuuspankin ja säästöpankin on annettava edellä mainitut tiedot myös näitä pankkeja valvoville tarkastusorgaaneille. Lisäksi liikepankin on LPL 20.2 §:n mukaan lähetettävä PTV:lle »tilinpäätös, tilintarkastuskertomus sekä pankin hoitoa ja tilintarkastusta koskevat asiakirjat,

---

[6] Näin esimerkiksi PTV:n yleiskirjeessä 3/L/K/74, 3/O/K/74 ja 3/S/K/74.

[7] Tavallisesti kuukausi-ilmoitus on tullut antaa seuraavan kuukauden 6. päivään mennessä. Ks. yleiskirjeest 3/L/K/74, 3/O/K/74 ja 3/S/K/74.

[8] Vuoden 1866 pankkilain 13 §:n nojalla pankin oli vuosittain julkaistava vuosi-tili ja tilintutkintokertomus. Vuosi-tilin l. tilinpäätöksen sisällöstä ei lakiin sisältynyt säännöksiä. Sitä vastoin tilintarkastuskertomus oli laadittava senaatin talousosaston vahvistaman kaavan mukaisesti.

Myös vuositilaston sisältöä koskevat määräykset uudistettiin v. 1909. Tilastoon kerätyillä tiedoilla pyrittiin osoittamaan miten pankki oli varansa sijoittanut, minkälaatuisia olivat pankin velat, mikä oli pankin kannattavaisuus ja toiminnan tulos sekä liikevaihdon suuruus toimintavuonna. Km 1920: 9 s. 20.

jotka tilintarkastajat ovat pankin hallintoneuvostolle antaneet». Osuuspankin ja säästöpankin tulee toimittaa vastaavat selvitykset OPL 17 §:n ja SPL 26 §:n nojalla kysymyksessä olevia pankkeja kontrolloiville elimille.

Liikepankki joutuu ensimmäisen kerran tekemään konsernitilinpäätöksen tilikaudelta 1981, mikä merkitsee sitä, että pankki joutuu antamaan tietoja myös pankin konserniin kuuluvista yhtiöistä. Liikepankkilain muuttamisesta annetun lain (21. 12. 1979/966) 18 §:ssä säädetään asiasta seuraavaa: »Jos liikepankin taseeseen sisältyy saamisia samaan konserniin kuuluvalta yhtiöltä tai velkoja sille taikka jos pankki on antanut samaan konserniin kuuluvan yhtiön sitoumuksen vakuudeksi takauksia, pantteja tai niihin verrattavia vakuuksia, on niiden yhteismäärät ilmoitettava erikseen taseen liitteenä.» Edellä mainittuun LPL 18 §:ään sisältyvän 2 momentin mukaan PTV:lla on *oikeus* päätöksellään *tarkemmin yksilöidä* sille annettavat, konsernitilinpäätöstä koskevat tiedot.[9]

Merkillepantavaa on, ettei varsinaisten tilinpäätöstietojen antamiseen velvoittaviin säännöksiin sisälly LPL 8.2 §:ää vastaavaa oikeuslausetta. Niinpä onkin kysyttävä, onko PTV antaessaan vuosiraporttien ja tilinpäätöstietojen ilmoitusvelvollisuutta yksilöiviä yleiskirjeitä toiminut toimivaltansa rajoissa. Vuosi-ilmoitukseen ja tilinpäätöstietoihin on PTV:n yleiskirjeiden mukaan näet tullut sisällyttää tuloslaskelma ja tase liitteineen, vuositulosta ja vakavaraisuutta selvittäviä tietoja, ehdotus tilivuoden voiton käytöstä, tietoja pankin rahoitusomaisuudesta ja vieraasta pääomasta sekä pankkitakauksista, tietoja pankin osake-, osuus- ja kiinteistöomistuksesta sekä eräitä muita tietoja.[10]

Vuositulosta ja vakavaraisuutta koskevassa selvityksessä on edellytetty annettavaksi tiedot pankin korkotuotoista, luotoista yleisölle, korkokuluista yleisön talletuksille suoritetuista koroista, muiden kulujen erittely, poistot ja arvonalennukset, tiedot vaihto-omaisuuden arvostuksesta, luottotappiovarausten kokonaismäärästä ja niiden muutoksista tilivuoden aikana sekä oman pääoman ja sitoumusten määristä ynnä joukko pankin liiketoimintaa kuvaavia tunnuslukuja.[11]

---

9 Liikepankkilain 3 a §:n (21. 12. 1979/966) mukaan liikepankki tytäryhtiöineen muodostaa pankin konsernin. Pankin konserniin kuuluviin yhtiöihin kajoava ilmoitusvelvollisuus perustuu ajatukseen siitä, että näiden yhtiöiden taloudellinen asema vaikuttaa myös pankin taloudelliseen asemaan.

10 Näin esimerkiksi PTV:n yleiskirjeissä 6/L/K/75, 7/O/K/75 ja 7/S/K/75.

11 Yleiskirjeissä 5/L/K/79, 5/O/K/79 ja 5/S/K/79 tilinpäätökseen edellytet-

Edelleen pankin on erillisellä kaavakkeella tullut antaa rahoitusomaisuutta, vierasta pääomaa ja pankkitakauksia koskeva selvitys. Yleisötalletuksista muodostuva vieras pääoma on edellytetty merkittäväksi selvitykseen erikseen. Jokaisen tilimuodon on katsottu muodostavan erillisen erän. Antolainauserät on vaadittu ilmoitettavaksi vastaavalla tavalla luottotyypeittäin, jolloin luotoista perityt korot ovat kuvanneet osaa pankin tuotoista. Osuuspankin ja säästöpankin on tullut antaa erillinen selvitys ilman vakuutta myönnetyistä luotoista.[12]

Varsin yksityiskohtaisia tietoja on vaadittu pankin *osake-, osuus-* ja *kiinteistöomistuksesta.* Tiedot on annettu täydentämällä ilmoituslomakkeisiin liitetty ATK-luettelo, jossa on kuvattu omistustilanne edellisen tilikauden lopussa. Osake-, osuus- ja kiinteistöomistukseen kohdistuva laillisuusvalvonta perustuu pääosiltaan juuri edellä mainittuun ilmoitukseen. Niinpä valvontaelimeen kuuluvan toimesta suoritetussa tilinpäätöksen tarkastuksessa pyritään selvittämään, onko pankki hankkinut ja omistajana hallinnut omaisuutta laissa säädetyissä rajoissa.

Muina tietoina pankilta on pyydetty selvitystä sen sivukonttoreista ja toimipisteistä tilivuoden aikana. Näin on muun ohella kontrolloitu, että sivukonttoreiden perustamista varten on hankittu asianmukainen lupa. Vuosi-ilmoituksen yhteydessä vaadittujen, pankin henkilökuntaa koskevien tietojen keräämisen muuan tarkoitus on ollut saada selville pankin maksamien palkkojen yhteismäärä, joka on vaikuttanut pankin kannattavuuteen ja vakavaraisuuteen. Pankin on edellytetty antavan tilinpäätöstietojen yhteydessä myös selvitys mahdollisesta asuntosäästötoimintaan liittyvästä asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitystoiminnasta. Vaaditut tiedot ovat rajoittuneet lähinnä välitettyjen huoneistojen ja omakotikiinteistöjen lukumäärään, välityspalkkioiden kokonaismäärään ja välityspalkkioiden prosentuaalisen suuruuden ilmoittamiseen.

Valvontaelinten toimivallan käytön kannalta on olennaista, sisältyvätkö kaikki edellä mainitut tiedot pankin tilinpäätösasiakirjoihin tai niiden liitteisiin taikka vuosi-ilmoituksen legaalidefinitioon. Mikäli kysymykseen vastataan myöntävästi, tiedot voitaneen vaatia myös vuosittain

---

tiin oheistettavaksi uusi liite, josta ilmenevät luottotappiovaraukset sekä niiden lisäykset ja vähennykset tilikauden aikana.

[12] Tiedot otto- ja antolainauksesta on annettu ns. B-kaavakkeella, josta käy ilmi myös luottojen lukumäärä.

annettavissa määräaikaisraporteissa. Tilinpäätöstietojen yksityiskohtaisuuden osalta kysymys on itse asiassa siitä, minkälaisia normatiivisia vaatimuksia pankin kirjanpidolle on asetettu. Mikäli jonkin tiedon keräämiselle tai selvityksen laadinnalle ei löydy perustetta kirjanpitonormeista, ei niitä voida vaatia, jos velvoitteiden tueksi ei ole esitettävissä muuta oikeudellista perustetta. Ennen muuta tällaisen voitaisiin ajatella muodostavan PTL 9.2 §:n yleissäännöksen, jonka nojalla PTV:llä on oikeus vaatia tietoja pankilta sen asemasta, hoidosta ja toiminnasta.

Ottaen huomioon sen, että pankit lienevät antaneet PTV:lle sen vaatimat tiedot, ne näyttävät hyväksyneen PTV:n tulkinnan vuosittaisen tietojenantovelvollisuuden laajuudesta.[13] Kysymyksenalaista kuitenkin on, missä määrin pankkilakeja säädettäessä vuosi-ilmoitukseen ja tilinpäätöstietoihin on edellytetty sisällytettäväksi muita kuin laissa nimenomaisesti mainittuja tietoja. Lakisystemaattisin perustein voitaisiin ehkä puolustaa myös tulkintaa, jonka mukaan määräaikaisina vuosi-ilmoituksina ja tilinpäätöstietoina saataisiin vaatia vain laissa nimenomaisesti mainitut tiedot, ja PTL 9.2 §:n nojalla tietoja määräaikaisraporttien lisäksi voitaisiin vaatia vain erityisistä syistä. Päinvastaista tulkintaa puolestaan tukisi käsitys siitä, että määräaikaisraportit muodostavat sen vähimmäisaineiston, johon pankin valvonta tarkastusten välisinä ajanjaksoina perustuu. Todettakoon, että ensinnä esitetylle tulkinnalle ei PTL 9.2 §:n kielellisestä ilmaisusta ja sen lainsäädännöllisestä kehityksestä ole löydettävissä riittävän vahvoja perusteita. Välittömästi tilinpäätökseen kuulumattomana selvityksenä pankin on LPL 44.2 §:n, OPL 48.2 §:n ja SPL 56.2 §:n nojalla toimitettava tarkastuselimille *luettelo suurehkoa luottoa nauttivien* asiakkaiden *vastuusta* pankille. Kuten edellä jaksossa 6.1.4. on esitetty, luettelo on laadittava PTV:n antamien ohjeiden mukaan, joissa ilmoitusvelvollisuus on tarkemmin *yksilöity*.

Liikepankkilain 11.3 §:n, osuuspankkilain 11.3 §:n ja säästöpankkilain 13.3 §:n mukaan pankin on ilmoitettava tarkastusorgaaneille, milloin pankki tai sen sivutoimipaikka aloittaa toimintansa. Eräänlaisena ilmoituksena lienee pidettävä myös sitä, että säästöpankin on toimitettava PTV:lle ja SPT:lle jäljennökset isäntien kokousten pöytäkirjoista ja osuuspankin tai sen edustajiston ja hallintoneuvoston kokousten pöytäkirjoista

13 Pankkitarkastusviraston 9. 2. 1972 antama kirjallinen vastaus Tietosuojatoimikunnan lähettämään tiedusteluun (vastaus 2-kohtaan).

näitä pankkeja valvoville orgaaneille. Pankit ovat myös velvolliset ilmoittamaan siitä, että pankin hallintaan on väliaikaisesti tullut omaisuutta LPL 29 §:ssä, OPL 26 §:ssä ja SPL 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Liikepankkilain 20 §:ssä edellytetään, että liikepankki *edeltäkäsin* ilmoittaa PTV:lle pankin yhtiökokouksesta ja hallintoneuvoston kokouksesta ja niissä käsiteltäväksi tulevista *tärkeistä asioista*. Varsin tulkinnanvaraista lienee, mitä on pidettävä LPL 20.1 §:ssä tarkoitettuna tärkeänä asiana. Mikäli ilmoitusvelvollisuuden kynnystä ei lasketa niin alas, että edellä mainituissa kokouksissa katsotaan käsiteltävän vain tärkeitä asioita, on vastaus asetettuun kysymykseen annettava kussakin tapauksessa erikseen. Selvää on, että edellä mainitulla ilmoitusvelvollisuudella on kuitenkin määrätty vähimmäisulottuvuus. Esimerkiksi pankin toiminnan keskeyttämistä ja pankin fuusiota koskevia päätöksiä on kaikissa olosuhteissa pidettävä sellaisina tärkeinä asioina, joista on ilmoitettava PTV:lle. Asian tärkeyttä harkittaessa on kulloinkin kiinnitettävä huomiota pankin taloudelliseen asemaan. Jos kokouksessa tehtävästä päätöksestä voisi aiheutua vaaraa tallettajien intresseille, lienee asiaa aina pidettävä niin tärkeänä, että siitä olisi ilmoitettava PTV:lle.

Havaittaessa pankin taloudellisen aseman siinä määrin heikentyneen, että toiminnan keskeyttämisen edellytykset ovat käsillä, tulee pankin LPL 59.1 §:n, OPL 69.1 §:n ja SPL 80.1 §:n mukaan teettää tilinpäätös ja toimittaa se PTV:lle ja asianomaisille muille valvontaelimille. Kun pankki on päätetty asettaa selvitystilaan, on PTV:lle, ja osuuspankin tai säästöpankin ollessa kyseessä, myös OPT:lle ja SPT:lle ilmoitettava, ketkä on valittu selvitysmiehiksi.

6.3.3. Tietojensaantiin oikeuttavasta yleissäännöksestä ja sen soveltamistilanteista

Edellä todettiin, ettei toimivaltaa voi suoraan johtaa valvontaorgaanin tehtävästä. Näin ollen PTV:n tehtävä valvoa pankkilakien noudattamista tai turvata tallettajien edut taikka rahalaitosten toiminnan häiriöttömyys ei luo sille oikeutta saada tietoja pankeilta. Tämän oikeuden tulee perustua lakiin. Pankkitarkastuslain 9 §:n 2 ja 4 momentteihin sisältyvät tietojensaantiin oikeuttavat säännökset. Säännösten soveltaminen aikaansaa kysymyksiä erityisesti PTV:n tietojensaantioikeuden laajuudesta. Onko virastolla oikeus saada tietoja vain pankin toiminnan kokonaistulok-

sesta vai ulottuuko oikeus myös pankin yksittäisiä asiakkaita koskeviin tietoihin? Edelleen pohditaan sitä, onko tarkastusorgaani tietoja pyytäessään perustelemisvelvollinen ja miten tarkasti sen on yksilöitävä tietopyyntöönsä.

Tarkastusorgaanien tietojensaantioikeutta koskevassa PTL 9.2 §:ssä säädetään seuraavasti:

> »Pankkitarkastusvirastolla on oikeus vaatia valvonnassaan olevalta yhteisöltä tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot yhteisön, laitoksen ja toimipaikan asemasta, hoidosta ja toiminnasta.»

Edellä mainitussa säännöksessä laitoksella tarkoitetaan ulkomaisen pankin edustustoa Suomessa, toimipaikalla muun ohessa pankin kotimaisia toimipaikkoja ja suomalaisen liikepankin ulkomailla olevaa edustustoa sekä sivukonttoria ja yhteisöllä muun ohessa liikepankkia, osuuspankkia sekä säästöpankkia.[14]

Pankkitarkastuslain 9.4 §:n mukaan »pankkitarkastusvirastolla on oikeus vaatia valvonnassaan olevalta yhteisöltä 2 momentissa tarkoitettuja tietoja sellaisesta yhteisöstä, jonka osake- ja osuuspääomasta pankki yksin tai yhdessä muiden pankkien kanssa välittömästi tai omistusyhteisön välityksellä omistaa vähintään puolet tai jossa pankilla yksin tai yhdessä muiden pankkien kanssa jäsenyyden tai sopimuksen perusteella muuten on määräämisvalta». Viimeksi mainitun säännöksen perusteella *tietojenantovelvollisuus kohdistuu* aina *perustaja-* l. *emopankkiin.*[15]

Jäljempänä tarkastellaan suomalaisen pankin velvollisuutta antaa tietoja toiminnastaan kotimaassa. Tietopyyntö voi PTL 9.4 §:n nojalla koskeva paitsi pankin omaa myös sen tytäryhteisön toimintaa. Tytäryhteisöön on rinnastettu yhteisö, jossa pankilla *sopimuksen* tai *jäsenyyden* perusteella on määräämisvalta. Näin ollen tietojensaantioikeuteen nähden pankin *tosiasiallinen* määräämisvalta ei ole merkitsevä tekijä, mikäli edellä mainitut muodolliset kriteerit eivät täyty.

Pankkitarkastuslain 9.2 §:n mukaan tietopyyntö saattaa koskea valvonnan kohteena olevan yhteisön *taloudellista asemaa, hoitoa* ja *toimintaa.* Pohtiessaan tarvetta PTL:n täydentämiseen pankkilakitoimikunta

---

14 HE 32/vp 1978 s. 23.

15 Pankkilakitoimikunta, joka ehdotti uuden 4 momentin lisäämistä PTL 9 §:ään, perusteli ehdotusta seuraavasti: »Virasto ei voisi ehdotuksen mukaan vaatia tietoja tytäryrityksiltä eikä suorittaa tarkastuksia tytäryrityksien toimipaikoissa, vaan sen tulisi edelleen vaatia tietoja pankilta.» Km 1976: 66 I s. 48.

katsoi, ettei PTL 9.2 §:ssä säädetä, »missä määrin virastolla on oikeus vaatia sille toimitettaviksi tarpeelliset tiedot pankin tai luotto-osakeyhtiön asiakassuhteista».[16] Mietinnössään toimikunta esitti lakia selvennettäväksi niin, että virastolla on oikeus vaatia nämä tiedot.[17] Säännös näyttää sisällöltään epäselvältä. Toimikunnan käsityksen mukaan kysymyksessä olisi ollut lainsäädäntöaukko.

Tietojensaantiin oikeuttavat säännökset sisältävät tiettyjä rajoituksia. Tiedon tulee olla tarpeellinen tarkastusorgaanin tehtävän suorittamiseksi. Näin ollen pankki ei ole velvollinen antamaan asiakkaidensa liikesalaisuutta koskevia tietoja, jos ne eivät millään tavoin voi liittyä PTV:n tehtäviin. Pankki ei myöskään liene velvollinen antamaan omaa toimintaansa koskevaa tietoa, jos on täysin ilmeistä, ettei se voi liittyä valvontatehtävän suorittamiseen. Ottaen huomioon, että tarkastusorgaanien tehtäviin muun ohella kuuluu pankkitoiminnan laillisuuden valvonta, edellä esitetyllä rajoituksella ei liene kovin suurta merkitystä.

Pankkitarkastuslain 9 §:n tulkinnassa tulee punnita lähinnä kahta erilaista tulkintavaihtoehtoa. Ensinnä saatetaan esittää, että tietojensaantioikeus koskisi vain pankin *toiminnan kokonaisuutta* selittäviä tietoja. Tätä tulkintatapaa voitaisiin lisäksi tukea toteamalla, että pankin velvollisuus toimittaa PTV:lle luettelo suurehkoa luottoa nauttivista asiakkaista perustuu erityisiin, asianomaisiin pankkilakeihin otettuihin säännöksiin. Suoraan PTL 9.2 §:n sanamuodon mukaan PTV:lla on oikeus saada tietoja *pankin* taloudellisesta asemasta, hoidosta ja toiminnasta.

Toisen tulkinnan mukaan saatettaisiin katsoa, että tarkastusorgaaneilla on oikeus saada tietoja myös pankin asiakassuhteista. Tämän kannan mukaan pankin taloudellisen aseman nähtäisiin muotoutuvan sekä pankin että sen asiakkaiden liikesuhteista. Myös PTV:n tehtävien suorittaminen edellyttäisi tietojensaantioikeudelta riittävää ulottuvuutta. Ei myöskään PTL:n valmistelutöistä liene löydettävissä lain 9.2 §:n suppeaa tulkintaa puoltavia perusteita. Näin ollen ei olisi perusteltua katsoa, ettei oikeus saada tietoja pankin taloudellisesta asemasta ja toiminnasta käsittäisi myös *valvontaelinten tehtäviin liittyviä*, pankin asiakassuhteita koskevia tietoja.

Mikäli pankin toiminnassa on esiintynyt sen maksuvalmiutta ja vaka-

[16] Km 1976:66 I s. 47.

[17] Pankkilakitoimikunta päätyi ehdottamaan, että PTL 9.2 §:ään lisättäisiin sanat »ja asiakassuhteista». Ibid s. 78.

varaisuutta vaarantavia tekijöitä, saattaa pankkihäiriöiden estämiseksi olla välttämätöntä saada lakisääteisten ilmoitusten ohella lisätietoja. Esitetynlaisessa tilanteessa lisätietojen vaatiminen itse asiassa merkitsee pankin valvonnan tehostamista. Kun pankin suurehkoa luottoa nauttivan *asiakkaan taloudellisen aseman heikkeneminen* vaarantaa pankin maksuvalmiutta tai vakavaraisuutta, lienee PTV:lla oikeus PTL 9.2 §:n nojalla saada pankin luoton- tai takauksensaajan liiketoiminnasta ja taloudellisesta asemasta hankkimia selvityksiä (esim. yritystutkimus) suoraan pankkia tarkastamatta. Edellä tarkoitetut tiedot koskevat PTL 9.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla *pankin toimintaa.* Kirjoittajan käsityksen mukaan ilmaisua »ja asiakassuhteista» ei v. 1978 lisätty PTL 9.2 §:ään, koska PTV:lla muutoinkin katsottiin olevan oikeus saada valvontatehtävien edellyttämiä tietoja pankin asiakassuhteista.

Vaikka tarkastuselimen tietopyynnön laadusta ei ole oikeusohjeita, tietopyynnön olisi täytettävä määrätyt vähimmäisedellytykset. Ensinnäkin tieto olisi pyydettävä *tarpeellisesti yksilöitynä.*[18] Milloin tiedon sisältö ei perustu lakiin tai sen nojalla annettuun yleisohjeeseen siten, ettei tietoa tarvitse erikseen pyytää, on tieto pyydettävä valvontaelimen asianmukaisessa järjestyksessä tekemällä *päätöksellä.*

Tarkastelun arvoisen kysymyksen muodostaa se, onko PTV:lla *velvollisuus perustella* tietojenpyyntöään. Vaikka päätöksen perusteleminen kuuluukin hyvään hallintotapaan, perustelemisvelvollisuutta ei normin vielä puuttuessa voitane asettaa. Tiedon tulee kuitenkin olla tarpeellinen tarkastusorgaanin tehtävän suorittamiseksi. Tästä syystä käytännössä voi tietynlainen perustelemisvelvollisuus aktualisoitua. Pankki voi näet, tietopyynnön ja valvonnan välisen suhteen näyttäessä täysin epäadekvaatilta, kieltäytyä antamasta tietoa. Tarkastusorgaanin pyrkiessä oikeudellisten pakkokeinojen avulla saattamaan tietopyyntönsä tehokkaaksi, sille voi siirtyä *tosiasiallinen todistustaakka* siitä, että tehtävä, jonka hoitamiseksi tietoa pyydetään, kuuluu sen toimialaan. Jos pankki kuitenkin katsoo — PTV:n määrättyä sen antamaan tiedon ja *esitettyä* LH:lle, että tämä velvoittaisi pankin tiedon antamaan — valvontaelimen ylittävän toimivaltansa, se voi käyttäen säännöllisiä muutoksenhakukei-

---

18 Ks. veroviranomaisen yksilöintivelvollisuudesta *Aalto, Esa,* Pankin ja muun rahalaitoksen ilmoittamisvelvollisuudesta verovalvontaa varten, LM 1978 s. 357 ja *Aalto, Esa,* KHO:n päätös pankkien verovalvontaa koskevassa oikeusjutussa, Oikeus 1/1979 s. 7 ja 8. sekä KHO 18. 12. 1978 taltiot 5563—5568.

noja saattaa tietojenantovelvollisuuden olemassaoloa koskevan kysymyksen KHO:n ratkaistavaksi. Todettakoon toisaalta, että kovin tarkka tietojen yksilöintivelvollisuus tai tietopyynnön perustelemisvelvollisuus saattaisi olennaisesti vaikeuttaa valvontatehtävien hoitamista.

Mikäli pankki ei PTV:n kehotuksesta tai ilmoittamisvelvollisuudestaan huolimatta anna valvontatietoja, virasto voi ryhtyä pakottamaan pankkia täyttämään velvollisuutensa. Liikepankkilain 96 §:ssä säädetään seuraavasti:

> »Jos liikepankin hallintoneuvoston jäsen tai johtokunnan jäsen tai varajäsen, vastuullisessa asemassa oleva toimihenkilö, tilintarkastaja, hallintoneuvoston valitsema tarkastaja taikka sivukonttorin valvoja ei ole toiminnassaan noudattanut lakia, pankin yhtiöjärjestystä tai liikepankkien toimintaa valvovien viranomaisten asianmukaisesti antamia määräyksiä lääninhallitus voi pankkitarkastusviraston esityksestä velvoittaa hänet uhkasakolla täyttämään velvollisuutensa.»

Osuuspankkilain 95 §:ään ja säästöpankkilain 119 §:ään sisältyy vastaavan sisältöiset säännökset.

Säännöksissä ei välittömästi anneta vastausta siihen, onko PTV laiminlyönnin tultua havaituksi *velvollinen tekemään LH:lle esityksen uhkasakon asettamiseksi.* Kysymykseen lienee vastattava kielteisesti. On näet mahdollista, että toivottu valvontatulos saavutetaan käyttämättä pakotteita. Esitys uhkasakon asettamisesta voidaan tehdä sekä ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä että valvontatarkoituksessa osoitetun tietopyynnön noudattamatta jättämisestä. Ennenkuin tiedon antamista varten varattu määräaika on kulunut umpeen, esitystä ei kuitenkaan saatane tehdä. *Lääninhallituksen* on ennen uhkasakon asettamista kuultava pankin asianomaista toimihenkilöä tai luottamusmiestä. Lisäksi LH:n on selvitettävä, pyydettiinkö tietoja asianmukaisesti l. *oikeassa järjestyksessä* ja ovatko ne laadultaan sellaisia, että asianomainen on *velvollinen ne antamaan.*

Edellä kuvatussa tilanteessa myös uhkasakon kohteella on käytettävissään oikeussuojakeinoja. Tämä näet voi hallintovalituksin hakea *muutosta uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätöksiin.* Valitus voi kohdistua sekä tietojen pyytämismenettelyyn että pyydettyjen tietojen laatuun. Jälkimmäisessä tapauksessa valitus siis perustuu väitteeseen, jonka mukaan valvontaelin *ei ole oikeutettu saamaan* pyytämiään *tietoja.* Asian laadusta

johtuen uhkasakon asettamista koskevan valituksen tutkiminen edellyttää sen selvittämistä, kuka tai ketkä pankissa ovat vastuussa tietojen antamisesta kontrollielimille.

Säännökset, jotka oikeuttavat uhkasakon asettamista koskevan esityksen tekemiseen, *eivät* näytä mahdollistavan uhkasakon asettamista *pankille* vaan ainoastaan sen luottamusmiehelle tai toimenhaltijalle.[19] Kyseessä olevissa oikeusohjeissa näet käytetään uhkasakon kohteesta ilmaisua »hänet».[20] Pankin yleisön keskuudessa nauttiman luottamuksen on ehkä arveltu tarpeettomasti horjuvan, mikäli uhkasakko asetettaisiin pankille. Toimihenkilöistä uhkasakko voidaan asettaa vain vastuullisessa asemassa olevalle. Ratkaistaessa kysymystä toimihenkilön vastuullisuudesta on huomiota hänen muodollisen asemansa ohella kiinnitettävä hänen toimenkuvaansa sekä mahdollisuuksiinsa käyttää itsenäistä päätäntävaltaa ja työnantajan direktio-oikeutta. Ennen uhkasakon tuomitsemista on hallintotoimen kohteeksi joutuvaa kuultava.[21]

Liikepankkilain 93.1 §:n 2-kohdan mukaan on sakolla tai enintään kuuden kuukauden vankeudella rangaistava, jollei muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, liikepankin hallintoneuvoston jäsentä, johtokunnan jäsentä tai varajäsentä sekä toimihenkilöä, joka tahallaan antaa viranomaiselle pankkia tai sen asiakasta koskevan väärän tai harhaanjohtavan tiedon. Edellä mainitun säännöksen 4-kohdan mukaan rangaistaan »liikepankin johtokunnan jäsentä tai varajäsentä, joka on laiminlyönyt ajoissa täyttää, mitä johtokunnan velvollisuudeksi on 59—62, 64 ja 65 §:ssä säädetty». Osuuspankkien ja säästöpankkien osalta sisältyvät vastaavat säännökset OPL 92 §:ään ja SPL 116 §:ään.[22]

Edellä mainituissa lainkohdissa laiminlyönnillä tarkoitetaan virheellistä (kirjallista) merkintää tai puutteellista taikka väärää selvitystä, harhaan johtavalla tiedolla puolestaan vaikutelmaa tai todennäköistä johtopäätöstä, mikä saattaa aiheutua esimerkiksi merkinnän tai selvityksen esittämis-

---

19 Vrt. kuitenkin *Ellilä*, Ulosotto-oikeuden yleiset opit s. 239. Ellilän mukaan uhkasakko välistä asetetaan sekä oikeushenkilölle että sen lakimääräiselle edustajalle.

20 Ks. LPL 96 §, OPL 95 § ja SPL 119 §.

21 Näin KHO 3. 7. 1968 taltio 3671 ja 6. 3. 1970 taltiot 1171, 1171 a ja 1171 b.

22 Pankkilakikomitea katsoi vuoden 1933 pankkilain rangaistusasteikon yläarajan, joka oli edellä mainituista rikoksista kaksi vuotta vankeutta, liian korkeaksi ja ehdotti rangaistusmaksimin laskemista kuudeksi kuukaudeksi vankeutta. Ks. Km 1967: A 8 s. 67.

tavasta taikka annettujen tietojen yhteydestä annettuun muuhun aineistoon. Väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamisesta ei kuitenkaan voitane rangaista siitä, joka *kokonaan kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja*. Valvontatoimen harjoittamisen kannalta näet vahingollisempaa saattaa olla se, että valvontaelimille annetaan vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, kuin se, että tietojen antaminen kokonaan laiminlyödään. Valvontaelimellä ei näet ensiksi mainitussa tapauksessa ole todellista tilannetta kuvaaviin tietoihin perustuvia asiallisia edellytyksiä tehostaa pankin kontrollia. *Täydellinen passiviteetti* tietojen antamiseen näyttäisi johtavan tarkastuksen toimittamiseen pankissa, jota tiedot koskevat. Tarkastus näet yleensä mahdollistaa pankin taloudellisen tilan selvittämisen.

Kysymys rangaistavuuden edellytysten täyttymisestä, silloin kun pankin johtokunnan tai hallituksen jäsen on laiminlyönyt tilinpäätöksen teettämisen ja pankin selvitystilaan asettamisen tai laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen, on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen. Ratkaisun keskeiseksi kriteeriksi muodostuu se, mitä vastuu- tai toimintavelvollinen ilmoituksen tai tiedon antaessaan tiesi taikka mitä hänen olisi pitänyt tietää pankin taloudellisesta asemasta.

Valvontatietojen antamisen laiminlyönti tai väärän taikka puutteellisen ilmoituksen antaminen saattaa aiheuttaa myös muita oikeusseuraamuksia. Edellä todettiin, että tietojen antamista koskeva passiviteetti edellyttää pankin valvonnan tehostamista. Väärien tietojen antaminen tai tietojen antamisesta täydellinen kieltäytyminen voi äärimmäisessä tapauksessa johtaa pankin toimiluvan peruuttamiseen.

Tietojenanto- tai ilmoitusvelvollisuuden tultua laiminlyödyksi näyttäisi pyrkimys tehokkaan pankkikontrollin ylläpitämiseen vaativan tietojen hankkimista pankin laiminlyönnistä huolimatta. Luultavaa on, että ensinnä tiedot pyrittäisiin saamaan tarkastamalla pankki. Tällöin ei näet tarvitsisi ryhtyä käyttämään hitaita tai kohtuuttoman ankaria pakkokeinoja. Niinpä olennaiseksi tässä yhteydessä muodostuu kysymys siitä, onko tarkastusorgaaneilla oikeus pankin tarkastuksessa saada tieto, jota pyynnöstä tai ilmoitusvelvollisuudesta huolimatta ei ole annettu. Oikeudellisessa tarkastelussa tämä johtaa kysymään, kumpi on laajempi, tietojen-

[23] Sanktioita luottamusmieheen tai toimihenkilöön voidaan kohdistaa myös siksi, että hän valvontatietojen antamisen yhteydessä *luvattomasti ilmaisee* edellä mainittuihin tietoihin kuulumattoman pankkisalaisuuden. Ks. LPL 94 §, OPL 93 § ja SPL 117 §.

saanti- vai tarkastusoikeus. Tällä kysymyksellä on merkitystä jo siksikin, että tietojen oikeellisuuden tehokas kontrolli edellyttää tuekseen niin laajaa tarkastusoikeutta, että tämä mahdollistaa kaikkien pyydettävien tietojen oikeellisuuden tarkastamisen. Laiminlyödystä tietopyynnöstä aiheutuva haitta voidaan pankin tarkastuksessa eliminoida ainoastaan, jos valvontaorgaaniin kuuluva on oikeutettu tarkastamaan aineiston, josta pyydetty tieto on saatavissa.

Tarkastelematta sitä, missä määrin PTV on saanut pyytämiänsä tietoja, esitys jäisi jossain määrin epätäydelliseksi. Pankkitarkastusvirasto pyytää pankeilta tietoja lähettämällä niille tietopyynnön käsittävän yleiskirjeen. Tietopyyntöä on monesti oikeudellisesti perusteltu viittaamalla PTL 9.2 §:ään. Huolimatta siitä, että tietopyyntöjä on vuodesta 1970 lähtien esitetty melko runsaasti, pankit näyttävät suhtautuneen tietojen luovuttamiseen myönteisesti. Niinpä PTV lienee poikkeuksetta saanut pyytämänsä tiedot ja selvitykset.[25] Tässä tutkimuksessa ei ole havaittu, että PTV olisi tietoja pyytäessään ylittänyt toimivaltansa.

Tietojen käsittelyn ja käyttämisen kannalta lienee ongelmallista, että tarkastusorgaanit, ja niistä etenkin PTV, saavat varsin *suuren määrän* pankkeja ja pankkitoimintaa koskevia *tietoja*. Osa tiedoista on koottu erityisiksi tiedostoiksi, rekistereiksi.[26] Niinpä PTV:lla on *pankkirekis-*

---

24 Sen jälkeen kun Etelä-Pohjanmaan Pankki oy vuonna 1931 ei ollut suostunut antamaan PTV:lle eräitä sen vaatimia, pankin taloudellista tilaa koskevia tietoja, ja virastolla oli syytä katsoa pankin toiminta tallettajain etujen kannalta vaaralliseksi, virasto teki valtioneuvostolle esityksen pankin toimiluvan peruuttamiseksi. Valtioneuvosto harkitsi oikeaksi peruuttaa pankin toimiluvan. Pian toimiluvan peruuttamisen jälkeen pankki jätti oikeudelle konkurssihakemuksen. Ks. edellä jakso 2.7.1.

25 Pankkitarkastusviraston vastaus 9. 2. 1972 Tietosuojatoimikunnan kyselyyn. Vastaus koski tietenkin ainoastaan PTV:n toimintaa vastausajankohtaan mennessä.

26 Tässä tutkimuksessa ei tutkimusekonomisista syistä voida kiinnittää tämän laveammin huomiota tietojen rekisteröintiongelmiin. Kuitenkin PTV:n 9. 2. 1972 tietosuojatoimikunnalle antamien vastausten perusteella voidaan todeta, että rekisteröintiin ei hankita rekisteriin merkittävien suostumusta. Rekisteriin merkittyjä tietoja ei myöskään toisteta ilman ilmoittajan l. pankin suostumusta. Pankkitarkastusvirasto ei saa PTL 17 §:n nojalla ilmoittaa rekisteröidylle yhteisölle, minkälaisia tietoja rekisteröinnin kohteesta rekisteriin on merkitty. Jos rekisteriin merkittyä tietoa väitetään vääräksi, PTV vastauksensa mukaan pyytää ilmoituksen antajaa tarkastamaan tiedot. Muutoin rekistereihin merkittyjen tietojen oikeellisuus kontrolloidaan pankin tarkastuksen yhteydessä.

teri,[27] *henkilörekisteri* [28] ja *suurehkoa luottoa nauttivien* asiakkaiden *rekisteri.*[29] Pankkirekisteri muodostuu kustakin pankista pankkirekisterikorttiin merkityistä ja siihen liitetyistä tiedoista.[30] Henkilörekisteri sisältää tarpeelliset tiedot eräistä yksityisten talletuspankkien toimihenkilöistä ja luottamusmiehistä. Henkilörekisterin avulla valvotaan, että eri tehtäviin valitut täyttävät laissa säädetyt kelpoisuusehdot.

6.3.4. Tarkastusoikeudesta

Vuodesta 1866 vuoteen 1922 pankkitoiminnan valvontaa pyrittiin tehostamaan laajentamalla kontrolliorgaaniin kuuluvan tarkastusoikeutta. Vuoden 1933 pankkitarkastuslaissa PTV:n edustajalle annettiin oikeus saada nähtäväkseen pankin hankkima selvitys luotonsaajan liiketoiminnasta ja taloudellisesta asemasta. Pankkitoiminnan stabiliteettia uhkaavien vaarojen katsottiin sisältyvän juuri pankin luotonantoon. Toisaalta vuodesta 1933 lähtien on tarkastuksen kohteena olevaa *muuta kuin luotonantoa* koskevaa *asiakirja-aineistoa supistettu.*

Vuonna 1922 pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta annetun lain 5 §:n mukaan valvontatehtävää suorittavan tuli saada tarkastettavakseen »pankin kassa- ja muut varat, kirjat, tilit sekä laina- ja *muut asiakirjat*». Pankkitarkastaja sai valvontatarkoituksessa tutustua pankin *kaikkeen* asiakirja-aineistoon. Vuoden 1933 pankkitarkastuslain 4 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaan pankkitarkastusviraston edustajalle tuli antaa tarkastet-

---

27 PTV:n vastaus 9. 2. 1972 tietosuojatoimikunnan kyselyyn.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 Pankkirekisterikorttiin merkitään kustakin pankista pankin nimi, toimiluvan myöntämisajankohta, toiminnan aloittamisajankohta, yhtiöjärjestystä, sääntöjä ja yleisiä ohjeita koskevat tiedot, tiedot VM:n luvista ja vahvistuksista, tiedot PTV:n luvista ja vahvistuksista, sivutoimipaikkoja koskevat tiedot, kaupparekisterinote, tiedot hallinto- ja johtohenkilöistä, tiedot kokousten pitämisajan kohdista tai jäljennös kokousten pöytäkirjoista, tilinpäätösasiakirjat liitteineen vuosittain, merkintä vakavaraisuusprosenttiluvusta vuosittain, tiedot pankin omaisuudesta vuosittain, tiedot yleisön talletuksista, oman pääoman määrästä ja omaisuustaseesta, tiedot kassavarannosta kuukausittain, tiedot luottotappiovarausten määrästä vuosittain sekä tiedot pankissa toimitetuista tarkastuksista (ajankohta, jäljennös tarkastuskertomuksesta ja pankin ilmoitus vaadittujen oikaisujen suorittamisesta). Lisäksi korttiin sisältyy erityinen sarake huomautuksia varten.

tavaksi »kassa- ja muut varat, kirjat, tilit sekä *laina-* ja *muut luotonantoa koskevat asiakirjat* ynnä pankin hankkimat selvitykset luotonsaajan liikkeestä ja taloudellisesta asemasta». Lain voimaantultua tarkastusta suorittavalla ei enää ollut oikeutta tutustua pankin asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan.

Voimassa olevan pankkitarkastuslain 9.1 §:ssä säädetään seuraavasti:

> »Pankkitarkastusviraston edustajalla on oikeus saada tarkastettavakseen valvonnassaan olevan yhteisön toimipaikoissa pöytäkirjat, kirjanpito, kassa- ja muut varat, laina- ja vakuusasiakirjat sekä luoton- ja takauksensaajan liiketoiminnasta ja taloudellisesta asemasta hankitut selvitykset.»

Pankkitarkastuslain 9.1 §:n mukaan tarkastusoikeus on ainoastaan pankkitarkastusviraston edustajalla, jolla tarkoitetaan pankkitarkastusvirastoon palvelussuhteessa olevaa tai muuta henkilöä, jolla toimensa tai viraston tekemän päätöksen nojalla on oikeus valvoa pankin toimintaa. Näin ollen PTL 12 §:ssä tarkoitettua *erityistä asiamiestä* on myös pidettävä tarkastusvaltuudet omaavana PTV:n edustajana. Sekä OPT:n että SPT:n edustajan oikeuksista on *soveltuvin osin* voimassa, mitä PTV:n edustajan oikeuksista on säädetty.[30a] Niinpä PTL 9.1 § on myös OPT:n ja SPT:n toimesta kontrollitehtävää suorittavan tarkastusvallan oikeudellinen perusteet. Valvontaelimeen kuulumatonta tai henkilöä, jota ei ole asetettu erityiseksi asiamieheksi, ei voitane riittävän työvoiman puuttuessakaan asettaa tarkastamaan pankkia.

Pankkitarkastusviraston edustajalla on oikeus saada tarkastettavakseen valvonnassaan olevan yhteisön toimipaikassa laissa lueteltu aineisto. Lain esitöistä lienee pääteltävissä, että PTL 9 §:n tarkastuksen kohteen osoittava luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi.[31] Vaikka joissakin tilanteissa saattaa olla varsin perusteltua kohdistaa tarkastus paikkakunnan kaikkiin pankkeihin, PTL 9.1 §:n säännös ei oikeuttane PTV:n edustajan vaatimuksestakaan siirrättämään tarkastuksen kohteena olevaa aineistoa pankista toiseen. Tarkastuksen kohteena olevan aineiston siirtomääräystä PTV:n edustaja ei ole oikeutettu antamaan siitäkään huolimatta, että tarkastaja saa ilmoittaa pankille, mikäli samalla velallisella havaitaan

---

30a OPL 65 § ja SPL 76 §.

31 HE 53/vp 1969 s. 41.

olevan huomattavia siitoumuksia eri pankeissa.[32] Viimeksi mainittu säännös ei myöskään oikeuta suorittamaan tarkastusta *pankin asiakkaana olevan yrityksen liikehuoneistossa* silloinkaan, kun se suoritettaisiin tarkoituksella valvoa juuri pankin liiketoimintaa.

Voidaanko tarkastuksen kohteena oleva aineisto vaatia siirrettäväksi *saman pankin* toimipaikasta toiseen? Pankkitarkastuslain 9.1 §:n mukaan tarkastus suoritetaan valvonnassa olevien *yhteisöjen toimipaikoissa*. Säännöksen sanamuoto näyttäisi osoittavan, että tarkastus tulisi suorittaa erikseen pääkonttorissa ja sivukonttorissa. Pää- tai sivukonttorin alaisen toimipisteen tarkastus lienee suoritettava sen toimipaikan tarkastuksen yhteydessä, jonka kirjanpitoon asianomaisen toimipisteen kirjanpito on sisällytetty. Näin ollen PTL 9.1 §:ää lienee tulkittava siten, ettei pankkitarkastusviraston edustaja ole oikeutettu vaatimaan tarkastuksen kohteena olevan aineiston siirtämistä edes saman pankin toimipaikasta toiseen.

Valvontaelimeen kuuluvalla on PTL 9.2 §:n mukaan oikeus saada tarpeellisia tietoja pankin taloudellisesta asemasta, hoidosta ja toiminnasta. Estettä ei liene sille, että pankin pääkonttoria tarkastettaessa hankitaan PTV:n edustajalle tämän sivukonttorin liiketoiminnasta pyytämät tiedot toimittamalla nähtäväksi asianomaisen sivukonttorin kirjanpito, johon pyydetyt tiedot sisältyvät. Velvollisuutta kirjanpidon siirtämiseen tässäkään tapauksessa pankilla ei ole, vaan mahdollista on merkitä kirjanpidosta pyydetyt tiedot asiakirjaan ja toimittaa se PTV:n edustajalle.

Onko PTV:n edustajalla oikeus tarkastustehtävää suorittaessaan *käyttää pankin tietokonetta* tai määrätä tietokoneajoja pankin henkilökunnan suoritettavaksi? Nykyään pankkien kirjanpidossa varsin yleisesti käytetään automaattista tietojen käsittelyä. Tietokoneen käyttö myös pankkitoiminnassa on viimeaikoina jatkuvasti lisääntynyt. Silloin, kun tietokoneiden käyttö pankkitoiminnassa rajoittuu *erillissovellutuksiin* eli vain johonkin pankkitoiminnan lohkoon, pankki voidaan tarkastaa käyttämättä tietokonetta. Tällöin tarkastus voidaan kohdistaa koneelliseen tietojenkäsittelyyn liittyviin manuaalisiin vaiheisiin. Itse tietokonekäsittelyä

[32] Ks. PTL 17 §:n 2 mom. Pankkitarkastuslain 17 §:n 2 momentin säännökset sisältävät luottoa antaneen pankin intressien turvaamiseksi tehdyn poikkeuksen pankkisalaisuuden periaatteesta. Ks. intresseistä, joita pankkisalaisuuden avulla pyritään suojaamaan *Modeen*, Banksekretessens skydd enligt den nya beskattningslagen, DL 1959 s. 233—237 ja *Castren*, Piirteitä pankkisalaisuudesta, DL 1971 s. 106—109.

voidaan kontrolloida selvittämällä erilaisten välitulosten avulla, miten määrätyt koneellisesti lasketut tulokset on saatu.[33]

Kokonaisjärjestelmällä pankin kirjanpidossa tarkoitetaan sitä, että kaikki liiketapahtumat kirjataan koneellisesti niiden tapahtumishetkellä siten, että tapahtumien aiheuttamat muutokset heijastuvat kokonaisvaltaisesti pankin kirjanpidossa.[34] Silloin kun pankkitoiminnassa käytetään hyväksi kokonaisjärjestelmää, pankkia tarkastettaessa tavallisesti selvitetään, miten huolella pankin sisäinen tarkastus on suoritettu. Mikäli pankin sisäisessä tarkastuksessa havaitaan puutteita, saattaa olla tarpeen, että PTV:n edustaja testaa pankin tietojenkäsittelyjärjestelmän toimintaa omalla testimateriaalillaan. Sikäli kuin tarkastuksen kohteena olevan aineiston käyttöönsaaminen edellyttää tietokoneen käyttämistä, lienee pankkia tarkastavalla oikeus konetta käyttää tai vaatia sitä käytettäväksi.

Kuuluuko tietokoneen ohjelma tarkastuksen kohteeseen? Pankkitarkastuslain 9.1 §:n mukaan pankin kirjanpito on muuan tarkastuksen kohde. Sikäli kuin ohjelman testaaminen merkitsee kirjanpitomenetelmän tarkastamista, saatettaneen ohjelman katsoa sisältyvän tarkastuksen kohteeseen. Koska kysymyksessä olevan ongelman on aiheuttanut pääosin PTL:n säätämisen jälkeen tapahtunut tietojen koneellista käsittelyä koskevan tekniikan kehittyminen, olisi kysymys oikeudesta käyttää pankin tietokonetta saatettava oikeudellisen säätelyn kohteeksi.

Jos pankissa tarkastuksen kohteeksi säädettyä aineistoa ei lainkaan esitetä tai jos se esitetään laadultaan tai muutoin vaillinaisena, kontrollielin voi *esittää lääninhallitukselle*, että tämä velvoittaisi pankin määrättävällä uhalla täyttämään tietojenantovelvollisuutensa esimerkiksi täydentämällä tarkastuksen kohteeksi tulevaa aineistoa. Lääninhallituksen on ennen uhkasakon asettamista kuultava pankkia. Tässäkin tapauksessa pankki voi saattaa sekä uhkasakon asettamis- että tuomitsemispäätöksen muutoksenhaun kohteeksi, minkä vuoksi LH:n toimivaltaan kuuluvana uhkasakko on melko hidas ja siten valvontatarkoituksiin huonosti sovel-

---

33 *Parikka, Erkki,* Osuuspankin sisäinen tarkastus s. 79.

34 *Parikan* mukaan automaattinen tietojen käsittely on tuonut mukanaan useita vaaratekijöitä pankkitoiminnan turvallisuuteen. Hän katsoo, että väärinkäytösten mahdollisuudet saattavat lisääntyä, jos päätöksentekijälle annetaan kontrolloimaton mahdollisuus koneellisesti kirjata päätöksestään aiheutuva vienti. Monesti myös pankin tilintarkastajien on vaikea saada tarvitsemiaan tietoja oikeaan aikaan, koska tietokoneet voivat olla muussa käytössä. Ks. *Parikka, Erkki,* Osuuspankin sisäinen tarkastus s. 75—83.

tuva pakkokeino. Toisaalta edellä mainituista päätöksistä valittaminen on lähes ainoa keino osoittaa PTV:n tarkastusoikeuden ulottuvuutta koskevan ratkaisun mahdollinen lainvastaisuus.

Varsin usein pankin tarkastuksen jälkeen järjestetään tilaisuus, jossa käydään pankin henkilökunnan läsnä ollessa läpi tarkastuksen keskeiset havainnot. Tässä tilaisuudessa valvontaelimen edustaja monesti määrää korjattavaksi tai oikaistavaksi menettelyn, jonka katsoo lainvastaiseksi. Ottaen huomioon edellä esitetyn lienee kysyttävä, onko pankkitarkastajalla oikeus antaa *velvoittavia tarkastusmääräyksiä.*

Pankkitarkastuslain 10.1 §:ssä on oikaisuvalta saatettu PTV:n kompetenssiin. Tämä on otettu huomioon myös tarkastuskäytännössä. Tarkastuksen jälkeen näet valvontaelimen edustaja toimittaa tälle tarkastuskertomuksen.[35] Valvontaelin taas, mikäli pankin hoidossa on ilmennyt norminvastaista menettelyä, antaessaan oikaisuvaatimuksen asettaa määräajan virheen oikaisemiselle. Lisäksi pankki velvoitetaan määräajan kuluttua umpeen ilmoittamaan, onko tarkastuksessa havaitut puutteet korjattu. Pankin ilmoituksen oikeellisuus puolestaan kontrolloidaan seuraavan kerran pankkia ilmoituksen jälkeen tarkastettaessa.

Verrattaessa tarkastusoikeuden ja tietojensaantioikeuden ulottuvuutta, voidaan todeta, että valvontaelimellä on oikeus saada pankilta sellaisiakin tietoja pankin asemasta, hoidosta ja toiminnasta, joita sen edustaja ei voi saada perehtymällä tarkastuksen kohteena olevaan aineistoon. Oikeus saada pankilta tietoja ja valta tarkastaa pankki liittyvät varsin läheisesti toisiinsa. Pankin tarkastuksessa pyritään muun ohessa vakuuttautumaan siitä, että pankin valvontaelimelle antamat tiedot ovat olleet oikeita. Mikäli valvontaelimen edustajalla ei ole oikeutta tarkastaa aineistoa, josta

---

35 Pankin tarkastaminen merkitsee laajahkon kaavakeaineiston täyttämistä. Tarkastuksesta ilmoitetaan lähes poikkeuksetta edeltäkäsin, jotta tarkastuksen kohteen muodostava aineisto varataan pankkitarkastajan käyttöön. Kyseen ollessa suuresta pankista tai perinpohjaisesta tarkastuksesta sen voi toimittaa yhden henkilön sijasta tehtävään määrätty ryhmä. Yleensä tarkastus käsittää tietyn *painopistesuunnan,* joka voi merkitä esimerkiksi pankin antolainauksen tai notariaattitoiminnan erityisen huolellista tarkastamista. Liikepankissa tarkastus toimitetaan yleensä pääkonttorissa. Myös suurimpia sivukonttoreita tarkastetaan pistokokeenomaisesti. Pankkitarkastusvirasto vahvistaa OPT:lle ja SPT:lle *tarkastussuunnitelman,* jonka mukaan osuuspankit ja säästöpankit tarkastetaan. Osuuspankki ja säästöpankki on tarkastettava ainakin kerran kahdessa vuodessa (OPTA 3.2 § ja SPTA 3.2 §). Ks. PTV:n kertomukset vuosilta 1970—79.

valvontaelimelle annetut tiedot on saatu, ei tietojen oikeellisuutta voida kontrolloida.

Eräässä poikkeustapauksessa julkisen asiamiehen tietojensaanti- ja tarkastusvaltuudet ovat tavallista laajemmat. Pankkitarkastuslain 15 §:n mukaan pankin tultua asetetuksi konkurssiin VM:n on PTV:n esityksestä määrättävä asiamies valvomaan konkurssipesän rahaksi muuttoa. Säännöksen mukaan asiamies »on oikeutettu tarkastamaan konkurssipesän varat ja *asiakirjat* (kurs. kirjoittajan) katsoessaan sen tarpeelliseksi sekä saamaan *haluamansa tiedot* (kurs. kirjoittajan) konkurssipesän tilasta». Rahaksi muutto pyritään suorittamaan siten, että estetään tai ainakin minimoidaan tallettajille aiheutuvat taloudelliset tappiot. Konkurssipesän asiamiehen tarkastusvaltuudet käsittävät kaikki konkurssiin asetetun pankin asiakirjat. Ottaen huomioon, että valvontajärjestelmän toiminnan tarkoituksena on estää pankkia joutumasta konkurssiin, tulisi pohtia, onko riittäviä perusteita säilyttää tarkastusoikeuden kohde tietojensaantioikeutta suppeampana.

6.3.5. Tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta liikepankin kansainvälisessä toiminnassa

Suomalainen liikepankki voi osallistua pankkitoimintaan tai harjoittaa sitä ulkomailla muun muassa perustamalla ulkomaille sivukonttorin tai osakkuuspankin.[36] Osakkuuspankki voi olla joko *tytärpankki* tai *muu osakkuuspankki*.[37] Osakkuuspankin omistaja tai perustajapankkia nimi-

---

[36] Suomalaiset pankit ovat jo varsin pitkään harjoittaneet yhteistoimintaa ns. kirjeenvaihtajapankkien kanssa. Kansainvälisillä rahamarkkinoilla pankki voi Weberin mukaan lisäksi toimia siten, että pankki hankkii ulkomaisesta luotto- tai rahoituslaitoksesta osakkuuden tai perustaa ulkomaille itsenäisen pankin. Edellisessä tapauksessa voi olla kysymys vähemmistöosakkuudesta osakkuuspankissa, jälkimmäisessä tapauksessa taas enemmistöosakkuudesta tai siitä, että pankki yksin omistaa kaikki ulkomaisen pankin l. ns. tytärpankin osakkeet. Ulkomaisen pankin osakkeita tai osuuksia pankki voi omistaa joko yhdessä kotimaisten tai ulkomaisten pankkien kanssa. Kansainvälistä pankkitoimintaa voidaan harjoittaa myös siten, että useat kansalliset pankit sulautuvat yhdeksi kansainväliseksi pankiksi. Ks. *Weber*, Die Bankenaufsicht in der Europäischen Wirtschafts Gemeinschaft s. 93 ja 94.

[37] Tytärpankilla seuraavassa tarkoitetaan ulkomaista raha- ja luottolaitosta, jonka osake- tai osuuspääomasta suomalainen liikepankki omistaa yksin tai yh-

tetään *emopankiksi*.[38] Kansainvälisen pankkitoiminnan harjoittamiseen luetaan myös vähemmistöosakkuuteen perustuva toiminta ulkomailla.[39]

Miksi kansainvälistä pankkitoimintaa pyritään valvomaan? Tarkoituksena on minimoida emopankille tästä toiminnasta aiheutuvat riskit. Äärimmäisessä tapauksessa kansainvälisestä pankkitoiminnasta aiheutuvat huomattavat taloudelliset menetykset voisivat vaarantaa emopankin asiakkaiden etuja.[40]

Keskeiset valtuudet, jotka muodostavat kansainvälisen pankkivalvonnan keinovalikoiman, ovat oikeus saada tietoja ja toimittaa tarkastuksia. Tietojensaantioikeuden juridinen peruste on riippuvainen siitä, harjoittaako pankki kansainvälistä toimintaa sivukonttorin, tytärpankin tai muun osakkuuspankin kautta. Lähtökohdaksi PTL 9 §:ssä on asetettu se, että kansainvälisen pankkitoiminnan valvonnassa PTV saa *tiedot emopankilta*.

Liikepankkilain 10 a §:n mukaan VM voi sivukonttoria perustettaessa antaa määräyksiä konttorin valvonnasta. Periaatteessa määräys voi koskea velvollisuutta antaa tietoja ulkomaille perustetun sivukonttorin toiminnasta. Käytännössä tarvetta tällaisen määräyksen antamiseen ei juuri-

---

dessä muiden pankkien kanssa välittömästi tai omistusyhteisön välityksellä vähintään puolet taikka jossa pankilla muutoin on määräysvalta ja muulla osakkuuspankilla ulkomaista raha- tai luottolaitosta, jossa suomalaisella liikepankilla ei vähemmistöosakkuudesta huolimatta ole määräysvaltaa. Ks. myös LPL 3 a §:n määrittelyä kotimaisesta tytäryhtiöstä.

Emopankilla tarkoitetaan seuraavassa suomalaista liikepankkia, joka on perustanut ulkomailla toimivan tytärpankin, hankkinut vähemmistöosakkuuden ulkomaisesta raha- tai luottolaitoksesta taikka perustanut ulkomaille sivukonttorin.

38 Liikepankkilain 3 a §:n määrittelyn mukaan emopankkia tulisi nimittää emoyhtiöksi. Määrittely koskee vain kotimaisia konsernisuhteita.

39 Näin esim. *Kallio*, Kansainvälisestä pankkitoiminnasta ja pankkivalvonnasta, Liiketaloudellinen Aikakauskirja 1978 s. 381.

40 Pankkivalvonnan laajentamista koskemaan myös kansainvälistä pankkitoimintaa perusteltiin tarpeella valvoa, ettei liikepankin tytär- tai muu osakkuuspankki aiheuta vaaraa suomalaisen emopankin maksuvalmiudelle tai valavaraisuudelle. HE 32/vp 1978 s. 3.

Kansallisella tasolla kohtaa ongelmia valvonnan kohteen määrittely. Jo EEC -maitten lainsäädännössä vaihtelee huomattavasti niitten liikeyritysten laatu, joita pankkitoimintaa harjoittavina valvotaan. Eräissä maissa valvotaan jopa meillä lähinnä yksityisiksi pankkiiriliikkeiksi määriteltäviä yrityksiä. Myös kontrollitoiminnan intensiteetti vaihtelee eri EEC -valtioissa. Ks. *Römer*, Harmonisierung der Bankenaufsicht in der Europäischen Gemeinschaft s. 50—57.

kaan liene, koska tietoja voidaan saada perustajapankilta suoraan PTL 9 §:n perusteella.

Monesti tietojen saamista tytärpankin tai muun osakkuuspankin toiminnasta rajoittaa ulkomainen pankki- ja muu lainsäädäntö. Pankkitarkastuslain 9.4 §:n mukaan PTV:lla on oikeus *vaatia* emopankilta tietoja *tytärpankin* toiminnasta. Tietoja ei siis voida vaatia *suoraan* ulkomaiselta tytär- tai muulta osakkuuspankilta. Tietojensaantioikeuden laajuutta voi siitä, miksi se PTL 9.2 §:ssä on säädetty, vielä rajoittaa ulkomainen lainsäädäntö tai valvontaviranomaisen määräys. Onpa mahdollista sekin, että ulkomaisessa pankkilainsäädännössä *kokonaan kielletään* tietojen antaminen vieraan valtion valvontaviranomaiselle.[41]

Oikeus saada tietoja muun osakkuuspankin toiminnasta ei perustu PTL 9.4 §:ään. Liikepankkilain 23.3 §:n mukaan VM:llä on oikeus antaa osakkuuksien hankintaa ja *valvonnan toteuttamista* koskevia määräyksiä. Viimeksi mainittu säännös oikeuttanee asettamaan tietojenantovelvollisuuden käsittävän ehdon.

Suomalaiset liikepankit olivat hankkineet osakkuuksia ulkomaisista luotto- ja rahoituslaitoksista jo ennen kuin niiden hankinta 1. 1. 1979 lähtien muuttui luvanvaraiseksi. Näin ollen on kysyttävä, voiko VM antaa määräyksiä niiden ulkomaisten osakkuuspankkien valvonnasta, joiden osakkeet, osuudet tai muut osakkuudet on hankittu ennen tammikuun 1 päivää 1979? Liikepankkilain 23 §:ää ei ole lupa soveltaa taannehtivasti. Liikepankkilain muuttamisesta annetun lain (31. 8. 1978/678) voimaantulosäännösten mukaan liikepankki on oikeutettu omistamaan *lupaa hakematta* ennen 1. 1. 1979 hankkimansa ja omistamansa osakkeet, osuudet osakkuudet. Ministeriöllä ei näin ollen liene oikeutta antaa tietojenanto-

---

41 Ks. pankkilakitoimikunnan selvitystä siitä, miten eräiden Euroopan valtioiden lainsäädännössä on suhtauduttu tietojen antamiseen vieraan valtion pankkikontrolliviranomaisille. Liite 1. Kansainvälistä pankkitoimintaa koskeva lainsäädäntö eräissä maissa. Km 1976: 66 I s. 3—17.

Suomen pankkivalvontaviranomaiset ovat hankkineet suomalaisten liikepankkien ulkomaisilta osakkuus- ja tytärpankeilta valvontaan tarvittavia tietoja myös käymällä ulkomaisen pankin toimipaikassa keskusteluja pankin johdon kanssa. Pankin sijaintimaan valvontaviranomaiset ovat tarpeen mukaan osallistuneet näihin keskusteluihin. Keskusteluissa on erityisesti pyritty selvittämään se, keskittyykö pankin antolainauksesta aiheutuva riski joihinkin elinkeinonhaaroihin tai yritysryhmiin. Ylijohtaja *Jussi Linnamon* haastattelu 14. 10. 1980.

velvollisuuden käsittäviä valvontamääräyksiä *jälkikäteen,* mikäli pankkien osakkuudet on hankittu ennen edellä mainittua ajankohtaa.

Estettä ei tietenkään ole sille, että myöntäessään mainitun ajankohdan jälkeen liikepankille luvan ulkomaisten pankkien osakkuuksien hankkimiseen, VM samalla asettaa emopankille *lupaehdoksi* velvollisuuden antaa tietoja osakkuuspankin toiminnasta. Suomalaisten pankkien aseman säilyttäminen ulkomaisissa raha- ja luottolaitoksissa yleensä edellyttää lisäsijoituksia esimerkiksi pankkien osakepääomia korotettaessa. Myönnettäessä lupa lisäsijoituksiin voidaan harkita tietojenantovelvollisuutta koskevan ehdon sisällyttämistä lupapäätökseen.

Tietojenantovelvollisuuden laajuutta koskevaan PTL 9.2 §:ään sisältyvän yleissäännöksen tulkinnassa keskeisen ongelman muodostaa kysymys, missä määrin pankin tietojenantovelvollisuus ulottuu sen *asiakkaan* liiketoimintaa ja taloudellista asemaa koskeviin tietoihin. Sen perusteella, mitä asiasta on edellä todettu, periaatteessa tietojensaantioikeus ulottuu myös asiakkaan liiketoimintaa koskeviin tietoihin. Käytännössä näitä tietoja ei läheskään aina voida saada, koska osakkuuspankin *sijaintimaan lainsäädäntö* saattaa kieltää niiden antamisen.

Myös *tarkastusoikeuden* alueellista ulottuvuutta selvitettäessä on tutkittava, noudatetaanko tarkastussäännösten soveltamisessa *alueperiaatetta,* jonka mukaan suomalaisten valvontaviranomaisten toimivalta ei ulottuisi suomalaisen liikepankin ulkomailla toimivaan sivukonttoriin, osakkuuspankkiin tai tytärpankkiin, vai onko lainsäädännössämme erityisjärjestelyjä, joiden johdosta alueperiaatetta ei sellaisenaan noudateta.

Liikepankin ulkomailla sijaitsevan *toimipaikan tarkastamisesta* säädetään PTL 9.3 §:ssä seuraavasti: »Pankkitarkastusvirastolla on oikeus suorittaa valvonnassaan olevan yhteisön ja laitoksen ulkomailla sijaitsevan toimipaikan tarkastus, mikäli se sijaintimaan lainsäädännön ja viranomaisten määräysten mukaan on mahdollista.»

Säännös, tosin eräin edellytyksin, tuottaa PTV:n edustajalle kelpoisuuden tarkastaa vain suomalaisen liikepankin ulkomaille sijoittuneen *edustuston* ja *sivukonttorin* toimintaa. Säännöksessä käytetty toimipaikan käsite ei tietenkään tarkoita ulkomailla toimivia osakkuus- tai tytärpankkeja, koska nämä ovat oikeudellisesti itsenäisiä toimintayksiköitä, joita sivukonttorit sitä vastoin eivät ole.

Suomalaisen liikepankin ulkomaille perustama sivukonttori saadaan tarkastaa, jos sitä ei ole sijaintimaan lainsäädännössä kielletty ja tuon

maan viranomaiset suostuvat konttorin tarkastamiseen. Käytännössä tarkastusoikeuden saaminen edellyttänee *vastavuoroisuutta*. Ilmeisesti konttorin sijaintimaan pankeille olisi varattava oikeus sivukonttorin perustamiseen Suomeen, minkä lisäksi tuon valtion valvontaviranomaisille tulisi taata oikeus tarkastaa ulkomaisen pankin Suomessa toimiva tai tänne mahdollisesti perustettava sivukonttori. Esimerkiksi Saksan Liittotasavallan valvontaviranomaisten edustajan taholta on esitetty käsitys, jonka mukaan sivukonttorin tarkastusoikeuden uskominen perustajamaan pankkivalvontaviranomaisille edellyttäisi vastavuoroisuutta.[42]

Viime kädessä sijaintivaltioiden pankkilainsäädännöstä riippuu, voidaanko suomalasten valvontaviranomaisten sallia siinäkään tapauksessa, etteivät sijantimaan viranomaiset halluaisi tätä estää, tarkastaa suomalaisen liikepankin ulkomailla toimiva sivukonttori. Useassa tapauksessa tarkastusoikeuden saaminen näyttäisi edellyttävän erityistä Suomen ja asianomaisen valtion kesken solmittavaa *valvontasopimusta*. Siinäkään tapauksessa, että sivukonttorin tarkastusoikeus suomalaiselle kontrolliviranomaiselle annettaisiin, eivät viranomaisen valvontavaltuudet välttämättä muodostuisi yhtä laajoiksi kuin toimittaessa Suomessa. *Tarkastusvaltuuksia voidaan* pankki- ja liikesalaisuuksien suojaamiseksi *supistaa* esimerkiksi valtioiden välisin sopimuksin tai kansallisessa lainsäädännössä ulkomaisen viranomaisen määräyksellä. Pankkitarkastuslain 6.1 §:ssä säädetään tarkastusfrekvenssistä siten, että tarkastus on toimitettava niin usein ja siinä laajuudessa kuin valvontatehtävien hoito vaatii. Säännös ei estäne kansainvälisin sopimuksin rajoittamasta tarkastuskertoja tiettyyn määrään, mikäli se tarkastusoikeuden saamiseksi osottautuisi välttämättömäksi. Valtiovarainministeriöllä on LPL 10 a §:n (31. 8. 1978/678) mukaan oikeus antaa ulkomaille perustetun sivukonttorin valvonnan toteuttamiseksi määräyksiä. Säännös ei oikeuttane VM:tä määräyksin laajentamaan PTV:n tarkastusvaltuuksia, vaan sen tarkoituksena lienee turvata ulkomaille perustettavien sivukonttorien tarkastamisen vähimmäisfrekvenssi ja -tehokkuus sekä mahdollistaa itse tarkastukseen vaikuttaminen.

Pankkitarkastuslain 9.3 § ei koske osuuspankkeja eikä säästöpankkeja, koska näillä ei ole oikeutta perustaa ulkomaista sivukonttoria. Pankki-

---

42 Näin esimerkiksi Dr Gocht pankkilakitoimikunnan neuvottelussa Deutsche Bundesbankissa Frankfurt am Mainissa 15. 3. 1974. PM tilaisuudessa, vuoden 1976 pankkilakitoimikunnan aineisto VM:ssä s. 3.

tarkastuslain 9.3 § on tosin kirjoitettu siten, että se tulevaisuudessa — mikäli myös osuuspankit ja säästöpankit saavat oikeuden perustaa sivukonttoreita ulkomaille — muuttamatta säännöksen sanamuotoa mahdollistaa myös näiden pankkien ulkomaille perustettavien toimipaikkojen tarkastamisen.[43]

Kansainvälistä pankkitoimintaa voidaan harjoittaa muutoinkin kuin ulkomaille perustettavan, oikeudellisesti epäitsenäisen sivukonttorin kautta. Kun suomalainen liikepankki harjoittaa kansainvälistä pankkitoimintaa osakkuus- tai tytärpankkinsa avulla, oikeudelliseksi ongelmaksi muodostuu, etteivät nämä pankit ole Suomen pankkilainsäädännön alaisia. Tästä huolimatta näiden rahalaitosten liiketoiminnassa sattuvat taloudelliset menetykset saattavat heijastua perustaja- tai omistajapankin taloudelliseen asemaan.

Suomalaisten liikepankkien ulkomailla harjoittaman pankkitoiminnan valvonnan lähtökohtana on yleensä pidetty sitä, että tytärpankin tai muun osakkuuspankin sijaintivaltion kontrolliviranomaiset ovat ensi sijaisesti vastuussa valvontatoimen harjoittamisesta.[44] Kontrollisäännösten kirjavuus niiden maiden lainsäädännössä, joissa suomalaiset liikepankit kansainvälistä pankkitoimintaa harjoittavat sekä näissä maissa harjoitettavan kontrollitoimen vaihteleva intensiteetti ovat perusteita, jotka näyttäisivät edellyttävän valvontavaltuuksien uskomista yhtä hyvin suomalaisille kuin ulkomaisille valvontaviranomaisille. Valvontamahdollisuudet on kansallisessa lainsäädännössä kytketty ulkomaisten raha- tai luottolaitosten sijoittumisehtoihin ja siihen vastavuoroisuuteen, jolla perustajapankin kotimaa sallii ulkomaalaisten omistuksessa olevien pankkien tai niiden toimipaikkojen valvonnan.

---

[43] Eduskunnan pankkivaliokunnan seuraava lausuma viittaa mahdollisuuteen tulevaisuudessa sallia myös osuuspankin ja säästöpankin perustaa sivukonttori ulkomaille: »Jotta eri pankkiryhmät voitaisiin lainsäädännössä asettaa myös sijoittumisoikeuden suhteen tasa-arvoiseen asemaan, valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän, mitä mahdollisuuksia olisi tulevaisuudessa saattaa säästöpankit ja osuuspankit ulkomaisen sijoittumisoikeuden suhteen samanarvoiseen periaatteelliseen asemaan liikepankkien kanssa niissä tapauksissa, joissa asianomaisen paikallispankin vakavaraisuus täyttää liikepankille lainsäädännössä asetetut vaatimukset.» HE 32/vp 1978. Pavm n:o 2 s. 3. Ks. myös *Kallio*, Uudistuvat pankkilait, HS 20. 11. 1978, s. 2.

[44] Näin Km 1976: 66 I s. 54.

Onko suomalaisella pankkivalvontaviranomaisella oikeus tarkastaa suomalaisen liikepankin ulkomainen tytärpankki tai muu osakkuuspankki?[45] Lähtökohta kysymystä tarkasteltaessa on se, että näiden pankkien tulee noudattaa niiden kotimaan lainsäädäntöä ja että niitä valvovat sijaintimaan valvontaviranomaiset. Suomalainen liikepankki voi hankkia osakkuuden ulkomaiseen luotto- tai rahoituslaitokseen vain VM:n luvalla. Perustajapankkien ja niiden asiakkaiden intressejä voidaan ennakollisesti suojata myöntämällä lupa osakkuuden hankkimiseen pankista vain sellaisessa maassa, jossa on riittävän tehokas ja tarkoituksenmukaisesti toimiva kontrolli- ja keskuspankkijärjestelmä. Sen sijaan tarkastusoikeuden turvaavaa säännöstä pankkilainsäädäntöömme ei sisälly eikä ilmeisesti erityisjärjestelyittä voisikaan sisältyä, koska kuvatun kaltainen säännös ilmeisesti johtaisi vieraan valtion suvereniteetin loukkaamiseen. Edellä esitetty järjestely näet merkitsisi velvollisuuden asettamista ulkomaiselle oikeussubjektille suomalaisen lainsäädäntöorgaanin toimin. Suhteessa emopankkiin tarkastusoikeus tosin voitaisiin turvata asettamalla LPL 23 §:n nojalla myönnettävään osakkuuden hankintalupaan ulkomaisen osakkuuspankin tarkastamiseen valtuuttava ehto. On selvää, ettei ehdolla voida muuttaa sijaintimaan lainsäädäntöä siten, että se kumoaisi tarkastusoikeuden kieltävän säännöksen. Teoreettisesti ei liene mahdotonta, että Suomen valtio solmisi sopimuksia tarkastusoikeuden saamiseksi suomalaisille valvontaviranomaisille suomalaisten liikepankkien tytär- ja muiden osakkuuspankkien liiketoiminnan kontrolloimiseksi. Kun kuitenkin myös edellä mainittuun liiketoimintaan liittyvät pankki- ja liikesalaisuuksin suojatut taloudelliset intressit ovat suurelta osin luonnehdittavissa kansallisiksi, kirjoittaja ei pidä tarkastusoikeuden saamista suomalaisille viranomaisille kovinkaan todennäköisenä ratkaisuvaihtoehtona.

---

45 Pankkilakitoimikunnan mukaan valvonnan ulottaminen ulkomailla toimivaan muuhun osakkuuspankkiin saattaa edellyttää paitsi osakkuuspankin muiden omistajapankkien suostumusta myös sitä, että tarkastuksen suorittaminen toimipaikan sijaintimaan lainsäädännön ja maan viranomaisten antamien määräysten mukaan katsotaan mahdolliseksi. Pohtiessaan käytännön tarkastustoiminnan järjestämistä toimikunta on lähtenyt siitä, että suomalaisten valvontaviranomaisten tulisi saada *virka-apua* tarkastusten toimittamisessa pankin asemamaan valvontaviranomaisilta. Tässä tarkoituksessa Suomen valvontaviranomaiset ovat neuvotelleet virka-apumahdollisuudesta mm. Pohjoismaiden, Englannin, Luxemburgin, Ranskan, Saksan Liittotasavallan ja Sveitsin pankkitarkastusviranomaisten kanssa. Ks. Km 1976:66 I s. 54—56.

Samalla kertaa kun eräiden valtioiden *pankki-* ja *liikesalaisuuksia koskevat säännökset* rajoittavat yksityiskohtaisten tietojen antamista ulkomaisille pankkikontrolliviranomaisille, nämä säännökset myös estävät tarkastusvaltuuksien antamisen suomalaisille valvontaviranomaisille osakkuus- tai tytärpankin kotimaan kontrolliviranomaisten päätöksin.

Liikepankkilain 23 §:n suoman määräysvallan perusteella ei VM, ilman asianmukaista kansainvälistä sopimusta tai/ja osakkuus- taikka tytärpankin kotimaan valvontaviranomaisten lupaa, voine oikeuttaa PTV:n edustajaa tarkastamaan mainittuja ulkomaisia pankkeja, vaikka tästä olisi perustajapankille myönnettyyn osakkuuden hankkimislupaan sisällytetty asiaa koskeva ehto. Huolimatta siitä, että ulkomaisten raha- ja luottolaitosten osakkuuksien hankkimista koskevaan lupaan sisällytetään tarkastusoikeuden saamiseksi asetettu ehto, tämä ei ole riittävä edellytys, koska osakkuus- ja tytärpankkien kotimaiden hallitus- ja hallintoviranomaiset sijaintimaan lainsäädännön mukaan yleensä omaavat yksinomaisen toimivallan.

Esitetyt näkökohdat puoltavat kontrollitarpeiden tyydyttämistä *valvontaviranomaisten yhteistyön* avulla. *Informaationvaihto* ja ns. *toimeksiantotarkastukset* näyttäisivät muodostuvan keskeisimmiksi yhteistyökeinoiksi. Edellisellä tarkoitetaan sitä, että eri maiden kontrolliviranomaiset suoraan vaihtavat valvontatietoja keskenään, jälkimmäisillä puolestaan sitä, että osakkuus- ja tytärpankkien kotimaan valvontaviranomaiset suostuvat tarkastamaan edellä tarkoitettuja pankkeja niiden perustajapankin kotimaan valvontaviranomaisten pyynnöstä ja raportoimaan tarkastusten tuloksista.

Suomalaisten liikepankkien ulkomaisten osakkuus- ja tytärpankkien liiketoiminnan valvonnassa äärimmäisen keinon muodostaa mahdollisuus peruuttaa osakkuuden hankintaa varten annettu lupa ja *määrätä osakkuus myytäväksi.* Ennen edellä mainittuihin pakkokeinoihin ryhtymistä on omistaja- tai perustajapankkia ensin kuultava ja määrättävä virhe tai epäkohta annetun määräajan kuluessa oikaistavaksi. Näin ollen edellä mainittuihin pakkokeinoihin voidaan ryhtyä vasta kun vaadittu oikaisutoimenpide on laiminlyöty. Jollei omistaja- tai perustajapankki itse ryhdy toimenpiteisiin osakkuuden myymiseksi, VM voi määrätä erityiset toimitsijat suorittamaan tehtävän.

6.4. VALVONTAELIMEN OIKEUDESTA KIELTÄÄ PANKIN PÄÄTÖKSEN TOIMEENPANO TAI MÄÄRÄTÄ TOIMEENPANTU PÄÄTÖS OIKAISTAVAKSI

6.4.1. Säännöstön kehityksestä

Vaikka tämän teoksen toiseen lukuun sisältyy esitys pankkivalvonnan kehityksestä, jäljempänä on nähty tarkoituksenmukaiseksi luoda lyhyt katsaus tarkastelun kohteena olevan säännöstön alkuperään. Ruotsin pankkilainsäädäntöön sisältyi jo vuodesta 1846 lukien säännös, joka mahdollisti valtion viranomaisen puuttumisen pankin hallintoelimen tekemään, normin tai annetun määräyksen vastaiseen päätökseen. Mikäli pankin hallitus oli laiminlyönyt noudattaa kuninkaan käskynhaltijan tai sääntöjensä määräyksiä taikka toiminut lain vastaisesti, kuninkaan käskynhaltijan tuli ilmoittaa asiasta hallitsijalle. *Kuninkaalla* oli säännöksen nojalla mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin virheellisen menettelyn korjaamiseksi tai peruuttaa pankin toimilupa.

Säännöksen tarkoituksena oli säilyttää valtion orgaanilla mahdollisuus yleisen edun turvaamiseksi puuttua pankkitoiminnan harjoittamiseen silloin, kun yksityinen harjoitti sitä lain tai muun velvoittavan ohjeen vastaisesti. Aatehistoriallisilta kannalta säännös on ilmaus periaatteesta, jonka mukaan ei ollut välttämätöntä, että pankkitoimintaa harjoitti valtion organisaatioon kuuluva laitos — kuten asianlaita oli Länsi-Euroopassa voittopuolisesti ollut ennen liberalismin aikakautta — vaan liiketoiminnan harjoittaminen annetun ohjesäännön mukaisesti voitiin uskoa myös yksityisille, kunhan valtion orgaanille varattiin mahdollisuus puuttua liiketoiminnan harjoittamiseen laiminlyötäessä annettujen oikeusohjeiden tai määräysten noudattaminen.

Suomen Yhdys-Pankin sääntöihin 1860-luvulla otettu määräys valtioorgaanin reagointimahdollisuudesta kuvaa Ruotsin valvontasäännösten erästä siirtymisvaihetta edellä mainitun pankin yhtiöjärjestyksen kautta lainsäädäntöömme. Yhdys-Pankin yhtiöjärjestyksen mukaan *senaatin talousosaston* asiana oli päättää, miten — jos pankin huomattavassa määrin havaittiin poikenneen sille vahvistetuista määräyksistä — virheet oli korjattava. Yhdys-Pankin yhtiöjärjestyksen edellä mainittu määräys sisällytettiin vuoden 1866 pankkilakiin, jonka 21 §:ssä säädettiin seuraavasti:

»Jos havaittiin, että yksityispankki on mennyt ylitse tai muuten erinomaisesti poikennut niistä säännöistä, jotka sille ovat vahvistetut, taikka ettei tarpeelliseen toimenpiteeseen ole ruvettu, tehdyn muistutuksen tähden siinä pankin hypoteekkien katsannossa, josta 10 §:ssä säädetään, on Senaatin Talousosaston asia, kuulusteltuansa siitä pankin hallitusta, tutkia ja määrätä *millä tavalla* (kurs. kirjoittajan) se on korjattava ja oikaistava, taikka olisiko, ankarammissa tapauksissa se pankkiliikkeen harjoittamiseen annettu lupa menetettynä pidettävä.»

Edellä esitettyä säännöstä oli tulkittava siten, että Senaatin Talousosasto saattoi oikaisupäätöksessään määrätä, *miltä osin ja miten* pankin hallinto- tai toimielimen päätöstä oli oikaistava. Säännöksessä tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtyminen edellytti pankin hallituksen kuulemista.

Pankkitoiminnan valvonnan kannalta ei vuoden 1886 pankkilain säätäminen johtanut merkittäviin uudistuksiin. Pankin hallinto- tai toimielimen päätöksen oikaisemista ja korjaamista koskeva lain 16 §:n säännös poikkesi aikaisemmin voimassa olleesta vastaavasta säännöksestä siten, että ainoastaan *pankkilain* vastainen menettely mahdollisti toimenpiteisiin ryhtymisen. Harkintavaltaansa Senaatin Talousosasto saattoi käyttää vain »jos havaittiin pankin menneen tässä asetuksessa annettuja määräyksiä ulommaksi tahi muutoin sanottavammassa määrässä poikenneen niistä».[1]

Sittemmin säännöksen sanamuoto katsottiin liian suppeaksi. Epäkohtana pidettiin sitä, että pankin jätettyä noudattamatta yhtiöjärjestykseensä tai muihin säädöksiin kuin pankkilakiin sisältyvän oikeusohjeen, oikaisun saamiseksi oli turvauduttava, silloin kun se ylipäänsä oli mahdollista, *yleisessä tuomioistuimessa* käytävään prosessiin.[2] Edellä kuvattua menettelyä pidettiin kuitenkin aivan liian hitaana ja jäykkänä etenkin tilanteissa, joissa tallettajain etujen turvaamiseksi olisi tullut ryhtyä kiireellisiin toimenpiteisiin.[3]

Vuoden 1922 pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta annetun lain 7.1 §:n mukaan uskottiin oikeus täytäntöönpanokiellon antamiseen ja oikaisuvaatimuksen esittämiseen vastaperustetulle, uudelle valvontaviranomaiselle, pankkitarkastusvirastolle.[4] Täytäntöönpanokiellon antamisen ja oi-

[1] Ks. 1886 pankkilain 16 §.
[2] Km 1920:9 s. 21.
[3] Ibid.
[4] Ks. 1922 PTL 7.2 §.

kaisuvaatimuksen esittämisen mahdollisti sekä lain että yhtiöjärjestyksen vastainen menettely. Täytäntöönpannun päätöksen oikaisemiseen katsottiin pankin hallitus voitavan *velvoittaa* vain sikäli, kuin päätös enää oli oikaistavissa. Siinä tapauksessa, että lain tai yhtiöjärjestyksen määräyksistä oli poikettu »huomattavassa määrässä», tuli valtioneuvoston yleisistunnossaan päättää, oliko pankin toimilupa katsottava menetetyksi.[5] Vuoden 1933 pankkitarkastuslaissa PTV:n valta kieltää liikepankin hallintoelimen päätöksen toimeenpano ja esittää oikaisuvaatimus säilytettiin ennallaan.

6.4.2. Toimeenpanokiellon antamisesta ja oikaisuvaatimuksen esittämisestä

Oikeus antaa PTL 10.1 §:ssä (31. 8. 1978/685) tarkoitettu toimeenpanokielto ei kohdistu pelkästään liikepankkien, kuten asianlaita oli pankkiyhtiön valvonnasta annetun lain ja vuoden 1933 PTL:n mukaan, vaan myös osuuspankkien ja säästöpankkien hallinto- tai toimielinten päätöksiin. Edellä mainitun säännöksen sanamuoto on seuraava: »Pankkitarkastusvirastolla on oikeus kieltää valvonnassaan olevan yhteisön yhtiökokouksen, osuuskunnan tai hypoteekkiyhdistyksen kokouksen tai isäntien sekä hallintoneuvoston, hallituksen tai johtokunnan päätöksen toimeenpano, jos se on ristiriidassa lain tai yhteisön yhtiöjärjestyksen taikka sääntöjen kanssa. Jos tällainen päätös on pantu täytäntöön, pankkitarkastusvirasto voi velvoittaa yhteisön ryhtymään toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi. Sama oikeus pankkitarkastusvirastolla on, milloin havaitaan sen valvonnassa olevan yhteisön muutoin menetelleen lain tai yhteisön yhtiöjärjestyksen taikka sääntöjen vastaisesti.»

Pankkitarkastuslain 10.1 § on kirjoitettu pitäen mallina[6] vuoden 1933 PTL:n vastaavaa säännöstä, mikä merkitsee sitä, että valvontaviranomaisen toimivalta voimassa olevan lain mukaan on osin suppeampi kuin se valta, joka vuoden 1931 säästöpankkilain 55 §:ssä (27. 1. 1939/25) annettiin SPT:lle.[7] Pankkitarkastuslain 10.1 §:ssä luetellaan kaikki pankin hallinto-

---

5 Vuoden 1922 PTL 8.2 §:n mukaan PTV:n antama kielto oli voimassa, ellei VM toisin määrännyt.

6 Hallituksen esityksen mukaan säännös kirjoitettiin asiallisesti voimassa olleen lain mukaiseksi. HE 53/vp 1969 s. 41.

7 Vuoden 1931 SPL 55 §:ssä säädettiin SPT:n toimivaltuuksista seuraavaa: »Jos säästöpankin hallituksen tai isäntäin tekemä päätös on vastoin lakia tai sääs-

elimet, joiden päätösten toimenpano voidaan kieltää tai määrätä oikaistavaksi. Luetteloon, joka on katsottava tyhjentäväksi, on vuoden 1933 PTL:iin verrattuna lisätty osuuspankkien ja säästöpankkien hallintoelinten ohella myös liikepankin johtokunta. Pankkitarkastuslain 10.1 §:ää, joka on laadultaan *yleissäännös*, ei voida soveltaa silloin, kun erityissäännöksen nojalla on määrätyssä tilanteessa ryhdyttävä juuri asianomaisessa oikeusohjeessa säädettyyn menettelyyn. Tämä soveltamisperiaate ilmenee KHO:n ratkaisusta 10. 6. 1971 taltio 2568:

> »Pankkitarkastusviraston ei olisi tullut, kun se katsoi, että pankki oli liikepankkilain 22—30 §:n ja niitä vastaavien aikaisempien säännösten vastaisesti hankkinut niissä tarkoitettua omaisuutta, pankkitarkastulain 10 §:n säännöksiä noudattaen antaa velvoitusta pankille oikaisun aikaansaamiseksi, vaan tehdä asiasta liikepankkilain 31 §:ssä tarkoitettu ilmoitus valtiovarainministeriölle.»

Myös OPT:lla ja SPT:lla lienee — niillä kun on soveltuvin osin PTV:n toimivaltuudet — oikeus toimeenpanokiellon antamiseen ja oikaisuvaatimuksen esittämiseen. Kun SPT:lla jo ennen PTL:n säätämistä oli edellä mainitut valtuudet, niiden antaminen vain PTV:lle olisi edellyttänyt tätä koskevaa nimenomaista mainintaa. Se, että valvontaelin havaitsee pankin hallintoelimen päätöksen olevan ristiriidassa jonkun säännöksessä tarkoitetun oikeusohjeen kanssa, ei sinänsä velvoita säännöstä soveltamaan. Säännöksen sanamuoto perustunee pyrkimykselle välttää tilanteeseen nähden ylimitoitettuja kontrollikeinoja. Voidaanko toimeenpanokiellon ja oikaisuvaatimuksen noudattamista tehostaa siinä tapauksessa, että pankki ei noudata annettua päätöstä? Kuvatussa tilanteessa *ei liene estettä uhkasakon käyttämiselle*, joskin se voidaan asettaa vain hallinto- tai toimielimen niskoitteleville jäsenille, ei itse pankille.[8] Mahdollista on myös, että annettujen määräysten noudattamatta jättäminen johtaa rikosoikeudellisten sanktioiden käyttämiseen. Sekä toimeenpanokiellon että

---

töpankin sääntöjä taikka jos se huomataan säästöpankin turvallisuudelle vaaralliseksi tai säästöön panijain oikeutta loukkaavaksi, säästöpankkitarkastuksella on valta kieltää sen täytäntöönpano. Milloin sellainen päätös on jo toteutettu, säästöpankkitarkastus voi velvoittaa säästöpankin hallituksen ryhtymään toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi.»

[8] Ks. LPL 96 §, OPL 95 § ja SPL 119 §.

oikaisumääräyksen sisältävä valvontaelimen päätös on muutoksenhakukelpoinen. Osuuspankkitarkastuksen ja säästöpankkitarkastuksen päätös voidaan alistaa PTV:n tutkittavaksi.

Pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta annetun lain valmistelutöissä edellytettiin, että kieltopäätöksestä ja oikaisuvaatimuksesta haetaan muutosta valtiovarainministeriöltä eikä korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Omaksuttua kantaa perusteltiin luokittelemalla kieltopäätös sen luontoiseksi, »ettei sen kumoaminen saata olla korkeimman hallinto-oikeuden asiana, vaan on kumoaminen jätettävä sille viranomaiselle, jonka alainen Pankkitarkastus on».[9] Tätä lainsäädännöllisesti jossain määrin epäselvää tilaa kuitenkin oikaistiin vuoden 1933 PTL:ssa, jonka mukaan kielto oli *toistaiseksi* voimassa, ellei VM toisin määrännyt.

Voimassa olevan PTL 16.1 §:n mukaan muutosta PTV:n kieltopäätöksestä ja oikaisuvaatimuksesta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Pankkitarkastuslain 16 §:n 2 momentissa on säädetty edellä mainittujen päätösten voimassaolosta siten, että »kielto tai määräys on kuitenkin *valituksesta huolimatta* (kurs. kirjoittajan) toistaiseksi voimassa, jollei valtiovarainministeriö toisin määrää».

Edellä esitetyn perusteella PTV:n on päätökseen, joka sisältää toimeenpanokiellon tai oikaisumääräyksen, *liitettävä valitusosoitus.* Myös mahdollisuus saattaa OPT:n tai SPT:n antama kieltopäätös PTV:n tutkittavaksi itse asiassa muodostaa muutoksenhakuväylän. Niinpä OPT:n ja SPT:n tulisi OPL 66 §:ään ja SPL 77 §:ään viitaten liittää antamaansa kieltopäätökseen tai oikaisumääräykseen aina ilmoitus siitä, että asia voidaan pankin niin vaatiessa alistaa PTV:n tutkittavaksi. Alistusvaatimuksen esittämiselle ei ole säädetty määräaikaa. Pankkitarkastusviraston päätöksestä sille alistetussa asiassa voidaan edelleen hakea muutosta hallintovalituksin KHO:lta.

Voidaanko toimeenpanokielto tai oikaisuvaatimus kohdistaa vain tehtyyn ja mahdollisesti myös toimeenpantuun päätökseen, muttei tosiasialliseen toimenpiteeseen, johon ryhtyminen ei edellytä erillistä päätöstä? Onko mahdollisuus toimeenpanokiellon antamiseen ja oikaisuvaatimuksen esittämiseen ehkäistävissä siten, ettei pankin hallinto- tai toimielin tee käsiteltävänään olevassa asiassa lainkaan päätöstä, mutta käsiteltä-

[9] Km 1920:9 s. 21.

vänä ollut asia pannaan toimeen käsittelyssä ilmenneen enemmistön mielipiteen mukaisesti? Edelleen on pohdittava sitä, voidaanko PTL 10 §:ää soveltaa, jos normin vastaisen päätöksen tekeminen saatetaan pankin hallinto- tai toimielimen sijasta pankin omistaman yhteisön tehtäväksi.

Vuonna 1978 PTL 10.1 §:ään (31. 8. 1978/685) lisättiin virke siksi, että käytännössä oli »esiintynyt tarvetta kieltää pankkitarkastusviraston päätöksellä myös sellaisia pankkien tai muiden viraston valvonnassa olevien yhteisöjen toimenpiteitä, joista ei ole tehty hallintoelimen nimenomaista päätöstä».[11] Muutetussa muodossaan säännös laajentaa oikeutta oikaisuvaatimuksen esittämiseen ja täytäntöönpanokiellon antamiseen sellaisiinkin tilanteisiin, joissa on tarpeen puuttua *tosiasialliseen toimenpiteeseen tai muuhun menettelyyn.*[12]

Pankeille annetut oikeusohjeet eivät läheskään kaikissa pankin toimintaan liittyvissä tilanteissa *velvoita* pankin hallinto- tai toimielintä tekemään nimenomaista päätöstä. Pankin liiketoimintaan sisältyy suuri joukko tehtäviä, jotka edellyttävät pelkästään tosiasiallista toimintaa. Jos tosiasiallinen toiminta tai muu menettely aikaansaa oikeustilan, joka on annettujen oikeusohjeiden vastainen, voidaan PTL 10.1 §:ää soveltaa säännöksen nimenomaisen sanamuodon mukaisesti.

Pankkitarkastuslain 10 §:n muuttaminen on muuan osoitus tarpeesta kehittää kontrollitoimen sanktiojärjestelmää asteittaiseksi. Muutetussa muodossaan PTL 10 § on laadultaan VerotusL 56 §:n kaltainen yleissäännös, jonka avulla pyritään estämään pankkitoiminnassa noudatettaviksi tarkoitettujen oikeusohjeiden soveltamisen kiertäminen. Ennen

---

[10] Lisäys kuului seuraavasti: »Sama oikeus pankkitarkastusvirastolla on, milloin havaitaan sen valvonnassa olevan yhteisön muutoin menetelleen lain tai yhteisön yhtiöjärjestyksen taikka sääntöjen vastaisesti.»

[11] Km 1976: 66 II s. 48.

[12] Todetessaan olevan tarkoituksenmukaista ulottaa kieltopäätöksen antaminen ja oikaisuvaatimuksen esittäminen edellä mainittuihin tilanteisiin pankkilakitoimikunta katsoi, ettei PTL 10 §:ää aikaisemmassa sanamuodossaan voitu niihin soveltaa. Ehdotuksen säännöksen muuttamiseksi teki PTV:n ylijohtaja *Linnamo* seuraavan sisältöisenä: »Pankkitarkastusvirastolla on oikeus vaatia oikaistavaksi sellainen asiantila, joka on ristiriidassa lain, asetuksen tai yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen kanssa, vaikka se ei olisikaan syntynyt yhteisön yhtiökokouksen, osuuskunnan kokouksen, tai isäntien sekä hallintoneuvoston, hallituksen tai johtokunnan päätöksellä.» Ks. v:n 1976 pankkilakitoimikunnan VM:ssä olevat asiakirjat.

PTL 10 §:n muuttamista lienee valvontakäytännössä ilmennyt tilanteita, joissa katsottiin ettei oikaisuvaatimusta tai täytäntöönpanokieltoa voitu antaa silloin, kun normin vastainen tila oli syntynyt ilman pankin hallinto- tai toimielimen nimenomaista päätöstä.

Tosiasiallinen toiminta voi käsittää esimerkiksi annetun oikeusohjeen vastaisen merkinnän tekemisen asiakirjaan tai laadultaan kielletyn oikeustoimen. Muusta PTL 10.1 §:ssä tarkoitetusta menettelystä lienee kyse esimerkiksi silloin, kun normin vastaisen tilan syntyminen ei ole edellyttänyt toimintaa lainkaan, vaan on aiheutunut laiminlyönnistä tai passiviteetista. Pankkitarkastuslain 10.1 §:ää voitaneen soveltaa silloinkin, kun päätöksen päytäkirjaaminen on laiminlyöty. Laiminlyönti ei estäne kieltopäätöksen antamista tai oikaisuvaatimuksen esittämistä. Edellä mainittujen kontrollipäätösten tekeminen kuitenkin edellyttää, että voidaan luotettavasti selvittää, miltä osin päätös, jonka sisältöä ei ole pöytäkirjaan merkitty, on ristiriidassa lain tai yhteisön sääntöjen kanssa.

Pankkitarkastuslain 10 §:ään lisättiin vuonna 1978 uusi 2 momentti. Viimeksi mainitussa lainkohdassa säädetään seuraavasti: »Pankkitarkastusvirasto voi vaatia 1 momentissa tarkoitettuja oikaisutoimenpiteitä myös, jos sen valvonnassa oleva yhteisö on rikkonut lain tai yhtiöjärjestyksen taikka sääntöjen määräyksiä välikäden tai 9 §:n 4 momentissa tarkoitetun määräämisvallassaan olevan yhteisön välityksellä.»

Pankkitarkastuslain 10.2 §:n (31. 8. 1978/685) perusteella PTV voi ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli pankin tytäryritys, muu sen määräämisvallassa oleva yhteisö tai välikäsi sen puolesta harjoittaa pankilta kiellettyä liiketoimintaa tai hankkii pankille lain vastaisesti osakkeita, osuuksia tai muuta omaisuutta taikka muutoin rikkoo lain, pankin yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksiä.[13] Välikädellä edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitetaan oikeussubjektia, joka omissa nimissään mutta pankin puolesta ja sen lukuun tekee kielletyn oikeustoimen tai ryhtyy muuhun normin vastaiseen menettelyyn. Välikäden tai pankin määräysvallassa olevan yhteisön norminvastaista toimintaa koskeva oikaisuvaatimus voidaan PTL:n mukaan kohdistaa vain pankin hallintoelimeen, muttei välikäteen tai pankin omistaman taikka sen määräysvallassa olevan yhteisön hallintoelimeen.

Kontrollin välineinä oikaisuvaatimuksen esittäminen ja täytäntöönpa-

---

13 Ks. HE 32/vp 1978 s. 24.

nokiellon antaminen liittyvät läheisesti *tarkastustoimintaan.* Ilmoittaessaan pankin edustajille tarkastuksen tuloksista valvontatointa suorittava yleensä esittää havaittuja epäkohtia oikaistaviksi. Erityisesti siinä tapauksessa, ettei pankki suostu korjaamaan virheitä ja epäkohtia valvontaelin joutuu tekemään nimenomaisen oikaisu- tai täytäntöönpanokieltopäätöksen. Valvontakäytännössä lienee yleensä menetelty siten, että valvontaelin on tarkastuksen johdosta lähettänyt pankille kirjeen, jossa on lueteltu havaitut puutteellisuudet ja virheellisyydet sekä määrätty ne poistettaviksi.

Määrätessään pankin oikaisemaan norminvastaisen menettelyn tai päätöksen, valvontaelimen on oikaisuvelvollisuuden yksilöimiseksi ilmoitettava *määräaika,* jonka kuluessa oikaisu on toimitettava.[14] Monesti oikaisuvaatimus johtaa uuden päätöksen tekemiseen. Jos pankki voi useammalla vaihtoehtoisella päätöksellä tai menettelyllä poistaa päätöksen norminvastaisuuden, valvontaelimellä ei liene oikeutta määrätä oikaisun muodostavan päätöksen tai menettelyn sisällöstä.

Antaessaan oikaisuvaatimuksen valvontaelin saattaa tyytyä toteamaan, että toimeenpantu päätös on ristiriidassa sovellettavien oikeusohjeiden kanssa ja että päätös on oikaistava normin mukaiseksi. *Norminvastaisuus on* oikaisun toimittamiseksi *riittävästi yksilöitävä.* Vuoden 1933 PTL:n mukaan oikaisu oli toimitettava vain, »jos se on mahdollista».[15] Pankkitarkastuslain 10 §:n sanamuodon mukaan PTV »voi velvoittaa yhteisön ryhtymään toimenpiteisiin oikaisun aikaansaamiseksi». Säännöstä ei liene tulkittava siten, että päätös, vaikka onkin lain vastainen, saisi jäädä voimaan, jos se laadultaan on määrätyssä mielessä peruuttamaton. Mikäli oikaisu tästä huolimatta voidaan suorittaa kajoamatta itse päätökseen, valvontaelin voinee velvoittaa pankin oikaisun toimittamiseen tällä muulla tavalla. Kun pankki hakee muutosta hallintovalituksin PTV:n esittämään oikaisuvaatimukseen, sen on valituksen tekemisestä huolimatta haettava VM:ltä lupaa saada olla noudattamatta määräystä. Valituksella ei siis tässä tapauksessa ole viranomaisen päätökseen nähden siirtävää vaikutusta.

---

[14] Määrätessään Pohjoismaiden Yhdyspankin ns. Hyvilla jutussa oikaisemaan virheellisen päätöksensä PTV varasi pankille 60 vuorokauden määräajan oikaisun toimittamiseksi päätöksen tiedoksisaamisesta laskettuna. Ks. KHO 10. 6. 1971 taltio 2568.

[15] Näin 1933 PTL 5.1 §.

6.5. VALLASTA MÄÄRÄTÄ ERITYINEN ASIAMIES VALVOMAAN PANKKIA

6.5.1. Asiamiehen asettamisesta ja toimivallasta

Pankkitarkastuslain erityistä asiamiestä koskevat säännökset ovat peräisin Ruotsin oikeudesta. Ruotsissa säännöstö syntyi v. 1918 lakkautettaessa maaherrojen johtama paikallinen valvontakoneisto. Siellä erityisen asiamiehen tehtäväksi tuli sellaisten sivukonttoreiden tarkastaminen, jotka sijaitsivat muualla kuin pankin pääkonttori. Tehtäväänsä asiamiehen asetti pankkitarkastusvirasto.[1]

Istutettaessa erityistä asiamiestä koskevaa instituuttia 1920-luvulla Suomen valvontajärjestelmään asiamiehelle annettiin meidän lainsäädännössämme hieman laajempi tehtäväpiiri kuin Ruotsissa. Vuoden 1922 PTL 2 §:ssä säädettiin seuraavasti: »Jos erikoiset syyt antavat aihetta, voi valtiovarainministeriö määrätä erityisen asiamiehen toimittamaan sellaista pankin, sen haarakonttorin tai asioimiston tarkastamista, joka on pankkitarkastusviraston tehtävänä.» Säännöksen ottamista lakiin perusteltiin valvontahenkilökunnan vähäisyydellä ja suurella työmäärällä. Pankkitarkastajan ei näet katsottu voivan viipyä yhdessä pankissa tai pankin samassa toimipaikassa kovin pitkään. »Säännös on katsottu olevan tarpeen sellaisen epäluulon tai huhun varalta, että jossain pankissa tai sen haarakonttorissa olisi esiintynyt väärinkäytöksiä, mutta joiden mahdollisesta olemassaolosta tai laadusta ei lyhyen tarkastuksen kautta voitaisi päästä perille.»[2]

Vuonna 1933 uudistettuun PTL:iin ei otettu erityisen asiamiehen määräämistä ja toimintaa koskevia säännöksiä. Mahdollisuutta asiamiehen asettamiseen ei enää pidetty kovinkaan merkityksellisenä valvontakeinona. Vuoden 1933 PTL:sta puuttuivat asiamiehen asettamista ja toimintaa koskevat säännökset, »koska mitään käytännöllistä tarvetta ei ole olemassa sellaisen erityisen asiamiehen määräämisestä toimittamaan pankin tarkastusta, johon pykälä valtiovarainministeriön oikeuttaa».[3]

---

1 Ruotsissa erityistä asiamiestä koskevat säännökset sisältyivät 26 päivänä kesäkuuta 1918 annettuun lakiin (nro 413), jolla muutettiin eräitä kohtia vuoden 1911 pankkilaista.

2 Km 1920:9 s. 19.

3 Km 1931:14 s. 47.

Valmisteltaessa voimassa olevaa PTL:a lainvalmistelussa nimenomaisesti todettiin, että erityistä asiamiestä koskevat säännökset otettaisiin lakiin tuolloin voimassa olleen SPL:n mukaisina. Kysymyksessä olevat säännökset sisältyivät SPL 55.2 §:ään (27. 1. 1939/25), jossa säädettiin seuraavaa: »Jos säästöpankin hoidossa on esiintynyt taitamattomuutta, huolimattomuutta tai väärinkäytöksiä, säästöpankkitarkastus voi asettaa erityisen asiamiehen valvomaan säästöpankin toimintaa säästöpankkitarkastuksen osoituksen mukaan.»

Pankkitarkastuslain 12 §:n mukaan erityisen asiamiehen asettaa pankkitarkastusvirasto. Valvontakäytännössä on ilmennyt epätietoisuutta siitä, onko PTV:n ohella myös OPT:lla ja SPT:lla oikeus määrätä erityinen asiamies valvomaan pankkia. Epätietoisuus on johtanut epäyhtenäiseen hallintokäytäntöön siten, että OPT on määrännyt asiamiehiä osuuspankkeihin, kun sitä vastoin SPT on jättänyt tämän tehtävän PTV:lle.

Erityinen asiamies voidaan siten määrätä valvomaan liikepankin, osuuspankin tai säästöpankin toimintaa. Varhaisten asiamiestä koskevien säännösten tarkoituksena oli mahdollistaa liikepankin tavallista perinpohjaisempi *tarkastus*. Osuuspankkilain 65.1 §:n ja säästöpankkilain 76.1 §:n mukaan on yksityisten valvontaelinten ja niiden edustajien oikeuksista soveltuvin osin voimassa mitä PTV:n oikeuksista on PTL:ssa säädetty. Edellä mainittuja säännöksiä voidaan ajatella tulkittavan esimerkiksi siten, ettei asiamiehen määrääminen kuulu OPT:n eikä SPT:n toimivaltuuksiin tai siten, että OPT:lla ja SPT:lla todetaan olevan sama oikeus asiamiehen määräämiseen kuin PTV:lla. Tässä pidetään oikeana tulkintavaihtoehtoa, jonka mukaan OPT:lla ja SPT:lla *on oikeus itsenäisesti asettaa asiamies*. Osuuspankkilain ja säästöpankkilain edellä mainittujen säännösten sanamuoto tukee omaksuttua tulkintaa.

Erityisen asiamiehen määrääminen johtaa yleensä sekä pankin tarkastamiseen että sen toiminnan muuhun seuraamiseen. Nämä toiminnot eivät säännönmukaisessa valvontatoiminnassa edellytä hallintopäätöksen tekemistä, vaan ovat laadultaan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa. Se, että erityinen asiamies tarkastaa pankin ja muutoinkin seuraa sen toimintaa, merkitsee pankin normiston muuttamista. Pankki on tällöin velvollinen sietämään jotain sellaista, mihin sen ei tavanomaisissa olosuhteissa tarvitse alistua. Säästöpankkitarkastuksella oli jo ennen voimassa olevan PTL:n säätämistä oikeus asiamiehen määräämiseen. Lakiteknі-

sesti tämän oikeuden poistaminen olisi edellyttänyt nimenomaista mainintaa joko lainvalmisteluasiakirjoissa tai itse lakitekstissä.[4] Oikeudellisesti ei liene merkityksellistä, että asiamiehen määrääminen käytännössä johtanee PTV:n hyväksymän tarkastussuunnitelman muuttamiseen, minkä vuoksi yksityisen valvontaelimen näkökulmasta saattaa olla tarkoituksenmukaista jättää asiamiehen määrääminen PTV:n tehtäväksi.

Säännönmukaisessa valvontatoiminnassa suurehkot pankit tarkastetaan yleensä ryhmän toimesta. Estettä ei liene sille, että pankkiin samanaikaisesti määrätään *useampia asiamiehiä*. Osuuspankkitarkastus on määrännyt asiamieheksi OKL:n palveluksessa olevan toimihenkilön, joka on edustamaltaan järjestöltä saattanut saada tehtäväkseen valvoa myös osuuspankkien keskusrahalaitoksena toimivan liikepankin etuja. Tässä tapauksessa OPT:n määräämä asiamies on tosiasiallisesti saattanut edustaa sekä valvontaelintä että pankin luotonantajatahoa voiden käyttää jälkimmäistä asemaansa myös valvontatehtävässään.

Onko valvontaelin ehkä joissain tilanteissa *velvollinen määräämään* pankkiin *erityisen asiamiehen*? Pankkitarkastuslain 12 §:n mukaan PTV voi asettaa asiamiehen. Asiamiehen määrääminen on siten aina harkinnanvarainen toimenpide. Vaikka asiamiehen asettamisen lakimääräiset edellytykset täyttyisivätkin, kontrollitavoite voitaneen monissa tilanteissa saavuttaa ilman asiamiehen valvontaa. Asiamiehen läsnäolo pankissa, varsinkin jos tallettavan yleisön keskuuteen pääsee virheellisiä tietoja pankin taloudellisesta tilasta, saattaa vaikuttaa haitallisesti pankin osakseen saamaan luottamukseen. Näin ollen asiamies tulisi määrätä pankkiin vain silloin, kun se valvontatavoitteen saavuttamisen kannalta osoittautuu välttämättömäksi. Asiamiehen määrääminen pankkiin koetaan sinällään sanktioksi, minkä vuoksi pankin hoito pyritään mahdollisimman pian saattamaan valvontaviranomaista tyydyttävälle tasolle.

Erityisen asiamiehen määrääminen on sidottu laissa määriteltyihin edellytyksiin. Asettamisedellytyksistä säädetään PTL 12 §:ssä seuraavaa: »Jos pankkitarkastusviraston valvonnassa olevan yhteisön hoidossa on esiintynyt taitamattomuutta, huolimattomuutta tai väärinkäytöksiä, pank-

---

[4] Pankkilakien valmistelussa lienee tarkoituksena ollut välttää OPT:n ja SPT:n toimivaltuuksien kovin yksityiskohtainen määrittely: »Komitea pitää riittävänä järjestöjen asettamien tarkastuselinten toimivaltuuksien määrittelyä soveltuvin osin samoiksi kuin pankkiylitarkastuksella.» Ks. Km 1967: A8 s. 61.

kitarkastusvirasto voi asettaa erityisen asiamiehen valvomaan yhteisön toimintaa.»

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mielipiteen mukaan asiamiehen asettamisedellytyksiä selvitettäessä »ei olekaan kysymys teoreettisesta käsitteiden selvittelystä»,[5] vaan siitä, minkälaista tiedon ja taidon tasoa pankin toimihenkilöiltä vaaditaan hoidettaessa pankkia järkevästi ja käytännöllisesti. Määrätyn pankin hoidon tasoa siis olisi verrattava ajatellun samoissa olosuhteissa toimivan pankin ideaaliseen toimintaan. Kirjallisuudessa on katsottu, ettei yksi huolimaton tai taitamaton pankkitoimi antaisi aihetta asiamiehen määräämiseen, vaan vasta mainittujen ilmiöiden toistuminen.[6]

Harkittaessa asiamiehen määräämisedellytysten olemassaoloa lienee ensisijassa huomiota kiinnitettävä pankin kokonaistaloudelliseen asemaan. Juuri tallettajain saamisten suorittamisen vaaraantuminen pankin huolimattoman tai taitamattoman hoidon johdosta edellyttänee asiamiehen määräämistä. Pankkitarkastuslain 12 §:ssä tarkoitetun huolimattomuuden saattaisi konstituoida esimerkiksi, että pankin saaminen päästettäisiin vanhentumaan tai laiminlyötäisiin kiinnityksen uudistaminen; taitamattomuuden se, että suuri osa pankin luotoista myönnettäisiin samalle asiakkaalle. Myös pankin sellainen liiketaloudellinen johtaminen, että tallettajain saamisten suorittaminen toiminnan jatkuvan tappiollisuuden vuoksi vaarantuisi, täyttänee asiamiehen asettamisedellytykset, vaikka pankkia muutoin hoidettaisiin annettujen oikeusohjeiden mukaisesti.

Voiko yksi ainoa epäonnistuminen pankkitoiminnan harjoittamisessa täyttää asiamiehen asettamisedellytykset? Kysymykseen lienee vastattava myöntävästi edellyttäen, että menettely on erinomaisen huolimatonta ja taitamatonta. Virheellisen menettelyn ei myöskään tarvinne olla korjauskelpoista. Riittää, että on taloudellisia tai toiminnallisia perusteita saattaa pankki *tehostettuun valvontaan.*

Väärinkäytöksellä PTL 12 §:ssä tarkoitettaneen annettujen oikeusohjeiden tietoista noudattamatta jättämistä, vaikka kysymys ei olisikaan rikoslaissa tai muualla lainsäädännössä rangaistavaksi säädetystä teosta. Tässä tapauksessa säännöksen monikollisen sanamuodon on katsottava edellyttävän sitä, että tekoja on useampia tai että määrättyä menettelyä

---

[5] *Nyman,* Säästöpankkilaki selityksin s. 196.

[6] Ibid. s. 196.

toistetaan. Väärinkäytöksenä on pidetty esimerkiksi maksuvalmiutta koskevien säännösten noudattamisen pitempiaikaista laiminlyömistä.[7]

Asiamiehen määrääminen ei edellyttäne, että huolimattomuutta, taitamattomuutta tai väärinkäytöksiä esiintyy *juuri määräämishetkellä*. Asettamisedellytysten kannalta riittäväksi lienee katsottava, että PTL 12 §:ssä tarkoitettua menettelyä on esiintynyt ja että tilanne asian käsittelyhetkellä vaatii valvontatoimia. Asiamiehen määrääminen ei sitä vastoin liene mahdollista enää silloin, kun valvontaviranomainen on todennut virheellisyydet ja puutteellisuudet poistetuiksi ja pankin taloudellisen aseman riittävästi parantuneen.[8]

Sekä pankin että asiamiehen kannalta varsin keskeinen on kysymys asiamiehen toimivallan laajuudesta. Valvontakäytännössä on keskeistä se, onko asiamiehellä *oikeus kieltää luotonanto*. Tähän liittyen on pohdittava sitä, onko PTV:llä *oikeus delegoida toimivaltuuksiaan* erityiselle asiamiehelle. Vuoden 1866 pankkilain 14 §:n mukaan julkisella asiamiehellä oli oikeus olla läsnä yhtiökokouksessa ja pankkihallituksen kokouksessa sekä tilintarkastuksessa ja merkityttää mielipiteensä mainituissa tilaisuuksissa pidettävään pöytäkirjaan. Asiamiehen tarkastusoikeus käsitti mahdollisuuden tutustua pankin kirjanpitoon sekä laina- ja muihin asiakirjoihin ja oikeuden laskea pankin kassa.

---

7 *Nyman*, Säästöpankkilaki selityksin s. 196.

8 Valvontakäytännössä erityisen asiamiehen asettamisen perusteena ovat pääasiallisesti olleet väärinkäytökset, pankin huolimaton hoito tai kirjanpidon laiminlyönti. Tavallisimpia väärinkäytöksiä ovat olleet annettujen oikeusohjeitten vastainen anto- tai ottolainaus. Valvontatehtäväänsä erityiset asiamiehet ovat hoitaneet osallistumalla pankin johtokunnan kokouksiin ja merkityttämällä erityisesti lainan myöntämistä ja lyhentämistä koskevissa päätöksissä eriävän mielipiteen kokouksessa pidettyyn päytäkirjaan. Asiamiehen tehtäviin on monesti kuulunut tarkastaa kaikki pankin määrättynä aikana tekemät lainan myöntämistä ja pankkitakauksen antamista koskevat päätökset. Asiamiehellä on säännönmukaisesti ollut velvollisuus tiedoittaa toiminnastaan pankissa. Pankkitarkastusviraston toiminnan kymmenen ensimmäisen vuoden aikana virasto on asettanut asiamiehen joitakin kertoja vuodessa. Asiamies on yleensä ollut pankissa neljästä kuukaudesta puoleentoista vuoteen. Asiamiehen määräämisestä ei ole milloinkaan haettu muutosta hallintovalituksin. Myös OPT on muutaman kerran asettanut asiamiehen valvomaan pankkia. Asiamiehen määräämisen ei ole havaittu vaikuttaneen haitallisesti niiden pankkien ottolainaukseen, joissa asiamieht ovat toimineet. Ylijohtaja *Jussi Linnamon* haastattelut 15. 5. 1974 ja 13. 10. 1980 sekä tarkastusjohtaja *Ensio Rantakarin* haastattelu 25. 2. 1976.

Pankkitarkastuslain 9.1 §:n (31. 8. 1978/685) mukaan PTV:n »edustajalla on oikeus saada tarkastettavakseen valvonnassaan olevan yhteisön toimipaikoissa pöytäkirjat, kirjanpito, kassa- ja muut varat sekä luotonja talkauksensaajan liiketoiminnasta ja taloudellisesta asemasta hankitut selvitykset». Lain 8.3 §:ssä annetaan edustajalle oikeus olla läsnä pankin hallintoelimen kokouksessa ja tilintarkastuksessa »sekä ottaa osaa keskusteluun ja saada pöytäkirjaan merkityksi ne huomautukset, joihin hän katsoo olevan aihetta».

Pankkitarkastusviraston asettamaa erityistä asiamiestä voitaneen perustellusti pitää viraston edustajana. Puolestaan OPT:een ja SPT:een palvelussuhteessa olevaan on soveltuvin osin voimassa, mitä PTV:n edustajan oikeuksista on säädetty. Erityisellä asiamiehellä on edellä mainittujen säännösten nojalla yhtähyvin *tarkastusoikeus* kuin *läsnäolo-oikeus* pankin hallintoelimen kokouksessa ja tilintarkastuksessa siihen liittyvine muistutuksen pöytäkirjaamisvaltuuksineen. Asiamiehellä ei sitä vastoin ole oikeutta antaa kieltopäätöksiä tai esittää oikeudellisesti velvoittavia oikaisuvaatimuksia. Valtuuttavan säännöksen puuttuessa PTV:lla ei näet ole oikeutta siirtää toimivaltuuksiaan erityiselle asiamiehelle. Estettä kuitenkaan ei ole sille, että virasto antaa asiamiehelle pankin tarkastamista ja tarkastuksen tulosten tiedoittamista koskevia ohjeita tai käskyjä.[9]

Asiamiehen toimivaltaan liittyy läheisesti kysymys hänen vastuustaan ohjeittensa mukaisista päätöksistä. Asiamiehen oikeudellista vastuuta on tarkasteltava asiamiehen tehtävistä käsin. Pääpiirteittäin asiamiehen tehtäviin kuuluu paitsi pankin toiminnan laillisuuden valvominen, myös saamiensa ohjeitten mukaan raportoida toiminnastaan ja tehdä esityksiä pakkokeinoihin tai muihin toimenpiteisiin ryhtymiseksi.

Osallistuessaan pankin johtokunnan kokouksiin asiamies voi joutua ottamaan kantaa yksittäisten oikeustointen tai muitten pankkitoimien tarkoituksenmukaisuuteen. Mikä on asiamiehen oikeudellinen vastuu silloin, kun pankin johtokunta on noudattanut asiamiehen neuvoa, ja päätöksestä on aiheutunut pankille taloudellista vahinkoa? Lähtökohta kysymyksiin vastattaessa on se, että erityisellä asiamiehellä *ei* ole *määräys-*

[9] Pankkitarkastuslain 12 §:n mallina olleen SPL 55.2 §:n (27. 1. 1939/25) mukaan erityisen asiamiehen tuli toimia säästöpankkitarkastuksen osoituksen mukaan.

valtaa pankkiin nähden. Pankin johtokunta ei siten ole velvollinen noudattamaan asiamiehen ohjeita tai neuvoja. Näin ollen asiamiestä ei yleensä voitane saattaa vahingonkorvausvastuuseen, jollei hän päätöksentekoohjetta antaessaan ole syyllistynyt rikokseen, joka on syy-yhteydessä vahingon syntymiseen. Toisaalta pankin johtokunnan on voitava luottaa asiamiehen asiantuntemukseen. Tilanteen arvioimista saattaa mutkistaa sekin, että yksityisen valvontaelimen asettama asiamies, vaikka ei muodollisesti olekaan saanut tehtäväkseen edustaa pankin velkojana esiintyvää keskusrahalaitosta, monesti omaa kelpoisuuden esittää velkojatahon näkökohtia pankin hallintoelimille. Tällöin asiamiehen neuvojen noudattamatta jättämisen tosiasiallisena sanktiona saatetaan käyttää pankin saamien luottojen irtisanomisuhkaa. Niinpä kovin suotavana ei voida pitää sitä, että asiamies tehtäväänsä toimittaessaan tosiasiallisesti edustaa myös muita pankin toimintaan kytkeytyviä intressitahoja kuin valvontaelintä, vaikka asiamies tuolloin voisikin tehokkaammin kuin muutoin ohjata pankin toimintaa. Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei asiamiehen mahdollista vahingonkorvausvastuuta pankin nähden voida osoittaa yleisellä säännöllä, vaan se on määriteltävä kussakin konkreettisessa tapauksessa erikseen.

Ensisijaisessa oikeudellisessa vastuussa asiamies on asettajatahoon nähden. Erityistä asiamiestä näet tulee pitää virkamiehenä rikoslain tarkoittamassa merkityksessä, vaikka hän ei muun toimensa nojalla kuuluisikaan virkavastuun piiriin. Näin ollen asiamies voidaan saattaa vastuuseen esimerkiksi siitä, että hän kokonaan laiminlyö saamansa tehtävän suorittamisen. Jos laiminlyönti olisi syy-yhteydessä pankille tästä aiheutuneeseen vahinkoon, lienee ajateltavissa, että asiamies tällä perusteella voisi joutua korvaamaan pankille vahingon.

Päätökseen, jolla asiamies pankkiin määrätään, ei liitetä valitusosoitusta. Omaksuttu hallintokäytäntö ei tietenkään anna lopullista vastausta kysymykseen asiamiehen asettamispäätöksen valituskelpoisuudesta. Valituskelpoisuutta voitaisiin puolustaa viittaamalla päätöksen tosiasialliseen sanktioluonteisuuteen. Asiamies määrätään seuraamaan ja valvomaan pankin toimintaa. Asiamiehen tehtävät pankissa ovat laadultaan kuitenkin tosiasiallista hallintotoimintaa. Tämän vuoksi *asiamiehen asettaminen ei muodosta valituskelpoista hallintopäätöstä,* johon voitaisiin hakea muutosta hallintovalituslaissa säädetyssä järjestyksessä.

6.6. MUISTA VALVONTAVALTUUKSISTA

6.6.1. Oikeudesta ajaa vahingonkorvauskannetta pankin puolesta

Liikepankkilain 92 §:n, osuuspankkilain 91 §:n ja säästöpankkilain 115 §:n mukaan PTV:lla on oikeus ajaa, milloin se katsoo *tallettajien edun* sitä vaativan, vahingonkorvauskannetta pankin puolesta.[1] Liikepankin sekä osuuspankin toimi- ja luottamushenkilöistä kanne voidaan kohdistaa pankin hallintoneuvoston jäseneen tai johtokunnan jäseneen, tilintarkastajaan ja toimihenkilöön ynnä liikepankin perustajaan, osakkeenomistajaan tai toimitusjohtajaan. Säästöpankin puolesta kannetta voidaan ajaa pankin isäntää, hallituksen jäsentä ja varajäsentä sekä valtuutettua, tilintarkastajaa ja toimihenkilöä vastaan.

Liikepankkilain 92 §:ssä, osuuspankkilain 91 §:ssä ja säästöpankkilain 115 §:ssä ei edellytetä, että pankki kieltäytyy kannetta nostamasta ja ajamasta. Mikäli pankki päättää nostaa kanteen, ei PTV:lla yleensä liene oikeudellista intressiä ryhtyä prosessiin. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaista, ennen kuin PTV ryhtyy prosessiin, selvittää, aikooko pankki ajaa korvauskannetta.

Pankkilakien mukaan kannetta voidaan ajaa, mikäli PTV katsoo tallettajien edun sitä vaativan. Voidaanko vahingonkorvauskanne nostaa vain siinä tapauksessa, ettei tallettajien saamisia muutoin saada suoritetuksi? Kysymykseen lienee vastattava kieltävästi. Kanteen nostamiseksi riittänee, että PTV:lla on perusteltua aihetta epäillä pankin jättävän realisoimatta sillä olevan vahingonkorvausvaateen.

Pankkitarkastusvirastolle kannevalta lienee osaksi annettu siksi, ettei korvausvelvollisella ole intressiä ajaa kannetta itseään vastaan. Monesti pankkitoiminnassa halutaan välttää korvauskanteen ajamista siksi, että pankin luottamus saattaa kärsiä siitä. Mahdollisuudella käyttää kannevaltaa saattaa olla erityinen merkitys silloin, kun pankin omistukseen perustuva päätösvalta on keskittynyt harvoihin käsiin.

Edellä tarkoitettu kannevalta on *ainoastaan pankkitarkastusvirastolla*, ei sitä vastoin OPT:lla ja SPT:lla. Päätös kannevallan käyttämisestä ei muodostane valituskelpoista ratkaisua, mutta päätös on kanteen ajamisen

[1] Pankkitarkastusvirastolle kannevallan antava säännös on peräisin v:n 1931 säästöpankkilaista, jonka 69.2 §:ään tehtiin vuonna 1939 SPT:lle vastaavan valtuuden tuova lisäys. Ks. myös Km 1967: A7 s. 67 ja HE 53/vp 1969 s. 38.

välttämätön edellytys. Selvää on, ettei vahingonkorvausta kanteen johdosta tuomita maksettavaksi valtiolle (PTV:lle) vaan pankille, jonka puolesta se on kannetta ajanut.

6.6.2. Oikeudesta kutsua koolle pankin hallintoelimen kokous, ottaa osaa kokoukseen ja merkityttää eriävä mielipide kokouksessa pidettävään pöytäkirjaan

Jo maamme ensimmäiseen pankkilakiin sisältyi säännös, joka oikeutti julkisen asiamiehen olemaan läsnä »pankkihallituksen kokouksissa» sekä tilintarkastuksessa ja yhtiökokouksessa ynnä merkityttämään muistutuksensa edellä mainituissa tilaisuuksissa pidettävään pöytäkirjaan.[2] Vuoden 1886 pankkilaki ei tuonut muutosta asiamiehen läsnäolo-oikeutta koskeviin säännöksiin. Sitä vastoin v:n 1922 lakiin pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta sisällytettiin uusi valtuus; PTV sai oikeuden kutsua koolle sekä pankin hallituksen kokouksen että ylimääräisen yhtiökokouksen. Syynä viimeksi mainitun toimivaltuuden uskomiselle lienee ollut se, ettei läsnäolo-, puhe- ja eriävän mielipiteen kirjaamisoikeutta voitu käyttää, mikäli pankki ei järjestänyt hallintoelimensä kokousta tai tilintarkastusta.[3]

Edellä mainittuja valtuuksia koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevan PTL:n 8 §:ään. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan PTV:lla on oikeus kutsua koolle liikepankin ylimääräinen yhtiökokous tai osuuskunnan kokous edellyttäen, ettei pankki, PTV:n kehotuksesta huolimatta, ole kokousta kutsunut koolle. Odottamatta pankin kieltäytymistä tai kehotuksen laiminlyömistä PTV saa kutsua koolle sen valvonnassa olevan yhteisön hallintoneuvoston, isännät, hallituksen tai johtokunnan.

Pankkitarkastuslain 8 §:n soveltamisessa aiheuttaa kysymyksiä, miten tulee todeta pankin jättäneen noudattamatta PTV:n kehotusta kokouksen koollekutsumisesta. Lisäksi on pohdittava, saako PTV:n edustaja osallistua muuhun kuin viraston koolle kutsumaan kokoukseen. Mielenkiintoa

---

[2] Vuoden 1866 pankkilain 14 §:ssä säädettiin siten, että »senaatin asetettavalla julkisella asiamiehellä pitää oleman oikeus olla pankkihallituksen kokouksissa sekä tilintutkinnossa ja yhtiökokouksessa läsnä ja silloin pöytäkirjaan tehdä ne muistutukset, joihin syitä voi olla.»

[3] Ks. Km 1920:9 s. 19.

voi herättää myös, onko OPT:lla ja SPT:lla oikeus kutsua koolle niiden valvonnassa olevien yhteisöjen hallintoelimen kokous.

Viimeksi esitettyyn kysymykseen lienee vastattava myöntävästi. Osuuspankkitarkastuksella ja säästöpankkitarkastuksella on soveltuvin osin samat oikeudet kuin PTV:lla ja sen edustajalla. Kun lakiin ei sisälly rajoituksia tai esteitä, lienee katsottava, että OPT:lla ja SPT:lla on oikeus kutsua koolle niiden valvonnassa yhteisöjen kokous. Pankkitarkastusviraston edustajana pidetään yhtä hyvin valvontahenkilöstöön kuuluvaa kuin satunnaisesti asetettua erityistä asiamiestä.[4]

Silloin, kun liikepankin tai osuuspankin hallintoelin päätöksellään nimenomaisesti kieltäytyy kutsumasta koolle pankin hallintoelimen kokousta, on selvää, ettei se ole noudattanut PTV:n kehotusta kokouksen koollekutsumiseksi. Tilanne on toinen silloin, kun pankki jättäytyy täysin passiiviseksi. Mikäli pankki PTV:n antaman kohtuullisen määräajan kuluessa, ei ilmoita, aikooko se noudattaa kehotusta, lienee vastauksen antamisen laiminlyöminen tulkittava menettelyksi, joka oikeuttaa PTV:n kutsumaan koolle liikepankin ylimääräisen yhtiökokouksen tai osuuskunnan kokouksen. Samoin lienee asianlaita silloin, kun pankki ei annetusta lupauksesta huolimatta kutsu koolle edellä tarkoitettua kokousta.

Valvonnan kannalta keskeisen kysymyksen muodostaa, saako PTV:n edustaja osallistua muuhun kuin tarkastuselimen koollekutsumaan kokoukseen. Valmisteltaessa lakia pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta asiasta todettiin seuraavaa:

> »Sitävastoin ei komitea pidä tarpeellisena, että tarkastuksen edustaja saisi olla läsnä muissa kuin Pankkitarkastuksen kokoonkutsumissa pankin hallituksen kokouksissa.»[5]

Kielteistä kantaa voitaisiin puolustaa sillä perusteella, ettei PTV:n edustajalla yleensä ole valvonnallista intressiä osallistua muuhun kokoukseen. Kysymykseen lienee kuitenkin vastattava myöntävästi. Säädettäessä vuoden 1922 valvontalakia tarkoituksena alunperin oli säilyttää asiamiesjärjestelmä ja asiamiehellä oikeus osallistua kaikkiin liikepankin hallintoelimien kokouksiin. Se, että asiamiesten toimet lain valmistelun

---

[4] Pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta annetun lain 4.2 §:ssä rinnastettiin erityinen asiamies PTV:n edustajaan. Ks. myös Km 1920:9 s. 22.

[5] Km 1920:9 s. 19.

myöhemmissä vaiheissa poistettiin, merkitsi radikaalia muutosta asiaa valmistelleen komitean hahmottelemaan valvontajärjestelmään. Juuri tämän järjestelmän toiminnan kannalta olisi ollut *tarkoituksenmukaista,* että pankin julkinen asiamies olisi osallistunut pankin hallintoelimien kokouksiin.

Voimassa olevan PTL 8.3 §:n mukaan »pankkitarkastusviraston edustajalla on oikeus olla läsnä valvonnassaan olevan yhteisön yhtiökokouksessa, isäntien kokouksessa tai osuuskunnan tai hypoteekkiyhdistyksen kokouksessa ja hallintoneuvoston, hallituksen tai johtokunnan kokouksessa sekä yhteisön tilintarkastuksessa, ottaa osaa keskusteluun ja saada pöytäkirjaan merkityiksi ne huomautukset, joihin hän katsoo olevan aihetta». Kun säännöksessä ei ole rajoittavaa mainintaa siitä, että läsnäolo-oikeus koskisi vain PTV:n koollekutsumaa kokousta, PTV:n edustajalla lienee oikeus osallistua myös muuhun kokoukseen. Tosin säännöksen sijoittelu ja PTL 8 §:n systematiikka saattaisivat puoltaa myös päinvastaista tulkintaa.

6.6.3. Liikepankin tilintarkastajan määräämisestä

Liikepankkilain 17.1 §:n mukaan PTV:n *on määrättävä* säännöksessä mainituissa tapauksissa liikepankille kelpoisuusehdot täyttävä tilintarkastaja.[6] Näin on ensinnäkin meneteltävä silloin, kun tilintarkastajia tai heidän varamiehiään on liian vähän, kun on laiminlyöty noudattaa, mitä tilintarkastajan täysivaltaisuudesta, kansalaisuudesta ja asuinpaikasta on säädetty tai kun tilintarkastajalla ei ole riittävää taloudellisten asioiden ja laskentatoimen tuntemusta. Liikepankkilain 16.2 §:ssä edellytetään lisäksi, että ainakin yhden tilintarkastajan ja hänen varamiehensä tulee olla Kes-

---

6 Muiden osakeyhtiöiden kuin liikepankkien osalta tilintarkastajan määrää *lääninhallitus.* Muutettaessa v. 1979 liikepankkilain 17 §:ää tämä tehtävä uskottiin PTV:lle. Hallituksen esityksessä ratkaistaan perusteltiin seuraavasti:

»Osakeyhtiölain 10 luvun 1 §:n 3 momentissa, 6 §:ssä ja 14 §:n ja 1 ja 2 momentissa on säännelty tapaukset, joissa lääninhallituksen on määrättävä osakeyhtiölle tilintarkastaja tai erityinen tarkastaja. On tarkoituksenmukaista, että pankkitarkastusvirasto pankkeja valvovana viranomaisena määrää edellä mainituissa säännellyissä tapauksissa liikepankille tilintarkastajan tai erityisen tarkastajan.» HE 150/vp 1979 s. 16.

kuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Mikäli liikepankin tilintarkastajaksi valitaan tilintarkastusyhteisö, sen on ilmoitettava pankin johtokunnalle, kenellä on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta. Myös tämän henkilön on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

Pankkitarkastusvirasto joutuu määräämään tilintarkastajan myös silloin, kun tilintarkastaja on osakeyhtiölain (29. 9. 1978/734) 10 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentin mukaan esteellinen [7] eikä esteettömien tilintarkastajien lukumäärä ole riittävä. Pankin yhtiöjärjestys voi sisältää erityisiä, tilintarkastajien lukumäärää ja kelpoisuutta koskevia määräyksiä. Myös siinä tapauksessa, että näitä rikotaan, PTV:n tulee asettaa liikepankkiin uusi, kelpoisuusehdot täyttävä tilintarkastaja.

Osakeyhtiölain 10 luvun 1.3 §:n mukaan osakkeenomistaja voi eräin edellytyksin vaatia yhden tilintarkastajan asettamista osallistumaan tilintarkastukseen muiden tilintarkastajien ohella. Osakeyhtiölain 10 luvun 14 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään *erityisen tarkastuksen* toimittamisesta. Sovelletaanko edellä mainittuja säännöksiä myös liikepankkiin? Kysymykseen on vastattava myöntävästi. Liikepankkilain 17.2 § edellyttää, että osakkeenomistaja voi vaatia tilintarkastajan liikepankkiin, mikäli ehdotusta ovat kokouksessa kannattaneet osakkeenomistajat, joilla on vähintään yksi kymmenesosa kaikista osakkeista tai yksi kolmasosa kokouksessa edustetuista osakkeista. Osakkeenomistajan tulee PTV:lta hakea tilintarkastajan määräämistä kuuden kuukauden kuluessa yhtiökokouksesta.

---

[7] Osakeyhtiölain 10 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentin mukaan tilintarkastajana ei saa olla:

»1) yhtiön tai samaan konserniin kuuluvan yhtiön hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja tai se, jonka tehtävänä on yhtiön kirjanpidon tai varojen hoito taikka hoidon valvonta;

2) yhtiön tai samaan konserniin kuuluvan yhtiön hallintoneuvoston jäsen;

3) se, joka on yhtiön palveluksessa tai muutoin alistus- tai riippuvaisuussuhteessa yhtiöön, sen hallituksen jäseneen tai muuhun 1 kohdassa mainittuun henkilöön; eikä

4) edellä 1 kohdassa mainitun henkilön aviopuoliso, veli tai sisar taikka se, joka on häneen suoraan ylenevässä tai alenevassa sukulaisuus- tai lankoussuhteessa tahi sellaisessa lankoussuhteessa, että toinen heistä on naimisissa toisen veljen tai sisaren kanssa.

Tytäryhtiön tilintarkastajana ei saa olla se, jota 1 momentin mukaan ei saa valita emoyhtiön tilintarkastajaksi.»

Osakkeenomistaja voi edellä mainituin edellytyksin vaatia erityisen tarkastuksen toimittamista liikepankissa. Myös tässä tapauksessa PTV määrää tilintarkastajan. Ennen tilintarkastajan määräämistä PTV:n on LPL 17.3 §:n mukaan kuultava liikepankin johtokuntaa ja, jos tarkastus koskee tietyn henkilön toimenpiteitä, tätä henkilöä.

Liikepankkilain 17.3 §:ssä säädetään, että PTV:n määräys on voimassa siihen asti, kunnes LPL 17.1 §:ssä tarkoitetun tilintarkastajan tilalle on säädetyssä järjestyksessä valittu tilintarkastaja, tai määrättäessä osakeyhtiölain 10 luvun 1.3 §:ssä tarkoitettu tai erityinen tarkastaja, seuraavana tilikautena pidettävän varsinaisen yhtiökokouksen loppuun.

6.7. PANKKITARKASTUSVIRASTON ESITYKSENTEKO-OIKEUDESTA

6.7.1. Esitysoikeuden käsittävistä säännöksistä

Pankkitarkastuslain 7.1 §:n mukaan pankkitarkastusviraston on erityisesti seurattava pankkitoiminnassa vallitsevia olosuhteita sekä tehtävä esityksiä sen kehityksen kulloinkin vaatimiksi toimenpiteiksi. Lisäksi pankkeja koskevassa lainsäädännössä on joukko säännöksiä, jotka edellyttävät PTV:n esitysoikeuden käyttämistä. Pankkitarkastuslain 11.2 §:n tarkoittamassa tapauksessa PTV voi tehdä valtiovarainministeriölle *esityksen* pankin *voitonjaon rajoittamisesta.* Käsiteltäessä pankin toimiluvan peruuttamista todettiin, että PTL 13.1 §:ssä mainittujen olosuhteitten vallitessa PTV:n *on esitettävä* VM:lle, että se peruuttaisi pankin toimiluvan. Liikepankkilain 42 b §:n, osuuspankkilain 45 b §:n ja säästöpankkilain 53 b §:n nojalla PTV voi, mikäli katsoo, että pankin ja sen asiakkaan välisissä sopimuksissa käytettyyn kaavakkeeseen sisältyy kohtuuton ehto, *esittää* VM:lle tällaisen *ehdon käytön kieltämistä.* Jos pankin hallintoelimen jäsen, tilintarkastaja tai toimihenkilö ei ole toiminnassaan noudattanut asianomaista pankkilakia, pankin yhtiöjärjestystä, sääntöjä tai pankin toimintaa valvovan viranomaisen asianmukaisessa järjestyksessä antamia määräyksiä, PTV voi esittää lääninhallitukselle, että se velvoittaisi hänet uhkasakolla täyttämään velvollisuutensa (LPL 96 §, OPL 95 § ja SPL 119 §).

Monesti valvontatoimeen ryhtyminen ja siitä päättäminen edellyttää esityksentekoa. Koska tutkimus kohdistuu pankkitarkastusorgaanien, *erityisesti PTV:n toimivaltaan,* on syytä pohtia, merkitseekö esityksen tekeminen toimivallan käyttämistä. Kysymyksen yksityiskohtainen tarkastelu näyttää edellyttävän ainakin yhden esityksenteko-oikeutta koskevan säännöksen soveltamistilanteiden erittelyä. Täksi säännökseksi on valittu PTL 11.2 §.

6.7.2. Pankin voitonjaon rajoittamisesta

Voimassa olevan PTL 11 §:n 2 momenttia säädettäessä todettiin hallituksen esityksessä, että edellä mainittu säännös oli otettu lakiin *aivan vuoden 1933 pankkitarkastuslain säätämässä muodossa* lukuunottamatta sitä, että rajoitus- tai kieltopäätöksen antaminen valtioneuvoston asemesta siirrettiin VM:lle.[1] Voitonjaon rajoittamisesta säädetään PTL 11 §:n 2 momentissa seuraavasti: »Jos pankkitarkastusvirasto katsoo, ettei sen valvonnassa olevan yhteisön vuositilinpäätöksessä ole tehty riittäviä poistoja tai varauksia, valtiovarainministeriö voi pankkitarkastusviraston esityksestä rajoittaa yhteisön osingonjakoa tai vuosivoiton käyttämistä muihin tarkoituksiin kuin yhteisön vakavaraisuuden vahvistamiseen.»

Pankkitarkastusvirastolle annetaan PTL 11.2 §:ssä faktinen vuositilinpäätöksen tutkimisvelvollisuus. Esityksen tekeminen VM:lle edellyttää, että virasto ennakkokysymyksenä toteaa tilinpäätöksen poistot tai varaukset riittämättömiksi. Niin esityksen kuin voitonjaon rajoittamispäätöksenkin tulee sisältää selvitys siitä, että pankin suorittamat poistot ja varaukset ovat riittämättömät. Lisäksi näissä *on yksilöitävä miltä osin* voi-

[1] Ks. HE 53/vp 1969 s. 41 ja 42. Vuoden 1933 pankkitarkastuslakiin voitonjaon kieltämistä tai rajoittamista koskeva säännös otettiin liikepankkien aseman vakiinnuttamiseksi ja pankkitarkastusviraston valtuuksien laajentamiseksi. Asiallisesti säännöksen sisällyttämiseen 1933 PTL:iin lienee johtanut 1930-luvun maailmanlaajuisen talouslaman vaikutukset pankkitoiminnassa. Käytännössä 1933 PTL 5 §:n säätäminen laajensi ennenkaikkea valtioneuvoston valvontavaltuuksia. Valtioneuvostolle näet pidätettiin oikeus PTV:n esityksistä *kieltää* liikepankin *voitonjako* tai sitä rajoittaa, ellei vuositilinpäätöksessä ollut tehty riittäviä varauksia tai poistoja. Säännös oikeutti valtioneuvoston puuttumaan pankin voitonjakopäätökseen nimenomaan tallettajain etujen turvaamiseksi. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan VN oli aikaisemminkin »eräissä tapauksissa painoasetuksella ehkäissyt pankkeja jakamasta osinkoa». Km 1931:14 s. 47.

tonjakoa rajoitetaan, minkä vuoksi voitonjaon rajoittamisen kannalta olennaisen ongelman muodostaa kysymys, milloin pankin tilinpäätöksessään tekemä varaus tai poisto on riittämätön.

Pankeilla on lakisääteinen velvollisuus siirtää osa vuosituloksestaan vararahastoon. Vararahaston perustaminen on näille pankeille pakollista ja vararahastossa olevia varoja saadaan käyttää pankkien tappioiden peittämiseen siltä osin kuin käyttämättä oleva vuosivoitto ja tätä tarkoitusta varten olevat muut rahastot eivät siihen riitä. Mikäli liikepankki tai osuuspankki lakisääteisen siirtovelvollisuutensa laiminlyöden päättää jakaa voittoa omistajilleen, tai säästöpankki käyttää voittoa muuhun tarkoitukseen kuin vakavaraisuuden vahvistamiseen, VM voi rajoittaa voitonjakoa siltä osin kuin siirtovelvollisuus laiminlyödään.

Saadaanko voitonjakoa rajoittaa siinäkin tapauksessa, että talletuspankki täyttää siirtovelvollisuutensa, mutta tästä huolimatta pankin taloudellinen tila PTV:n ja VM:n tulkinnan mukaan edellyttäisi pankin vakavaraisuuden vahvistamista? Esitettyyn kysymykseen lienee vastattava myöntävästi. Varausten ja poistojen riittävyys on *joustava normi*, jota on sovellettava silmällä pitäen pankin taloudellista tilaa kokonaisuudessaan. Talletuspankilla ei ole lakimääräistä velvollisuutta suorittaa poistoja mahdollisimman suurina. Poistoja talletuspankki voi tehdä esimerkiksi hankkimastaan kiinteästä omaisuudesta ja rakennuksista sekä irtaimistosta. Luottotappiovaraus merkitsee valmistautumista tulevaisuudessa mahdollisesti realisoituvaan luottotappioon. On korostettava sitä, että pankki on oikeutettu, muttei velvollinen luottotappiovarausten tekemiseen. Kun pankkien hallintoelinten ratkaisuvaltaan kuuluu päättää siitä, mikä määrä pankin vuosituloksesta on jaettava pankin omistajille tai käytettävä muuhun tarkoitukseen kuin pankin vakavaraisuuden vahvistamiseen, lienee mahdollista, että pankki maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden vaarantaen pyrkii laiminlyömällä poistojen ja varausten tekemisen keinotekoisesti kasvattamaan jaettavaa vuosivoittoa. *Valtiovarainministeriöllä* on kuitenkin, mikäli se katsoo edellä kuvatun menettelyn huomattavasti vaarantavan tallettajien ja pankin muitten velkojien etuja, kompetenssi rajoittaa pankin voitonjakoa siitä huolimatta, että lakisääteiset varaukset on tehty säädetyn suuruisina. Voitonjaon rajoittamispäätös ei oikeuta ministeriötä määräämään, miten pankin on käytettävä ne varat, joita rajoituspäätöksen mukaan ei saa jakaa pankin omistajille. Nykyisen pankkitarkastuslain voimassa ollessa ei talletuspankin voitonjakoa liene kertaakaan rajoitettu. Tosin tähän keinoon on saatettu joutua viittaamaan.

Näin mahdollisuus voitonjaon rajoittamiseen olisi toiminut eräänlaisena välillisenä pakkokeinona.[2]

6.7.3. Esitysoikeuden suhteesta valvontavaltuuksien käyttämiseen

Viidennessä luvussa todettiin, että hallinnollisen toimivallan käyttäminen voidaan jaksottaa kahteen vaiheeseen: asian vireilletuloon ja asian ratkaisemiseen tai toimenpiteisiin ryhtymiseen. Edellä mainitussa, voitonjaon rajoittamista koskevassa menettelyssä, kuten — yhtä poikkeusta lukuunottamatta — muissakin tämän jakson alussa mainituissa tapauksissa, *asian vireilletulo edellyttää PTV:n esitystä.* Poikkeuksen edellä mainitusta muodostaa pankkitoiminnan yleistä kehittämistä koskeva esityksentekovelvollisuus. Tässä tapauksessa esityksen tekeminen ei ole määrätyn toimivaltanormin käyttämisen edellytys. Toimenpiteisiin pankkitoiminnan tai sen valvonnan kehittämiseksi voidaan ryhtyä PTV:n esityksettäkin.

Esityksen tekeminen voi olla joka pakollista tai harkinnanvaraista. Pankkitarkastusvirasto on velvollinen esittämään pankin toimiluvan peruuttamista laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Sen sijaan esitys voitonjaon rajoittamiseksi, kohtuuttoman ehdon kieltämiseksi sekä uhkasakon asettamiseksi ja tuomitsemiseksi on harkinnanvarainen toimenpide. Hallintoviranomaisen itsenäisen päätäntävallan periaatteesta johtuu, ettei VM voine pankkitarkastusvirastoa sitovasti määrätä virastoa tekemään harkinnanvaraista esitystä.

Huolimatta siitä, että asia tulee esityksestä vireille, esitysoikeuden käyttäminen ei vielä aikaansaa muutosta adressaatin normistossa. Esitys ei velvoita adressaattia muuttamaan käyttäytymistään. Näin ollen esitysoikeuden käyttäminen ei merkinnе toimivallan käyttämistä. Vasta VM, joka PTV:n esityksestä tekee päätöksen, käyttää toimivaltaa. Siitä huolimatta, että edellä mainituissa tapauksissa esityksen tekeminen *kuuluu PTV:n tehtäviin,* esitysoikeuden käyttäminen ei täytä oikeudellisen kompetenssin käyttämisen kriteereitä. Käsitys, jonka mukaan pelkkä esitys hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisestä, ei sellaisenaan muodosta valituskelpoista hallintoratkaisua, on oikeustieteellisessä kirjalli-

---

[2] Pankkitarkastusviraston kertomukset vuosilta 1970—79.

suudessa jokseenkin vakiintunut.[3] Koska edellä mainituissa tapauksissa hallinnollisen *toimivallan käyttäminen* kuuluu VM:lle eikä varsinaisille tarkastusorgaaneille (PTV, OPT ja SPT), jää sen edellä esitettyä yksityiskohtaisempi käsittely tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

---

3 Ks. *Andersson* s. 47, *Hallberg*, s. 205—215, *Ikkala, A. K.*, LM 1955 s. 162 ja *Kuuskoski-Hannus* s. 522.

SUMMARY

THE INSPECTION AND CONTROL OF BANKS. A STUDY OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES DETERMINING THE COMPETENCE OF THE ORGANS FOR INSPECTION AND CONTROL OF BANKS IN FINLAND

1. Introduction

In Finland the inspection and control of banking activity is dispersed among a number of governmental authorities and banking organizations. The control of banking can be divided into the control of monetary policy, which is exercised by the Bank of Finland, the upholding of official norms, which is supervised by specific organs of inspection and control, and internal supervision, which is carried on by the banks themselves. This study is focused on the supervision of the upholding of legal norms. The supervision of the legality of the functioning of the banks belongs to the specific organs of inspection and control. Among these are the Bank Inspectorate under the Ministry of Finance, and the Inspection of Cooperative Banks and the Inspection of Savings-banks. It is the purpose of the present study to examine the powers of the above-mentioned organs in their function of inspection and control. Since any study of the competence of an administrative authority is within the field of general administrative law, the present study has been written from that standpoint.

The present study treats both legal history and legal conceptualization. The research into legal history has been necessary for two reasons. First, it was not possible to understand the topic of the study without investigating the various stages of development of the supervision and control of banking activity. Since a number of the statutory regulations concerning banks have remained almost unchanged, the interpretation of the

regulatory legislation in force has required an understanding of its development. Secondly, the adoption of the perspective of legal history has been necessary in analyzing the economic requisites of banking activity, the founding of banks and the competition among banks, in order to evaluate the influence of these factors on the formation of the whole normative system of legislative regulation.

2. The development of bank-inspection and control

The system of the control and inspection of banks which developed in the beginning of the nineteenth century in Sweden was the first of its kind in the world. Compared with the rest of Europe, the governmental control of commercial banks was embarked upon very early in Sweden, immediately upon the appearance of banks. Control in Finland was organized following the model of Sweden. The system assigned government-representatives to the banks. For every bank there was appointed a representative of the government who controlled the functioning of the bank. There were, however, defects in this government-representative system. It was abandoned in Sweden as early as the 1860s and in its place there was created a more effective system of centralized control. The control of the commercial banks was allocated to a full-time inspector under the State Funds Commission. This inspector was for all the private banks.

Within the Grand Duchy of Finland proposals for a centralized control-system for all banks were rejected three different times, first in the middle of the 1880s, then at the end of the 1890s, and finally in the year 1914. Centralized control specifically of the savings-banks had begun as early as 1896. The rejection of the legislative proposals for the creation of a complete centralized control-system can be best understood in the context of the lines of development in economic legislation in Finland in the second half of the 19th century and at the beginning of the 20th century.

The main line was the dismantling of the mercantilist economic system which had previously prevailed in Finland. The system of freedom of enterprise and freedom of contract had been embarked upon even before its approval by the government in the decade of the 1850s. The liberalizing economic legislation was not possible without the favorable action of the Diet. The striving toward freedom of enterprise and freedom of com-

petition was fostered by the economic legislation of Finland during the whole period from the year 1866 when the first Banking Act was passed until Finland became independent. The centralized governmental control, however, put the recently established small commercial banks into the same competitive position as those banks which had accumulated large share-capital. There was little need felt to tighten the system of control of the commercial banks, and there was opposition to increasing the power of the government-representatives.

The rejection of the bill proposed by Representative Kyösti Kallio in 1914 was largely a consequence of the endeavour to prevent the government as it was constituted at that time from intervening into the activity of the commercial banks. The Senate was generally held to be an oppressive government organ and it was suspected of not having the intention of defending the rights of Finnish citizens and of private businessmen. In fact it was even feared that the government of Russia might be enabled to intervene in the activity of the Finnish commercial banks, taking advantage of the measures of the Senate of the Grand Duchy of Finland, if the new control organs which had been proposed were allocated the task of controlling the banks and were given the powers for carrying out this task. It is indeed quite clear that the prevailing political situation had at least in part the effect of delaying the move to make the control of the commercial banks more effective.

The line of development emphasizing freedom of enterprise and freedom of competition was not the only line of development affecting the economic legislation of Finland at the end of the 19th century and the beginning of the 20th century. In this period there was another line of development affecting the legislation, an opposite and contradictory trend aiming at the restriction of economic enterprise and the freedom of contract. In the recent literature of legal history the legislation crystallizing this trend has been described as incorporating provisions intended to assure the protection of the working-people, social security, and the protection of the weaker parties in the contract situation. This restrictive legislation was passed to correct the abuses of the system of freedom of enterprise and freedom of contract as actually practiced in Finland. Thus this legislation was a consequence of the social abuses brought about by the maximal exploitation of the possibilities of freedom of enterprise and freedom of contract.

The almost complete permission of competition among banks led to

the establishing of commercial banks which were too small to be viable as economic units. Because of the absence of the control of the upholding of the banking legislation and because these small commercial banks were frequently badly managed, considerable financial losses resulted, both for the depositors and the shareholders of these banks. The rejection in 1914 of the proposals for expansion of the supervision of the commercial banks demonstrated the desire to preserve free competition to the greatest possible extent in the field of banking activity, although there was extensive discussion in the press of whether the control of the commercial banks should be developed and made more effective.

After this long period of consistent opposition why was the system of centralized control of the commercial banks finally effectuated in 1922, and indeed in such a way as to constitute a sharp contrast to the previous system of inspection and control? The most important factor was the change in general economic and social conditions. The fulfilling of the general expectations after Finland became independent and the civil war ended implied permitting almost unrestricted competition among the banks. About a dozen independent commercial banking firms were established and, although they were nation-wide in scope, they were comparatively small.

The previous negative experience with the trouble caused by small commercial banks in the functioning of the whole banking system encouraged measures to make the control of the commercial banks more effective. Thus there was a causal connection between the increase of competition among the banks and the developing of bank-control, since permitting the banks to compete freely with each other resulted in a demand for making control more effective and for extending the field of competence of the control organs. When the competition among the banks was limited in the Banking Act of 1933 this signified a decrease in the need for control. At that stage the powers of the control organs were either preserved at their previous level or were even reduced.

The centralized organizing of savings-bank activity at an early phase may have resulted from ways of thinking about the function of the savings bank. They were viewed as benevolent institutions having a social goal: the idea was to make it possible for those who were economically not so well off to save whatever funds remained to them after their expenditures for consumption. The financial competition between the savings banks and the cooperative banks, which as such were not controlled by the go-

vernment at all, produced demands for the changing of the content of savings-banks control. There was a desire to use inspection and control to make economic counseling more effective, and thus the savings banks attained the same competitive position as that of the cooperative banks.

In the Bank Inspection Act of 1969 the control of the private deposit banks was made uniform. The task of the Bank Inspectorate is to control commercial banks, savings banks, and cooperative banks. The direct control of the savings banks and cooperative banks is, to be sure, under control organs appointed by the private central organizations of the banks, the Cooperative Bank Inspection and the Savings Bank Inspection. There is no equivalent control organ appointed by the private central organization of the commercial banks. The commercial banks are controlled only by the Bank Inspectorate under the Ministry of Finance.

3. The objectives of bank-inspection and the legal structure of the control-system

It appears from the history of banking activity that one bank getting into trouble may constitute a threat to the whole financial system of the country. By a bank 'getting into trouble' is meant that a bank, facing insolvency, is unable to meet its obligations, ceases its payments and ends by being put into receivership or into bankruptcy. Keeping banks from getting into trouble is one of the functions of the control-organs, perhaps the most essential one. Preventing individual banks from getting into difficulties is closely linked with preserving confidence in the banks generally.

The confidence enjoyed by the banking system of the country is an aggregate of the trustworthiness of the individual banks. If even one bank loses the confidence of its depositors, this may bring about a weakening of confidence in the whole banking system. The confidence, or the lack of confidence, in just exactly the weakest banks has an effect upon confidence in the whole deposit-bank system. The essential community of interest among the banks has frequently led to a group of deposit banks, or a total bank-group, supporting one bank which has gotten into financial difficulties, so that confidence in the whole bank-system would be preserved.

Public discussion of the activity of the bank, its way of doing business

and its financial position is among the most important factors affecting confidence in a bank. A rumour circulating regarding the weak financial position of a bank can be much more effective than official statements in the formal media of communication. Rumours can be very harmful and difficult to counteract. Because of a rumour, depositors may come to fear that a bank will go into bankruptcy and they will lose the money they have deposited. Frequently a rumour about the weak financial position of a bank has led to a run on the bank — or on all the banks of a country. A run on a bank by a considerable number of its depositors, the mass cancellation of accounts and the withdrawal of deposits can bring about the insolvency of the bank and lead to its going out of business. One bank stopping payments can lead to the shaking of confidence of depositors in other banks — and to runs on those banks.

The insolvency of a bank is the external manifestation of a bank having lost its trustworthiness. The purpose of the regulations regarding the financial stability of a bank is the preservation of the solvency of the bank. Bank legislation endeavors to preserve the solvency of the bank by regulations concerning minimum cash reserve, the financial stability of the bank and the responsibility for funding.

The risks of banking activity are lessened by regulations concerning advances and deposits, in order to assure the profitability of the bank. In order to maintain the financial stability of the bank, the right of the bank to own shares and real property has been restricted. For the same reason the right of the bank to engage in business activity other than banking activity has also been limited.

In general outline, the bank-inspectorate system within the framework of the banking laws, which constitute the guidelines of the system, guides the business activity of a bank, or endeavors to guide it, in such a way that unnecessary risks are avoided. The fundamental idea in the guidelines for banking activity is that a bank, by upholding the norms, can preserve its solvency — (or liquidity), and its financial stability — (or solidity).

4. The competence of the administrative organ

The substantive content of competence is two-fold. First, competence — or field of jurisdiction — means the power of an organ to take a matter

for handling or investigating. Secondly, the competence of an organ refers to the power to issue a decision with a certain content regarding the matter. The legality of the content of the decision implies that the measure belongs to the competence of the organ. The concept of competence in the present study is competence in the latter sense. Competence comprises the possibility to choose only certain legal consequences. Thus competence is seen as a legal possibility of proceeding, which is granted to the organ. It is exactly the choosing of the legal consequences which is the use of the competence.

Problematic situations appear in administration when responsibilities are imposed upon the organ but the competence of the organ is not explicitly stated in the text of the law. From the standpoint of the existence and extent of competence, situations are not problematic when the norm of competence is clearly stated in the law, only when it is not stated. The present study of the competence of an organ focuses primarily on exactly this latter situation.

In analyzing the competence of an organ, it can be assumed that the responsibility of the organ implies the competence to fulfill that responsibility. To be sure, the assumption needs to be verified in each individual case. The confirmation of the assumption implies recognition of the norm of competence.

Almost invariably the legislative provision regarding the competence of the organ has not been written in the form »the organ has the power to do such-and-such», but instead the provision assigns the organ a task or a responsibility. This especially characterizes older legislation. But also in more recent legislation tasks and responsibilities are assigned to organs without mention of whether the organ has competence for carring out that assignment. The determination of the competence of the organ requires clarification in each case of whether some provision of law makes it possible to recognize the norm providing the competence. To the authority receiving the task the norm providing competence frequently appears to be incorporated in the provisions assigning the task. For just this reason the competence of the organ is to be clarified separately in each case.

The existence and extent of the competence of the organ cannot be decided merely on the basis of linguistic interpretation. Provisions written in a form other than »the organ has the power to do such-and-such» make possible the recognition of a norm of competence. The fact remains that the text of the law is based on the mode of legal thought characteristic

of the period of time in which the legislation appeared. Thus the mode of legal thought may well have been able to produce legislation and legislative norms have arisen in a reductionist manner directly from legal concepts. When a norm indicating a compulsory task of an organ is viewed as incorporating the competence for carrying out that task, or for the choice of the legal consequences of the power, this power thus need not necessarily be written separately into the provision.

The mode of interpretation of legal history in the present study takes into account both the mode of legal thinking at the time of the passage of the legislation and its mode of expression in the legislation. This perspective in interpretation is especially justified when the provisions, as regards their substantive content, have been transferred from one law to another, as has been the case in the provisions concerning the competence of the organ of bank inspection.

5. The type of parliamentary procedure required for the passage of provisions concerning control

A central question of the present study is how shall competence be given to the inspection of control organ. The present study takes the position that competence is created by the act of the issuance of a norm. The issuance of a norm of competence can be in the ordinary passage of ordinary legislation. From the standpoint of the exercise of the competence for control, the mere issuing of the norm of competence does not suffice. In addition, there must be issued a norm which requires the appointment of the control-organ. In addition, the exercise of the competence must be assigned as a task of the control-organ. The existence of competence as such does not guarantee that the authorized powers will be employed at all. In order to assure the effectiveness of administration, the exercise of competence must be made a compulsory task of the control-organ. In order to foster the attainment of the objectives of the control-activity, the issuing of the norm of competence must specify with adequate exactitude the situation or situations in which the autohorized powers are to be used.

Competence comes into being for the control-organ only under the condition that the norm providing competence or jurisdiction is itself valid. In order to ascertain whether the norm of competence is itself valid the

analysis must separately in each case determine whether the legislative organ which has issued the norm had the power to issue it. If a legislative organ in issuing a norm of competence for an administrative organ exceeds it own competence then the legal guidelines issued by the administrative organ will lack validity.

The use of the special procedure for passage of constitutional-level legislation is required for the prescribing of control-provisions when it is necessary, for control purposes, to substantially reduce the freedom of contract of a bank, or there is need to intervene in the business activity of a bank for control purposes and this reduction of the freedom of contract or intervention into business activity unreasonably, unfairly, or arbitrarily interferes with the right of the use of property. In assessing whether such measures should be authorized among the items to be placed on the opposite side of the scales can be mentioned the protection of the rights of the depositors in the bank, the stability of the banking system, and the upholding of the provisions of the banking laws.

Taking into account the perspectives presented above, the question of whether the special procedure for passage of constitutional-level legislation should be required or not cannot be answered without analyzing each case separately. The settling of the question as to which legislative procedure should be used, as a question of parliamentary procedure, can be facilitated if the most important legal consequences and legal facts are incorporated in the competence-norms in so detailed a fashion that the question of whether a constitutional-level issue is involved can be answered unambiguously. Ordinarily control norms could presumably be legislated in accordance with ordinary parliamentary procedure, but it is possible that there are control-norms the legislating of which would appear to require the use of the special majorities envisaged for the passage of constitutional-level legislation.

6. The competence of the bank-inspection organs

The Bank Inspectorate does not have a general unlimited power to issue obligatory legal instructions to a bank. This nevertheless does not imply that the control authorities shall never issue legal instructions. On the contrary the Bank Inspectorate has the power to issue to a bank administrative instructions to be followed in book-keeping. These instruc-

tions however can be specified only within the definite limits of the Bookkeeping Act and relate to the obligation of the bank to keep books. The bookkeeping instructions thus cannot be used to change the law.

The control of the granting of credit by a bank presupposes that the bank inspection organs shall obtain information from the bank regarding that granting of credit. The Bank Inspectorate has the power to require that information regarding extensive grants of credit, and regarding the recipient of credit, shall be given to the Bank Inspectorate. To be sure, in the instruction itself there can be demanded from the bank only information required for the function of control. Also the Bank Inspectorate may issue instructions regarding the conditions under which the bank may establish and conduct a fiduciary department.

If the Bank Inspectorate has issued administrative regulations for the giving of which it had no right at all, the regulation — being a nullity — need not be upheld. If the Bank Inspectorate attempts to compel a bank to follow an administrative regulation which has been faultily issued, the bank is entitled to appeal from the coercive decision to the Supreme Administrative Court, which can as a consequence of the appeal quash the decision. If the Bank Inspectorate has issued an administrative regulation within the limits of its competence, such a regulation is to be upheld. In other cases the Bank Inspectorate can, by using legal compelling measures, obligate the bank to uphold administrative regulations which it has issued.

The bank-inspection organs control banks also by issuing to them administrative licenses important for their commercial activity. The issuance (and cancellation) of the license of a bank is within the competence of the Ministry of Finance. The Bank Inspectorate is empowered to issue a license for the establishing of a branch-office of a bank. The license for a branch-office can be canceled only on the same grounds as the license of the main bank. The cancelling of a branch-bank license belongs to the competence of the Ministry of Finance. The license of a bank, or the license of a branch-bank, can be canceled if the bank has substantially violated legal provisions which have been issued, or if its activity is deemed to be seriously harmful to the general interest.

The bank-inspection organs have both the power to obtain information from a bank and the power to examine a bank. If a bank neglects its reponsibility to provide information as required by law, it can be compelled to provide the required information. The inspection of a bank involves

checking whether the information given by the bank has been correct. The inspection of a bank is one of the most important ways of controlling the legality of the activity of a bank. The power of inspection by the Finnish inspection authorities extends only to a bank functioning in Finland. Thus the representative of the Bank Inspectorate does not have the power to inspect a subsidiary bank of a Finnish commercial bank if that subsidiary bank is functioning abroad. Information regarding the functioning of a subsidiary bank abroad can however be demanded from the main bank in Finland.

The Bank Inspectorate has the power to forbid an administrative organ of a bank under its control to put a decision, or any other measure of the administrative organ, into effect, as well as to demand that any such measure, if faulty, shall be rectified. The decision of the Bank Inspectorate in both these situations is subject to appeal. Thus there must be appended to the order of the Bank Inspectorate an instruction as to how appeals from that order can be made.

The Bank Inspectorate has the power to appoint a special representative to supervise a bank. A special inspector may also be appointed, if there appears to have been incompetence, negligence or misconduct in the management of a corporative body under the control of the Bank Inspectorate. There can be no appeal from the decision of the Bank Inspectorate that a special inspector shall be appointed. The special government representative has the right of inspection and the right to be present in the meetings of the administrative organs of the bank. The representative follows the activity of the bank, but he does not have the power to issue legally binding orders concerning the business activity of the bank.

LIITTEET:

1. OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

KHO 1938 II 1981 s. 290
KHO 1939 II 52 s. 290
KHO 1941 II 3 s. 290
KHO 1948 II 583 s. 290
KHO 1957 II 254 s. 290
KHO 1959 II 428 s. 301
KHO 1960 I 2 s. 290
KHO 1960 II 389 s. 302
KHO 1962 II 415 s. 293
KHO 1963 A I 1 s. 298
KHO 1963 A II 83 s. 290
KHO 1963 A 321 s. 298
KHO 3. 7. 1968 taltio 3671 s. 320
KHO 6. 3. 1970 taltiot 1171, 1171 a ja 1171 b s. 320
KHO 10. 6. 1971 taltio 2568 s. 343
KHO 20. 11. 1972 taltio 4489 s. 294
KHO 12. 6. 1973 taltio 2567 s. 270
KHO 12. 6. 1973 taltio 2568 s. 270
KHO 12. 6. 1973 taltio 2569 s. 233, 270
KHO 12. 6. 1973 taltio 2570 s. 270
KHO 1973 II 147 s. 270
KHO 18. 12. 1978 taltiot 5563, 5564, 5565, 5566, 5567 ja 5568 s. 318

2. ASIAHAKEMISTO

Antolainaus 31
Asiamiesjärjestelmä 35, 37, 41, 60—66, 79
Diskonttokomppania 35
Esityksenteko-oikeus 356—360
Hallinnon lainalaisuuden periaate 11, 248—250
Hallintoviranomaisen tietojensaantioikeus 203—205
Historiallis-kongnitiivinen toimivaltateoria 205—207
Keskitetty valvontajärjestelmä 70—75, 81—85
Käsitelainoppi 207
Liberalismi 60
Liikepankki 3, 56—60
Luottotappio 97, 100, 175, 253
Luvan peruuttamisen mahdollistava ehto 298—300
Luvan raukeamisen aiheuttava ehto 300—302
Merkantilismi 17—24
Neuvotteluvelvollisuus 220
Normikompetenssi
— kirjanpito-ohjeet 49, 237—250
— notariaattitoiminnasta määrääminen 261—269
— ohjeiden ja neuvojen sitovuus 269—271
— oikeus antaa ohjeita suurehkoa luottoa nauttivien vastuiden ilmoittamisesta 250—255
— sivutoimipisteissä harjoitettavan pankkitoiminnan alan määräämisestä 255—261
— yleisvaltuus 231—236
Objektiviteettiperiaate 305
Ohjesääntöinen elinkeinotoiminta 13, 158
Oikeusseuraamus 195
Oikeustosiseikka 195
Osakkuuspankki 329—333
Osuuskassa 147—149
Osuuspankki 4—5
Osuuspankkitarkastus 7, 8
Palmstruchin pankki 24—34
Pankin
— ilmoitusvelvollisuus 309—315
— kannattavuus 166
— kansainvälisen luottokelpoisuuden ylläpitäminen 188
— liiketoiminta 3—5, 173—177
— maksuvalmius 164—168
— oikeus harjoittaa asuntosäästötoimintaan liittyvää kiinteistönvälitystä 294—297
— oikeus poiketa konsernia koskevista säännöksistä 297
— rahastoimisvelvollisuus 63, 171—173
— tallettajan edunsuoja 178—180
— toimiluvan myöntäminen 42, 77
— vakavaraisuus 168—170, 174
— voitonjaon rajoittaminen 357—359
Pankkikilpailu 157, 292
Pankkitarkastusvirasto 6, 7
Pankkitilasto 105
Pankkivalvonta
— normivalvonta 7
— rahapoliittinen valvonta 5
— sisäinen valvonta 9
— tarkoituksenmukaisuusvalvonta 12, 14

Poliisin toimivalta 200, 207
Postipankki 2
Privilegiot 23, 39
Rahanvaihto 23
Rahapolitiikka 5
Setelienanto-oikeus 32, 62—64
Suhteellisuusperiaate 305
Suomen Yhdys-Pankki 57—59
Säästöpankki 3
Säästöpankkitarkastus 5—7
Tarkastuskertomus 324—329
Tarkoitussidonnaisuuden periaate 213
Toimivallan ylittäminen 280 ja 281
Toimivalta
— erityisen asiamiehen asettaminen 344—350
— liikepankin tilintarkastajan määräämisestä 354—356
— oikaisuvaatimus 336—344
— oikeus ajaa korvauskannetta 351
— oikeus kieltää kohtuuton ehto 356
— oikeus liittää ehto pankille myönnettävään lupaan 298—302
— pankin sivukonttoriluvan peruuttaminen 307
— pankin toimiluvan peruuttaminen 302—305
— tarkastusoikeus 323—328, 329—335
— tietojensaantioikeus 315—323 ja 329—335
— uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen 319—321
Toimivaltanormi
— pätevyys 214—215
— tunnistaminen 205
Täydellinen pankkitoiminta 3
Tytärpankki 329—333
Vakuus 4
Valitus 271—282
Valtiovarainministeriö 6
Valuuttapolitiikka 6
Valvonta 7, 9, 12, 14, 49
Yksityinen talletuspankki 2, 159