
SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

18/2000

Markku Lounatvuori

Tutkimusosasto
12.12.2000

Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Oikeudellinen selvitys

Suomen Pankki
PL 160, 00101 HELSINKI
☎ (09) 1831

Markku Lounatvuori

Tutkimusosasto
12.12.2000

Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Oikeudellinen selvitys

Tässä keskustelualoitteessa esitetyt näkemykset ovat tekijän eivätkä välttämättä vastaa Suomen Pankin eivätkä Rahoitustarkastuksen kantaa.

Kiitän Rahoitustarkastuksen johtoa saamastani mahdollisuudesta tämän selvityksen laatimiseen. Kiitän myös Suomen Pankin tutkimusosaston virkamiehiä, kutakin erikseen ja kaikkia yhdessä, ketään erityisesti mainitsematta ja yhtäkään unohtamatta selvitystä tehdessäni saamastani välttämättömästä ja riittävästä tuesta. Kommentoijilleni, joista osa muun ohessa toivoi lyhyempää esitystä, jän lyhentämättömään kiitollisuudenvelkaan.

ISBN 951-686-685-9
ISSN 0785-3572
(painettu julkaisu)

ISBN 951-686-686-7
ISSN 1456-6184
(verkkojulkaisu)

Suomen Pankin monistuskeskus
Helsinki 2000

Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Oikeudellinen selvitys

Suomen Pankin keskustelualoitteita 18/2000

Markku Lounatvuori
Tutkimusosasto

Tiivistelmä

Pankkien liiketoiminnan alaa on maassamme perinteisesti rajoitettu. Nyt rajoittaminen kohdistuu pankkien lisäksi myös muihin luottolaitoksiin. Lainsäätäjä ei silti aikoihin ole arvioinut rajoittamistarvetta, eikä siitä muutoinkaan ole meillä julkisuudessa paljoa keskusteltu.

Selvityksessäni pyrin osoittamaan, että toimintaympäristömuutokset, kuten rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen, tietoyhteiskunnan nopea edistyminen ja Euroopan unionin jäsenyys, aiheuttavat tarpeen arvioida, vieläkö entisenlainen rajoittaminen on perusteltua.

Kuvaan säännökset, jotka meillä nykyisin säätävät luottolaitoksen liiketoiminnasta. Tuon esiin näkökohtia, joilla mielestäni on ollut merkitystä rajoituksista aikanaan säädettäessä, ja pyrin arvioimaan, vieläkö niillä on sama merkitys kuin rajoitusten säätämisaikaan. Lisäksi esitän perusteita, joita toimintaympäristön muutos mielestäni on nostanut esiin ja joilla voisi olla merkitystä perusteltaessa rajoituksista luopumista. Säännöskuvauksen yhteydessä on myös lyhyt kuvaus siitä, mitä asiasta nykyisin säädetään EU:ssa ja USA:ssa. Uudelleenarviointiperusteita esittäessäni tukeudun myös USA:ssa esitettyihin näkemyksiin pankkitoiminnan ja kaupan erottamisen tarpeellisuudesta.

Päädyn peräänkuuluttamaan avointa julkista keskustelua sen selvittämiseksi, kuinka saavuttaa sopusointu säätelyn ja liiketoiminnan uusien trendien välille. Nykyinen tilanne on luottolaitosten valvonnan näkökulmasta kestävätkin. Rahoitustarkastus, joka rahoitusmarkkinoiden vakautta edistääkseen valvoo markkinoita ja niillä toimivia, törmää toistuvasti tilanteisiin, joissa se on kahden vaiheilla: mikä on – tuomarin ohjeen sanontoja lainatakseni – ”yhteisen kansan hyöty” suhteessa siihen, mitä ”säädetyn lain sanat näyttäisivät käskevän”?

Asiasanat: luottolaitos, luottolaitostoiminta, pankki, pankkitoiminta

Business Activities Open to Credit Institutions: A Legal Perspective

Bank of Finland Discussion Papers 18/2000

Markku Lounatvuori
Research Department

Abstract

In Finland the business activities of banks have traditionally been restricted, and this is still the case. Today, the restrictions apply also to other credit institutions. Lawmakers have not lately undertaken a comprehensive analysis of the rationale for such restrictions, nor has there been a great deal of public discussion of the issue in Finland.

In this paper I attempt to show that numerous changes in the operating environment – viz deregulation of financial markets, rapid development of the information society, and EU membership – argue for the need to re-evaluate whether it is still necessary to restrict these activities in the same way as before.

I cite regulations that currently restrict credit institutions' business activities and present viewpoints that I feel have underpinned the drafting of those regulations. I also attempt to evaluate whether these viewpoints should now be given the same weight as was given at the time the regulations were drawn up. I also point out certain factors that, in my view, have come to light as changes have occurred in the operating environment and that may provide a strong rationale for rescinding these restrictions. In this same context, some comments are also made on related regulation in the EU and United States. My rationale for a re-evaluation also relies on the view expressed in the United States that banking and commercial activities should be kept separate.

I end the paper with a call for public discussion on how regulation and recent business trends can be harmonized. The present situation regarding supervision and regulation of credit institutions is not sustainable. The Financial Supervision Authority – the body charged with supervising financial markets and participants in Finland – repeatedly encounters situations in which it is torn between two demands: the good of society vs the letter of the law.

Key words: credit institutions, activities of credit institutions, banks, banking

Sisällys

Tiivistelmä.....	3
Abstract.....	4
1 Johdanto.....	7
2 Luottolaitos selvityksessäni ja lähihistoriassa	9
2.1 Luottolaitos tässä selvityksessä.....	9
2.2 Käsitteistön kehityksestä	13
3 Säännökset tänään.....	16
3.1 Suomessa.....	16
3.1.1 Toimialarajoitukset	16
3.1.2 Toimialarajoitusten avoimuudesta	19
3.1.3 Muut kuin toimialarajoitukset.....	20
3.2 Euroopan Unionissa.....	23
3.3 Yhdysvalloissa.....	26
4 Rajoitettu vs. rajoittamaton toiminta.....	30
4.1 Toiminnan sääntelyn tarpeesta yleensä	30
4.2 Rajoittamista puoltavia arviointiperusteita.....	32
4.2.1 Tallettajan aseman turvaaminen.....	32
4.2.2 Riskien hallittavuus.....	35
4.2.3 Eturistiriidat	37
4.2.4 Terveen kilpailun turvaaminen	39
4.2.5 Vallan keskittymisen estäminen.....	40
4.3 Rajoittamattomuutta puoltavia arviointiperusteita	42
4.3.1 Konglomeraattikehitys	42
4.3.2 Kustannustehokkuus	44
4.3.3 Kannattavuus.....	45
4.3.4 Kansainvälistyminen	46
4.3.5 Teknologian kehitys	47
4.4 Arviointiperusteiden yhteenveto	48
5 Suomalaisen luottolaitosten eräistä toimintatavoista ja toiminnoista.....	51
5.1 Luottolaitos verkossa.....	51
5.1.1 Yleistä	51
5.1.2 Portaalit	53
5.1.3 Verkkopankki.....	58
5.1.4 Johtopäätös.....	59
5.2 Luottolaitos ja vakuutustoiminta	60
5.2.1 Sallittavuuden arviointia	60
5.2.2 Johtopäätös.....	66
5.2.3 Konkreettinen tapaus.....	67
5.3 Kanta-asiakkuus	69
5.4 Muita toimintoja, joissa esiintyy samoja kysymyksiä.....	73
5.4.1 Yleistä	73
5.4.2 Luottolaitos ja leasingtoiminta.....	74

5.4.3	Luottolaitos ja asunnonvälitys.....	77
5.4.4	Luottolaitos ja arvopaperitoiminta	78
5.4.5	Luottolaitos ja sähköinen raha	80
6	Yhteenveto	84
	Lähdeluettelo	90

1 Johdanto

Luottolaitos on maassamme nykyisin yläkäsite yhteisöille, jotka meillä harjoittavat liiketoimintaa, jota jo vanhastaan ovat harjoittaneet meillä tämän käsitteen piiriin alaryhmänä kuuluvat talletuspankit. Palaan terminologisiin kysymyksiin tuonempana selvityksessäni, mutta jo tässä on tarpeen sanoa tämän verran siksi, että luottolaitostoiminnan historiasta puhuttaessa joutuu välttämättä puhumaankin pankkitoiminnan historiasta, koska tällaiseen toimintaan liittyvänä nimenä luottolaitos on vielä kovin nuori.

Perinteisesti on katsottu, että pankeilla ei ole ollut (eikä luottolaitoksilla siis ole) oikeutta harjoittaa mitä liiketoimintaa hyvänsä, vapaasti valintansa mukaan. Eri maissa ja eri aikoina on esitetty hieman toisistaan poikkeavia perusteita sen osoittamiseksi, että tällaiseen toimintaan liittyy erityispiirteitä, joiden vuoksi sitä harjoittavien yhteisöjen sallitun liiketoiminnan alaa on katsottu aiheelliseksi rajoittaa. Suomessa tämä pankkien toimialan rajoittamisena alkanut sääntely on ulotettu yleisesti luottolaitoksiin 1990-luvun lainsäädäntökehityksen myötä, kehityksen joka ehkä enemmän kuin mistään ajattelutavan muutoksesta sinänsä, ammentaa tarpeensa kansainvälistymisestäämme yleensä ja EU:hun liittymisestäämme erityisesti.

Oman asemointivaikeutensa selvitykseeni on tuonut se, että koko sen ajan, jota olen selvitystäni tehnyt, luottolaitoksen toiminta on ollut melkoisessa liikkeessä. Heti marraskuun 1999 alussa, jolloin aloitin, olivat puheet kannattamattomista asiakkaista. Sitä seurasi ilmoitus pohjoismaisen pankkiyhteistyön laajenemisesta suomalais-ruotsalaisen ryhmän saadessa uuden tanskalaisen jäsenen. Ja kaiken aikaa on sähköinen kaupankäynti ja muu tämän puolen kehitys puhuttanut pankkeja ja yllyttänyt niitä yhä uusiin aluevaltauksiin.

Tässä selvityksessäni kuvaan säännöksiä, jotka Suomessa nykyisin rajoittavat luottolaitoksen liiketoimintaa. Säännökset, jotka nyt siis meillä koskevat kaikkia luottolaitoksia, ovat lain tasolla sisällöltään edelleen lähes samat kuin ne ovat olleet alkuunsa pankkitoimintaa koskevana jo pitkälti toista sataa vuotta. Suomen säännösten yhteydessä on myös lyhyt esitys EY-oikeuden ja USA:n esillä olevaa aihetta koskevista säännöksistä.

Selvitys jatkuu niin, että seuraavaksi otan esille seikkoja, joilla on mielestäni merkitystä arvioitaessa, miksi tällainen rajoittaminen on nähty aiheelliseksi ja onko rajoittamiseen edelleen syytä. Sen jälkeen esittelen esimerkinomaisesti muutamia nykyisiä toimintatapoja ja toimintoja. Olen pyrkinyt valitsemaan esimerkit niin, että niiden käsittelyssä esille tulevilla seikoilla olisi yleistäkin merkitystä luottolaitokselle sallitun toiminnan näkökulmasta.

Lopuksi kokoa selvitykseni yhteen määrittelemällä ne kohdat, joissa näen ristiriitaa lain salliman ja jonkin tosiasiallisesti harjoitettavan liiketoiminnan välillä. Tässä yhteydessä koetan esittämiäni seikkoja punniten arvioida, onko muutettava toimintaa vai lakia. Toisin sanoen koetan arvioida, onko luottolaitosten toimintaympäristö muuttunut tavalla, joka edellyttää uudenlaista suhtautumista ennestään kiellettyyn, tai mahdollisesti jopa ennen kokonaan tuntemattomaan liiketoimintaan, jota luottolaitos tänä päivänä harjoittaa. Tässä arvioinnissa käytän apunani selvityksessäni kuvattuja näkemyksiä rajoittamisen puolesta ja sitä vastaan.

Vaikka mieluummin kuin tutkimuksesta puhunkin työni yhteydessä selvityksestä, rohkenen silti kuvata tässä alkavaa esitystä Aarniolta lainatuin oikeustutki-

muksen nimikkein väittämällä, että jatkossa esitykseni sisältää niin lainopin alaan kuuluvaa pohdiskelua kuin muunkin oikeustutkimuksen alueelle sijoittuvaa arviointia. Eli sen ohessa, että (i) konstruoin oikeudellisia käsitteitä ja systematisoin niiden avulla oikeussäännöksiä sekä (ii) selvitän oikeussäännösten sisältöä (tulkitseen säännöksiä) ja esitän soveltamissuosituksia, koetan myös (iii) tarkastella säännöksiä niiden ja niiden adressaattien yhteiskunnallisen roolin selvittämiseksi sekä (iv) miettiä, ovatko jotkin esille ottamani seikat sellaisenaan tai sopivasti muunneltuina kelvollisia lainsäädännön tavoitteiksi jatkossa ja millaisin keinoin tällaisiin tavoitteisiin voitaisiin päästä (de lege ferenda -aspekti).¹ Sen mukaan, mitä Makkonen lainopista ja sen tehtävästä kirjoittaa, pidän kuitenkin selviönä, että selvitykseni pääpaino on lainopissa eli positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa² ja toivon, että selvitykseni tulokset tukisivat rahoitusmarkkinoita valvovia virkamiehiä ja rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten johtohenkilöitä heidän uskomani mukaan vilpittömässä pyrkimyksessään löytää muutoksien pyörteinä kohisevassa liiketoimintojen virrassa kurssi, joka, paitsi että auttaa kunkin purjehtijan taloudellisesti tuottoisaan satamaan, myös pitäisi huolen siitä, että jokainen pääsee tällaiseen satamaan pitkin laillisuuden reimareilla merkittyä väylää.

Keskityn selvittämään, mitä tai millaisia liiketoimintoja voidaan todeta tai olettaa lainsäätäjän tarkoittaneen selvityksen kohteena olevan liiketoiminnan alasta säätäessään. Tärkeää on myös mahdollisuuksien mukaan selvittää, miksi lainsäätäjä on päätenyt lakina ilmenevään formulaansa. Miten säännöksiä on alunperin tulkittu ja voidaanko niitä nyt tulkita toisin lähtien siitä, että muuttuneessa ympäristössä alkuperäinen tarkoitus toteutuu uudella tulkinnalla entistä paremmin? Tai että uusi tulkinta sinänsä mitään muuttamatta vain ottaa muuttuneen ympäristön huomioon? Miten soveltaa säännöksiä liiketoimintoihin, joita ei vielä tunnettu säännöksiä annettaessa? Entäpä jos säännös näyttäisi estävän jonkin nykyisin harjoitettavan liiketoiminnan? Onko kyse siitä, että säännös on aikansa elänyt vai siitä, että luottolaitoksen on luovuttava tällaisesta toiminnasta?

Tarkastelen jonkin verran myös kysymystä, miten luottolaitoksen on harjoitettava sille sallittua liiketoimintaa enkä katso olevan mahdollista jättää pois myöskään eräiden prosenttirajojen merkitystä sallitun toiminnan ohjautumiselle. Tällaiset rajoitukset liittyvät kysymyksiin siitä, minkä verran luottolaitos saa sijoittaa tiettyyn omaisuuteen ja kuinka paljon se tiettyä lajia olevaa omaisuutta saa omistaa. Näillä kysymyksillä on suora yhteys sen kanssa, voiko luottolaitos harjoittaa joitain toimintoja jonkin muun yhteisön välityksellä. Ja lopulta en voine myöskään välttää kysymystä siitä, mitä merkitystä on sillä, että luottolaitos kuuluu johonkin yritysryhmään, konserniin, konglomeraattiin, konsolidointiryhmään. Vaikuttaako ryhmään kuuluminen jotenkin itse luottolaitoksen toimintaan vai ryhmänsä toiminnassa on otettava huomioon se, että yksi siihen kuuluvista yhteisöistä on luottolaitos?

¹ Aarnio, s. 52–55. Edellä kohdat (i) ja (ii) kuuluvat lainopin alueelle ja muut muuhun oikeustutkimukseen sen mukaan, mitä Aarnio asiasta esittää.

² Makkonen, s. 2: ”Lainoppi on tietyssä yhteisössä määrättyä ajankohtana voimassa olevan oikeuden systemaattista tutkimista ja esittämistä. Lainopillisen tutkimuksen tehtävä on viime kädessä käytännön tarpeiden tyydyttäminen, esimerkiksi oikeuselämässä toimivien lakimiesten, kuten tuomioistuinten jäsenten, hallintovirkamiesten, asianajajien ym. työn tukeminen.”

Selvitykseni sivuaa Pankkipalvelutyöryhmän nimellä työskentelevän työryhmän vireillä olevaa työtä.³ Näitä kahta työtä yhdistää se, että molemmissa käsitellään luottolaitos-nimiselle instituutiolle merkittäviä rajoituksia tavoitteena selvittää, olisiko aihetta arvioida niitä uudelleen. Tämä yhteys on seurausta siitä, että luottolaitos on meillä määritelmän, johon palaan tarkemmin heti selvitykseni seuraavassa luvussa, mukaan instituutio, johon liittyy kahdenlaista rajoittamista. Ensinnäkin meillä perinteisesti nähdään, että vain luottolaitos saa vastaanottaa yleisöltä talletuksia ja muita takaisinmaksettavia varoja. Rajoitetaan siis muiden yritysten kuin luottolaitosten oikeutta. Toiseksi säädetään liiketoiminnasta, jota luottolaitos vain saa harjoittaa. Rajoitetaan siis luottolaitoksen oikeutta. Selvitykseni ja Pankkipalvelutyöryhmän työn väliseksi eroksi muodostuukin se, että näiden kahden työn kohteena on eri rajoitus. Pankkipalvelutyöryhmä selvittää muiden yritysten kuin luottolaitosten toiminnan rajoittamista suhteessa toiseen luottolaitostoiminnan ydintoiminnoista,⁴ ja käsillä oleva selvitykseni taas kohdistuu kysymykseen luottolaitoksen liiketoiminnan alan rajoittamisesta suhteessa muiden yritysten kuin luottolaitosten harjoittamaan toimintaan.

Aloitan kuitenkin eräiden, aikojen kuluessa toistensa asemesta tai toisiaan korvaamaan käytettyjen termien selvittelyllä. Ei nimittäin liene liioiteltua ennen luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan alaan syventymistä varmistaa, että lukijallani on käsitys siitä, mitä jatkossa tarkoitan luottolaitoksella, jonka liiketoiminnan rajoituksiin ja rajoittamisen tarpeellisuuden arviointiin olen keskittymässä.

2 Luottolaitos selvityksessäni ja lähihistoriassa

2.1 Luottolaitos tässä selvityksessä

Tässä selvityksessä lukija törmää toistuvasti siihen, että termejä 'pankki' ja 'luottolaitos' toisaalta sekä 'pankkitoiminta' ja 'luottolaitostoiminta' toisaalta käytetään kovin vapaasti toistensa sijasta, kuin synonyymeina. Syy on pelkästään käytännöllinen. Luottolaitostoimintalaki korvasi vuoden 1994 alusta muun muassa talletuspankkilain. Monet korvaavan lain säännökset perustuvat kuitenkin korvattun lain vastaaviin. Niinpä ensiksi mainittuja perusteltaessa on usein tyydytty vain viittaamaan aiemman lainsäädännön perusteluihin. Näin esimerkiksi luottolaitoksen toimialarajoituksille perusteluja haettaessa joudutaan palaamaan talletuspan-

³ Pankkipalvelutyöryhmä on valtiovarainministeriön 9.9.1999 asettama työryhmä, jonka tehtävänä on arvioida talletusten ja niihin rinnastettavien takaisinmaksettavien varojen vastaanottamista yleisöltä sekä maksujenvälitystä koskevan lainsäädännön tarkistamistarvetta. Työryhmän määräaika päättyy 31.12.2000. Työryhmä on jättänyt valtiovarainministeriölle 13.4.2000 päivätyn väliraporttinsa, jossa esitetään alustavat linjaukset ehdotuksista, jotka koskevat talletuspankkien ja muiden yritysten oikeutta omissa nimissään ottaa vastaan yleisöltä takaisinmaksettavia varoja ja tarjota vähittäismaksupalveluja.

⁴ Pankkipalvelutyöryhmä selvittää toimeksiantonsa mukaisesti muun muassa kysymystä siitä, vieläkö nykyisinkin on syytä pitää takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen yleisöltä luottolaitosten yksinoikeutena vai pitäisikö muillekin yrityksille tietyin, laissa mahdollisesti säädettävien edellytyksin antaa vastaava oikeus. Se arvioi myös, mitä kysymykseen vastaamiseen vaikuttaa, että erilaiset maksu-, säästö- ja sijoitusinstrumentit ovat monipuolistuneet ja maksujenvälitystekniikka on kehittynyt? Voitaneenkin sanoa työryhmän työn pääpainon olevan sen selvittämisessä, kuka saa velkaantua yleisölle, mihin määrään ja millaisin edellytyksin. Edelleenkö vain pankit ja muut luottolaitokset vai joko muutkin yritykset?

kin toimialasäännöksiin, joita luonnollisesti perustellaan puhumalla pankkitoiminnasta. Esitykseni luottavuuden kannalta olisi kovin raskasta kerta kerralta kerrata tarkennuksia, jotka samankaltaisuudessaan olisivat puuduttavia ja ymmärtävälle lukijalle viimeistäänkin kolmannen kerran toistuessaan myös turhauttavia. Uskonkin, että mainittujen termien käyttö niin, että 'luottolaitoksen' asemesta saatetaan käyttää 'pankkia' ja 'luottolaitostoiminnan' asemesta 'pankkitoimintaa', ei estä lukijaa muistamasta, että koko ajan on kyse luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa koskevasta selvityksestä.

Mutta mikä sitten on luottolaitos tämän päivän Suomessa? Mitä edellytetään yhteisöltä ja mitä sen toiminnalta, jotta oikeudellisesti puhumme luottolaitoksesta ja luottolaitostoiminnasta?

Vastaus on nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan melko selvä. Luottolaitostoimintalaki (1607/1993) määrittelee heti 1 §:ssä liiketoiminnan, jota laki koskee. Seuraavassa pykälässään se säättää, minkä nimiset yhteisöt tätä toimintaa voivat harjoittaa. Säännökset kuuluvat selvitykseni kannalta tarpeellisilta osiltaan seuraavasti:

LLL 1 §. Soveltamisala:

Tämä laki koskee liiketoimintaa, jossa ammattimaisesti hankitaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja yleisöltä ja jossa näillä varoilla tarjotaan omaan lukuun luottoja ja muuta niihin verrattavaa rahoitusta joko suoraan tai samaan konserniin tai konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen välityksellä. (Edellä on vain 1 momentti, 2 momentin poikkeuksella ei ole tässä merkitystä.)

LLL 2 §. Luottolaitos

Luottolaitoksella tarkoitetaan tässä laissa talletuspankkia ja muuta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimintaa harjoittavaa osakeyhtiötä, osuuskuntaa tai hypoteekkiyhdistystä.

Talletuspankkeja ovat liikepankit, säästöpankit, säästöpankkiosakeyhtiöt, osuuspankit, osuustoiminnalliset osakeyhtiömuotoiset pankit ja osuuspankkilain (1271/1990) 41 b §:ssä tarkoitettut osakeyhtiömuotoiset pankit.

Tässä selvityksessäni puhun siis siteeraamieni lainkohtien määrittelemästä yhteisöstä, kun puhun yhteisöstä, jonka liiketoiminnan rajoittamisen tarpeellisuutta selvitan. Tämän yhteisön nimenä minulla on edellä mainitusta käytännöllisestä syystä vaihtoehtoisesti käytössä nimet 'luottolaitos' ja 'pankki'.

On kuitenkin aiheellista korostaa, että se, mitä tarkoitetaan luottolaitoksen liiketoiminnalla, ei tyhjene edellä määritellyyn toimintaan. Se on vain osa siitä, se osa, jota yhteisön on harjoitettava, jotta se olisi luottolaitos. Ja vain silloin, jos se harjoittaa tätä osaa, sen toimintaa rajoitetaan niin kuin tässä selvityksessä jäljempänä kerron. Samoin vain silloin se tarvitsee toimintansa harjoittamiseen toimiluvan ja vain silloin sen toimintaa valvotaan. Käsillä olevan selvityksen kannalta on tärkeää panna merkille, että kun jatkossa selvitetään luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa, niin kyse on valtaosaltaan liiketoiminnoista, joita kuka tahansa saa vapaasti harjoittaa luottolaitoksen rinnalla ilman luottolaitostoimilupaa. Toimilupaa vaatii vain ammattimainen velkaantuminen yleisölle ja sekin vain silloin, kun osalle yleisöstä näin velkaantunut yritys ohjaa hankkimansa varat takaisin osalle yleisöstä tälle osalle rahoitusta järjestääkseen. Osaa luottolaitoksista kutsu-

taan talletuspankiksi.⁵ Vain talletuspankilla on oikeus kutsua tiettyä osaa yleisövelastaan talletuksiksi⁶ ja käyttää tätä nimitystä markkinoinnissaan.⁷

Luottolaitoksesta ja talletuspankista on erotettava rahoituslaitos. Sekin määritellään luottolaitostoimintalaissa, pykälässä 3, heti luottolaitoksen määrittelemisen jälkeen:

LLL 3 §. Rahoituslaitos.

Rahoituslaitoksella tarkoitetaan tässä laissa luottolaitosta lukuun ottamatta sellaista yhteisöä, joka pääasiallisena liiketoimintanaan tarjoaa 20 §:n 2–10 kohdassa tarkoitettuja palveluja tai hankkii omistussuosuuksia.

Suomessa termien 'pankki', 'luottolaitos' ja 'rahoituslaitos' merkitysalat (ekstensiot) eroavat toisistaan niin, että laaja-alaisimmasta suppeimpaan termit voidaan luetella järjestyksessä 'rahoituslaitos', 'luottolaitos' ja 'talletuspankki'. Ero johtuu siitä, että sen mukaan, miten termit laissamme nyt määritellään,⁸ kaikkien termien merkityssisällöt (intensiot) ovat yhteneväiset tiettyyn rajaan saakka.⁹ Ensimmäiseksi rajoittuu pois rahoituslaitos ja viimeksi talletuspankki. Voidaan sanoa, että jokainen talletuspankki on määritelmän mukaisilta ominaisuuksiltaan myös luottolaitos ja rahoituslaitos ja että jokainen luottolaitos täyttää myös rahoituslaitoksen ominaisuudet, mutta rahoituslaitoksen ominaisuudet eivät riitä sen enempää luottolaitokseksi kuin talletuspankiksikaan. Käsitteissä määrittävien ominaisuuksien täydellinen yhteneväisyys alkaa vasta LLL 20.2 §:n kohdasta 2 ja päättyy jo sen kohtaan 10, minkä jälkeen talletuspankki erottuu terminä luottolaitoksesta siinä, että sillä on oikeus kutsua tietyt edellytykset täyttävää osaa takaisinmaksuehdoin vastaanottamastaan velasta talletukseksi.

Lainsäädännössämme jo siihen, että yritys vastaanottaa yleisöltä talletuksia, liittyy rajoitus. Tämä rajoitus on siis täysin riippumaton siitä, järjestääkö yritys talletuksilla rahoitusta yhtään kenellekään. Vain talletuspankilla on oikeus vastaanottaa talletuksia ja markkinoinnissaan kutsua tiettyä osaa yleisövelastaan talletukseksi. EU:n tasolla on menty jopa niin pitkälle, että liiketoimintana harjoitettava velkaantuminen yleisölle on yleisesti ottaen katsottu kiellettäväksi, jollei yleisövelkojan suojaa ole riittävästi järjestetty. EY-oikeus ei siis erota talletusta muusta yleisölle velkaantumisesta tässä mielessä.¹⁰

Talletus on osoittautunut hankalasti määriteltäväksi käsitteeksi niin Suomessa kuin muuallakin. Pankkipalvelutyöryhmä koettaa nyt löytää tälle käsitteelle objektiiviset tuntomerkit. Aiemmin käsitettä ei ole saatu yleisesti määritellyksi, vaikka yrityksiä onkin eri lainvalmistelujen yhteydessä tehty. Myöskään talletuksen muusta yleisövelkaantumisesta erottamaton EY-oikeus ei auta käsitteen mää-

⁵ Ks. edellä LLL 2.2 §.

⁶ LLL 50.1 §: Talletuksella tarkoitetaan tässä laissa yleisöltä vastaanotettuja takaisinmaksettavia varoja, jotka on vastaanotettu rahoitustarkastuksen hyväksymät yleiset ehdot täyttävälle tilille.

⁷ LLL 82.4 §: Vain talletuspankilla on oikeus markkinoinnissa käyttää yleisöltä vastaanotettavista takaisinmaksettavista varoista sanaa talletus sellaisenaan tai yhdysosana.

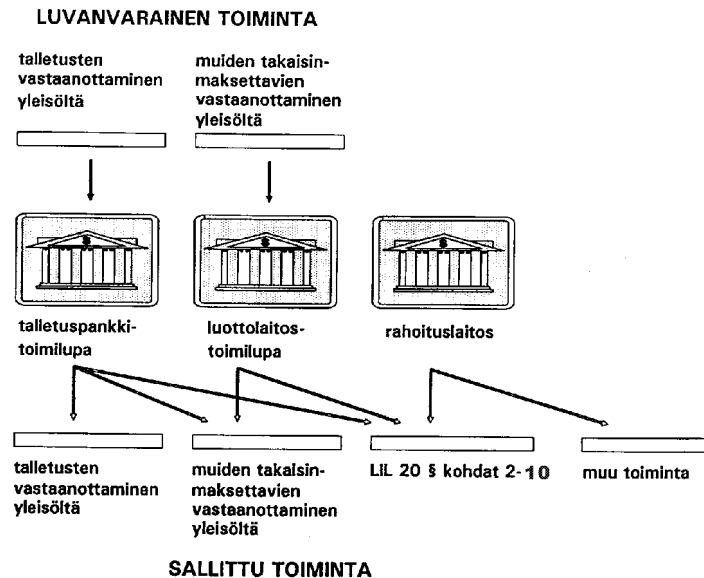
⁸ LLL 1 ja 3 § luettuna yhdessä 20.2 §:n kanssa ja ymmärtäen 20.2 §:n nimenomaan sisällöllisiä ominaisuuksia luettelevaksi.

⁹ Ks. käsitteen alasta (ekstensio) ja sisällöstä (intensio) esim. Makkonen, s. 106.

¹⁰ Pankkipalvelutyöryhmä selvittää nimenomaan sitä, millä edellytyksillä myös muut yritykset kuin luottolaitokset voisivat vastaanottaa takaisinmaksettavia yleisövaroja. Työryhmän painotuksessa ei siis ole ensiarvoisen tärkeää, mihin yleisöltä varat vastaanottanut yritys näin saamansa velkavarat käyttää. Tärkeää on se, että lainsäädäntöön sisältyy riittävä velkojan suoja joko erityissäännöksin tai yleisen sijoittajansuojasääntelyn kautta.

rittelyssä. Talletussuojadirektiivikään¹¹ ei anna johtoa talletuksen yleiseen määrittelyyn. Tämä johtuu siitä, että siinä ei määritellä sen tulkinnan kannalta keskeisiä käsitteitä kuten 'tilille jätetyt varat' tai 'tavanomaisessa pankkitoiminnassa syntyvät väliaikaiset maksujen siirrot'. Lisäksi direktiivi sisältää mahdollisuuksia kansallisiin poikkeamisiin. Lähtökohtaisesti direktiivissä tarkoitetaan talletuksella joukkovelkakirjalainoja lukuunottamatta kaikkia luottolaitoksen velkoja muulle kuin toiselle luottolaitokselle.

Tapio Anttilan vuonna 1996 painetusta väitöskirjasta lainatulla kuvalla voidaan talletuspankin, luottolaitoksen ja rahoituslaitoksen ero kokoavasti esittää näin:¹²



Täsmennyksenä kuvaan on todettava, että siitä puuttuu talletuspankki- ja luottolaitostoimiluvan tarpeen edellytyksistä maininta, että toimilupaa edellytetään vasta, kun hankituilla varoilla tarjotaan omaan lukuun luottoja tai niihin verrattavaa rahoitusta. Lainsäädäntömme rakentuu siis institutionaalisesti. Se määrittää tietyn toiminnan harjoittamisen sallituksi vain tietylle instituutiolle, jonka muuta toimintaa se sitten tämän yksinoikeuden vastapainona eri perusteiden rajoittaa. Toinen sääntely vaihtoehto olisi funktionaalinen. Säänneltäisiin vain tiettyä toimintaa, joka sellaisenaan olisi kaikkien harjoitettavissa ilman, että sen harjoittaminen samalla rajoittaisi harjoittajansa oikeutta muihin toimintoihin.¹³

¹¹ 94/19/EY

¹² Anttila, s. 191.

¹³ Ruotsin Pankkilakikomitean osamietintö (SOU 1998:160), jonka pohjalta ei vielä ole lakiesityksiä annettu, on asian nimenomaisesti mainiten ottanut kaavailemansa lainsäädäntöuudistuksen lähtökohdaksi funktionaalisuuden institutionaalisuuden asemesta. Esimerkiksi sivulle 15 tämä on kirjattu seuraavasti: "Kommitténs angreppssätt kan därigenom kallas funktionellt till skillnad från ett angreppssätt som är institutionellt, dvs. utgår från befintliga institutioner."

Meillä Pankkipalvelutyöryhmän väliraportissa 13.4.2000 on piirteitä, jotka edelleen sisältävät suuntausta institutionaaliseen sääntelyyn. Esimerkiksi sivulla 5 todetaan seuraavasti: "Varojen vastaanottaminen yleisöltä ja luotonantoon yleisölle perustuva rahoituksenvälitys on kansantalouden kannalta keskeinen toiminto." Siteeratusta lauseesta ei vielä nimetä mitään instituutiota tuon keskeisen toiminnon hoitajaksi. Mutta sitä seuraavassa virkkeessä jo astutaan takaisin institutionaalista sääntelyä kohden: "Sen luotettavuus ja turvallisuus on sen vuoksi tarpeen varmistaa säi-

2.2 Käsitteistön kehityksestä

Rahoitusmarkkinoidemme lähihistoriassa on varhemmin aikalailla määrittelemättömästi käytetty asiallisesti ottaen toistensa synonyymeina termejä *pankki*, *talletuspankki*, *luottolaitos*, *rahoituslaitos* ja *rahalaitos*. Esitykseni kannalta on välttämätöntä luoda vilkaisu noiden termien käyttämiseen luottolaitostoimintalajia edeltäneen ajan lainsäädännössä. Toisaalta vilkaisu on riittävä edellytys esitykselleni, historiaan ei ole syytä jäädä liiaksi kiinni.

Aloitan 1930-luvun alun säännöksistä, joista poimin esiin seuraavan. Säästöpankkilain (235/1931) 1 §:n mukaan säästöpankki on yleinen ja yleishyödyllinen *rahalaitos*, jonka tarkoituksena on, perustajain tai muiden saamatta osuutta laitoksen tuottamasta voitosta, edistää säästäväisyyttä vastaanottamalla rahoja korkoa kasvamaan ja sijoittamalla ne varmalla tavalla. Pankkilaki (87/1933) taas säätää 1 §:ssään, että pankki on kyseisen lain mukainen *luottolaitos*, joka harjoittaa ottolainausta yleisöltä pankkiliikkeessä yleisesti käytetyille tileille. Vuoden 1932 shekkilain (244/1932)¹⁴ antamisen yhteydessä annettiin myös asetus eräiden *rahalaitosten* oikeudesta pitää shekkitiliä.¹⁵ Asetuksen antamiseen valtuutti shekkilain 54 §, joka säätöi että eräitä muitakin kuin pankkiliikettä harjoittavia yhtiöitä ja laitoksia oli pidettävä shekkilain mukaan *pankkeina*, kun niille asetuksella säädettiin oikeus pitää shekkitiliä. Shekkitilin pito-oikeus annettiin samana päivänä eri asetuksella myös osuuskassoille, mistä voi päätellä, että näitä ei pidetty *rahalaitoksina*.¹⁶

Seuraavalla vuosikymmenellä postisäästöpankista annettujen säännösten mukaan Postisäästöpankki oli valtion vastuulla toimiva *rahalaitos*.¹⁷

1960-luvun lopulla annetulla pankkilainsäädännöllä osuuskassoista tuli osuuspankkeja ja Postisäästöpankista Postipankki. Postipankki oli edeltäjänsä tavoin edelleen valtion vastuulla toimiva (nyt ei enää 'yleishyödyllinen') *rahalaitos*. Myös säästöpankki oli yhä *rahalaitos*. Liikepankeista sen enempää kuin osuuspankeistakaan ei enää käytetty tämän kaltaista nimitystä vaan todettiin vain, että liikepankki on osakeyhtiö ja osuuspankki on osuuskunta, joka harjoittaa pankkitoimintaa. Liike-, säästö- ja osuuspankkilakiin sisältyi kuhunkin samansisältöinen säännös, joka määräsi pankin oikeudesta sijoittaa varojaan muiden, yksinomaan pankkitoimintaan yleisesti kuuluvaa liiketoimintaa harjoittavien *luottolaitosten* osakkeisiin ja osuuksiin.¹⁸

Kun pankkitoiminta ensimmäisen kerran määriteltiin lainsäädännössämme positiivisesti vuonna 1978,¹⁹ muutettiin myös säännöksiä, jotka määräisivät oikeudesta sijoittaa pankille sallittua toimintaa harjoittavien yritysten osakkeisiin,

lyttämällä nykyinen EU:n luottolaitosdirektiiveihin perustuva luottolaitoslainsäädäntö olennaisilta osilta ennallaan" (alleviivaukset tässä).

¹⁴ Kyseinen laki on edelleen voimassa.

¹⁵ Asetus 246/1932.

¹⁶ Osuuskassalla tarkoitettiin tuolloin erillisen lain (164/1920) mukaisesti osuuskuntaa, jonka tarkoituksena oli lainausliikkeen harjoittaminen ja jolla oli valtioneuvoston luvan siihen saatuaan oikeus ottaa vastaan talletuksia muiltakin kuin jäseniltään.

¹⁷ Asetus postisäästöpankin tehtävistä ja hoidosta (743/1942) ja postisäästöpankkilaki (269/1948), joka vielä lisäsi sanan 'yleishyödyllinen' sanan 'rahalaitos' eteen.

¹⁸ LPL (540/1969) 23 §, SPL (541/1969) 29 § ja OPL (542/1969) 20 §.

¹⁹ HE 32/1978.

osuuksiin ja muihin osakkuuksiin. Näistä yrityksistä käytettiin tuolloin nimitystä *luotto- ja rahoituslaitos*.²⁰

Vuonna 1985 ilmestyneessä kirjassa Pankkilait 1969–1985²¹ *rahalaitoksilla* tarkoitetaan (oletettavasti kirjoittamisajan yleisen käsitystavan mukaisesti) kaikkia yrityksiä, jotka ottavat vastaan talletuksia yleisöltä, jopa osuuskuntien säästökassoja.²² *Rahalaitosten* yhteistyöstä kirjoitettaessa²³ todetaan, että talletus*rahalaitosten* yhteistyöelimenä toimi vuodesta 1948 vuoteen 1982 *Rahalaitosten* neuvottelukunta, jossa osuuskuntien säästökassoilla oli oma edunvalvojansa. Tämän elimen toimintaa jatkoi vuoden 1982 alusta *Pankkien* neuvottelukunta. *Luottolaitokset* olivat kirjoittajan mukaan laitoksia, joilla ei ollut oikeutta ottaa vastaan talletuksia yleisöltä vaan ne hankkivat varansa organisoiduilta pääomamarkkinoilta otettavien lainoin tai laskemalla liikkeeseen obligaatio- tai muita joukkovelkakirjoja.²⁴

Lainsäädännön valmisteluun termi *talletuspankki* tuntuu vakiintuneen vuoden 1986 Pankkitoimintakomitean työn myötä.²⁵ Myös tämän komitean työn pohjalta pankkilainsäädännön uudistamisen valmistelua jatkanut Pankkilakityöryhmä aloittaa mietintönsä yleisperustelujen nykytilanteen kuvaamisen sanalla *talletuspankit*²⁶ samoin kuin sitten hallitus esityksensä *talletuspankkeja* koskevaksi lainsäädännöksi.²⁷ Kaikessa tässä valmistelussa *talletuspankki*-termin sisältö määritellään luettelemalla ne yhteisöt, joiden yhteisnimeksi termi säädetään.^{28, 29} Lainsäätäjät (eikä myöskään oikeuskirjallisuus) ei siis 1990-luvulle tultaessa vielä ollut määritellyt nyt esillä oleville termeille merkityssisältöä kuvaamalla toiminnan, jonka harjoittaminen olisi tehnyt harjoittajastaan termin tarkoittaman yhteisön. Toimintaa koskevat säännökset määräsivät tähän asti vain siitä, että tietyllä nimikkeellä kutsutulla yrityksellä (*pankki, talletuspankki, rahalaitos*) oli toisaalta yksinoikeus ottaa vastaan talletuksia yleisöltä ja toisaalta velvollisuus rajoittua toiminnassaan liiketoimintaan, joka laissa säädettiin.

Ennen 1990-luvulle siirtymistä mainittakoon vielä yleiskielen osalta, että Nykysuomen sanakirjan vuoden 1988 painoksesta johtuu käsitykseen, että *luottolaitos* ja *rahoituslaitos* ovat synonyymeja. Näin sen vuoksi, että nämä sanat selitetään identtisesti, kumpikin ’pankki’ sanan kautta: ”*luottolaitos*; pankit *l:sina*” – ”*rahoituslaitos*; pankit *r:ksina*”. Kovin samalle merkityksen alueelle samainen kirja rakentaa myös *rahalaitoksensa*: ”pankit ja muut *r:ksel*”.

²⁰ Tämä sanapari esiintyy johdonmukaisesti kaikissa tuolloin annetuissa muutoslaeissa aina kiinnitysluottopankkilain ja postipankkilain muutoslakia myöten (Lait 678–681 ja 683/1978).

²¹ Kirjan tekijät olivat Reino Erma ja Pauli Koski.

²² mts. 2.

²³ mts. 10–11.

²⁴ mts. 11.

²⁵ KM 1986:2.

²⁶ KM 1987:41, s. 1.

²⁷ HE 242/1989, s. 5.

²⁸ Valmistelun pohjalta säädetyn. 1.1.1991 voimaan tulleen talletuspankkilain (1268/1990) ensimmäisen pykälän 1 momentti kuului seuraavasti: ”Talletuspankkeja ovat liikepankki, säästöpankki, osuuspankki ja Postipankki Oy.” – Kuriositeettina mainittakoon, että laintasolla termin *talletuspankki* ’lanseerasi’ ensi kerran laki arvopaperinvälitysliikkeistä (499/11989), joka tuli voimaan 1.8.1989 ja jonka 3 § kuului seuraavasti: ”Arvopaperinvälitystä saa harjoittaa vain siihen toimiluvan saanut suomalainen osakeyhtiö (arvopaperinvälitysliike) sekä liikepankki, säästöpankki, osuuspankki ja Postipankki Oy (*talletuspankki*).” (Osoitus koordinoinnista luotto- ja pääomamarkkinoiden lainvalmistelussa?)

²⁹ Aivan samoin Erma–Kosken kirjassa annettiin sisältö termille *rahalaitokset* (ks. edellinen kapale).

Tullessaan voimaan vuoden 1992 alusta rahoitustoimintalaki, joka oli voimassa vain vuoden 1993 loppuun asti, toi ensimmäisen kerran lainsäädäntöömme toiminnallisen määritelmän termille *luottolaitos*. Se annettiin heti lain alussa määrittelemällä ensin ensimmäisessä pykälässä rahoitustoiminta³⁰ ja säätämällä sitten toisessa pykälässä, että ”*luottolaitoksella* tarkoitetaan tässä laissa rahoitustoimintaa harjoittavaa osakeyhtiötä, osuuskuntaa ja hypoteekkiyhdistystä”. *Luottolaitoksen* liiketoiminnan alan laki säätö muutoin identtiseksi vuotta aiemmin voimaan tulleen talletuspankkilain liiketoimintasäännösten kanssa mutta määräsi, että *luottolaitoksella* ei ollut oikeutta vastaanottaa talletuksia yleisöltä.³¹ Termi siis vastasi käytännöllisesti katsoen täysin sitä, mitä *luottolaitoksella* tarkoitettiin Pankkilait-kirjassa. Rahoitustoimintalaissa termi *rahoituslaitos* esiintyi vain kerran ja silloinkin siksi, että laissa lainattiin säännöksiä talletuspankkilain omistusrajoituksista käyttämällä talletuspankkilain sanontoja.³²

Luottolaitoksen voimassa oleva oikeudellinen merkityssisältö on kerrottu jo edellä. Myös *rahoituslaitos* sai voimassaolevan määritelmänsä laissa luottolaitostoiminnasta. Tällä lailla kumottiin vain hetken voimassa olleet talletuspankkilaki (voimassa 3 vuotta) ja rahoitustoimintalaki (voimassa 2 vuotta). Esityksessään sanotuksi laiksi hallitus sanoi, että kyseessä oli rakenteellinen muutos, jolla ammattimaista rahoituksen tarjoamista koskevat säännökset koottiin yhteen sisällöltään yhtenäiseen, kaikkia *luotto- ja rahoituslaitoksia* koskevaan lakiin.³³ Tässä laissa yleensäkin ja näiden käsitteiden siinä saamassa merkityssisällössä erityisesti näkyy varsin voimakkaasti myös EY-oikeuden vaikutus. Hallitus sanookin esityksensä pääasiallista sisältöä kuvatessaan nimenomaisesti, että luottolaitostoimintalain yksi tavoite on ottaa lakiin ”säännökset, jotka johtuvat Euroopan yhteisöjen pankkidirektiivien aiheuttamasta muusta harmonisointitarpeesta”.³⁴

Siitä miten luottolaitostoimintalaki määrittelee *luottolaitoksen* ja *rahoituslaitoksen* voidaan tehdä muutamia mielenkiintoisia havaintoja.³⁵ Ensinnäkin huomio kiinnittyy siihen, että termit tuntuvat vaihtaneen merkitystään siitä, mitä niillä tarkoitettiin kumotussa rahoitustoimintalaissa. Rahoitustoimintalain *luottolaitoksesta* onkin tullut luottolaitostoimintalain *rahoituslaitos* ja siitä, mitä ennen kutsuttiin *rahallaitokseksi* luottolaitostoimintalain *luottolaitos*. Myös määrittelytapa eroaa: *luottolaitos* määritellään tiettyjen kahden toiminnon ketjuna mutta *rahoituslaitokseksi* yritys kelpaa kunhan harjoittaa edes yhtä luetteloon sisältyvistä toiminnoista³⁶ pääasiallisena liiketoimintanaan.

Eräänlaisena ääripisteenä tässä nimien sekavuudessa mainittakoon luottolaitostoimintalain siirtymäsäännös, jonka mukaan yhteisön, joka harjoitti luottolaitostoimintalaissa tarkoitettua toimintaa rahoitustoimintalain nojalla saamallaan toimiluvalla, ei tarvinnut hakea luottolaitostoimintalain edellyttämää toimilupaa.³⁷ Käytännössä tämä on johtanut siihen, että yhteisö, jolla oli toimilupa yleisön vel-

³⁰ Lain 1.1 §:n ensimmäinen lause: Rahoitustoiminnalla tarkoitetaan tässä laissa ammattimaista luottojen ja muun niihin verrattavan rahoituksen tarjoamista omaan lukuun yleisöltä tai samaan konserniin kuuluvalla yhteisöltä hankituin takaisinmaksettavin varoin.

³¹ RahTL 17 §.

³² RahTL 18.1 §: Luottolaitokseen sovelletaan, mitä talletuspankkien toiminnasta annetun lain ...säädetään... sekä 18 §:ssä ulkomaisten luotto- ja *rahoituslaitosten* osakkeiden ... omistamisesta.

³³ HE 295/1992, s. 1.

³⁴ HE 295/1992, s. 1.

³⁵ Ks. määritelmät edellä jaksossa 2.1!

³⁶ Huomattakoon, että kyseessä on osa luettelosta, jossa luetellaan *luottolaitostoiminnaksi* hyväksytyt toiminnot.

³⁷ LLL 108.1 §.

kojaksi, luoton antamiseen ja rahoituksen järjestämiseen (rahoitustoimintalain *luottolaitos*), saa nyt samalla toimiluvalla olla yleisön velallinen ottamalla siltä vastaan takaisinmaksettavia varoja (luottolaitostoimintalain *luottolaitos*).³⁸

3 Säännökset tänään

3.1 Suomessa

Tässä luvussa kuvaan säännöksiä, jotka Suomessa nykyisin säätävät luottolaitoksen liiketoiminnan alasta tai joilla meillä muutoin on merkitystä luottolaitoksen toiminnan rajoituksia arvioitaessa. Liiketoiminnan alasta säätävistä säännöksistä käytän nimeä 'toimialarajoitukset' ja muutoin merkitystä omaavat säännökset jaan 'sijoitus- ja omistusrajoituksiin' sekä 'toimintataparajoituksiin'.

3.1.1 Toimialarajoitukset

Luottolaitoksen liiketoiminnan alaa koskeva perussäännös on luottolaitostoiminnasta 30.12.1993 annetun lain 20 §. Sitä on muutettu muutamaan kertaan lain voimaantulon jälkeen mutta muutokset eivät sinällään ole kovinkaan merkittäviä arvioitaessa itse sallittua toimintaa. Nyt voimassaolevassa muodossaan säännös kuuluu seuraavasti:

LLL 20 §. Liiketoiminnan ala.

Luottolaitos saa harjoittaa vain tässä pykälässä tarkoitettua ja siihen liittyvää toimintaa.

Luottolaitoksen toimintaa on:

- 1) takaisinmaksettavien varojen hankinta yleisöltä;*
- 2) muu varainhankinta;*
- 3) luotonanto ja rahoitustoiminta sekä muu rahoituksen järjestäminen;*
- 4) rahoitusleasing;*
- 5) maksuliike;*
- 6) maksujen periminen;*
- 7) valuutanvaihto;*
- 8) notariaattitoiminta; (19.12.1997/1340)*
- 9) arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta;*
- 10) takaustoiminta;*
- 11) luottotietotoiminta;*
- 12) asuntosäästötoimintaan liittyvä asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä omakotikiinteistöjen välitys; sekä*
- 13) muu 1–12 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin verrattava toiminta.*

³⁸ Osoituksena terminologian yhä jatkuvasta vakiintumattomuudesta mainittakoon Euroopan keskuspankin asetus (EY) N:o 2819/98, 1.12.1998 ja sen liite I. Tämän *rahalaitos*sektorin konsolidoidusta taseesta annetun asetuksen 2 artiklassa määrätään varsinaisten tiedonantajien joukko. Siinä yhteydessä termit *rahalaitos*, *luottolaitos* ja *rahoituslaitos* ovat käytössä tavalla, joka jälleen hieman hämmentää mieltä. Myös mainittu liite käyttää samoja termejä hieman lainsäädännöstämme poikkeavalla tavalla.

Luottolaitos saa 1 momentin estämättä hoitaa postipalveluja postitoimiluvan haltijan kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti sekä tarjota luottolaitoksen kanssa samaan konserniin tai konsolidointiryhmään kuuluville yrityksille niiden hallintoon liittyviä palveluja. (19.12.1997/1340)

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, luottolaitoksen yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä on määrättävä, tarjoaako luottolaitos sijoituspalveluyrityksistä annetun lain 3 §:n mukaisia sijoituspalveluita sekä mainitun lain 16 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua säilytys- ja hoitopalvelua. Jos luottolaitos ei tarjoa mainittuja palveluita, myös siitä on mainittava yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä.

Säännökseen sisältyvä liiketoimintaluettelo on ollut suurin piirtein saman sisältöinen siitä alkaen, kun se lainsäädäntöömme tuli. Alkuunsa säännös tosin koski vain pankkeja. Ensimmäisen kerran se, mitä pankkitoimintaan katsottiin kuuluvan, luettiin laintasolla 1.1.1979 voimaantulleilla muutoksilla pankkilakeihin. Liikepankkilakiin muutos tuli 31.8.1978 annetulla lailla (678/1978) liikepankkilain lain muuttamisesta. Tuolloin sanotun lain 21 §:ää muutettiin muun muassa lisäämällä siihen näin kuulunut 2 momentti:

LPL 21 § 2 mom. (678/1978):

Pankkitoimintaan kuuluvaa liiketoimintaa on otto- ja antolainaus, maksuliike ja maksujen perintä, notariaattitoiminta, arvopaperikauppa, valuutanvaihto ja pankkitakaustoiminta sekä niihin liittyvien tehtävien hoitaminen.

Huomiota kiinnittää, että todellakin vasta 1978 lakiin otettiin määritelmä, jolla positiivisesti määriteltiin, mitä tarkoitettiin pankkitoiminnalla. Siihen asti pankille sallitun toiminnan ala oli säännelty yleisluontoisella lausumalla ja luettelemalla niitä toimintoja, jotka olivat pankilta kiellettyjä.³⁹ Niinpä esimerkiksi liikepankkilain 1.1.1970 voimaan tullut 21 §, johon sitä 1978 muutettaessa lisättiin edellä mainittu 2 momentti, kuului alun perin seuraavasti:

LPL 21 § (540/1969):

Liikepankki on oikeutettu harjoittamaan pankkitoimintaan yleisesti kuuluvaa liiketoimintaa tässä ja muualla laissa säädetyin rajoituksin.

Tätä lausumaa täydensi lain seuraava pykälä, jonka 1 momentissa säädettiin näin:

LPL 22 § (540/1969):

Liikepankki ei saa harjoittaa teollisuutta, rakennustoimintaa, tavara-kauppaa, vakuutustoimintaa, liikennettä tai kiinteistönvälitystä eikä muita pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja.

Vuoden 1970 alusta voimaan tulleita säännöksiä vastaavasti sallittu toiminta oli vanhastaan, aina 1800-luvulta lähtien, säädetty kielteisesti eli luettelemalla pan-

³⁹ Ks. tästä esim. Erma-Koski, s. 170.

kilta kielletyt toiminnot sille sallittujen luettelemisen asemesta.⁴⁰ Vuoden 1991 alusta voimaan tullessa talletuspankkilaisissa positiivinen sallitun toiminnan määrittely jäi ainoaksi lakiin sisällytetyksi tavaksi säätää sallitusta toiminnasta. Kiellettyjen toimien luetteloa ei tähän lakiin enää otettu. Säätelytavan historiaa vasten tuntuu hieman yllättävältä, että kiellettyjen liiketoimintojen luettelosta luovuttiin sillä perusteella, että luetteloa ei katsottu voitavan laatia tyhjentäväksi, mistä syystä siitä saatava hyöty sanottiin varsin vähäiseksi.⁴¹ Erityisen syyn hämmästeltyyn tarjoaa ensinnäkin se, että samalla todettiin lueteltujen (kun luettelosta juuri luovuttiin) elinkeinojen olevan edelleenkin pankilta kiellettyjä, koska ne eivät kuulu pankkitoimintaan. Ja toinen perusteluun liittyvä kummastuksen aihe on, että samassa yhteydessä lakiin kuitenkin jätettiin sallittujen pankkitoimien luettelo, josta erikseen todettiin, että sitä ei ole syytä laatia sillä tavoin tiukaksi, että se liikaa rajaisi pankin mahdollisuuksia vastata muuttuvan ympäristön vaatimuksiin.⁴² Toisin sanoen tarkoituksellisesti valittiin sallittujen toimintojen säätelytavaksi luettelo, joka ei ole tyhjentävä samalla, kun kiellettyjen toimintojen luettelosta luovuttiin siksi, että niitä ei voida tyhjentävästi luetella.

Oltiinpa kiellettyjen toimintojen luettelosta luopumisesta mitä mieltä hyvänsä⁴³ niin esitöiden valossa näyttää riidattomalta, että luottolaitoksen liiketoiminnan alan on tarkoitus käydä ilmi LLL 20 §:stä. Ja on syytä huomata, että säännös on selkeästi rajoittava, kun siinä säädetään, että ”luottolaitos saa harjoittaa vain tässä pykälässä tarkoitettua ja siihen liittyvää toimintaa”.⁴⁴ Säännöksen valmisteluvaiheet selviävät luottolaitostoimintalain hallituksen esitystä (HE 295/92) paremmin talletuspankkilain esitöistä. Siellä asiaa on valmisteltu kolmessa vaiheessa. Ensin valmistui Markku Puntilan johtaman Pankkitoimintakomitean mietintö (KM 1986:2, luovutettu valtiovarainministeriölle 14.2.1986). Sitä seurasi Pekka Laajasen johtaman työryhmän mietintö (KM 1987:41, luovutettu valtiovarainministeriölle 19.10.1987). Ja lopuksi annettiin hallituksen esitys (HE 245/89, 15.12.1989).

Toimialarajoitusten lopuksi lienee syytä huomauttaa rajoituksesta, joka meillä vanhastaan on säädetty muualla kuin itse pankkien toimintaa koskevassa lainsäädännössä. Meillä on laillisten maksuvälineiden (setelien ja kolikoiden) liikkeenlasku erotettu pankkien toiminnasta keskuspankin yksinoikeudeksi. Tätä koskevat säännökset ovat sisältyneet viimeksi 16.4.1993 annettuun rahalakiin, joka sekin kumoutui 1.1.1999, kun Suomi liittyi yhteisvaluutan alueeseen. Nyt säännökset setelien ja kolikoiden liikkeenlaskusta sisältyvät Euroopan Yhteisön perustamissopimuksen⁴⁵ 106 artiklaan, jonka mukaan seteleitä voivat Euroopan keskuspankin (EKP) lisäksi laskea liikkeelle kansalliset keskuspankit EKP:n luvalla ja kolikoita laskevat liikkeelle kansalliset keskuspankit EKP:n hyväksytyä liikkeenlaskemisen määrän.

⁴⁰ Näin esim. 10.5.1886 annettu asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa. Asetuksen 1 § toteaa vain, että pankkiyritykset ovat tämän asetuksen määräyksen alaisia. Sitten 6 §:ssä säädetään, että pankki ei saa pitää teollisuusliikettä eikä muuta kauppaa kuin pykälässä nimenomaan mainittuja.

⁴¹ HE 242/1989, KM 1987:41, s. 41 ja KM 1986:2, s. 50.

⁴² HE 295/1992 toteaa sallittujen liiketoimien luettelosta jo sitten nimenomaisesti seuraavasti: ”Liiketoiminta-oikeuksien luetteloa ei voida säätää tyhjentäväksi tuotekehityksen ja muuttuvien olosuhteiden takia.”

⁴³ Ks. esim. Määttänen s. 6: ...we have also lost something, for example,...a clear list of business banks are not permitted to engage in. – Olen taipuvainen ajattelemaan samoin.

⁴⁴ Vrt. talletuspankkilaki 7.1 §: vain pankkitoimintaa ja siihen liittyvää muuta toimintaa.

⁴⁵ Sellaisena kuin se on muutettuna Maastrichtissa 7.2.1992 tehdyllä sopimuksella Euroopan unionista.

3.1.2 Toimialarajoitusten avoimuudesta

Alustavasti voidaan jo tässä esittää pari havaintoa, joilla on merkitystä jatkossa, kun mietitään esille otettavien eri toimintojen harjoittamisen sallittavuutta. Havainnoista toinen on, että liiketoiminnan alaa koskevan säännöksen rajoittavuus avautuu kahta eri linjaa. Toinen havainto puolestaan liittyy kysymykseen, mitä ulottuvuutta 'harjoittamisessa' katsotaan tarkoitetuksi rajoittaa: tavaran tai palvelun tuottamista, sen jakelua vaiko tiettyä toimintaa harjoittavan muun yrityksen omistamista. Tästä näkökulmasta esiin nousevia käsitteitä ovat myös kytkeytyminen ja ristiinmyynti.

Rajoittavuuden avaaminen tapahtuu kahta linjaa seuraavasti. Ensin (LLL 20.1 § tulkittuna) todetaan, että luottolaitos saa harjoittaa *muutakin kuin tässä pykälässä tarkoitettua (siis: luottolaitoksen) toimintaa*. Toiseksi luottolaitoksen toimintojen luettelo (LLL 20.2 §) päättyy kohtaan 13: *muu 1–12 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin verrattava toiminto*. Tämä kaksiportainen väljennys tarkoittaa siis sitä, että luottolaitos saa harjoittaa muutakin kuin erityisesti luottolaitoksen toiminnaksi nimettyä toimintaa, jos tällainen muu toiminta liittyy läheisesti luottolaitostoimintaan. Ja toisaalta sitä, että tietyt, luottolaitoksen toimintojen määritelmäluettelossa mainitsemattomat toiminnat voidaan katsoa sillä tavoin lueteltuihin toimintoihin rinnastuvaksi (niitä vastaaviksi), että nekin ovat luottolaitostoimintaa, vaikka eivät nimeltä mainiten luetteloon sisällykään. Tässä on tapahtunut selvä väljennys talletuspankkilakia aikaisempaan sääntelyyn verrattuna. Aikaisemmin ei ollut sallittua harjoittaa muuta kuin pankkitoimintaa, jota koskeva toimintaluettelo tosin oli määritelty avoimesti samalla tavoin kuin nykyisinkin. Mutta pankkitoiminnaksi luokittelematonta toimintaa ei aiemmin sallittu pankkeille sillä perusteella, että se liittyy varsinaiseen pankkitoimintaan.

Noiden kahden väljennyslinjan perusteluissa on syytä kiinnittää huomiota seuraavaan. Perustellessaan talletuspankkilakiesityksessään muun kuin pankkitoiminnan sallittavuutta pankille hallitus painottaa, että tällaisen toiminnan on liitettävä oleellisena osana pankin hoitamiin varsinaisiin pankkitoimintoihin ja toistaa vielä, että sallittavuutta arvioitaessa on toiminnan tosiasiallinen liittyminen pankkitoimintaan ratkaisevaa.⁴⁶ Luottolaitostoimintalain perusteluissa taas todetaan ensin, että sallitusta toiminnasta säädetään pitkälti saman kaltaisesti kuin talletuspankkilakissa ja erikseen korostetaan tässäkin, että lueteltuun liiketoimintaan liittyvän toiminnan on liitettävä oleellisena osana luottolaitoksen harjoittamaan varsinaiseen toimintaan.⁴⁷ Todettakoon tässä nimenomaisesti, että 'liittyvän toiminnan' sallittavuutta perustellessaan lainsäätäjät ei millään tavoin viittaa joustavuuteen eikä ympäristön muutokseen kuten ei myöskään pankkitarkastusviraston/Rahoitustarkastuksen tehtävään toiminnan valvojana.

Väljennyslinjoista vanhempaan, avoimeen luetteloon toiminnoista, jotka ovat luottolaitostoimintaa, on sitä vastoin heti alusta alkaen kuulunut ajatus, että pankkitoiminnan kehittyessä syntyy tarvetta uusiin toimintamuotoihin.⁴⁸ Viimeksi luottolaitostoimintalain perusteluissa asiaa kosketeltaessa se on ilmaistu seuraavasti: "Liiketoimintaoikeuksien luetteloa ei voida säätää tyhjentyväksi tuotekehityksen ja muuttuvien olosuhteiden takia. Tämän vuoksi on tämän kohdan mukai-

⁴⁶ HE 242/1989, s. 29.

⁴⁷ HE 295/1992, s. 29.

⁴⁸ HE 32/1978, s. 11.

nen joustava sääntely tarpeen.”⁴⁹ Lainsäätäjä lähtee siis siitä, että ajan kuluessa voi kehittyä toimintoja, jotka ovat sillä tavoin rinnastettavissa nyt lueteltuihin, että nämä uudet voidaan hyväksyä varsinaisiksi luottolaitostoiminnoiksi.

Vielä kiinnitän huomiota siihen, että tähän joustavaan, ympäristön muutoksista aiheutuvista syistä ehkä laajenevaan luetteloon liittyy lainsäätäjän toteamus, jonka mukaan Rahoitustarkastuksen (alun perin pankkitarkastusviraston) tehtävänä on valvoa, että luottolaitokselle sallitun toiminnan rajat eivät ylitä. Olen taipuvainen tulkitsemaan toteamuksen enemmänkin velvoituksena huolehtia siitä, että luottolaitostoiminta ei hallitsemattomasti laajene, kuin valvojalle annettuna valtuutena joustavasti lisätä luottolaitostoiminnan alaan kuuluvia toimintoja. Lisäämisvaihtoehto edellyttäisi perustuslakimme mukainen ollakseen, että valtuutus olisi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.⁵⁰

Toiminnan harjoittamisen rajoittaminen tuntuu saaneen uutta sisältöä sillä, että sallituksi katsotaan muukin kuin luottolaitostoiminnaksi määriteltävissä oleva toiminta, jos tämä muu toiminta oleellisesti liittyy luottolaitostoimintaan. Niinpä muun muassa talletuspankkilain valmistelussa varsin selkeästi lähdetään siitä, että pankki saa toimia muunkin kuin pankkitoimintaa harjoittavan yrityksen tuotteiden jakelijana, siis esitellä ja tarjota tuotteita, joita pankilla itsellään ei ole oikeutta tuottaa.⁵¹ Vaikuttaa siis siltä, että rajoittamalla luottolaitoksen liiketoiminnan alaa tiettyihin toimintoihin tarkoitetaan nimenomaisesti varmistaa, että pankki ei ota muussa toiminnassa (tuottajan) vastuuta tavarasta tai palvelusta. Muutoin se kylläkin saa harjoittaa muutakin elinkeinoa edellyttäen, että tämä muu elinkeino kulloinkin esiintyvässä tilanteessa oleellisesti liittyy pankkitoimintaan.

3.1.3 Muut kuin toimialarajoitukset

Luottolaitoksen liiketoiminnan rajoitusten arviointiin liittyvät myös säännökset, joilla rajoitetaan luottolaitoksen oikeutta sijoittaa tiettyyn omaisuuteen (sijoitusrajoitus) tai omistaa tiettyä omaisuutta (omistusrajoitus). Lisäksi yhä enemmän nousevat esiin säännökset, jotka määräävät menettelytavoista, siitä miten luottolaitoksen tulee toimia harjoittaessaan sen toimialaan kuuluvia toimintoja (toimintataparajoitukset). Arvioin seuraavaksi toimialarajoitusten suhdetta juuri sanottuihin rajoituksiin.

Sijoitus- ja omistusrajoituksesta säädetään luottolaitostoimintalain 21 ja 22 pykälissä.⁵² Vielä jokin aika sitten meillä oli kolmaskin tämän suuntainen, vaikutusvaltarajoituksena tunnettu rajoitus, jolla rajoitettiin pankin vaikutusvaltaa pankkitoimintaa harjoittamattomassa yrityksessä. Tästä rajoituksesta luovuttiin luottolaitostoimintalain voimaan tullessa.⁵³

Toimialarajoitusten suhdetta sijoitus- ja omistusrajoitukseen ei liene paljokaan meillä pohdittu. Sijoitus- ja omistusrajoitukset on nähty pelkästään riskien hallintaan liittyvinä rajoituksina eikä niinkään ole ajateltu sitä, että sijoitetut varat riskeerataan toiminnoissa, joiden harjoittamista toimialarajoitukset eivät salli. Lakihan rajoittaa nimenomaan sijoittamista muuta kuin luottolaitostoimintaa har-

⁴⁹ HE 295/1992, s. 30.

⁵⁰ Perustuslain 80.2 §.

⁵¹ HE 242/1989, s. 29.

⁵² 21 §:n otsikko on *Huomattavien omistusosuuksien suhde omiin varoihin* ja 22 §:llä on nimenä *Kiinteistöjen sekä kiinteistöyhteisöjen osakkeiden ja osuuksien omistamista koskeva rajoitus*.

⁵³ Viimeiseksi vaikutusvaltarajoituspykäläksi jäi talletuspankkilain 13 §.

joittavaan yritykseen⁵⁴ ja kiinteistöjen rajoitetun omistamisen ei ole koskaan katsottu voivan johtaa siihen, että luottolaitos saisi harjoittaa itse kiinteistöliiketoimintaa sellaisenaan.

Sijoitusrajoituksen yhteys riskeihin näkyy selvästi hallituksen esityksessä 53/1969.⁵⁵ Sitä vastoin omistusrajoitus perustellaan toisin. Sen yhteydessä näkyy selvästi rajoituksen yhteys pankille sallittuun toimintaan. Riskin hallintaelementtiä ei tässä erityisesti korosteta. Pankkikiinteistöjen omistamisen rajoittamista perustellaan lausumalla, että ”sijoitukset pankkikiinteistöihin eivät kuitenkaan saa olla pankkitoiminnan varsinaisena tarkoituksena”.⁵⁶ Muihin kuin pankkikiinteistöihin sijoittamisen rajoittamisen syynä taas esitetään olevan sen, että ”muiden kuin pankkitoimintaan käytettävien tai tällaiseen toimintaan varattujen kiinteistöjen omistamista ei pankkien kohdalla voida pitää yhteiskunnan rahoitusvirtojen tasapuolisen suuntaamisen kannalta suotavana”.⁵⁷ Kuitenkin nähdään olevan syitä sekä pankki- että muiden kiinteistöjen omistamisen sallimiseen esityksessä erikseen sanottavilla perusteilla. Pankkikiinteistöissä tuo syy on siinä, että tarkoituksenmukaisia toimitiloja pidettiin yleisöltä talletuksia ottavien yritysten toiminnan perusedellytyksenä.⁵⁸ Muissa kiinteistöissä perustelu lähtee siitä, että katsottiin tarkoituksenmukaisten kiinteistökokonaisuuksien suunnittelun ja rakentamisen saattavan kuitenkin edellyttää myös sellaisten tilojen omistamista, joita ei aiotaakaan käyttää pankkitoimintaan. Näiden omistamisesta hallitus kuitenkin samalla lausui käsityksensä, että pysyvä omistaminen olisi pankille tarpeetonta, ”sillä käyttämällä osakeyhtiö- tai muuta yhteisömuotoa ovat tällaiset kiinteistön osat siirrettävissä muiden omistukseen”.⁵⁹

Sijoittaminen pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja harjoittaviin yhteisöihin on nähty pankkien eräänä mahdollisuutena sijoittaa varojaan muutoinkin kuin luotonantona yleisölle.⁶⁰ Vastaavasti voitaneen ajatella nähtäväksi myös sijoittaminen kiinteistöihin. Molemmissakin sijoitusmahdollisuuksissa ja niiden sallimisessa pankille voitaneen katsoa muun ohella olevan kysymyksen siitä, että pankin on voitava käyttää hyödyllisesti myös ne varat, joita se ei saa käytetyksi varsinaiseen toimintaansa. Ne on syytä sijoittaa tuottavasti tai niillä voidaan parantaa toimintaedellytyksiä yleisesti. Tähän asti asia tuntuu minusta selvältä.

⁵⁴ Huomattakoon, että sijoitusrajoitus ilmaistaan 1.1.1998 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen seuraavasti (LLL 21 §): ”Luottolaitos ei saa sijoittaa sellaisen muun yrityksen kuin luotto- tai rahoituslaitoksen tai palveluyrityksen...osakkeisiin, osuuksiin tai pääomalainoihin...”. Ennen lain muutosta luottolaitostoimintalakikin vielä sääti asiasta samaan tapaan kuin sitä edeltäneet, asiaa koskeneet lait eli mainitsemalla nimenomaan sijoituskohteen toiminnan rajoitusta yksilöivänä tekijänä (1.1.98 kumottu LLL 21 §): ”Luottolaitos tai se ja...saavat yhdessä sijoittaa yhden sellaisen muun kuin 20 §:ssä tarkoitettua toimintaa harjoittavan yhteisön tai palveluyrityksen osakkeisiin ja osuuksiin...”. Vuoden 1998 muutosta edeltänyt hallituksen esitys (HE 208/1997, s. 26) kuitenkin kertoo, että muutos on vain tekninen, on tahdottu ilmaista asia paremmin pohjana ollutta toisen pankkidirektiivin 12 artiklan rakennetta ja terminologiaa vastaavasti. Edelleenkin lain tarkoitus on rajoittaa luottolaitoksen sijoittamista muuta kuin luottolaitostoimintaa harjoittaviin yhteisöihin.

⁵⁵ Ks. mts. 13: ”Osakkeiden ja osuuksien asema konkurssissa tekee niistä erityisen riskinalaisia sijoituksia. Tämän vuoksi on pankkien vakavaraisuutta ja yleisön talletusten turvaa ajatellen perusteluta asettaa kunkin pankin muita elinkeinoja harjoittavien yhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin sijoitettavien varojen yhteismäärälle lakisääteiset rajoitukset.”

⁵⁶ HE 53/1969, s. 15.

⁵⁷ HE 53/1969, s. 16.

⁵⁸ HE 53/1969, s. 15.

⁵⁹ HE 53/1969, s. 16.

⁶⁰ Erma-Koski, s. 180.

Mutta tästä eteenpäin alkavat vaikeuteni ymmärtää asiaa. Jos kerran jokin elinkeino ei kuulu lain luottolaitokselle sallimaan liiketoimintaan, niin kuinka on mahdollista, että luottolaitos kuitenkin sijoittamis- ja omistamisoikeutensa nojalla osallistuu tällaisen elinkeinon harjoittamiseen. Sillä eiväthän luottolaitokset suinkaan tyydy vain vastaanottamaan sijoituksensa tuottoa vaan kyllä ne ovat kovin aktiivisesti mukana niiden yritysten toiminnassa, joihin ovat sijoittaneet ja hankkivat kaikin tavoin kiinteistötoiminnalle tyypillisiä tuloja omistamallaan muilla kuin pankki kiinteistöillä ja kiinteistöyhteisösuuksilla.⁶¹ Vaikka laki hyväksyisi-kin itse sijoittamisen tällaiseen omaisuuteen ja tällaisen omaisuuden omistamisen, niin se ei mielestäni hyväksy osallistumista itse liiketoimintaan muutoin kuin edellytyksin, että tällainen osallistuminen voidaan katsoa luottolaitostoiminnaksi tai siihen liittyväksi toiminnaksi. Luottolaitoksen toimintaa on se, että luottolaitos sijoittaa varansa tuottavasti muutakin kuin sille sallittua toimintaa harjoittavaan yritykseen, mutta sillä ei ole oikeutta alkaa harjoittaa sijoituskohteensa luottolaitokselta kiellettyä liiketoimintaa. Kielletty toiminta ei liity luottolaitostoimintaan vielä sillä perusteella, että luottolaitos on sijoittanut varojaan tähän toimintaan.⁶²

Näkemykseni perustelemiseksi esitän seuraavan. Sijoitusrajoitus oli vuoden 1970 alusta voimaan tullessa lainsäädännössä sijoitettu pykälään, jossa lueteltiin pankilta kielletyt elinkeinot niin, että kieltö oli pykälän ensimmäisessä momentissa ja sijoitusrajoitus kolmannessa. Siinä välissä oli sittemmin poistettu vaikutusvaltarajoitus. Myös omistusrajoitus oli laissa sen jälkeen, kun ensin oli säädetty harjoitettavasta toiminnasta. Tämä rakenne on lainsäädännössämme sittemmin säilynyt, vaikka yhteys onkin jo alkuperäistä etäisempi. Edelleen säädetään kuitenkin ensin toimialarajoitukset ja sen jälkeen sijoitus- ja omistusrajoitukset. Mielestäni tämä osoittaa, että tarkoituksena on ensin säätää, mitä luottolaitos saa tehdä ja vasta sen jälkeen, mihin se saa sijoittaa ja mitä omistaa sille luvallista liiketoimintaa harjoittaessaan. Muutoinhan toimialarajoitus menettäisi helposti merkityksensä. Ajateltakoonpa vain esimerkiksi tilannetta, että pankki on sijoittanut kaikkiaan 60 prosenttia omista varoistaan yrityksiin, jotka harjoittavat pankin liiketoiminnan alaan kuulumattomia elinkeinoja. Pankki omistaa nämä yritykset kokonaan. Jollei omistamisella ole mitään 'pankkitoiminnallista' motiivia, niin mikä merkitys jää säännökselle, joka säätää pankin liiketoiminnan alasta.⁶³ Tai vielä selkeämmin kiinteistöpuolella, jossa omistuksia verrataan taseen loppusummaan. Mikä merkitys on enää sillä, että kiinteistötoiminta ei kuulu pankin liiketoiminnan alaan, jos tosiasiaa pankilla on mahdollisuus omistaa tuntuva määrä sellaisiakin kiinteistöjä, joiden omistamiseen ei liity mitään pankkitoiminnallista elementtiä? Nykyisinhän ei enää tehdä rajaa siinä, omistaako pankki kiinteistön toimintaansa varten vai muutoin.

Toimintataparajoituksilla on luonnollisesti oma merkityksensä luottolaitoksen liiketoiminnalle. Toimintatapaa koskevia säännöksiä on erityisesti luottolaitostoimintalain luvussa 10 *Asiakkaansuoja*. Toimialarajoitusten ja toimintatapa-

⁶¹ Ks. tästä esim. Kalima, s. 177: "Omistus antaa pankille samalla mahdollisuuden vaikuttaa yrityksen toimintaan."

⁶² USAssa tästä aihealueesta kirjoitetusta voi ottaa esiin esimerkiksi seuraavan virkkeen: "With regard to banking regulation, some of it, such as the capital requirements, aim at limiting banks' incentives to undertake too much risk. Other regulations, such as the restrictions on banks' permitted activities, aim at limiting banks' opportunities to undertake too much risk." (Santos, s. 44.) – Minusta tämäkin on luettava niin, että insenttiivit vaikuttavat vain alueella, jossa riskiä on mahdollista ottaa.

⁶³ Erikseen on vielä syytä huomata, että tällainen muuta kuin luottolaitostoimintaa harjoittava yritys ei kuulu luottolaitoksen konsolidoidun valvonnan piiriin.

rajoitusten suhdetta luonnehtisin sanomalla, että toimintatapasäännökset lähtökohtaisesti määräävät siitä, miten luottolaitoksen on toimittava toimialasäännösten mukaisessa liiketoimessa. Edelliset siis vastaavat kysymykseen, *miten* on menettävä ja jälkimmäiset kysymykseen, *mitä* saa tehdä. Yksi vanhimmista toimintatapasäännöistä on kielto käyttää asiakassopimuksissa pankkitoimintaan kuulumatonta ehtoa. Kielto tuli pankkilainsäädäntöön alkuunsa antolainaukseen liittyvänä vuoden 1979 alusta voimaan tulleilla lainmuutoksilla, samassa yhteydessä kuin pankkitoiminnan positiivinen sääntely.

3.2 Euroopan Unionissa

EY-oikeudessa on 15.6.2000 tullut voimaan uusi, 20.3.2000 annettu ja 26.5.2000 Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (jäljempänä 'uusi direktiivi'; 2000/12/EY). Uusi direktiivi ei kuitenkaan tuo EY-oikeuteen mitään asiallista uutta. Se vain selkeyttää ja järkeistää säännöstilaa saattamalla yhtenäiseksi tekstiksi 7 erillistä, luottolaitoksia koskenutta direktiiviä, joita on useita kertoja muutettu huomattavilta osin. Samalla se kumoaa nämä direktiivit.⁶⁴

Luottolaitos määritellään uuden direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa sanatarkasti samoin kuin se oli määritelty ensimmäisessä luottolaitosdirektiivissä (77/780/ETY). Sanotusta kohdasta käy ilmi, että direktiivissä luottolaitoksella tarkoitetaan yritystä, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoa omaan lukuunsa. Toiseen luottolaitosdirektiiviin (NDir 89/646/ETY) sisältynyt rahoituslaitoksen määritelmä on sekin nyt uuden direktiivin 1 artiklassa, sen 5 kohtana. Kohta kuuluu seuraavasti: 'rahoituslaitoksella' tarkoitetaan muuta yritystä kuin luottolaitosta, jonka pääasiallisena toimintana on hankkia omistusyhteyksiä tai harjoittaa yhtä tai useampaa liitteessä I olevassa 2–12 kohdassa lueteltua toimintaa. Kun näitä määritelmiä vertaa Suomessa nyt voimassaoleviin, niin yhdenmukaisuus on silmiinpistävä. Tätä ei olekaan syytä ihmetellä, sillä nykyiset määrittelymme ovat esillä olevien direktiivien implementoinnin tulos.

Vastaavasti kuin Suomessa 'talletus' niin EY-oikeudessakin 'talletus ja muut takaisinmaksettavat varat' irtaannutetaan luottolaitos-käsitteestä määräämällä uuden direktiivin 3 artiklassa, joka sanatarkasti vastaa kumotun toisen luottolaitosdirektiivin 3 artiklaa, että jäsenvaltioiden on kiellettävä muilta kuin luottolaitoksilta tällaisten varojen vastaanotto liiketoimintana, jollei kansalliseen lainsä-

⁶⁴ Kodifioidut ja kumotut 7 direktiiviä ovat seuraavat:

73/183/ETY, itsenäistä toimintaa harjoittavia pankkeja ja muita rahoituslaitoksia koskevien, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistamisesta,

77/780/ETY, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (ensimmäinen luottolaitosdirektiivi),

89/299/ETY, luottolaitosten omista varoista,

89/646/ETY, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta (toinen luottolaitosdirektiivi),

89/647/ETY, luottolaitosten vakavaraisuussuhteista,

92/30/ETY, luottolaitosten konsolidoidusta valvonnasta ja

92/121/ETY, luottolaitosten suurten riskikeskittymien valvonnasta ja tarkastamisesta.

däntöön sisälly riittäviä velkojainsuojasäännöksiä. Irtaannuttaminen tapahtuu siinä, että kiellonasettamisvelvollisuussäännös kohdistaa huomion vain varainhankintatapaan, ei sitä vastoin siihen, kuinka hankitut varat käytetään.⁶⁵

Yleisessä kielenkäytössä mainitaan toisen luottolaitosdirektiivin liitteen tietyt toiminnot sisältävä luettelo, joka nyt on sellaisenaan uuden direktiivin liitteenä I, tavalla, joka on omiaan johtamaan ajatukseen, että EY-sääntelyssä olisi otettu kantaa kysymykseen luottolaitoksille sallitusta liiketoiminnasta ja määrätty, mitkä toiminnot jäsenmaiden tulisi luottolaitoksilleen sallia. Tällainen käsitys on kuitenkin virheellinen.⁶⁶ Kyseinen luettelo on nimittäin EY-oikeuden kannanotto vain siihen, millaisia liiketoimia muussa yhteisön jäsenmaassa ei saa luottolaitokselta kieltää, jos ne ovat sille kotimaassa sallitut. Mutta luettelo, kuten EY-oikeus muutoinkin, jättää avoimeksi sen, mitä toimintoja luottolaitoksella on lupa harjoittaa. Tämän saa kukin jäsenmaa periaatteessa päättää itse. Tämä luettelo ei siis ole muuttanut nyt tarkasteltavaa asiantilaa siitä, miten se oli ensimmäisen luottolaitosdirektiivin jälkeen.⁶⁷

On kuitenkin todennäköistä, että luettelo vaikuttaa siihen suuntaan, että eri jäsenmaiden luottolaitoksilleen osoittamat säännökset sallitusta toiminnasta lähestyvät toisiaan. Tämä johtuu siitä, että mikään jäsenvaltio ei liene valmis asettamaan omia luottolaitoksiaan ulkomaista kilpailijaa huonompaan asemaan. Ja tällaiseen asemaan voi helposti ajatella joutuvan luottolaitoksen valtiossa, joka säättää sallitun toiminnan rajat vastavuoroisesti hyväksyttävien liiketoimintojen luetteloa rajoittavimmiksi. Tällöin voi käydä ensinnäkin niin, että valtiossa A luettelon mukaiset toiminnot sisältävän yleispankkitoimiluvan saanut luottolaitos saa valtiossa B harjoittaa sellaista toimintaa, joka sisäisestä sääntelystä johtuen on kielletty B:n omalta luottolaitokselta. Ja toisin päin taas: A:n ei tarvitse sallia, että B:stä tuleva luottolaitos harjoittaa A:ssa muita liiketoimia, kuin mitä se saa kotimaassaan harjoittaa.⁶⁸

Alkuunsa toisen luottolaitosdirektiivin liitteessä ja nyt siis uuden direktiivin liitteessä I luetellut toiminnot (siis toiminnot, joita luottolaitos on oikeutettu sille myönnetyn toimiluvan mukaisesti harjoittamaan toisissa yhteisöjen jäsenmaissa) ovat seuraavat:

Direktiivin 2000/12/EY liitteen I luettelo vastavuoroisesti tunnustetuista toimista:

1. *Talletusten ja muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen (oikaisu EYVL L 311 14.11.1997)*
2. *Luotonanto [tähän sisältyvät etenkin*
 - *kulutustuotot*
 - *kiinnitystuotot*
 - *myyntilaskujen rahoitus takautumisoikeuksin tai ilman takautumisoikeutta (factoring)*
 - *kauppatapahtumien rahoitus (mukaan lukien forfaiting-rahoitus)]*
3. *Rahoitusleasing*
4. *Maksujen välityspalvelut*

⁶⁵ Ks. tästä Pankkipalvelutyöryhmän välimietinnön taustaselvitykset, s. 2–4.

⁶⁶ Ks. tästä esim. HE 295/92, s. 29.

⁶⁷ Direktiivi ei puuttunut jäsenvaltioiden oikeuteen määrätä rajoituksia liiketoiminnalle, jota pankkien oli lupa harjoittaa (ks. tästä Welch, s. 260).

⁶⁸ Tapio Anttila puhuu sallitun toiminnan lähentymisestä ”lainsäätäjän kilpailun seurauksena”, ks. Anttila, s. 191.

5. *Maksuvälineiden (esim. luottokortit, matkasekit ja pankkivekselit) liikkeeseenlasku ja hoitaminen*
6. *Takaukset ja sitoumukset*
7. *Kaupankäynti omaan tai asiakkaan lukuun seuraavilla välineillä:*
 - a) *rahamarkkinavälineet (sekit, vekselit, sijoitustodistukset jne.),*
 - b) *ulkomaan valuutta,*
 - c) *rahoitusfutuurit ja optiot,*
 - d) *valuutta ja korkovälineet,*
 - e) *siirtokelpoiset arvopaperit.*
8. *Osallistuminen osakeantoihin ja niihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen*
9. *Yritysneuvonta pääoman rakennetta ja toimialastrategiaa koskevissa asioissa ja niihin liittyvä neuvonta ja palvelut*
10. *Välitystoiminta rahamarkkinoilla*
11. *Arvopaperisalkun hoito ja neuvonta*
12. *Arvopaperisäilytys ja hoito*
13. *Luottotietopalvelut*
14. *Säilytyspalvelut*

Eri jäsenmaiden säännökset poikkeavat toisistaan. On maita, joissa luottolaitosten liiketoiminnan alaa ei rajoiteta kovinkaan paljoa. Ainoa rajoitus voi olla siinä, että rajoitetaan luottolaitoksen omistusoikeutta muissa yrityksissä (omistusrajoitus). Tällaisesta on esimerkkinä Belgia. Toisissa maissa taas rajoittavia säännöksiä on (esim. Kreikka) tai valvovalle viranomaiselle on säilytetty laaja toimivalta määrätä sallitun toiminnan rajoista (esim. Italia).⁶⁹

On syytä huomata, että eri maiden luottolaitoksen käsitteet poikkeavat toisistaan. Aivan samoin kuin meillä Suomessa myös monissa muissa maissa on erikseen määritelty liiketoiminta, jonka harjoittajaa kutsutaan luottolaitokseksi ja jonka harjoittaminen edellyttää toimilupaa, ja liiketoiminta, joka luottolaitostoiminnaksi nimettynä tai muutoin kuuluu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan. Voidaan sanoa, että tietyn toiminnan (tai tiettyjen toimintojen) harjoittaminen edellyttää toimilupaa ja toimiluvan saaminen rajoittaa saajansa liiketoimintaa sen mukaan kuin kotimaan lainsäädäntö määrää.⁷⁰

Tapio Anttila on väitöskirjassaan tarkastellut lyhyesti pankille sallitun liiketoiminnan alaa Ruotsissa, Saksassa ja Englannissa.⁷¹ Hänen esityksensä pohjalta, sitä hieman päivittäen ja muutoinkin täydentäen, voidaan näiden maiden luottolaitostoiminnan alasta todeta seuraava. Englannissa sääntely⁷² koskee vain oikeutta ottaa vastaan talletuksia, sitä vastoin pankkitoimintojen laajuutta ei määritellä lainkaan. Toimilupa oikeuttaa saajansa muilta kiellettyyn talletusliiketoimintaan. Pankin aikeisiin harjoittaa muuta toimintaa saattaa toimiluvan myöntäjä puuttua siihen toimilupaa myönnettäessä tai myöhemmin.

Saksassa laki⁷³ luettelee kaksitoista pankkitoimintaa (Bankgeschäfte) ottolainauksesta (Einlagengeschäft) aina verkkorahatoimintaan (Netzgeldgeschäft) asti. Kunkin luetellun toiminnon harjoittamiseen tarvitaan pankkitoimilupa, jonka

⁶⁹ Säännöksiä kuvaa yleisluontoisesti Welsh. Kuvaus on toista luottolaitosdirektiiviä edeltävältä ajalta.

⁷⁰ Ks. tästä Suomesta kirjoitettaessa sanottua.

⁷¹ Anttila, s. 187–191.

⁷² Banking Act vuodelta 1987.

⁷³ Gesetz über das Kreditwesen (KWG) muutoksin vuodelta 1999.

myöntää Saksan valvontaviranomainen (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen). Luetteloon kuulumattomat toiminnotkaan eivät ole luottolaitokselta kiellettyjä, mutta sellaisen harjoittamisesta on ilmoitettava valvontaviranomaiselle.⁷⁴ Lakiin sisältyy myös lyhyt luettelo kielletyistä toimista (Verbotene Geschäfte⁷⁵), mutta siinä ei luetella mitään erityisiä liiketoimia vaan määritellään kolmessa kohdassa erilaisia kiellettyjä tapoja vastaanottaa säästöjä ja myöntää luottoja. Yksi kielletyistä tavoista on tukitalletus, jonka kieltö on Suomen lainsäädännöstä jo poistunut.⁷⁶

Ruotsissa, jonka lainsäädäntöä meillä useinkin on jäljitelty yleiselläkin tasolla ja myös erityisesti pankkilainsäädännössä,⁷⁷ pankkitoiminta määritellään Englannin tapaan siinä mielessä 'yksipuolisesti', että määrittely kiinnittää huomion vain ottolainaukseen: ”Med bankrörelse avses i denna lag verksamhet i vilken ingår inlåning på konto om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.”⁷⁸ Näin määriteltyä toimintaa saa harjoittaa vain maan hallituksen antamalla toimiluvalla. Pankki, jolla erillisen säännöksen mukaan on velvollisuus vastaanottaa varoja yleisöltä,⁷⁹ saa harjoittaa liiketoimintoja, jotka on lueteltu 17-kohtaisessa luettelossa tai joilla on luonteva yhteys ottolainaukseen tai luettelon 15 ensimmäisen kohdan liiketoimintoihin. Erikseen on vielä säädetty, että hallitus tai sen valtuuttamana valvontaviranomainen (Finansinspektionen) saa tarkemmin määrätä, mitä liiketoimintoja pankki saa harjoittaa.⁸⁰ – Todettakoon, että Ruotsissa on Pankkilakikomitean nimellä työnsä tehnyt komitea luovuttanut joulukuussa 1998 osamietintönsä (SOU 1998:160) valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriön päällikölle. Jo pintapuolinenkin tutustuminen mietintöön riittää osoittamaan, että Suomessa vuoden 1932 hallituksen esitykseen kirjatulla sanoilla on edelleen katetta.⁸¹ Ruotsissa tuntuu todellakin pankkilaki olevan tuostakin perusteellisen tarkistuksen alaisena.

3.3 Yhdysvalloissa

Pidän tarpeellisena esitellä lyhyesti myös Yhdysvaltojen pankkien sääntelyjärjestelmää. Selvitykselleni sillä on merkitystä erityisesti niiden argumenttien vuoksi, joita USA:ssa on esitetty puolesta ja vastaan siellä käydyssä vilkkaassa keskustelussa pankkitoiminnan ja muiden toimintojen erottamisen tarpeellisuudesta. Näihin argumentteihin palaan tuonnempana selvityksessäni, mutta sitä ennen lyhyt

⁷⁴ KWG 24 §:n 1 momentin kohta 9.

⁷⁵ KWG 3 §.

⁷⁶ Kielto kumoutui vuonna 1991 voimaan tulleella talletuspankkilaila ja sen yhteydessä annetuilla eri pankkilaeilla, joista kaikista se jätettiin pois. Lainsäädännön valmistelusta en löydä kohtaa, jossa kiellon kumoaminen perusteltaisiin.

⁷⁷ Todetaanpa hallituksen esityksessä 80/1932 näinkin: ”Pankkilainsäädännön emämaassa, Ruotsissa, jonka pankkilain mukaan meidän voimassa oleva pankkilakimme aikanaan laadittiin, tämä laki tuostakin on otettu perusteellisen tarkistuksen alaiseksi...”

⁷⁸ Bankrörelselag 1:2.1. – Todettakoon, että Pankkilakikomitean osamietinnössä (SOU 1998:160, mm. s. 16) pankkitoiminnan käsitettä ollaan muuttamassa niin, että siihen sisällytettäisiin myös maksujen välitys yleisessä maksujärjestelmässä.

⁷⁹ Bankrörelselag 2:1.

⁸⁰ Ks. tästä Bankrörelselag 2:2.

⁸¹ Ks. alaviite 77.

kuvaus USA:n sääntelyn siitä osasta, joka Atlantin tuolla puolen koskee mielestäni selvitykselleni merkityksellisiä kysymyksiä.⁸²

Yhdysvaltojen pankkisääntelyjärjestelmä on eri yhteyksissä tunnustettu erittäin monimutkaiseksi.⁸³ Mutkikkuuteen ovat vaikuttaneet sekä lakien eriaikainen säätäminen että viranomaisten päällekkäiset toimivallat. Myös tuomioistuinten päätösten merkitystä korostava common law -järjestelmä on vaikuttanut vahvasti pankkien sääntelyyn.

Tavallista on, että pankkeja koskevan säädöksen alussa määritellään, mitä käsitteellä pankki tarkoitetaan kyseisessä säädöksessä. Ensimmäisen kerran pankkitoiminta määriteltiin positiivisesti vuonna 1825 New Yorkin osavaltiossa, kun osavaltio kahteen antamaansa toimilupaan määritteli pankkitoiminnan tavalla, joka lähes sellaisenaan omaksuttiin seuraavaan lainsäädäntöön. Määritelmä oli seuraavansisältöinen:

*Banks would possess all incidental and necessary powers to carry on the business of banking – by discounting bills, notes and other evidences of debt; by receiving deposits; by buying gold and silver, bullion and foreign coins; by buying and selling bills of exchange, and by issuing bills, notes and other evidences of debt; but the said Company shall have and possess no other powers whatever, except such as are expressly granted by this act....*⁸⁴

Viimeaikaisemmista määrittelyistä voidaan ottaa esimerkiksi vuoden 1970 Banking Holding Company Act, jossa pankki määriteltiin yritykseksi, joka vastaanottaa talletuksia, jotka tallettajalla on oikeus nostaa vaadittaessa, ja joka harjoittaa liiketoimintanaan luotonantamista (which accepts deposits that the depositor has a legal right to withdraw on demand, and engages in the business of making commercial loans⁸⁵). Määritelmää tarkennettiin vuoden 1987 Competitive Equality Banking Actissa, jotta voitiin kitkeä kilpailuetu eräiltä yrityksiltä, jotka olivat valvontaa välttääkseen pidättyneet non-bank-statukseen.⁸⁶ Määritelmään kytkettiin nyt mukaan myös talletussuoja ja säädettiin pankiksi yritys, joka on FDIC:n⁸⁷ varmistama tai tarjoaa vaadittaessa maksettavia talletuksia taikka maksuliikkeitä ja harjoittaa liiketoimintanaan luotonantamista (an institution that is insured by the FDIC or offers demand deposits or transaction accounts and engages in making commercial loans⁸⁸). – Määrittely vastaa tapaa, jolla luottolaitos määritellään Suomessa ja EY-oikeudessa.

⁸² Kuvauksessa olen paljolti turvautunut Anttilan esitykseen, ks. Anttila, s. 135–144.

⁸³ Anttila (s. 135, alav. 447) lainaa kolmen kirjoittajan (William H. Schlichting, Terry Rice ja Jeffrey Cooper) kirjoittamaa, jatkuvatäydenteistä esitystä Banking Law, s. 1.5: The banking industry in the United States consists of a confusing array of financial institutions, regulatory agencies and statutes. This system of laws, institutions, regulators is not the result of any preconceived plan or rational design. Rather, it evolved in response to historical accident, to the particular financial needs of different segments of the nation and to the concept of Federalism basic to the American political system.

⁸⁴ Tämä määritelmä sisällytettiin yleiseen lakiin vuonna 1827 (Shull, s. 7).

⁸⁵ Anttila, s. 136.

⁸⁶ Krainer, s. 17 alaviite 3.

⁸⁷ FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) vuonna 1933 perustettu riippumaton yhteisö, jonka tehtävänä on vahvistaa luottamusta pankkijärjestelmään, suojella liittovaltiopankkien tallettajia ja edistää turvallista ja tervettä pankkikäytäntöä (restore confidence in the banking system, protect depositors in the nations banks and promote safe and sound banking practices).

⁸⁸ Anttila, s. 136.

Prosenttilukuina määrättyistä rajoituksista voidaan USA:n osalta todeta, että ne näyttävät rinnastuvan meillä kumottuun vaikutusvaltarajoitukseen siinä mielessä, että niillä rajoitetaan määrää, joka sijoittajalla saa olla sijoituskohteen omasta pääomasta tai äänivaltaasta. Rajoituksia on sekä siihen suuntaan, kuinka paljon pankki saa omata äänivaltaa tai omistusosuutta kaupallisessa yrityksessä että siihen suuntaan, kuinka paljon kaupallinen yritys saa omata äänivaltaa ja omistusta pankissa. Liittovaltiopankilla saa olla 5 prosenttia äänivaltaa ja se saa omistaa 25 prosenttia osakepääomasta millaisessa yrityksessä tahansa. Vastaava oikeus on myös pankkiholdingyhtiöllä (bank holding company). Muu kuin rahoituslalla toimiva yritys (nonfinancial firm) saa omata äänivaltaa pankissa, mutta sillä saa olla enintään 25 prosentin osuus pankin osakepääomasta. Suurempi omistusosuus aiheuttaa sen, että yritys katsotaan pankkiholdingyhtiöksi ja Federal Reserve Boardin sääntelyn kohteeksi.⁸⁹

Yhdysvalloissa on juuri uudelle vuosituonnelle tullessa uudistettu pankkien liiketoiminnan harjoittamista koskevia säännöksiä ja säännöksiä siitä, millaisiin järjestelyihin pankin on liiketoiminnassaan mahdollista osallistua. Yhdeksi Washingtonin historian pisimpään käynnissä olleista lobbauksista kutsuttu kamppailu Glass-Steagall Actin kumoamiseksi päättyi 12.11.1999, kun presidentti allekirjoitti finanssisektorin uudenaikaistamiseen tähtäävän lakiehdotuksen uudet säädökset. Allekirjoitustilaisuudessa pitämässään puheessa presidentti Clinton totesi muun muassa olevan totta, että Glass-Steagallina⁹⁰ tunnettu laki ei enää ole vastaus tämän päivän talouselämään. Hän sanoi lain toimineen hyvin teollisessa taloudessa, joka oli voimakkaasti organisoitu ja paljon nykyistä keskittyneempi ja kansallistetumpi, ja jatkoi maailman olevan kovin erilainen nyt.⁹¹

Nimellä the Financial Services Act of 1999 annettu uusi laki, joka tuli voimaan 11.3.2000, ei enää kiellä pankkia harjoittamasta investointipankkitoimintaa. Sitä vastoin edelleen tehdään ero toisaalta pankkitoiminnan ja toisaalta kaikenlaisen kaupallisen toiminnan välillä.⁹² Kaupallisen toiminnan harjoittamista ei pankkeille itselleen sallita vielä.⁹³

Uuden lain tarkoitus määritellään heti lain ensimmäisessä kappaleessa luettelolla, jossa on 8 kohtaa. Niistä voidaan todeta, että tavoitteena on ensinnäkin vahvistaa finanssipalvelutoimialan kilpailua uudistumisen ja tehokkuuden edistämiseksi. Samoin halutaan varmistaa talletuspankkien toiminnan turvallisuus ja terveys. Myös haetaan sijoittajansuojaa ja rehellisiä markkinoita finanssipalveluille.

⁸⁹ Krainer, s. 17.

⁹⁰ Glass-Steagall Actina tunnetuilla säännöksillä, jotka sisältyivät vuoden 1933 National Bank Actiin, sen pykälinä 16, 20, 21 ja 32, ja tähtäsivät uuden lamakauden estämiseen, rajoitettiin pankin oikeutta asiakkaan puolesta tehtävään arvopaperikauppaan (vain tietyt lajit arvopaperit tulivat kysymykseen), rajoitettiin Federal Reserve -jäsenpankkien toimialaa (ne eivät saaneet olla tekemisissä investointipankkitoiminnan kanssa), kiellettiin investointipankilta oikeus vastaanottaa talletuksia ja kiellettiin yhteisen liikkeenjohdon käyttäminen investointi- ja luottopankeissa.

⁹¹ "It worked pretty well for the industrial economy, which was highly organized, much more centralized and much more nationalized than the one in which we operate today. But the world is very different." (Remarks by the president at Financial Modernization Bill signing, Valkoisen talon lehdistötiedote, s 2, Internet osoitteessa: www.whitehouse.gov/WH/New/html/19991112_1.html.)

⁹² Krainer, s. 15. Krainer käyttää uudesta laista nimeä Gramm-Leach-Bliley Act (GLB).

⁹³ Jo ennen kuin pankkitoiminta ensi kerran 1825 (ks. edellinen sivu) määriteltiin positiivisesti, pankkien toimilupiin oli tapana kirjata rajoituksia: "Each charter declared that trading and dealing in 'stocks' (securities), goods, wares and merchandise was not within the scope of banking (Shull, s. 7).

Ja vielä pyritään varmistamaan finanssipalvelujen saatavuus kaikille ja kaikkialla sekä USA:n finanssipalveluiden kansainvälinen kilpailukyky.⁹⁴

Uudistuksen varsinainen merkitys on sen yritysryhmärakenteen mahdollista-
vissa säännöksissä. Voidaankin sanoa, että uudistus on toteutettu väljentämällä
enemmänkin rakenteellisia kuin toiminnallisia rajoituksia toisin sanoen niin, että
uudet toiminnot sallitaan omistajayhtiön kautta, mutta kielletään pankin itsensä
suoraan harjoittamina.⁹⁵ Uudistus sallii finanssiomistajayhtiön (financial holding
company; FHC),⁹⁶ jonka tytäryrityksinä voi liikepankkien lisäksi olla sijoituspal-
veluyrityksiä ja vakuutusyhtiöitä. Lisäksi FHC:lle sallittuihin liiketoimintoihin
kuuluvat liikepankkitoiminta; kaikki sellainen toiminta USA:ssa, jonka Federal
Reserve Board (Fed) määrittelee tavalliseksi kansainvälisessä pankkitoiminnassa;
ja kaikki muu toiminta, jota Fed pitää luonteeltaan rahoitukseen tai rahoituksen
toimintoihin liittyvänä. Uuden lain säännökset luovat myös aivan uuden rahoitus-
laitostyyppin, tukkurahoituslaitoksen (Wholesale Financial Institution, WFI), jolla
ei ole oikeutta vähittäispankkitoimintaan eikä FDIC-varmistettujen talletusten
vastaanottamiseen mutta jolla kylläkin on oikeus keskuspankkirahoitukseen ja
osallisuuteen keskuspankin maksujärjestelmässä (but have access to the discount
window and the payment system). Lain valmisteluvaiheessa esitetyn erään tiivis-

⁹⁴ Kokonaisuudessaan luettelo, joka on luettavissa Internetissä ainakin osoitteessa:
http://www.house.gov/banking_democrats/, on seuraavan sisältöinen:

(1) To enhance competition in the financial services industry, in order to foster innovation and efficiency.

(2) To ensure the continued safety and soundness of depository institutions.

(3) To provide necessary and appropriate protections for investors and ensure fair and honest markets in the delivery of financial services.

(4) To avoid duplicative, potentially conflicting, and overly burdensome regulatory requirements through the creation of a regulatory framework for financial holding companies that respects the divergent requirements of each of the component businesses of the holding company, and that is based upon principles of strong functional regulation and enhanced regulatory coordination.

(5) To reduce and, to the maximum extent practicable, to eliminate the legal barriers preventing affiliation among depository institutions, securities firms, insurance companies, and other financial service providers and to provide a prudential framework for achieving that result.

(6) To enhance the availability of financial services to citizens of all economic circumstances and in all geographic areas.

(7) To enhance the competitiveness of United States financial service providers internationally.

(8) To ensure compliance by depository institutions with the provisions of the Community Reinvestment Act of 1977 and enhance the ability of depository institutions to meet the capital and credit needs of all citizens and communities, including underserved communities and populations.

⁹⁵ Muun muassa Alan Greenspan korosti puheessaan, jonka hän piti edustajainhuoneessa 28.4.1999 lakia koskevan lakiesityksen (H.R. 10) valmisteluun liittyvässä kuulemistilaisuudessa, että uudistuksella auktorisoitavat uudet toimintavaltuudet, joita hän sanoi Federal Reserven voimakkaasti kannattavan, tulisi toteuttaa omistajayhtiöiden kautta. ”This requires that new activities be permitted through holding companies and prohibited through banks.” (Kuulemistilaisuuden pöytäkirja, U.S. Government printing office, Washington 1999, s. 25). ”Equally as strongly, however, we also believe that the new activities should be authorized for banks through the holding company structure” (mts. 28).

⁹⁶ FHC:ksi laki määrittelee tietyt edellytykset täyttävän pankkiomistajayhtiön (lain 103 §).

telmän mukaan lain tärkein merkitys olisi siinä, että se tekee lopun rahoitusalaan vaivanneista keinotekoisista rajoitteista.⁹⁷

4 Rajoitettu vs. rajoittamaton toiminta

4.1 Toiminnan sääntelyn tarpeesta yleensä

Suomen liike-elämässä on lähtökohtana elinkeinonvapaus. Vuoden 2000 maaliskuun alussa voimaan tullessa uudessa perustuslaissamme tämä ilmaistaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.”⁹⁸ Tätä perusoikeutta täsmentää laki elinkeinonharjoittamisen oikeudesta, jonka 1 § säätelee hyvän tavan mukaisen elinkeinon harjoittamisen luvalliseksi niin luonnolliselle kuin juridisellekin henkilölle tietyin kotipaikkaan liittyvin rajoituksin.⁹⁹

Tietyt elinkeinot on kuitenkin vanhastaan koettu sellaisiksi, että niiden harjoittamisesta on katsottu aiheelliseksi säätää erikseen lailla tai asetuksella. Nämä niin sanotut ohjesääntöiset elinkeinot ovat valikoituneet kovin erilaisin perustein. Jos niille etsii jotain yhteistä piirrettä, niin ehkä erääksi sellaiseksi voisi nimetä niiden yhteiskunnallisen merkityksen tai sen, että niiden harjoittajalta edellytetään erityistä ammattitaitoa ja tuntemusta elinkeinon vaaroista/riskeistä. Näistä elinkeinoista on 28-kohtainen luettelo elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:ssä. Kielellisesti epäjohdonmukaisesti pykälän 11 kohta kuuluu: ”talletuspankit ja muut luottolaitokset sekä panttilainauslaitokset.”¹⁰⁰ Pankkien ja muiden luottolaitosten kuulumista johtosääntöisiin elinkeinoihin ei liene syytä kummemmin ihmetellä. Pankit ovat pitkään kuuluneet yhteiskunnan valtakeskuksiin, joilla on ollut (ja edelleen on) keskeinen asema talousjärjestelmän ylläpitäjänä. Niiden yhteiskunnallista merkitystä, joka perustuu niiden asemaan maksuliikenteessä ja rahoitushuollossa, ei ole syytä aliarvioida.

Maassamme pankkitoiminnasta voimassa olleet eri aikojen pankkilait ovat ainakin vuodesta 1886 alkaen olleet rakenteiltaan kovin toistensa kaltaisia siinä, että kaikissa niissä on kannettu huolta pankkien vähimmäispääomasta, vakavaraisuudesta, toiminnan luotettavuudesta, toimintatavoista ja toimialasta. Ja kaiken aikaa nuo osatekijät ovat olleet yhdessä, samassa, aika ajoin muuttuneessa laissa (tai ainakin yhteisessä lainsäädäntökokonaisuudessa), kuin saman köyden eri säikeinä, jotta köysi kestäisi ja pitäisi sen päässä joskus rajustikin tempoilevan luottolaitoksen oikealla tiellä. Ja aina on lainsäätäjät myös halunnut asettaa köytensä

⁹⁷ Edustajainhuoneen pankkikomitean puheenjohtaja James Leach Kauppalehden 9.7.1999 mukaan.

⁹⁸ Perustuslain 18 §, joka on otsikoitu Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus. (Pykälä on identtinen perustuslailla kumotun hallitusmuodon 15 §:n kanssa, joka oli saanut viimeisimmän kieliasunsa vuonna 1995.)

⁹⁹ L elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 122/1919, jonka 1 § on saanut nykyisen kieliasunsa lailla 228/1993.

¹⁰⁰ Kielellinen epäjohdonmukaisuus on siinä, että 11 kohta nimeää elinkeinonharjoittajia luettelossa, joka alkutekstissään sanoo luettelevansa elinkeinoja. Samaa epäjohdonmukaisuutta on muissakin luettelon kohdissa, esim. heti seuraavassa eli kohdassa 12: vakuutusliikkeet. – Epäjohdonmukaisena voitaneen toisaalta pitää sitäkin, että 11 kohdassa panttilainauslaitokset on asetettu samaan kategoriaan pankkien ja muiden luottolaitosten kanssa.

taitavasti niin, että tempoilevinkaan pankki ei siihen hurjimmassakaan rimpuilusaan tulisi hirttäytyneeksi.¹⁰¹

Riippuen tilanteesta, jota arvioidaan ja henkilöstä, joka arvioi, saavat edellä luetellut osatekijät kulloinkin erilaisia painoarvoja. Kyse on jälleen kerran lakimiehille Aarnion¹⁰² kirjoituksista tutuksi tulleesta liukuvasta asteikosta. Tällä kertaa asteikon ääripäät ovat konkurssiin ajautunut, varmasti sallitulla toimialalla moitteettomasti toiminut pankki ja vakavarainen, kannattava pankki, jonka toiminnasta ainakin osa tapahtuu arveluttavin menettelytavoin, sallitun toimialan rajoista piittaamatta tai niihin ainakin vähättelevästi suhtautuen. Maamme pankkien voitaneen sanoa sijoittuvan näiden kuvitteellisten ääripäiden väliin. Ne liukuvat tällä asteikolla ja koettavat onnistua kukin itselleen sopivasti tasapainottamaan kaikki nuo oleelliset osatekijät tullakseen toimeen riittävän tuloksellisesti toimintaansa välttämättömästi rajoittaen.

Kuten jo on ollut puhetta, niin maamme lainsäädäntö rajoittaa luottolaitosten toimialaa, toimintatapoja, sijoittamisoikeutta ja omistamisoikeutta. Vastaavasti on laita myös muissa EU-maissa ja Yhdysvalloissa. Aste-eroja on, mutta yhteistä on, että kaikkialla rajoitetaan. Tälle selvitykselle oleellinen kysymys on 'miksi'. Ja nimenomaan 'miksi Suomessa'. Tai myös toisin päin: 'miksi ei enää'. Jäljempänä tässä luvussa esiintyy tekijöitä, joilla katson olevan merkitystä vastaukselle. Osa tekijöistä on sellaisia, jotka lainsäätäjän voidaan osoittaa ottaneen huomioon nykyisissä tai niitä edeltäneissä säännöksissä. Osa taas on sellaisia, joita lainsäätäjä ei näytä käsitelleen, vaikka ainakin nykyinen aika tuntuu nostavan ne selvästi esiin. Ensin mainitun kaltaiset tekijät viittovat tietä tulkinnalle jälkimmäisten taas osoittaessa tietä lainmuutostarpeen arviointiin.

Kysymykseen vastaamista vaikeuttaa se, että siitä on maassamme käyty suhteellisen vähän julkista keskustelua. Työkokemuksestani rahoitusmarkkinoiden valvonnassa tiedän, että keskustelua on käyty niin valvonnan sisällä kuin valvonnan ja lainvalmistelun, valvonnan ja lainsäätäjän ja valvonnan ja valvottavankin välillä. Mutta noissa keskusteluissa esiin nousseet vastausehdotukset perustelluina ovat jotenkin jääneet keskustelijoiden välisiksi silloinkin, kun asiasta ehkä on jotain jopa kirjoitettu. Enemmän on julkaistu lakitekstejä ja niiden perusteluja tai valvonta-asiakirjoja, jotka vastaavat kysymykseen 'miten rajoitetaan' tai 'mitä rajoitetaan' kuin niitä, joista selviäisi 'miksi rajoitetaan'. Vaikuttaa siltä, että tässäkin yhteydessä on toteutumassa maamme lakimiehille tuttu tilanne: 'miksi' on kysymys, jonka lakimies on viimeksi esittänyt teini-iässä eläessään toista uhmakkautaan. – Eikä silloinkaan kukaan vastannut, ei ainakaan tyydyttävästi!

Jäljempänä esittämieni näkökohtien merkityksestä luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan rajoittamistarpeesta käytävälle keskustelulle voitaneen sanoa, että niiden avulla voidaan sittenkin piirtää vain keskustelun ääriviivat. Eri näkökohdat eivät kaikin osin erotu kovinkaan selvärajaisesti toisistaan vaan liukuvat paikka paikoin päällekkäin. Niiden rajaamat alat eivät kuitenkaan milloinkaan ole täysin identtiset, vaikka saattavatkin peittää suurenkin osan toisistaan.

¹⁰¹ Jos metaforaa vielä täydentää valvojalla, jolle lainsäätäjä on uskonut köyden toisen pään pitämisen, niin voi lisätä, että siinä se sitten jo onkin taito, että valvoja tietää, kuinka lujaa kulloinkin on syytä vetää ilman, että pankki kuristuisi tai luiskahtaisi köydestä.

¹⁰² Aulis Aarnio, tutkijaprofessori, joka on voimakkaasti vaikuttanut maamme oikeustieteellisen tutkimuksen nykyiseen tilaan ja (ainakin minun) oikeudelliseen ajatteluun ja jonka kirjoituksissa olen ensimmäisen kerran törmännyt kielikuvaan liukuvasta asteikosta.

4.2 Rajoittamista puoltavia arviointiperusteita

Kuten jo mainitsin, meillä ei kovin paljon ole viime aikoina julkisuudessa keskusteltu luottolaitostoiminnan rajoituksista. Lainvalmisteluaineistostakin perusteita rajoittamiselle joutuu hakemaan vuoden 1969 ja sitä edeltäneistä hallituksen esityksistä. Viimeisimmät asiaa koskevat uudistukset tuntuvat vain siirtäneen vanhat rajoitussäännökset uusiin lakeihin ilman, että valmisteluasiakirjoihin olisi ainakaan sen kummemmin kirjattu erityisiä perusteita. Tästä voitaneen päätellä, että nykyiset lait edelleen pohjautuvat perusteisiin, joita on esitetty, kun niiden nyt sisältämät säännökset aikanaan säädettiin.

Tutustuminen joihinkin kirjoituksiin, joita on julkaistu Yhdysvalloissa käydyssä keskustelussa pankkitoiminnan ja kaupankäynnin erottamisen tarpeellisuudesta ja tarpeesta kumota Glass Steagall Act, on auttanut minua jäsentämään niitä ajatuksia, joita minulle on rajoittamisen oikeudellisesta merkityksestä syntynyt aiheeseen liittyvissä keskusteluissa alun toistakymmentä vuotta jatkuneessa virassani pankkien valvonnassa. USA:ssa pankkitoiminnan erottamista kaupankäynnistä ja siihen liittyen ajatusta, että pankit eivät saisi muutoinkaan olla yleisesti kytköksissä muuhun kuin sellaiseen liiketoimintaan, joka läheisesti liittyy pankkitoimintaan, on erään lausuman kokooman mukaan perusteltu muun muassa seuraavilla kolmella seikalla: (i) pankin luotonannon puolueettomuus voidaan kyseenalaistaa, jos pankki omistaa kaupallisen yrityksen tai muutoin liittoutuu sellaisen kanssa, (ii) kaupallisen yrityksen omistaminen saattaa pankin alttiiksi liialliselle riskille ja (iii) rajoitusten löysäminen johtaa liialliseen taloudellisen ja poliittisen vallan keskittymiseen.¹⁰³

Meillä esitetyissä, rajoittamista puoltavissa perusteissa on mielestäni havaittavissa saman suuntaisia ajatuksia. Käsittelen näitä meillä esiin tulleita näkökohtia jäljempänä seuraavina asiakokonaisuuksina: tallettajien (ja muiden takaisinmaksuehdoin yritykselle varojaan uskovien) aseman turvaaminen, riskien hallittavuus, jäävittömyyden varmistaminen, terveen kilpailun turvaaminen ja taloudellisen vallan keskittymisen estäminen.

4.2.1 Tallettajan aseman turvaaminen

Monet ovat valmiit nimeämään tallettajan aseman turvaamisen pankkitoiminnan alan rajoittamisen perimmäiseksi syyksi. Totta onkin, että ainakin meillä Suomessa se mainitaan viimeisen sadan vuoden aikana tässä tarkoituksessa toistuvasti pankkilainsäädännön perusteluissa. Tavoitteena on ollut huolehtia siitä, että pankki yrityksenä olisi sillä tavoin yleisesti turvallinen ja luotettava, että yleisö voisi uskoa rahansa minkä tahansa pankin haltuun (sijoittaa siihen) ilman erityistä tietämystä ja asiantuntemusta juuri siitä pankista, johon se varansa sijoittaa.¹⁰⁴ Tämän turvallisuuden lisäämiseksi sijoitus pankkiin on jo pitkään koetettu erottaa muusta yleisön eri yrityksille antamasta velasta nimittämällä se talletukseksi, sää-

¹⁰³ SFRC, Statement No. 138, s. 1.

¹⁰⁴ Tässä pankkitalletus perinteisesti eroaa sijoittamisesta yleensä. Yleensä sijoittaja tuntee (hänellä on ainakin mahdollisuus tuntea) lopullisen sijoituskohteensa ja voi arvioida sijoittamisensa riskin. Varat sijoitetaan tiettyä toimintaa harjoittavaan yritykseen, jonka taloudellisesta tilasta ja kehitysnäkymistä sijoittajalla on tietoa. Hänellä on myös tiedossaan toimiala, jolla yritys toimii. Kun talletetaan pankkiin, ei tiedetä, mille yritykselle pankki varat velaksi myöntää.

tämällä talletusten vastaanotto pankkien yksinoikeudeksi ja määräämällä sille nimenomainen talletussuoja.¹⁰⁵ Sinänsä talletusta pankissa ei ole onnistuttu oikeudellisesti määrittelemään niin, että se määritelmän mukaan voitaisiin erottaa pankin muista veloista. Käytännön eroksi on jäänyt näkemys, että talletuksen ehtojen on oltava Rahoitustarkastuksen hyväksymien yleisten ehtojen mukaiset.¹⁰⁶ Osoituksena tallettajan suojaamistavoitteesta lainsäädännössä esitettäköön seuraavat lainaukset aikansa lainvalmistelusta:

”...pankit lainoja ottamaan kääntyvät suuren yleisön puoleen, jolla useinkin ei ole kykyä eikä tilaisuutta arvostella pankkien tarjoamaa vakuutta...” Linaus on sivulta 34 vuoden 1884 komiteanmietinnöstä nro 8, joka edelsi vuoden 1886 pankkilakia (Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus pankkiliikkeestä, jota yhtiö harjoittaa¹⁰⁷).

Ja samasta mietinnöstä, nyt sivulta 35, on myös seuraava lainaus. Siitä ilmenee, kuinka lainsäätjä kiinnitti nimenomaisesti huomiota yleisön oikeuteen luottaa pankkiin velallisenä:

”Pankkifirman, jos se liikettänsä toimittaa omilla varoillaan eli rahoillaan, joita se samoin kuin jokainen toinenkin yksityinen itselleen hankkii, pitää saada liikettänsä toimittaa pankkilain koskematta, vaan että sen ei ole lupa lainanottoa varten kääntyä suuremman yleisön puoleen, ellei se toisin järjestä asiointinsa sanotun lain mukaan.”

Ja sama linja jatkuu seuraavissakin mietinnöissä:

”Monet käytännöstä viime aikoinakin saadut havainnot osoittavat, etteivät laajat kansankerrokset vieläkaan, huolimatta siitä, että taloudellisen sivistyksen alalla on tapahtunut huomattava yleinen edistys, kykene omakohtaisesti arvostelemaan sitä vakuutta, jota pankit tallettajilleen tarjoavat. Kun näin on asianlaita, näyttää valtion velvollisuutena edelleen olevan koettaa pankkien toimintaa säännöstelemällä turvata mahdollisuuden mukaan tallettavan yleisön etuja.” (HE 80/1932, s. 1).

”Pankkilainsäädännön keskeisenä tarkoituksena on tarjota yleisölle mahdollisuudet sijoittaa varoja laitoksiin, joiden maksuvalmius ja vakaavaisuus on lainsäädännöllä ja julkisella valvonnalla erityisesti turvattu ja joihin tehtävät sijoitukset eivät tämän vuoksi edellytä sijoitukseen liittyvien riskien erityistä asiantuntemusta vaativaa harkintaa. Sijoittajille, jotka ovat valmiit ottamaan kannettavakseen riskejä, olisi rahoitusmark-

¹⁰⁵ Talletussuoja oli maassamme rajoittamaton vuoden 1998 alkuun asti. Siitä alkaen suojaa on rajoitettu niin, että se pankkikohtaisesti on nyt 150.000 markkaa tallettajaa kohden.

¹⁰⁶ Todettakoon, että 'talletus' sinällään on oikeudellisesti määritelty vuoden 1734 kauppakaarissa heti velaksi annon (luku 9), pantin ja takauksen (luku 10) ja lainan (luku 11) jälkeen luvussa 12. Luvun säännöksistä käy ilmi, että talletuksesta on kyse silloin, kun joku uskoo toiselle talteen irtainta tavaraa, jota vastaanottajan on hoidettava kuin omaansa ja palautettava se aikanaan sitä talletusaikana käyttämättä tai kuluttamatta. Lainasta talletus eroaa siinä, että lainattua tavaraa saa käyttää laina-aikana. Mutta niin laina- kuin tallettavarakin on palautettava aikanaan antajalleen. – Havaitsemme, että sekä laina että talletus eroavat vanhastaan oleellisesti velasta, jota koskevin säännöksin niitä kuitenkin tämän päivän pankkimailmassa lähestytään (esim. pankit myöntävät lainaa velkakirjoilla ja talletuksesta on säännöksiä velkakirjalaisissa).

¹⁰⁷ Suomen Suuriruhtinaanmaan Asetus-Kokous 1886, N:o 13.

kinoiden pystyttävä tarjoamaan omat rahoituskohteensa” (HE 53/1969, s. 1).

Vuoden 1969 pankkilainsäädännön valmistelun jälkeen muutosesitysten pääasialliseen sisältöön ei enää sisälly mitään mainintaa tallettajan suojaamistavoitteesta. En usko, että tätä voi pitää osoituksena siitä, että lainsäätäjän näkemys tämän tavoitteen merkityksestä asiassa olisi muuttunut. Yksi selitys lainsäätäjän vaikene miselle voisi olla, että vuoden 1969 hallituksen esityksellä koettiin viimeksi ai dosti annettavan uusia lakeja. Sen jälkeen on vain muutettu tuolloin annettuja sää döksiä, joten ei ole ollut tarpeen kajota peruskysymyksiin. Muutos on ollut vain tekniikkaa, täsmennystä, liikkumista EU:n suuntaan. Esimerkiksi hallituksen esi tys talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi mainitsee esityksessä ehdotetta van kaikkien talletuspankkien toimintaa koskevaa yhteistä lakia talletuspankkien toiminnasta ja sanoo lain keskeisimmäksi uudistukseksi vakavaraisuuden säänte lysäännösten muutoksen.¹⁰⁸ Ja esitys luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimin taa koskevaksi lainsäädännöksi puhuu pääasiallisessa sisällössään lainsäädännön rakenteen muuttamisesta ja säännöksistä, jotka johtuvat Euroopan yhteisöjen pankkidirektiivien aiheuttamasta muusta harmonisointitarpeesta.¹⁰⁹

Pankkipalvelutyöryhmän työllä on selkeä välillinen vaikutuksensa tallettajan aseman turvaamisargumentin merkitystä koskevaan keskusteluun jatkossa. On nimittäin helppo uskoa, että argumentin merkitys rajoitusta puoltavana tekijänä heikkenee, jos muutkin yritykset kuin pankit saavat sanotun työryhmän valmiste leman lain nojalla oikeuden vastaanottaa takaisinmaksettavia varoja yleisöltä. Tällöin nimittäin vastapainona tälle tulee mitä todennäköisimmin olemaan pank kien vaatimus vastaavasti saada harjoittaa liiketoimia, joita nuo toisetkin yritykset ovat oikeutetut harjoittamaan ja jotka nyt siis ovat pankeilta kiellettyjä. Eikä tuolloin varmaan kovinkaan paljon painoa panna sille, millä nimellä varojen vas taanottaminen sallitaan. Olkoonkin, että työryhmän tarkoituksena näyttää olevan erottaa talletukseksi nimettävä yleisövelka edelleen omaksi, erikoisen turvalliseksi, talletussuojin suojatuksi velkaryhmäksi, jossa velallisena voi olla vain talletus pankki.¹¹⁰

Tämän argumentin merkityksen uudelleenarviointiin on varmaan nykyisellään aihetta, kun otamme huomioon ensinnäkin sen, että selvitykseni koskettelee luot tolaitoksen sallittua liiketoimintaa ja vain osalla luottolaitoksista, talletuspankei la, on oikeus vastaanottaa talletuksia. Mutta myös siksi, että talletusten osuus pankkienkin varainhankintalähteenä on selvästi vähentynyt. Talletukset muodosi vat vielä 1980-luvulle tultaessa lähes yksinomaisen perustan pankkien luotonan nolle.¹¹¹ Sittenmin on kuitenkin siirrytty yhä enenevässä määrin varainhankintaan rahamarkkinoilta, jossa velkojaa ei ole aiemminkaan suojattu erityisesti vaikka

¹⁰⁸ HE 242/1989, s. 1

¹⁰⁹ HE 295/1992, s. 1.

¹¹⁰ Tarjolla olevasta jälkiviisaussyytöksestä huolimatta en malta olla alleviivaten kiinnittämättä huomiota seuraavaan. Talletuspankkilainsäädännön valmistelussa läpi linjan, aina kahdesta komi teanmietinnöstä hallituksen esitykseen perusteltiin talletus-käsitteen määrittelemättömyyttä sano malla, että määritelmän sisällyttäminen lakiin ei olisi ”rahoitusmuotojen nopean kehityksen joh dosta edes tarkoituksenmukaista”. Nyt Pankkipalvelutyöryhmä pyrkii saamaan vuoden 2000 lop puun mennessä selväksi, miten talletus voidaan käsitteellisesti erottaa muista, sitä lähellä olevista velkasuhteista, joita rahoitusmuotojen nopea kehitys on tuonut tullessaan.

¹¹¹ Ks. esim. Erma-Koski, s. 177: ”Kun pankkien toiminta pääosaltaan perustuu tallettajilta kerä tyihin varoihin, ei näiden varojen suoraa sijoittamista muuhun liiketoimintaan voida yleiseltäkään kannalta pitää hyväksyttävänä.”

velallisenä olisikin ollut pankki. Syynä tällaiseen siirtymään ovat olleet osaltaan myös itse ne, joiden suojaamisesta on ollut kyse, eli tallettajat. Kotitaloudet säästävät yhä vähemmän varojaan talletuksina pankkeihin. Yhä useampi varojaan säästöön saava henkilö on enemmän kuin ennen kiinnostunut säästövaroilleen hankittavissa olevasta tuotosta kuin pelkästään niiden varmasta takaisinmaksusta. Osoituksena tämän kehityksen voittokulusta voidaan mainita esimerkiksi se, että nykyisin alkaa olla jo kovin yleistä esittää talletuksetkin sijoituskohteena nimenomaan niin, että niitä verrataan toisiin sijoituskohteisiin.¹¹² Perinteisesti, lainsäätäjä on kuitenkin katsonut, että ”yleisölle olisi syytä varata mahdollisuus sijoittaa varoja laitoksiin, joiden ... ja joihin tehtävät sijoitukset eivät tämän vuoksi edellytä sijoitukseen liittyvien riskien erityistä asiantuntemusta vaativaa harkintaa”.¹¹³ Tilanne on markkinoiden kehittymisen myötä selvästi muuttunut. Tallettamisessa tällainen harkinta ei ehkä jatkossakaan vielä vaatisi muun sijoittamisen edellyttämää määrää asiantuntemusta sen vuoksi, että talletuksilla edelleen olisi erityinen talletussuojansa, joka tarjoaisi sellaisenaan sijoittajalle erityisen, muihin sijoituksiin liittymättömän vakuuden. Talletus olisi muita sijoituksia turvallisempi sijoitusmahdollisuus ainakin talletusvakuutuksen kattamaan määrään asti. Muut sijoitukset pankkiin ovat riippuvaisia siitä riskistä, jonka pankki sijoituspolitiikallaan ottaa. Sijoittaminen sijoitusrahastoihin jäisi ainoaksi valinnaksi hakea sijoitukselleen turvaa siitä, että sijoitettujen varojen edelleen käyttämisestä olisi rajoittavia määräyksiä laissa.

4.2.2 Riskien hallittavuus

Riskien hallinta-argumentti nivoutuu lähes erottamattomasti vaatimukseen tallettajan suojaamisesta. Onhan melko selvää, että riskinsä hallitseva pankki on tallettajalle turvallinen varojen sijoituskohde. Varat ovat tallessa kuin pankissa.

On ehkä heti tämän jakson aluksi syytä kiinnittää huomiota seuraavaan seikkaan. Tallettajaa suojaavan talletusvakuusrahaston olemassaolo saattaa olla omiaan vaikuttamaan riskiään hallitsemaan pyrkivän pankin toimintaan epätoivottavalla tavalla. Tallettajalla vakuusrahaston kautta oleva vakuus, joka vähentää tallettajan riskiä, nimittäin vain siirtää, ei siis vähennä, talletuksen takaisinmaksamisesta vastuussa olevan pankin riskiä. Tietoisuus riskin siirtymisestä talletustoiminnassa saattaa ohjata pankkia ottamaan muussa toiminnassa riskiä, jonka se pelkästään omalla tai tallettajan riskillä toimiessaan ehkä jättäisi ottamatta.¹¹⁴ Ilmiö on viime aikoina opittu rahoitusmarkkinoilla tuntemaan nimellä ’moral hazard’.¹¹⁵ Talletusvakuutuksen olemassaolo ei siis tee tyhjäksi tarvetta rajoittaa pankin riskinottoa. Riski vain siirtyy tältä osin tallettajalta vakuusrahastolle.

Vanhastaan on perusteluna sille, että luottolaitoksen harjoittamaa toimintaa olisi rajoitettava, ajateltu, että luottolaitoksen ei tulisi toimia kovin riskipitoisilla

¹¹² Esimerkin tästä tarjoaa mm. Heikki Koskenkylän vieraskynä artikkeli Helsingin Sanomissa 2.6.2000: ”Muista sijoituskohteista, lähinnä ... huomattavasti korkeamman tuoton ... Toisaalta riskikin on ollut vastaavasti paljon suurempi kuin talletuksissa.”

¹¹³ HE 53/1969, s. 1.

¹¹⁴ Krainer tuo artikkelissaan esiin turvaverkon (the safety net) perusteena pankkitoiminnan ja kaupallisen toiminnan erottamiselle Jollei sanottuja toimintoja erotettaisi, turvaverkosta voisi hyötyä kaupallinenkin toiminta. Ks lähemmin mts. 22–23.

¹¹⁵ Ks. tästä esim. Halme, s. 80–81. Halme on esityksessään suomentanut termin nimeksi ’moraalikatko’.

alueilla.¹¹⁶ Kun toisaalta on pitkään oltu sitä mieltä, että tuotot sijoittamisesta pörssiosakkeisiin tai osakkeisiin yleensä taikka sijoittamisesta kiinteistöihin ovat paljon epävarmemmat kuin luotonannosta, niin ei sovikaan ihmetellä, että johtopäätöksenä on ollut rajoittaa luottolaitoksen mahdollisuutta tällaisiin sijoituksiin.

Pisimmilleen vietyä rajoittaminen tästä näkökulmasta sai ilmentymänsä Glass-Steagall Actissa, joka kielsi pankilta investointipankkitoiminnan. Meillä esimerkin siitä, että vastaavan suuntainen ajattelu on ollut tuttua Suomessakin, tarjoaa seuraava lainaus vuoden 1969 hallituksen esityksestä (HE 53, s. 13): ”Osakkeiden ja osuuksien asema konkurssissa tekee niistä erityisen riskinalaisia sijoituksia. Tämän vuoksi on pankkien vakavaraisuutta ja yleisön talletusten turvaa ajatellen perusteltua asettaa kunkin pankin muita elinkeinoja harjoittavien yhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin sijoitettavien varojen yhteismäärälle lakisääteiset rajat.” On syytä huomata, että meillä kyse on sijoitusrajoituksesta toisin kuin USA:ssa, jossa asiasta Glass Steagall Actin aikaan siis säädettiin toimialarajoituksin.

Kiinteistösijoittamisen pitämistä riskialttiina osoittaa meilläkin aikanaan voimassa ollut¹¹⁷ ja esimerkiksi Ruotsissa yhä voimassa oleva kielto,¹¹⁸ jonka mukaan pankki saa omistaa/hankkia vain toimintaansa varten tarvitsemiansa kiinteistöjä (eli siis ’sijoittaa’ vain tällaisiin kiinteistöihin). Tässä muodossa rajoitusta voisi pitää selkeästi toimialarajoituksena: vain pankkitoiminnassa käytettäviin kiinteistöihin sijoittaminen oli sallittua. Edelleenkin meillä on voimassa omistusrajoitussäännös, joka rajoittaa määrää, jonka pankki saa kiinteistöihin sijoittaa.¹¹⁹

On huomattava, että pankkilainsäädännössämme on aikaa myöten alettu lisätä sääntelyä itse pankkitoimintaan liittyvien riskien hallinnasta. Talletuspankeille asetettiin yleinen velvollisuus suojautua riskeiltä talletuspankkilaisissa, jonka valmistelussa tällainen velvollisuus esiintyy ensi kerran vasta hallituksen esityksessä.¹²⁰ Se ei vielä sisällynyt kumpaankaan komiteamietintöön, jotka edelsivät kyseistä esitystä.¹²¹ Siihen asti pankkilait tunsivat ainoastaan säännöksen siitä, että pankki ei saanut antaa luottoa eikä takauksia yhdelle taholle niin suuressa määrin, että siitä olisi voinut aiheutua vaaraa pankin vakavaraisuudelle.¹²² Tämä sääntely ei kuitenkaan suoraan vaikuta luottolaitoksen sallittuun liiketoimintaan, minkä vuoksi sivuutankin nämä säännökset tässä selvityksessä vain maininnalla. Samalla tavoin välillisen merkityksen omaavat tässä yhteydessä säännökset luottolaitokselta vaadittavasta vakavaraisuudesta tai vähimmäispääomasta. Tällaiset säännökset ovat toiminnallisia insentivejä riskien välttämiseen, kun taas selvityksessäni

¹¹⁶ Erma-Koski, s. 177: ”Kielto (harjoittaa lueteltuja elinkeinoja) on katsottava perustelluksi jo yksinomaan siitä syystä, että jos pankki ryhtyisi tämänlaatuisen toimintaan suoraan omista nimisään, se joutuisi täysin vastaamaan toiminnan menestyksellisyydestä ja siten myös niiden tappiovaarojen alaiseksi, joita liiketoimintaan aina sisältyy.”

¹¹⁷ 13 § vuoden 1933 pankkilaisissa (L 87/1933).

¹¹⁸ Tämä käy ilmi Ruotsin pankkilain (Bankrörelselag, 1987:617) 2 luvun 4 §:stä (e contrario-tulkinnalla).

¹¹⁹ LLL 22 §, joka alkaa seuraavalla lauseella ”Luottolaitos saa sijoittaa kiinteistöihin sekä kiinteistöyhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin enintään määrän, joka on 13 prosenttia sen taseen loppusummasta.”

¹²⁰ HE 242/1989, s. 48 yksityiskohtaisissa perusteluissa ja 33 § talletuspankkilakiehdotuksessa.

¹²¹ KM:t 1986:2 ja 1987:41.

¹²² Tämä säännös sisältyi samanasaisena kaikkiin kolmeen vuoden 1969 esityksestä annettuun pankkilakiin (LPL 40 §, SPL 49 § ja OPL 41 §). Asiasisällöltään sama säännös tuli sitten talletuspankkilain 33.2 §:iin ja edelleen luottolaitostoimintalain suuria asiakasriskejä koskevaan sääntelyyn (LLL 69 ja 70 §).

haen säännöksiä, jotka suoraan ottavat kantaa siihen, saako pankki ottaa tiettyä riskiä vai ei.¹²³

Liiketoimialan rajoittamisen ja riskien välttämisen voidaan selvimmin katsoa korreloivan silloin, kun on osoitettavissa, että jokin liiketoiminnan ala suljetaan luottolaitokselta tuon alan riskipitoisuuteen viitaten. Esimerkkinä käy hyvin tavarakauppa tai kauppa yleensä. Vuosikausia on ajateltu, että kauppatoiminnan riskit tai ainakin jotkin niistä ovat pankeille liiallisia. Ehkä syynä on ollut se, että perinteisen pankkitoiminnan riskien on ajateltu olevan mitattavissa helpommin kuin kaupan liiketoimintariskien. Joka tapauksessa tavoitteena on ollut suojella pankkia kaupalliseen toimintaan liittyviltä riskeiltä ja estää minkäänlaisen pankeille suunnatun tuen leviäminen ei-pankillisiin toimintoihin.¹²⁴

4.2.3 Eturistiriidat

Vuosien kuluessa on yhtenä itsestään selvyyttenä pankeista puhuttaessa ollut, että ne ovat yksi oivallinen lihaksi tullut esimerkki Baconin lauseen 'tieto on valtaa' paikkansa pitävyydestä. Toisaalta on myös totuttu ajattelemaan, että paitsi tieto niin myös raha vahvistaa oleellisesti pankkien vallan perustaa. Sen varmistamiseksi, että pankki käyttäisi näistä lähteistä ammentamaansa valtaa vastuullisesti ja puolueettomasti, on sen toimintaa nähty tarpeelliseksi säännellä asettamalla sille toimialarajoituksia.

Lainsäädännössämme on eturistiriidalla perusteltu sekä kiellettyjen elinkeinon luetteloa että tarvetta määritellä pankkitoiminta positiivisesti. Niinpä hallituksen esityksessä 53/1969 kirjoitetaan tiettyjen elinkeinon kieltämistä perusteltaessa sivulla 12 näin: "Yhteiskunnan voimavarojen tarkoituksenmukaisen suuntaamisen kannalta on tärkeitä, että pankit mahdollisimman puolueettomasti jakavat niiden kautta kulkevan rahoitusvirran eri sijoituskohteisiin. Pankin omat edut jollakin tuotantotoiminnan alalla samoin kuin jossakin yrityksessä on katsottava eri luottopyyntöjen ja muiden sijoitusvaihtoehtojen puolueetonta karsintaa ajatellen haitallisiksi. Tämän vuoksi hallitus esittää kaikkiin pankkilakeihin kyseisen pykälän (kielletty elinkeinot luetteleva pykälä) ensimmäiseksi momentiksi säännöstä, joka kieltää pankkia itse harjoittamasta pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja."

Vuonna 1978, kun positiivinen määritelmä esitettiin otettavaksi lakiin, kirjoitettiin sen perustelemiseksi seuraavasti: "Pankkien ei tulisi laajentaa toimintaansa raha- ja maksuliikkeeseen välittömästi liittyvän toiminnan ulkopuolelle. Kun pankkitoimintaan kuuluvaa liiketoimintaa ei ole laissa määritelty, on sen rajaaminen joissakin tapauksissa aiheuttanut vaikeuksia. Pankit ovat joskus laajentaneet toimintaansa aloille, joiden yhteys pankkitoimintaan on varsin etäinen. Pankkien kautta kulkevien rahavirtojen suuntaaminen yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin ei ole valvottavissa, jos pankit samanaikaisesti kilpailevat

¹²³ Ks. tästä erosta USAssa esitetty lausuma, jonka jo aiemminkin olen selvityksessäni lainauksena esittänyt: "With regard to banking regulation, some of it, such as the capital requirements, aim at limiting banks' incentives to undertake too much risk. Other regulations, such as the restrictions on banks' permitted activities, aim at limiting banks' opportunities to undertake too much risk." (Santos, s. 44.)

¹²⁴ Shull, s. 38: "The principal aim is to protect the bank from the risk involved in commercial activities and to prevent the transmission of whatever subsidy might exist for the bank to nonbanking activities."

jollakin tuotannon, kaupan tai palveluelinkeinon alalla.”¹²⁵ Esityksen jatkuessa siinä todetaan nimenomaan, että tämän epäkohdan poistamiseksi on tarpeen saada pankkitoiminta laissa määritellyksi, minkä ymmärrän niin, että tällaisen toiminnan rajat on nähty tarpeelliseksi määrittää.

Edellä mainittujen perustelujen, joilla on selvä yhteys myös kilpailuoikeudellisiin vaatimuksiin, lisäksi on kiinnitetty huomiota eturistiriitoihin, joita saattaa aiheutua siitä, että pankilla tai sen johdolla on valvottavanaan taloudellisia etuja, jotka voivatkin olla ristiriidassa tallettajien, pankin omistajien, pankin velkojien, pankin velallisten muiden velkojien tai jopa veronmaksajien edun kanssa. Yhteistä tällaisille eturistiriidoille on, että kaikissa niissä pankki saattaa päästä toista osapuolta parempaan asemaan sen vuoksi, että sillä on tietoa, jota toisella osapuolella ei ole. Esimerkiksi Glass-Steagall Act syntyi seurauksena tutkimuksista, joissa selviteltiin pankkien ja niiden arvopaperitoimintaa harjoittaneiden tytäryritysten tiettyä toimintaa ennen Yhdysvaltoja 1920-luvun lopulla koetellutta lamaa. Tutkimukset kohdistuivat (i) pankkien näille tytäryrityksilleen myöntämiin lainoihin, (ii) pankkien myöntämiin lainoihin asiakkaille, jotka halusivat ostaa arvopapereita pankkien tytäryrityksiltä, (iii) pankkien omaan tai asiakkaan lukuun suorittamien, tytäryritysten emission takaamien (underwrite) arvopaperien ostoihin ja (iv) tytäryritysten suorittamiin pankin asiakasyritysten osakkeiden ostoihin.¹²⁶

Eturistiriitatilanteita, joita aikojen kuluessa on mainittu USA:ssa, ovat ainakin seuraavat kuusi:¹²⁷

(1) Pankki voi yrityksen vastuukyvystä riippumatta myöntää luottoa yritykselle, jossa sillä on omistusintressiä, auttaakseen yritystä kohottamaan sen osakkeen arvoa. Tässä, jo Glass-Steagall Actia edeltäneisiin tutkimuksiinkin sisältyneessä tilanteessa luoton myöntäminen on ristiriidassa tallettajien ja talletussuojarahaston edun sekä pankin toiminnan terveys- ja turvallisuusvaatimusten kanssa.

(2) Pankin johdolla voi olla omistusintressiä kaupallisessa yrityksessä, joka on pankin velallinen. Tällöin johdolla voi olla kiusaus parantaa pankin velallisyrittäjän osakkeen arvoa vaikka pankinkin kustannuksella. Ristiriita syntyy pankin johdon ja sen omistajien välille.

(3) Pankki voi myös hankkia itselleen tai markkinoida yleisölle velka- tai osakearvopapereita yhtiöstä, jonka se omistaa ja joka on sen velallinen. Näin parannetaan tämän yhtiön osakkeen arvoa ja järjestetään sille varoja, joilla se voi maksaa velkansa pankille.¹²⁸ Tällainenkin menettely sotii tallettajien ja talletussuojarahaston etua sekä pankin toiminnan terveys ja turvallisuusvaatimuksia vastaan.

(4) Pankki voi myös pyrkiä pelastamaan tytäryrityksensä siirtämällä joitain huonoja tase-eriä tyttären taseesta omaansa, jotta organisaation maine ja kannattavuus säilyisi. Tällaisessa tapauksessa ristiriita vallitsee toisaalta pankin osakkeen-

¹²⁵ HE 32/1978, s. 11. – Nykyisenä aikana argumentin relevanssi voidaan jo kyseenalaistaa. Raha-
virtojen suuntaamisen ”yhteiskunnallinen tarkoituksenmukaisuus” on nykyisin käytännöllisesti
katsoen mahdotonta määritellä.

¹²⁶ Mester, s. 5.

¹²⁷ Shull, s. 24.

¹²⁸ Käytännön esimerkin tässä esitetyn kaltaisesta menettelystä maassamme tarjoaa Novera Oy:n
joukkovelkakirjalainajärjestely 1990-luvun alkupuolella. Lainan liikkeeseenlaskun järjestänyt
Postipankki Oy ei kuitenkaan omistanut Noveraa eikä pankin myöskään osoitettu hyötymistarkoi-
tuksessa operoivien velan liikkeeseenlaskua. Todettiin vain, että pankin olisi pitänyt tietää liikkee-
seenlaskijan taloudellinen tila liikkeeseenlaskuesitteessä esitettyä huonommaksi, koska liikkee-
seenlaskija oli pankin velallinen. (Asiassa käytiin oikeutta Helsingin käräjäoikeudessa, joka antoi
päätöksensä 23.3.1994. Postipankki Oy tyytyi alioikeuden päätökseen, vaikka valittamiseen olisi
hyvinkin ollut oikeudellisia perusteita.)

omistajien edun ja toisaalta pankin velkojien, pankkivalvonnan, talletussuojarahaston ja veronmaksajien edun välillä.

(5) Pankki saa runsaasti sisäpiiritietoa, jota se voi käyttää rahoitusmarkkinoilla.

(6) Pankki, jolla on mahdollisuus vaikuttaa kaupallisen yrityksen toimintoihin, voi manipuloida sen velkaantumista, palvelusopimuksia ja osingonjakopoliittikkaa yrityksen muiden velkojien vahingoksi.

Edellä lueteltuihin eturistiriitatilanteisiin liittyy paitsi epäedullisessa asemassa olevan vahingonmahdollisuus myös se, että ne voivat johtaa epäreiluun liiketoimintaan, koska epäedullisessa asemassa olevalla ei ole mahdollisuuksia riittävään suojautumiseen. Tietämäni mukaan kuitenkin vain Glass Steagall Actissa, joka siis nyttemmin on kumottu, sanotun kaltaiset epäilyt johtivat toimialarajoitukseen, investointipankkitoiminnan kieltämiseen pankilta. Yleisempää on ollut pyrkiä toimintataparajoituksin varmistamaan, että esitetyn kaltaiset väärinkäytösmahdollisuudet eivät toteutuisi. Toisaalta on esitetty sellainenkin arvio, että pankin ei sinänsä toki tarvitse edes väärinkäyttää sisäpiiritietoaan. Jo pelkkä tietoisuus pankilla olevasta sisäpiiritiedosta ja epäily sen väärinkäyttämistä saattaa vaikuttaa haitallisesti pankin emission takaaman annin onnistumiseen.¹²⁹

Suomessakin määrää, jonka pankki sai omistaa tietyissä yrityksissä rajoitettiin aina luottolaitostoimintalain voimaantuloon asti siitä näkökulmasta, että pankilla ei saanut olla tällaisessa yrityksessä vaikutusvaltaa yli säädetyn omistusoosuuden. Tämän rajoituksen yhtenä tavoitteena oli turvata tällaisen yrityksen itsenäisyys suhteessa omistavaan ja rahoittavaan pankkiin. Tämä ilmenee muun muassa hallituksen lausumasta vuonna 1970 voimaan tullutta pankkilainsäädäntöä valmisteltaessa: ”Hallitus edellyttää, että pankit käyttävät oikeuttaan osakkeiden ja osuuksien omistamiseen muita elinkeinoja harjoittavissa yrityksissä nimenomaan uusien, kehittyvien yritysten perusrahoituksen tukemiseen ja luopuvat omistusoosuudestaan yritysten vakiinnutettua asemansa. Ainoastaan tässä tapauksessa hallitus katsoo pankkien omistusoikeuden muita elinkeinoja harjoittavissa yrityksissä yleisen edun mukaiseksi.”¹³⁰ Luottolaitoslain esitöissä ei millään tavoin perustella, miksi tällaisesta, eturistiriidan näkökulmasta tarpeellisesta vaikutusvaltarajoituksesta, joka sisältyi vielä talletuspankkilakiin,¹³¹ katsottiin aiheelliseksi luopua.¹³²

4.2.4 Terveen kilpailun turvaaminen

Jo 1300-luvulla kiellettiin Venetsiassa pankeilta tiettyjen hyödykkeiden kauppa, oletettavasti pankin ja kaupan monopolisoitumisen estämiseksi. Englannissa seurattiin samaa linjaa 1600-luvulla kieltämällä juuri toimiluvan saaneelta Bank of Englandilta tavarakauppa siinä tarkoituksessa, että kuningattaren alamaisia ei sorrettaisi sanottujen yhtiöiden (ilmeisesti pankin ja kaupan) monopolein. Kiellettyä

¹²⁹ Mester, s. 6.

¹³⁰ HE 53/1969, s. 14.

¹³¹ Nyttemmin siis kumottu TPL 13.1 § kuului seuraavasti: ”Talletuspankki saa omistaa osakkeita tai osuuksia muuta elinkeinoa kuin 7 §:ssä tarkoitettua toimintaa (talletuspankille sallittua toimintaa) harjoittavassa yhteisössä enintään määrän, joka on kymmenen prosenttia yhteisön koko osake- tai osuuspääomasta tai kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamista äänistä.”

¹³² ks. HE 295/1992, s. 30. Sivulla kerrotaan vain, että tällainen rajoitus on voimassa olevassa laissa ja todetaan sen jälkeen lyhyesti: ”Tästä rajoituksesta ehdotetaan luovuttavaksi.”

oli, että pankit olisivat myyneet minkäänlaista tavaraa. Englannin mallin mukaisesti myös USA määräsi tavarakaupan pankeilta kielletyksi varhaisissa toimiluvissaan.¹³³

Saksassa ja Japanissa kehitys kulki aivan toista rataa. Saksassa pankit olivat 1800-luvulla mukana erityisesti raskaan teollisuuden yritysten toiminnassa. Yleensäkin pankit olivat kaiken aikaa nopeita hyödyntämään teollisuusyritysten yhdistymisiä ja kartelleja tällä alueella. Selityksenä tälle on esitetty, että pankit olivat jo itsessäänkin yhdistyneitä ja kieltäytyivät sietämästä veljellisiäkään tytäryritystensä kamppailuja (”fratricidal struggles among their children”).¹³⁴ Tämä linja muuttui 1900-luvulle tultaessa, kun teollisuusjätit alkoivat käyttää yhtä useampaa pankkia ja jopa perustaa itsekkin pankkeja. Mutta pankkien ja teollisuuden läheinen suhde säilyi, joskin mestari/palvelija-suhde muuttui vertaisten väliseksi yhteistyöksi ja aika ajoin jopa kääntyi vastakkaiseksi.¹³⁵

Suomessa kilpailuoikeuden merkitys pankkitoiminnan ja muun toiminnan rajanvedolle tulee lainsäädännössä selvästi esiin siinä vaiheessa, kun pankkitoiminta määritellään positiivisesti eli vuoden 1978 lakimuutosesityksessä.¹³⁶ Tällöin hallitus kirjoittaa esityksessään seuraavasti: ”Pankeissa ei tulisi ottaa käyttöön uusia toimintamuotoja, jotka olisivat omiaan laajentamaan kilpailua asianomaisella toiminta-alalla. Kiinteä yhteys pankkiin tällaisten tehtävien hoitamisessa saattaisi muodostua ylivoimaiseksi kilpailueduksi muihin yrittäjiin nähden.”¹³⁷ Tämän lausuman voi hyvin ymmärtää niin, että mainittu kilpailuetu on siinä, että pankki käyttäisi kahdella tavalla hyväkseen yksinoikeuttaan hankkia talletusvaroja. Ensiksi se hyötyisi kohtuullisin kustannuksin tapahtuvasta varainhankinnastaan liiketoiminnassa, johon näin hankitut varat eivät olisi tarkoitettut. Toiseksi se hyödyntäisi tällaiseen varainhankintaan liittyvää talletussuojaa vakuutena, jollaista muilla yrityksillä ei ole velanantajilleen tarjota. Lausuma liittyy pankkitoiminnan nimeävään ja avoimeksi jäävään luetteloon. Mutta sen sisältämä ajatus soveltuu varsin luontevasti myös silloin, kun harkitaan tiettyjen ei-luottolaitostointojen sallittavuutta luottolaitokselle sillä perusteella, että toimintojen katsotaan liittyvän luottolaitostointiin. Voitaneen ajatella jopa niin, että vielä tiukemmin tuolloin luottolaitoksen toimintaa rajoittaa vaatimus olla sotkeutumatta kilpailuun sen omaan toimintaan kuulumattomalla liitännäisalueella.

Samaan suuntaan puhuu myös yhteiskunnan työnjakoon osoittava viittaus, joka sisältyy talletuspankkilainsäädännön valmisteluun.¹³⁸

4.2.5 Vallan keskittymisen estäminen

Keskustelussa yleispankkitoiminnan vaaroista on usein tuotu esiin vallan keskittymisen. Vaikka kirjoituksissa todetaankin Saksan puhtaimmillaan edustavan maata, jossa yleispankkitoiminnalla on pitkät perinteet ja jossa pankit ovat aikojen kuluessa olleet mukana myös teollisessa toiminnassa, niin toisaalta esitetään

¹³³ Shull, s. 32–33.

¹³⁴ mts. 33 ja sillä oleva alaviite 126.

¹³⁵ mts. 33, alaviite 127.

¹³⁶ HE 32/1978.

¹³⁷ HE 32/1978, s. 11.

¹³⁸ KM 1987:41, s. 17: ”Koska yhteiskunnan työnjaon vuoksi pankkien mahdollisuutta harjoittaa eri elinkeinoja edelleen huomattavasti rajoitettaisiin, olisi vastaavasti pankkitoimintaa lähellä olevia ohjesääntöisiä elinkeinoja valvovien erityisviranomaisten pyrittävä omalta osaltaan pitämään eri elinkeinojen välinen työnjako selkeänä. Tämä koskee erityisesti vakuutustoimintaa.”

myös, että ei ero sittenkään esimerkiksi USA:han verrattuna ole kuin keskittymisen asteessa, vaikka USA tunnetaan maana, jossa yleispankkitoimintaperiaatetta on perinteisesti vierastettu.¹³⁹

Vallan keskittyneisyys liittyy läheisesti argumenttiin kilpailuneutraliteetista. Toisaalta se on yksi merkittävistä kysymyksistä, jonka yhteydessä merkitystä saavat myös yhteiskuntapoliittiset ja kulttuurilliset tekijät. Jos USA:ssa on, kuten Bernhard Shull sanoo,¹⁴⁰ ollut epätavallista kosketella tällaisia kysymyksiä arvioitaessa pankkisääntelyn purkamista, niin Suomessa nämä kysymykset ovat kyllä jääneet kovin vähälle huomiolle. Viime vuosituhaten viimeisen vuosikymmenen pankkilainsäädännön valmistelussa jää kaipaamaan julkista keskustelua tehtyjen muutosten yhteiskunnallisesta vaikutuksesta. Samoin siitä, onko näissä tekijöissä tapahtunut muutoksia, joiden vaikutukset ehkä edellyttäisivät vielä toteuttamatta jääneitä lainsäädäntömuutoksia. Keskustelu olisi erityisen tärkeää tämän päivän Suomessa, kun elämme vaihetta, jossa toisen maailmansodan jälkeinen sääntelytalous on päätynyt, jossa informaatioteknologian murros on mullistanut tiedon hankinnan ja sen välittämisen ja jossa EU-jäsenyys on muuttanut monet aiemmin kansalliset asiat ylikansallisiksi. Vanhastaan on lähdetty siitä, että pankkien perustehtävänä olisi ensisijaisesti välittää rahoitusta rahoitusylijämmäisiltä talousyksiköiltä rahoitusaliijäämmäisille.¹⁴¹ Tästä tehtävästä johdettiin syy liiketoiminnan alan rajoittamiselle katsomalla, että jos pankeille sallittaisiin muu elinkeinotoiminta pankkitoiminnan ohelle, seurauksena voisi olla, että muu elinkeinoelämä joutuisi kärsimään siitä, että yhä suurempi ja suurempi määrä varoista, ohjautuisikin elinkeinoelämään suoraan pankkien omassa liiketoiminnassa eikä enää luottolina koko elinkeinoelämälle niin kuin pankkitoiminnan tarkoituksen kuitenkin sanottiin olevan.¹⁴²

Mielestäni suhtautuminen keskittyneisyyteen tulisi nimenomaisesti ratkaista. Oma näkemykseni on, että se pitäisi pyrkiä asettamaan yhteiskunnallisesti hyväksyttävälle tasolle rajoittamalla luottolaitosten liiketoiminnan harjoittamista niin, että mikä hyvänsä ei olisi niille sallittua.¹⁴³ Valtakeskittymiä on vaikea kontrolloida sekä taloudellisesti että poliittisesti. Sellaisten syntyminen vaikeuttaa oleellisesti niiden toimintaa, jotka jäävät pieniksi ja keskittymien ulkopuolelle.¹⁴⁴ Ja lopulta niiden muodostumisen kautta törmäämme vääjäämättömästi ongelmaan,

¹³⁹ Shull, s. 42.

¹⁴⁰ Shull s. 40: "It is unusual to consider socio-political and cultural effects when considering bank deregulation." Päättäessään luvun, jonka alkupuolelta edellä mainittu lainaus on Shull kirjoittaa näin: "System changes such as those posed by the integration of banking and commerce raise socio-political and cultural issues if no other reason than because they create uncertainty about the permanence of markets as the principal allocator of resources, the implicit existence of wideranging opportunities for small and new business, and the distribution of political power." Mts. 42.

¹⁴¹ Näin asian esittää esimerkiksi Finanssiryhmäkomitean mietintö (KM 1991:36), s. 20.

¹⁴² Erma-Koski, s. 178.

¹⁴³ Asian voisi ilmaista yhdistämällä hieman mukaellen kaksi suomalaista sananpartta: Suutari pysyköön lestissään, jotta kenkiä riittäisi yleisesti – jopa suutarin lapsellekin.

¹⁴⁴ Shull, s. 41 esittää katkelman vuonna 1987 julkaistusta artikkelista, jossa mainitaan tyypillisinä kysymyksinä, jotka esiintyvät yhteiskuntapoliittisesta ja kulttuurillisesta näkökulmasta asiaa lähestyttäessä, seuraavat kuusi: (1) the dominance of large banking organizations over large commercial firms, (2) the murky sources of control, including political connections, (3) the symbiosis between large banks and the government, (4) the vulnerability of small business, (5) the appealing "security" of a social system characterized by large and powerful organizations, and (6) the resistance of the system to change.

joka yleisesti tunnetaan nimellä 'too big to fail'.¹⁴⁵ Edellä olen jo maininnut, että USA:ssa ajatus on kulkenut sen suuntaisesti, että rajoitusten löysäminen johtaa liialliseen taloudellisen ja poliittisen vallan keskittymiseen.¹⁴⁶

4.3 Rajoittamattomuutta puoltavia arviointiperusteita

Vaikka meillä ei olekaan paljon keskusteltu tarpeesta vapauttaa luottolaitosten liiketoimintaa sitä nykyisellään rajoittavista säännöksistä, niin luottolaitosten toiminnassa sinänsä on piirteitä, jotka oikeuttavat mielestäni päättelemään, että luottolaitokset pitäisivät rajoitusten väljentämistä tarpeellisena. Esimerkiksi tällaisesta ajattelusta käy hyvin konglomeraattikehitys. Maassamme tunnutaan ajateltavan tavalla, joka pitkälti vastaa näkemyksiä, joita USA:ssa esitettiin perusteltaessa tarvetta kumota Glass Steagall Act. Tämän jakson aluksi esitänkin jonkin sanan konglomeraattikehityksestä.

Toisaalta lainsäädäntömme valmisteluun on vanhastaan kirjattu jonkin verran näkemyksiä siitä, että pankkitoiminnan tulisi voida kehittyä ympäristön muuttuessa. Yhtenä esimerkkinä tästä on jo toimialarajoitusten avoimuus.

Mielestäni ainakin kustannustehokkuus, kannattavuus, kansainvälistyminen ja – viime aikoina erityisesti – teknologian kehitys ovat perusteita, joilla on merkitystä haettaessa vapautta toimintaa rajoittavista säännöksistä. Esitän niistä jonkin sanan seuraavassa heti konglomeraattikehityksestä kirjoitetun jälkeen.

4.3.1 Konglomeraattikehitys

Pankkitoimintaa koskevaan keskusteluun Suomessa on 1980-luvun lainsäädännön valmistelusta alkaen liittynyt kaksi siihen asti tässä keskustelussa melko tuntematonta (tai ainakin harvoin käytettyä) termiä. Ensin tuli termi 'konsolidointi' ja kohta perään 'konglomeraatti'. Yleisessä kielenkäytössä ne tunnutaan käsittävän ainakin osittain välttämättömästi yhteenkuuluviksi, kuin 'samanlaisiksi'. Ne on kuitenkin niiden tietynasteisesta yhteenkuuluvuudesta huolimatta syytä erottaa toisistaan.

Konsolidointi kuvaa menettelyä. Sillä tarkoitetaan tietojen yhdistämistä esimerkiksi tietyn yrityksen tilan arvioimiseksi. Tai tietyn yritysryhmän, esimerkiksi konsernin tilan arvioimiseksi. Taloustiedon Taloussanasto vuodelta 1989 antaa esimerkiksi konsolidoinnista juuri yksittäistilinpäätösten yhdistämisen konsernitalinpäätökseksi.

Konglomeraatti taas on alunperin merkinnyt monialayritystä. Mainittu Taloussanasto määrittää konglomeraatin yritykseksi, joka levittäytyy useammille toimialoille riskien hajauttamiseksi. Kehitys tuntuu kuitenkin johtaneen siihen,

¹⁴⁵ Kyse on siis siitä, että jokin taloudellinen yksikkö koetaan kooltaan ja merkittävyydeltään sellaiseksi, että maan hallituksella ei ole varaa antaa yksikön kaatua mahdollisiin vaikeuksiin vaan se on pelastettava kaikissa olosuhteissa. Luottamus tällaiseen voi kannustaa "too big to fail" –pankkia ja sen velkojia varomattomuuteen riskinotossa. – Suomen 1990-luvun pankkikriisissä voitaneen sanoa valtiovallan pelastaneen pankkijärjestelmän, ei niinkään yksittäistä pankkia. Mutta entäpä jatkossa, kun vaikeutena ei enää olekaan pelkästään järjestelmän erottaminen suurimmista pankeista Suomessa vaan kyse saattaa jo olla useamman valtion alueelle ulottuvasta ongelmasta.

¹⁴⁶ Ks. edellä s. 32.

että konglomeraatilla ei enää tarkoiteta yhtä, monella alalla toimivaa yritystä vaan ryhmää, jossa on useita, eri aloilla toimivia yrityksiä.

Ehkä osasyynä ajatukseen termien samanlaisuudesta on se, että luottolaitoslainsäädännössämme yhä puhutaan konsolidointiryhmästä¹⁴⁷ – ja varhemmin puhuttiin jopa tällaisen ryhmän vakavaraisuudesta tai asiakasriskistä. On kuitenkin syytä huomata, että konglomeraatti on sittenkin nykyisessä merkityksessään lähempänä konsernia kuin konsolidointia. Konsernikin on tietyn yrityseriä nimi. Voidaan jopa väittää, että konglomeraatissa konsolidointi käsittää vain osan yrityksistä, jotka kaikki kuuluvat konserniin.¹⁴⁸

Finanssikonglomeraatti¹⁴⁹, jolla tarkoitetaan maassamme yleisesti ryhmittymää, johon kuuluu ainakin yksi luottolaitos ja yksi vakuutusyhtiö, on tietynasteinen seuraus eurooppalaisesta yleispankkitoiminta-ajattelusta, jota luettelo vastaavuuksista tunnustetuista toimista¹⁵⁰ vahvasti pönkittää. Samaa suuntaa astuttiin roima askel myös Atlantin tuolla puolen, kun Yhdysvallat kumosi Glass-Steagall Actinsa ja uusi laki sallii tämän kaltaiset yrityseriät. Selvitykseni kannalta merkittävää on huomata, että ainakin USA:ssa edelleen painotettiin toimintojen erillisyyttä, sitä että kukin ryhmän jäsenistä harjoittaa omaa toimintaansa. Ja vastaavasti meillä luottolaitostoimintalain 15 § korostaa riskien erossa pitämisen tarpeellisuutta tilanteessa, jossa pankki ja vakuutusyhtiö kuuluvat samaan konserniin. Vaikuttaa siis siltä, että suhtauduttaessa sinänsä sallivasti finanssikonglomeraattien muodostumiseen ollaan unohtamassa arviot siitä, miten suhtautua ryhmän jäsenten liiketoiminnan harjoittamista ehkä rajoittaviin säännöksiin. Ei nimittäin ole itsestään selvää, että säännökset menettäisivät merkityksensä vain sen vuoksi, että niiden kohteena oleva yritys voisi jatkossa liittoutua toisin kuin tähän asti. Keskustelua kaivataan nimenomaan siitä, mitä liittoutumalle merkitsee se, että jonkin sen yrityksistä liiketoiminnan alaa rajoitetaan.

Suurimmat maamme pankeista, joita konglomeraattikehitys on jo koskettanut, ovat Merita Pankki Oyj ja Leonia Pankki Oyj. Edellinen kuuluu ryhmään, joka alkuunsa on muodostunut ruotsalaisen Nordbankenin ja sen itsensä ympärille. Molemmista maissa ryhmään on alun alkaen kuulunut myös vakuutusyhtiö. Merita Nordbanken -nimisenä tunnettu ryhmä muodostettiin vuoden 1998 aikana. Tämän vuoden (2000) alussa ilmoitettiin, että ryhmä laajenee, mukaan on tulossa myös tanskalainen osapuoli, Unidanmark, jonka myötä ryhmään tulee myös ”varsinainen vahinkovakuutusyhtiö, Tryg-Baltica”.¹⁵¹ Leonia Pankki taas on vuoden 1998 alkupuolelta kuulunut suomalaisen Leonia-ryhmään, joka nyt on yhdistymässä Vakuutusyhtiö Sampo Oyj:n kanssa suomalaiseksi finanssikonglo-

¹⁴⁷ LLL 5 §: *Konserni ja konsolidointiryhmä*. Konsolidointiryhmä esiintyi ensi kerran terminä talletuspankkilain säätämiseen johtaneissa kahdessa komiteamietinnössä (mietinnöt 1986:2 ja 1987:41) mutta itse lakiin termi ei tullut vielä talletuspankkilaisissa vaan vasta luottolaitostoimintalaisissa. – Pantakoon merkille, että konsolidointiryhmä, joka on lainsäädäntöömme tullut EY-oikeuden harmonisoinnin myötä ja osin sen nimissäkin, on nimi, jota itse EY-oikeus ei tunne lainkaan. Tämän kaltaisen valvonnan direktiivit puhuvat vain tarpeesta yhdistellä (konsolidoida) tiettyjen muiden yritysten tiedot valvottavan pankin tietoihin.

¹⁴⁸ Tällainen finanssikonglomeraatti olisi esimerkiksi omistusyhteisöstä, pankista ja vakuutusyhtiöstä muodostuva konserni, jossa emona olisi omistusyhteisö ja tyttärinä olisivat sisaruksellisesti pankki ja vakuutusyhtiö. Vain pankki ja omistusyhteisö konsolidoidaan.

¹⁴⁹ Vrt. Taloussanasto, joka käyttää pankkien, vakuutuslaitosten ja teollisuusyritysten muodostamasta ryhmittymästä nimeä ’finanssiryhmä’. Konglomeraattihan ei ollut ryhmä vaan yksittäinen yritys.

¹⁵⁰ Luettelo on nyt liitteenä I direktiivissä 2000/12/EY.

¹⁵¹ Lainaus Helsingin Sanomien 7.3.2000 numerosta olleesta Martta Niemisen uutisesta, jossa kerrottiin ryhmän muodostumisesta.

meraatiiksi. Sanottujen ryhmien muodostumisesta käydyssä keskustelussa tunnutaan kovin itsestään selvästi lähdeettävän siitä, että kaikki ryhmään kuuluvat yritykset voivat järjestää toimintansa ryhmän tarkoituksiin sopivasti. Enemmän kuin siitä, mitä ryhmään kuuluva yritys ryhmässä saa tehdä, on keskusteltu siitä, miten tällaista ryhmää valvotaan.

4.3.2 Kustannustehokkuus

Kustannustehokkuus on yksi argumenteista, joita on esitetty perusteltaessa, että luottolaitoksen harjoittaman liiketoiminnan alaa ei tulisi rajoittaa. Rajoittamattomuudelle sanotaan olevan hyvät syyt sen vuoksi, että dynaamisessa markkinataloudessa, jossa teknologia ja lukuisat muut tekijät jatkuvasti muuttavat markkinoiden rajoja ja kilpailuhyötyjä, olisi epäviisasta rajoittaa yksityisten toimijoiden pyrkimyksiä kehittää organisatorisia muotoja sellaisiksi, että ne helpottaisivat voimavarojen mahdollisimman tehokasta jakoa (poikkeuksena terveen kilpailun turvaamiseksi tarpeelliset rajoitukset). Ja pankit halutaan samaistaa tässä katsannossa muihin yrityksiin.¹⁵² – Mielestäni tämän kaltainen samaistaminen perustelemattomasti sivuuttaa kysymyksen tarpeesta pitää pankkitoiminta muusta liiketoiminnasta erillään. Hypätään uskolla yli kuilun kuin Tuomas Akvinolainen selittäessään jotkin uskon totuudet kylläkin ylijärjellisiksi vaikkakaan ei järjen vastaisiksi.¹⁵³

Tehokkuuteen liittyen on puhuttu myös paljouseduista (economy of scale) ja yhteistuotannon eduista (economy of scope). On esitetty, että näiden etujen toteuttaminen vähentäisi pankkiasiakkaan pankkipalvelusta maksamia hintoja.¹⁵⁴ Paljousedun hyväksikäytössä ei sinänsä ole mitään ongelmallista toiminnan sallittavuuden näkökulmasta: toiminta joko on tai ei ole sallittua riippumatta toiminnalla tuotettavan palvelun määrästä. Sitä vastoin yhteistuotantoon turvauduttaessa törmätään kysymykseen, mikä on kunkin tuotantoon osallistuvan osuus tarvittavasta kokonaistoiminnasta. Luottolaitoksella ei ole oikeutta yhteistuotannon nimissä ylittää sille säädetyn liiketoiminta-alueen rajoja, mitä on pidetty kehitykselle haitallisena. Erityisesti tähän on törmätty viime aikoina, kun pankit ja muut yritykset ovat puolin ja toisin ylittäneet rajaa, jonka on katsottu perinteisesti erottavan pankkitoiminnan muusta liiketoiminnasta. Tämä toimialaliukumana nykyisessä kielenkäytössä tunnettu ilmiö on asettanut kovalle koetukselle näkemyksen siitä, että pankkien perustehtävä edelleen olisi välittää yhteiskunnassa olevaa varallisuutta niiltä, joilla sitä on, rahoituksena niille, joilta sitä puuttuu mutta jotka sitä toiminnassaan tarvitsevat. Pankin merkitys rahoituksen välittäjänä on vähentynyt. Useat suuret tavarannmyyntiketjut pystyvät jo itsekin järjestämään ostajilleen rahoitusta. Pankin supistuva konttoriverkko saa kysymään tarvetta nostaa talletuksia muuallakin kuin pankin konttorissa. Pohditaanpa vakavasti sitäkin, että muutkin kuin pankit vastaanottaisivat yleisöltä takaisinmaksettavia varoja ja jopa hoitaisivat näillä varoilla maksujenvälitystä.¹⁵⁵

¹⁵² SFRC, Statement No 138, s. 2: ”This is especially true at a time when rapid advances in technology are blurring the distinctions between banking and information/telecommunications businesses.”

¹⁵³ Harva, s. 23.

¹⁵⁴ Shull, s. 21–22.

¹⁵⁵ Ks. tästä Pankkipalvelutyöryhmän väliraportti 13.4.2000.

Eräs tehokkuuteen oleellisesti liittyvä ilmiö on myös pyrkimys suurempiin yksiköihin. Tästä konglomeraatteihin tähtäävästä rakenteellisesta kehityksestä on jo ollut puhetta edellisessä jaksossa 4.3.1.

Tehokkuuden merkitys rajoituksia purkavana tekijänä maassamme käy ilmi pitkin matkaa luettaessa eri aikoina annetun pankkilainsäädännön valmisteluasiakirjoja. Jo vuoden 1884 komiteanmietinnössä kirjoitetaan näin: ”Kun komitea sanotusta syystä (yleisön luottamuksen turvaamiseksi) on jäänyt olemaan puolustamatta täydellistä luopumista siitä katsantotavasta, joka 1866 asetuksen kautta on päässyt valtaan meidän maassa, ja joka sisältää, että valtio saa yleisen velkaluottamuksen eduksi määrätä rajoituksia pankkien, seteleitä ulosantavainkin, vapaudelle liikkeensä harjoittamiseen sillä tavoin kuin edullisimmaksi näkevät, on komitea kuitenkin täyteen huomionsa ottanut sitä sortamisen vaaraa, joka niin läheltä uhkaa, kun tahdotaan laissa määrättyillä ohjeilla jollakin tavoin sitoa elinkeinotoimintaa. Komitea on tosiansakin ehdotustaan valmistaessansa alkanut siitä peruskäsityksestä, että pankkitoiminta on kehkeytyvä suurimmaksi hyväksi maalle, jos sitä seisovat lakimääräykset sitovat niin vähän kuin suinkin. Niitä supistuksia vapaassa elinkeinotoiminnassa puheena olevalla alalla, joita on komitean ehdotuksessa, on komitea sen tähden pitänyt poikkeuksina ylimalkaan pätevistä säännöistä. Näitä ehdotukseensa ottaessaan on komitea pyytänyt tarkalla vaarilla pitää, etteivät sisältäisi esteitä meidän pankkitoiminnan puhtaalle edistymiselle ja mahdollisesti ilmaantuvain erilaisten velkaluottamus-tarpeitten tyydyttämiselle.”¹⁵⁶ Selkeästi ajatus tehokkuusvaatimuksen seuraamisesta tuodaan esiin hallituksen esityksessä 53/1969 heti alkulehdellä (s. 1) seuraavasti: ”Parantaakseen rahoitusmarkkinoittemme taloudelliselle kasvulle tarjoamia edellytyksiä hallitus on esityksessään pyrkinyt poistamaan tarpeettomat lainsäädännön asettamat esteet rahalaitosten sijoitustoiminnan suuntautumisen tieltä.” Tässä tehokkuutta tosin tavoitellaan yleisemmällä kuin vain itse pankin tasolla.

Kustannustehokkuus lisääntyy nykyisenä aikana myös sitä kautta, että kehittyvän teknologian myötä tietoa on entistä helpompi kerätä, käsitellä ja käyttää. Tämän tehokkuuden lisäämismahdollisuuden täysimääräinen hyödyntäminen saattaa osaltaan edellyttää tiettyjen rajoitusten poistamista. Erityisesti tällainen tulee mieleen mietittäessä, mitä annettavaa luottolaitoksilla voisi olla esimerkiksi tietoverkkotoiminnan kehittämisessä yhdessä alan yritysten kanssa.

4.3.3 Kannattavuus

Usein toistuva peruste toimialaa koskevien rajoitusten purkamisen puolesta on pankkien kannattavuuden turvaaminen. Nähdään tärkeäksi turvata luottolaitoksen kannattava toiminta, minkä vuoksi mitään toiminnan lajeja ei tulisi sulkea pois. Erityisesti tällä lähtökohdalla on puolustajia nykyisellään, kun perinteisen pankkitoiminnan kannattavuus heikkenee. Muuttuneessa ympäristössä pankkien olisi siis sallittava tähänastista vapaammin valita sellaisia liiketoimia, jotka kannattavat. Ajattelutavan puolustajien näkemyksissä on jopa viitattu siihen, että muillakaan yrityksillä ei ole toiminnallisia rajoituksia kannattavuuden kustannuksella,

¹⁵⁶ KM 1884:8, s. 36.

joten miksi sellaisia olisi pankeilla.¹⁵⁷ Myös pankkien olisi saatava huolehtia kannattavuudestaan yhdistämällä omien tuotteidensa markkinointia ja hinnoittelua muiden tuotteiden kanssa vapaana nykyisistä toimialarajoituksista. Samoin toimintamarginaaleja olisi omiaan parantamaan eri tuotteiden (kuten pankkipalvelujen ja muiden) ristiinmyynti, jota mahdollisuutta toimialarajoitukset nykyisellään myös estävät.

Kannattavuusteesin alla on esitetty lukuisia eri näkökohtia. Tästä näkökulmasta asiaa lähestyi Taloussanomien haastattelussa 31.3.2000 IBM:n globaalien finanssipalveluyksikön johtaja Michael J. Cannon-Brookes. Haastattelun mukaan hän on sitä mieltä, että pankkien on pakko hakea kumppaneita muilta toimialoilta, koska muiden alojen yritykset ovat työntymässä entistä enemmän pankkitoimintaan.¹⁵⁸ Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn päättymisen (deregulation) myötä, pankit ovat joutuneet kilpailemaan jopa ydintoiminnoissaan muidenkin yritysten kuin pankkien kanssa. Enää pankit eivät ole entiseen tapaan ainoa rahoituskanava. Rahaa on muillakin yrityksillä kuin pankeilla ja teknologian kehitys mahdollistaa sen, että yritykset lisäävät varainhankintaansa ei-pankillisista lähteistä.¹⁵⁹ Kehitys on johtamassa siihen, että rahoituksentarvitsija ja varsinainen rahoittaja eivät enää tarvitse pankkia väliinsä vaan järjestävät suhteensa suoraan.¹⁶⁰ Tämän kehityksen vastapainona olisi purettava rajoituksia, jotka estävät pankkeja laajentamasta liiketoimintansa alaa tai liittoutumasta yritysten kanssa, jotka toimivat muulla kuin pankkitoimintaa lähellä olevalla alalla.¹⁶¹

Tekninen kehitys nousee esiin myös kannattavuusmahdollisuuksia lisäävänä tekijänä. Uudet tavat tehdä vanhoja asioita ja niihin liittyvä mahdollisuus myös aivan uusien asioiden tekemiseen mahdollistavat kannattavuuden lisääntymisen esimerkiksi entistä helpommin toteutettavana yhteistyönä muiden rahoituspalveluja tuottavien yritysten kanssa. Uudet tekniset mahdollisuudet laskevat myös markkinointikustannuksia ja parantavat sillä tavoin toiminnan kannattavuutta. Ei olisi kohtuullista, jos rajoitukset liiketoiminnassa, estäisivät luottolaitoksia saamasta täyttä hyötyä näistä mahdollisuuksista.

4.3.4 Kansainvälistyminen

Nykyisin keskusteluissa, joita käydään sallitusta luottolaitostoiminnasta, ei voi välttää kuulemasta, että kansainvälinen kilpailu on tekijä, joka ehdottomasti on otettava huomioon. Ja kovin yksimielisesti ne, jotka tämän tekijän esiin nostavat, viittaavat siihen perustellakseen, että luottolaitoksen liiketoiminnan alaa on syytä

¹⁵⁷ Wallison, s. 7. Peter J. Wallison toteaa ensin tupakkateollisuudesta otetun esimerkin esittämällä, että konsernin säilymisen kannalta on hyvä, että siinä on harrastettu useita elinkeinoja. Sen jälkeen hän lausuu: "In much the same way banking organizations – seeing problems for banking in the future – should be able to move into other activities, wherever management of a bank holding company sees the opportunity the firm's capital profitably."

¹⁵⁸ Taloussanomien 31.3.2000, s. 8 "Pankkien on pakko hakea kumppaneita muilta toimialoilta".

¹⁵⁹ Mester, s. 6.

¹⁶⁰ Wallison, s. 7: "As all the data shows, banks are gradually losing market share to other providers of financial services. Indeed, there is some question whether the very business of banking – borrowing and lending as principal – has any future viability in a world where information on the financial condition of borrowers is freely available on the Internet and through many private information sources. This permits the elimination of the middleman – the banks – between borrowers and lenders."

¹⁶¹ Tässäkin on siis yhtymäkohtia toimialaliukumaan.

laajentaa. Yleisesti nähdään, että ulkomaisella luottolaitoksella on kotimaista paremmat toimintamahdollisuudet, minkä vuoksi on ehdottoman välttämätöntä suhtautua myönteisesti siihen, että kotimainen pankki laajentaa toimintaansa uudelle alueelle – jotta ulkomainen ei saisi kilpailuetua. Ulkomaisen pankin laajemmat mahdollisuudet ilmenevät sekä siinä, että sille itselleen sallittu liiketoiminnan ala on kotimaisen sääntelyn sallimaa laajempi että siinä, että sitä eivät kahlitse yhtä ahtaat omistusrajoitukset kuin kotimaista pankkia. Usein kuulee myös viitattavan ulkomaiseen konglomeraattikehitykseen.

Eräs ilmentymä kansainvälisen kilpailun merkityksestä on luettelo vastavuo- roisesti hyväksyttävistä liiketoimista. Tarkoitin tässä sitä jo aiemminkin esittä- määni, että kun pankki saa tuoda toiseen EU-maahan luetteloon sisältyvän liike- toimen, jota sillä on oikeus kotimaassaan harjoittaa, niin luonnollisena kohde- maassa pidetään, että vastaava toimi on sallittava myös kohdemaan kotimaiselle pankille.

Kansainvälistymisessä näkyy teknologian kehittyminen ehkä vielä kotimais- takin kehitystä selvemmin. Maailma pienenee oleellisesti. Etäisyyksillä ei enää ole merkitystä, kun yritys voi saavuttaa asiakkaansa reaaliajassa maailman eri kolkilta. Eri yhteyksissä onkin korostettu, että olisi toivottavaa, että kotimaiset rajoitukset eivät estäisi tällaisten mahdollisuuksien täysipainoista hyödyntämis- tä.¹⁶²

4.3.5 Teknologian kehitys

Pankit ovat maassamme aina kulkeneet aivan teknisen kehityksen eturintamassa. Niillä on ollut käytössään teknologian viimeiset uutuudet heti ensimmäisten jou- kossa. Ovatpa ne usein olleet tarjoamassa uutta teknologiaa edellyttävää palvelua jo ennen kuin muut yritykset ovat omanneet valmiuksia vastaavaan. Suomen pankkien, erityisesti kehittyneimpien niistä, onkin todettu olevan maailmanlaajui- sestikin arvioiden kovin hyvin sijoittuneita, mitä tulee tekniikan hyväksi käyttämi- seen pankkipalvelussa. Verkkopankkitoiminta on meillä jo hyvässä vauhdissa, kun sitä muualla vasta suunnitellaan. Pankkikortti on maassamme jo kauan ollut sekkiä yleisempi maksuväline, ja nyt ollaan kehittämässä älykorttia yhtenä säh- köisen rahan hyväksikäyttämisen edellyttämänä maksuvälineenä. Mahdollista on myös maksaminen Internetissä, mistä tulee lähemmin puhe jaksossa 5.1.

Yksi syy siihen, että teknologian kehitys luo tarvetta laajentaa pankkien lii- ketoiminnan alaa on mielestäni kuvattavissa seuraavasti. Sallitun liiketoiminnan alaan riidattomasti kuuluviin pankkipalveluihin liittyvän teknologian kehittämi- seksi pankkeihin on kasaantunut teknistä osaamista ja laitteita, joiden kapasiteetti ei kokonaan tyhjene tällaisessa toiminnassa. Kehitetty tekniikka poikii kuin sivu- tuotteenaan ominaisuuksia, joilla olisi käyttöä muuhunkin kuin perinteisesti pank- kipalveluksi luonnehdittuun palveluun. Tekniikan kehittämiseen sijoitetut kiinteät kustannukset edellyttävät riittäviä tuottoja. Kun samalla törmätään luotonvälityk- sen kaventuneisiin marginaaleihin ja muihinkin perinteisen pankkitoiminnan kan- nattavuutta syöviin tekijöihin, niin ei olekaan syytä ihmetellä, että helposti ryh- dytään hyödyntämään näin syntyvää ylikapasiteettia. Samalla kun perinteisen

¹⁶² Esimerkin tällaisesta ajattelusta tarjoaa USAn lainuudistuksen myötä syntynyt uusi FHC (Financial Holding Company), jonka mainitsin kehityksestä USAssa puhuessani ja jonka toimi- alaan kuuluu mm ”... any activity in the United States that Federal Reserve Board determines is usual in connection with banking overseas ...”.

tuotevalikoiman kysyntä markkinoilla on laimeaa tai olematonta, niin on osamista ja on tuotteita, joita markkinat kyllä tuntuisivat nälkäisesti nielevän. Sähköiseen maksamiseen liittyy kovin helposti varsinainen kauppa. Tieto, jota tässä yhteydessä on yhä helpompi saada, käsitellä ja tallentaa, on omiaan johtamaan kiusaukseen sen käyttämiseen tavalla, jota toimialarajoitukset saattavat kiusallisesti häiritä.

Ei siis olekaan syytä ihmetellä, että tekninen kehitys on nostettu yhdeksi argumentiksi, jolla perustellaan luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan alan laajentamista. Kuten jo edellä kustannustehokkuudesta puhuttaessa on mainittu, USA:ssa onkin esitetty näkemys, että olisi epäviisasta rajoittaa yksityisen yrityksen (mukaan lukien pankit) organisatoristen muotojen kehittämistä sellaisiksi, että ne helpottaisivat voimavarojen mahdollisimman tehokasta jakoa (poikkeuksena terveen kilpailun turvaamiseksi tarpeelliset rajoitukset). Siihen nähden, miten tärkeäksi maassamme tällä hetkellä koetaan säilyttää kansainvälinen kilpailukykymme ja kansainvälisestikin tunnustettu asemamme teknisen osaamisen alalla, olisi varmaankin enemmän kuin paikallaan pikaisesti avata keskustelu luottolaitosten roolista teknologian kehittämisessä.

4.4 Arviointiperusteiden yhteenveto

Käsitellessäni valitsemiani esimerkkitapauksia jatkossa ja selvittäessäni, onko niissä kuvaamani pankin toiminta mielestäni lain sallimaa, käytän edellä esiintuomiani arviointiperusteita mittareina päättelyssäni, jolla annan lain säännöksille sisällön, tulkitseni lakia.¹⁶³ Nähdäkseni kaikki nuo perusteet tulevat – tai ainakin voivat tulla – kysymykseen tavoitteina, joihin lakia säädettäessä on pyritty tai olisi voitu pyrkiä.

Edellä olen kunkin perusteen käsittelyn yhteydessä viitannut siihen, miten lainsäätäjä mielestäni on näihin perusteisiin suhtautunut, jos se on niitä lakia laatiessaan arvioinut. Kaikkiin perusteisiin lainsäätäjä ei ole kantaa ottanut. Useimmat niistä, joihin lainsäätäjän kanta puuttuu, ovat niitä, jotka perustelevat rajoittamisesta luopumista. Tämä onkin luontevaa sen vuoksi, että nykyinen lainsäädäntö rakentuu ajatukselle luottolaitoksen liiketoiminnan alan rajoittamisesta, minkä vuoksi säännöksiä valmistelussa näkyy enemmän rajoittamisen puolesta puhuvia perusteita. Lainsäätäjän kantaa vailla olevat perusteet ovat niitä, jotka hyväksyttävyydestään riippuen omaavat merkitystä säädettävälle laille. Toisaalta samassa mielessä on merkitystä sillä, jos voimme osoittaa jonkin rajoittamistavoitteen menettäneen nykyisin merkityksensä.

Annan siis esimerkkejäni käsitellessäni luottolaitoksen liiketoiminnan alasta voimassa oleville säännöksille sisällön, tulkitsen niitä siltä pohjalta, mitä uskon lainsäätäjän säännöksillään tarkoittaneen saavuttaa. Tulkitsen siis säännöksiä teleologisesti eli intentionaalisesti tai (kuten myös sanotaan) finalistisesti.

Johtopäätökseni kunkin esimerkkitapauksen tarkoittaman toiminnan lainmukaisuudesta teen vertaamalla näin laille antamaani sisältöä esimerkkitapauksen kuvaamaan toimintaan, toisin sanoen soveltamalla säännöstä esillä olevaan yksittäistapaukseen. On kuitenkin muistettava, että vaikka tulkinta ja soveltaminen periaatteessa ovatkin eri asioita, ne useissa tilanteissa kietoutuvat yhteen vaikea-

¹⁶³ Tulkintahan on sisällön antamista ei sen toteamista, ks. Makkonen, s. 180.

selkoisella tavalla. Aina ei ole mahdollista erottaa, missä suunnassa argumentointi tosiasiaa tapahtuu, säännöksestä oikeusseuraamukseenko vai päinvastoin.¹⁶⁴

Jos esimerkissä kuvattu toiminta ei riidattomasti sovi säännöksessä määrättyyn luottolaitoksen liiketoimintaan, niin pidän toimintaa laittomana. Näin sen vuoksi, että liiketoiminnan ala on säädetty rajoittavasti. Siihen kuuluu vain tietty toiminta. Eikä arvioni vaikuta se, että jotkin edellä esille nostamistani arviointiperusteista tuntuisivat puhuvan tällaisen toiminnan puolesta tai että jotkin rajoittamista puoltavat perusteet ehkä ovat menettäneet merkityksensä tai menettämässä sitä. Tällaisten seikkojen merkitys on toisaalla. Niiden valossa on harkittava, olisiko syytä muuttaa lakia. Sillä toivottavaahan on, että laki ei toisaalta estä yhteiskunnan tärkeiksi ehkä arvostamien tavoitteiden toteutumista eikä toisaalta jää kiinni vanhentuneisiin tavoitteisiin. Lainmuutosta pidän tällöin tarpeellisena siksi, että meillä yleismaailmalliseen tapaan luottolaitoksen liiketoiminnan ala on aina määrätty lailla.¹⁶⁵

Tavoitteenani on päättelyssäni jatkossa onnistua saavuttamaan taso, jota Ilmar Tammelo kuvasi 1978 Helsingin yliopistossa pitämässään vierailuluennossa.¹⁶⁶ Hän sanoi tuolloin, että oikeudellinen päättely oletetaan yleisesti toiminnaksi, joka vastaa ihmisyyhteisön tärkeiksi kokemia intellektuaalisia ja moraalisia mittapuita ja jolla lakimies muodostaa yleisesti hyväksyttäviä ratkaisuja eli sellaisia johtopäätöksiä, joihin hänen ammattiverinsa ja julkiset viranomaisetkin päätyisivät. Samalla hän esitti, että taatakseen tulosten paikkansapitävyyden lakimiehellä on oltava käytettävissään menetelmiä, joita voidaan mahdollisimman tarkoin kontrolloida ja joita ei enää tiettyä yksittäistapausta ratkaistaessa aseteta kiistanalaiseksi.¹⁶⁷ Luennossaan hän itse asiassa tarjosi näitä menetelmiä esittämällä oikeudellisen päättelyn tavalla, jota esimerkiksi Klami on pitänyt ehkä kaikkein selkeimpänä esitetyistä lukuisista oikeudellisen päättelyn esitystavoista.¹⁶⁸

Kantavana ajatuksena päättelyssä, jota Tammelo kutsuu zeteettiseksi,¹⁶⁹ on että sen menetelmin ei missään vaiheessa saa tehdä väkivaltaa loogisille periaatteille. Loogisen ristiriidan paljastuminen jossain argumentissa tekee tuon argumentin virheelliseksi kaikissa tapauksissa.¹⁷⁰ Toisaalta zeteettiset toimintatavat eroavat vakiintuneista loogisista. Ero on siinä, että jälkimmäisten tulokset jäävät kaiken epäilyn ulkopuolelle mutta edellisissä tulokset ovat vain järkevän epäilyn ulkopuolella. Loogisin menetelmin johtopäätös johdetaan vastaansanomattomasti tietyistä lähtökohdista (premisseistä), mutta zeteettisin menetelmin osoitetaan vakuuttavaksi johtopäätös, joka loogisesti on mahdollinen. Zeteettiset menetelmät eivät ole siinä mielessä pakottavia, että ne tuottaisivat vain yhden ja ainoan oikean tuloksen. Zeteettisin menetelmin saavutettu tulos voidaan aina kumota esittämällä toinen perusteltavissa oleva tulos. Oleellista on, että menetelmät voidaan alistaa

¹⁶⁴ Makkonen, s. 183.

¹⁶⁵ Ks. esimerkiksi Huhtamäki, s. 11: ”Siitäkin syystä on selvää, että toimialakysymykset ... on ratkaistava lailla.” Virke, josta edellä on ote, liittyy esitykseen pankkikriisin hoidosta.

¹⁶⁶ Tammelo oli tuolloin Salzburgin yliopiston professori. Luennon on englanninkielisestä alkutekstistä vuoden 1979 Lakimieheen suomentanut Juha Pöyhönen (LM 1979, s. 469–476).

¹⁶⁷ LM 1979, s. 469.

¹⁶⁸ Klami, s. 146–147.

¹⁶⁹ Luennon nimi oli Oikeudellisen päättelyn zeteettisistä menettelyistä ja siinä selostettiin termiä ’zeteettinen’ näin (LM 1979, s. 470): ”Termin ’zeteettinen’ etymologinen alkuperä on kreikan kielen verbissä ’zeetein’, joka tarkoittaa ’etsiä’, ’tutkia’ tai ’ottaa selvää’. Se viittaa sellaiseen intellektuaaliseen toimintaan, jonka tuloksia ei voida pitää ehdottomina ja joka on avoin jatkuvalle edistymiselle.”

¹⁷⁰ LM 1979, s. 475.

kontrolliin; niihin liittyy jotakin, mitä voidaan pitää luonteenomaisena intellektuaaliselle toiminnalle.¹⁷¹

Yhdysvalloissa Glass Steagall Actin kumoamista edeltäneessä kirjoittelussa eri kirjoittajat päätyivät samojakin argumentteja pohdittuaan erilaiseen lopputulokseen. Oli niitä, joiden johtopäätös oli selkeästi rajoitusten karsimisen puolesta. He pitivät siis tämän puolen argumentteja vahvempina ja katsoivat, että pankkien olisi ollut syytä sallia laajentaa liiketoimintansa alaa ja liittoutua entistä vaapammin muidenkin elinkeinonharjoittajien kanssa. Yhtenä syynä tähän vaikutti selvästikin olleen huoli pankkitoiminnan kannattavuuden jatkumisesta. Tai jopa niin, että katsottiin rajoitusten poistamisella voitavan varmistaa pankkitoiminnan hallittu alasajo.¹⁷²

Toiset taas hyväksyivät rajoitukset ja katsoivat, että ei ollut aihetta poistaa eroa pankkitoiminnan ja muun liiketoiminnan väliltä. Hekin kuitenkin muistuttivat vaaroista, joita USA:n pankit saattaisivat kohdata kilpailussa ulkomaalaisten pankkien kanssa, jotka perinteisesti harjoittavat yleispankkitoimintaa.¹⁷³

Todettakoon tässä vielä, että siitä alkaen, kun pankkitoiminta määriteltiin lainsäädännössämme positiivisesti, niin toiminnan luetteloivan pykälän avoimuutta ei, toisin kuin itse rajoituksia, juurikaan ole perusteltu yhteiskuntapoliittisesti. On vain tyydytty erilaisiin sanontoihin, joiden yhteinen sisältö voitaneen pelkistää näkemykseksi, että pankkitoimintaa ei tulisi liiaksi kahlita.¹⁷⁴ Rajoitusten avoimuusnäkömyksen voitaneen ajatella perustuvan tavoitteeseen välttää pankkien elinkeinon liiallinen rajoittaminen.¹⁷⁵

¹⁷¹ LM 1979, s. 471: ”Ne (tulokset) eivät ole yksinomaan satunnaisia ajatuksen harhailuja taikka vetoamista pelkästään intuitiivisiin neronleimauksiin”. Jatkoksi tässä esittämälleen Tammelo korostaa vielä (mts. 472), että sisällöllistä vakuuttavuutta oikeudellisissa asioissa etsittäessä ollaan aina tekemisissä paitsi tosiasia-arviointien myös arvostusten ja normatiivisten kannanottojen kanssa, minkä vuoksi zeteettisten prosessien tuloksiin ei voidakaan liittää ominaisuuksia tosi/epätosi vaan pikemminkin tulisi puhua pätevistä (valid) tai paikkansapitävistä (tenable) johtopäätöksistä tai niiden vastakohdista.

¹⁷² Wallison, s. 6: ”The committee should consider how the banking industry is going downsize if it is locked into a limited area of activity – whether it be banking, closely related to banking, or financial in nature.”

¹⁷³ Ks. tästä esim. Shull, s. 43–44.

¹⁷⁴ 1) LPL 21.2 § (L 678/78): ”Pankkitoimintaan kuuluvaa liiketoimintaa on ... sekä niihin liittyvien tehtävien hoitaminen” – HE 32/1978, s. 11: ”Pankkitoiminnan kehittyessä syntyy kuitenkin tarvetta ottaa käyttöön uusia toimintamuotoja, mutta...liittyvät kiinteästi niihin toimintoihin, jotka on ehdotettu kuuluviksi pankin liiketoimintoihin.”

2) TPL 7.1 § (L 1268/90): ”...pankkitoimintaa ja siihen läheisesti liittyvää muuta toimintaa.” – HE 242/1989, s. 29: ”Tällaisen toiminnan on liittyvä oleellisena osana pankin hoitamiin varsinaisiin pankkitoimintoihin. ... Ratkaisevaa tietyn toiminnan sallittavuutta arvioitaessa on toiminnan tosiasiallinen liittyminen pankkitoimintaan.”

3) TPL 7.2 § (L 1268/90): ”... 11) muu edellisissä kohdissa tarkoitettuihin toimintoihin verrattava toiminta.” – HE 242/1989, s. 33: ”Pankkitoiminnan nopean kehityksen vuoksi laissa ei ole syytä pyrkiä tyhjentävästi luettelemaan kaikkia pankkitointaan luettavia toimintoja.”

4) LLL 20.1 § (L 1607/93): ”... ja siihen liittyvää toimintaa.” – HE 295/82, s. 29: ”Tällaisen toiminnan on liityttävä oleellisena osana luottolaitoksen harjoittamaan varsinaiseen toimintaan.”

5) LLL 20.2 § (L 1607/93): ”...13) muu 1–12 kohdassa tarkoitettuihin toimintoihin verrattava toiminta.” – HE 295/92, s. 30: ”Liiketoimintaoikeuksien luetteloa ei voida säätää tyhjentäväksi tuotekehityksen ja muuttuvien olosuhteiden takia.”

¹⁷⁵ Ks. esim. KM 1884:8, s. 4–5.

5 Suomalaisien luottolaitosten eräistä toimintata- voista ja toiminnoista

5.1 Luottolaitos verkossa

5.1.1 Yleistä

Olemme kovinkin nopeasti siirtyneet Suomessa ja yleisestikin maailmassa kehitysvaiheeseen, jota täydellä syyllä voi kuvata sanomalla, että elämme tietoyhteiskunnassa, yhteiskunnassa jossa toiminta perustuu paljolti tietoon ja sen käsitteilyyn.¹⁷⁶ Viime vuosituhaten viimeinen vuosisata oli monessakin mielessä merkittävä teknisen kehityksen vuosisata, mutta esitykseni kannalta merkityksellisin oli vuosisadan viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut tietoverkkojen ja niiden käytön voimakas kehitys ja tähän perustuva sähköisen asioinnin lisääntyminen. Eikä tämä kehitys osoita laantumisen merkkejä vaan pikemminkin päinvastoin, vauhti sen kuin kiihtyy. Ennusteet, joilla mitä todennäköisimmin on tässäkin asiassa itseään toteuttava merkitys, kertovat yhä uusien ja uusien ihmisten siirtyvän asioimaan tietoverkkoihin. Sähköinen kaupankäynti on nykyaikaa. Edellytyksenä mukaan pääsemiselle on, että kaupankäyntiin osallistumaan pyrkivällä on riittävät tekniset laitteet Internet-verkkoon¹⁷⁷ yhdistyäkseen. Ja Suomessa kehityksen tämän hetken viimeisimpänä vaiheena ovat voimakkaasti tuloaan tekevät WAP (Wireless Application Protocol)-puhelimet, joiden haltijoilla on mahdollisuus ottaa ensimmäinen askel kohti verkkoa langattomasti. Kaupankäynti on saamassa sähköisyyteensä uuden ulottuvuuden, langattomuuden, joka avaa tien verkkoon liikekannallakin olevalle käyttäjälle. Tänään vielä hennolla oraalla oleva e-commerce¹⁷⁸ onkin huomenna ehkä jo kehittynyt m-commerceksi¹⁷⁹.

Tällainen kehitys on luonnollisesti asettanut ja jatkuvasti asettaa paineita myös rahoitussektorille, sillä myös sen toimijoiden, kuten esimerkiksi pankkien, on palveluja suunnitellessaan seurattava tätä kehitystä. Toisaalta tämä suuntaus luo uusia mahdollisuuksia parantaa palveluja ja supistaa kustannuksia. Samoin se laajentaa markkinointimahdollisuuksia.

Viime vuosina pankit ovatkin kehittäneet perinteisen peruspankkitoiminnan rinnalle uusia palveluja, joiden saatavuus on perustunut tietoverkkojen ja näistä lähinnä Internet-verkon laaja-alaiseen hyödyntämiseen. Sinänsä tämän ei pitäisi oleman ongelma. Päinvastoin, on jopa suotavaa, että luottolaitokset täysimääräisesti hyödyntävät kaikki ne tavat, joilla asiat voidaan tehdä nopeammin, tehokkaammin, helpommin, miellyttävämmiin, joustavammin ja yleensä paremmin kuin ennen. Minusta siinä, että luottolaitos toimii tietoverkossa ja käyttää verkkoa ja sen mahdollisuuksia hyväkseen ja asiakkaansa hyväksi, ei sinänsä ole mitään selaista, mikä johtaisi ristiriitaan voimassa olevan lain kanssa. On vain muistettava, että verkossakin luottolaitoksen on pysyttävä liiketoiminnoissa, jotka kuuluvat sen liiketoiminnan alaan säädettyihin toimintoihin. Uusi, kehittynyt tapa tehdä asioita ei nimittäin vielä sinällään laajenna niiden toimintojen alaa, joita luottolaitos saa

¹⁷⁶ Näin tietoyhteiskunnan määritteli professori Arto Karila 30.5.2000 pitämässään luennessa.

¹⁷⁷ Internet on maailmanlaajuinen, yhteen liitettyjen tietokoneiden verkko, johon nykyään on kytetty kymmeniä miljoonia tietokoneita ja jota käyttää 200–300 miljoonaa käyttäjää.

¹⁷⁸ Electronic-commerce: tällä nimellä sähköinen kaupankäynti yleisesti tunnetaan.

¹⁷⁹ Mobile-commerce: langattoman sähköisen kaupankäynnin nykyinen nimi.

harjoittaa. Eri asia on, jos uuden tekniikan myötä kehittyisi jokin kokonaan uusi toiminta, joka olisi sillä tavoin luottolaitostoiminnaksi nimettyihin toimintoihin rinnastettava, että se voitaisiin katsoa luottolaitostoiminnaksi. Tai jos uusi tekniikka mahdollistaisi uuden luottolaitostoimintaan kuulumattoman toiminnan harjoittamisen luottolaitostoimintaan liittyvänä.

Tämän jakson aluksi lienee syytä erityisesti korostaa vielä, että kun seuraavissa jaksoissa pohditaan jaksoittain tietyn toiminnan sallittavuutta luottolaitokselle, niin tässä jaksossa saattaa tulla esiin useitakin toimintoja, joita yhdistää yhteinen tekotapa: toiminnat suoritetaan verkossa. Luottolaitos avaa asiakkaalleen mahdollisuuden asioida verkossa, Internet-yhteyden avulla. Tähän liittyykin ensimmäinen kysymys: miten on suhtauduttava luottolaitokseen verkkopalvelun tarjoajana? Harjoittaako luottolaitos tällaista palvelua tarjotessaan sellaista elinkeinoa, joka kuuluu sen liiketoiminnan alaan? Entä mitä edellytetään verkossa tarjottavilta palveluilta?

Vaikka yleisessä lainsäädännössämme jo alkaakin olla tietoverkkoa ja sen käyttämisestä koskevia säännöksiä,¹⁸⁰ niin luottolainsäädännössämme ei niitä vielä ole. On huomattava, että pankki- ja luottolaitoslainsäädännön valmisteluun liittyvät arviot atk-palvelujen sallittavuudesta tämän sektorin toimijoille eivät sinällään sano mitään itse verkkopalvelun luovallisuudesta, sillä verkkopalvelu sellaisenaan on jakelutie, jonka kautta eri jakelijat, siis myös luottolaitokset, voivat eri tuotteita markkinoida ja jaella. Kuitenkin voitaneen katsoa, että verkkopalvelun luovallisuuden harkinnassa hyvinkin voidaan perusteluja analogisesti hakea siitä, mitä hallitus talletuspankkilain esityksessään sanoo esimerkiksi atk-tehtävien luovallisuudesta pankeille. Näistähän hallitus sanoo, että ne ovat sallittuja, jos ne välittömästi liittyvät pankkitoimintaan ja pankkitapahtumiin.¹⁸¹ Kun tämän suoraan atk-tehtäviin kantaottavan toteamuksen lisäksi muistamme, että yleensäkin lainsäätäjät edellyttävät, että ollakseen pankille sallittua toimintaa, on muun kuin pankkitoiminnaksi luonnehditun toiminnan liityttävä oleellisena osana pankin hoitamiin varsinaisiin pankkitoimintoihin¹⁸² (tai myöhemmin: luottolaitoksen harjoittamaan varsinaiseen toimintaan¹⁸³), niin voimme pitää perusteltuna johtopäätöstä, että verkkopalvelu on luottolaitokselle sallittua toimintaa silloin, kun tällaisella palvelulla tarjotaan sen asiakkaalle jakelutie sellaisten palvelujen käyttöön, jotka lankeavat luottolaitoksen liiketoiminnan alaan. Sitä vastoin ei ole itsestään selvää, että pankki saisi antaa asiakkaalleen mahdollisuuden käyttää verkkoa, joka näin asiakkaalle aukeaa, asiakkaan käyttöön yleisesti, käytettäväksi kaikkeen muuhunkin yhteydenpitoon, johon se luo mahdollisuuden. Tilannetta voisi verrata vaikkapa pankin oikeuteen harjoittaa ravitsemusliikettä niin laajalti kuin on tarpeen pankin henkilökunnan ravitsemiseksi. Pankilla on oikeus huolehtia henkilökunnastaan mutta se ei saa mahdollisella ylikapasiteetilla alkaa harjoittaa ravitsemusliikettä yleisesti. Vastaavasti pankilla on oikeus verkkoyhteyksin huolehtia niistä tarpeista, joita asiakkailta on pankkitoiminnan alaan kuuluvia liiketoimia hoidettaessa.

¹⁸⁰ Esimerkkinä näistä mainittakoon laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta (565/1999; voimaan 1.7.1999) ja laki sähköisestä asioinnista hallinnossa (1318/1999; voimaan 1.1.2000). – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä on annettu 6.6.2000. Oikeusministeriö on 30.5.2000 asettanut nimellä Sähkökauppatyöryhmä toimivan työryhmän valmistelemaan sanotun direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä.

¹⁸¹ HE 242/1989, s. 29.

¹⁸² HE 242/1989, s. 29.

¹⁸³ HE 295/1992, s. 29.

Mutta pankin käytössä olevan verkon käyttö yleisesti asiakkaan – tai vielä vähemmän jonkun muun – verkkoyhteyksien pitoon ei olisi enää sallittua.

5.1.2 Portaalit

Edellä esitettyä vasten sen kaltainen rakennelma, jota edustavat suurimpien pankkiemme 'ostostorit', näyttäytyy ongelmallisena. Tällaiset torit¹⁸⁴ voidaan nähdä pankkien verkossa pitäminä linkkikokoelmina, joihin pääsee pankkien avaamista portaalista. Mutta sopiiko tällainen toiminta portaalin avaajana pankille sallitun liiketoiminnan alaan? Mikä on pankin rooli portaalin, tai niin kuin sitä myös kutsutaan palveluportin pitäjänä? Ja mikä ylipäänsä on portaali?

Osoituksena siitä, että ei ainoastaan kieleen tiukasti sidoksissa oleva juridiikka vaan myös itse kieli jää pahasti jälkeen ympäristön muuttuessa nopeasti, niin kuin on laita meneillään olevassa teknologisessä kehityksessä, mainitsen kuriositeettina, että tässä yhteydessä portaali ei ole se, mikä se on Nykysuomen sanakirjan vuodelta 1988 olevan painoksen mukaan: portaali; linnan, kirkon tms. rakennustaiteellisesti koristeltu (pää)ovi tai portti. Toisaalta sillä on selkeä yhteys tässä mielessä alkuperäiseen merkitykseensä. Alan kirjoituksissa portaali on nimittäin määritelty esimerkiksi verkon solmuksi eli www-sivustoksi, josta on paljon linkkejä toisille www-sivuille. Portaalipalvelua puolestaan on luonnehdittu aloituspalveluksi, jonka toimintaideana on koota aloituspaketteja päivittäistoimintoihin verkossa.¹⁸⁵ Alan kirjallisuudesta tällaiselle palvelulle löytyy myös seuraava määritelmä: "Portaalilla tarkoitetaan Internet-yhteyteen liittyvässä sanastossa porttipalvelua, joka tarjoaa aloitussivullaan laajan valikoiman eri aihealueita."¹⁸⁶ Kyseessä on Internetissä tarjottava palvelu, jolla tämän palvelun tarjoaja omien toimintojensa ohella (tai jopa ilman omia palveluja) tarjoaa pääsyn muiden palveluntarjoajien www-sivuille.

Portaali itsessään on neutraali käsite siinä mielessä, että se ei viittaa mihinkään tiettyyn liiketoimintamalliin. Portaaleja on kolmen tasoisia. Ensimmäisen tason portaalit kokoavat ja ohjaavat liikennettä ja ansaitsevat suoraan liikenteestä. Toisen tason portaalit ovat kauppapaikkoja, jotka ansaitsevat suoraan myymällä tuotteita, palveluita ja elämyksiä (yhdeällä sanalla: 'tarjoamia'). Kolmannen tason portaalit ovat ns. niche- eli lokerosivuja, jotka edustavat toista tasoa pienempiä kokonaisuuksia. Matti Mäkelinin mukaan portaaleja hallitsemalla voidaan hallita jopa koko verkko.¹⁸⁷ Kehittynyt ensimmäisen tason portaali on itsenäinen verkkopalvelun ja samalla liiketoiminnan muoto.

Suomalaisten pankkien ylläpitämät 'ostostorit' pyrkivät edustamaan lähinnä ensimmäisen tason portaalialia. Pankithan eivät itse myy mitään tuotteita toreillaan, vaan ansaitsevat kokoamastaan ja ohjaamastaan liikenteestä. Ansaitseminen ei sinänsä tarkoita sitä, että pankit perisivät portaalissa vierailevalta kävijältä vierailumaksun. Ansaitseminen voi olla monen tyyppistä: uusia asiakkaita, näkyvyyttä, mainostuloja tai hoidettavaksi uskottujen maksuliikennetoimeksiantojen edistämistä. Tämän kaltaisen torin on kuitenkin mahdollista kehittyä itsenäiseksi liike-

¹⁸⁴ Solo-tori, LeoniaOsto, Optori.

¹⁸⁵ Mielonen, Hintikka: Web-palveluiden käytettävyys ja tuotanto, 1998. Määritelmät sisältävä esitys on osoitteessa www.uiah.fi/mediastudio/survey4/12.html (luettu 4.6.2000).

¹⁸⁶ Marttila, s. 167.

¹⁸⁷ Matti Mäkelin: Portaalit – verkon solmut; www.hmv.fi/docs/portal.htm (luettu 4.6.2000).

toimintamuodoksi, jolloin se ei olisi enää pelkästään lisäarvoa pankin varsinaisille tuotteille tuova elementti.

Kun tilanteen koettaa palauttaa verkosta palveluun aikana, jolloin verkkomahdollisuutta ei vielä ollut ja jossa eri oikeussuhteet ovat toistaiseksi helpommin tunnistettavissa ja paikallistettavissa, niin tilanteen voi perustellusti nähdä kahdella eri tavalla. Yhteistä näille tavoille on se, että molemmissa portaali saa alkuperäismerkityksensä; se on ovi (ehkä jopa, jos ei rakennustaiteellisesti niin muutoin houkuttelevasti, koristeltu pääovi), josta asiakas astuu sisään pankkiin. Tämän jälkeen näkemystavat eroavat. Voidaan ajatella, että ovesta pankkiin astunut asiakas (i) voi pankissa ostaa kaikkea sitä, mitä valikon mukaiset aihealueet hänelle tarjoavat tai (ii) saa pankissa kuulla kaikista eri aihealueiden mukaisista tarjouksista, minkä jälkeen hän siirtyessään jonkin tarjokkeen tarjoajan kotisivulle astuu ulos pankista ja hankkii palvelun tai tavaran yritykseltä, jonka kotisivulla on. Vaikuttaa riidattomalta, että jos omaksumme katsannoista ensimmäisen (i), niin päädymme toteamaan, että vaikka hyväksyisimmekin portaalin pitämisen sinänsä, niin sitä, että pankissa myydään tavaraa, emme enää voi hyväksyä. Tavarann myynnin laki nimittäin kieltää pankeilta vanhastaan. Tämä vaihtoehto johtaa siis toteamaan, että ilman ristiriitaa voimassa olevan lainsäädännön kanssa pankki ei voi avata portaalialueita, jonka avaamisella muodostuu pankkiin tavaramarkkinat.¹⁸⁸

Mutta miten suhtautua vaihtoehtoon (ii)? Siinä kysymys pelkistyy siihen, saako pankki avata esillä olevan kaltaisen porttipalvelun. Tässä vaihtoehdossa ei ole kyse siitä, että pankki sinänsä harjoittaisi portaalin takana toimintoja, jotka eivät olisi sille sallittuja, vaan on selvää, että tällaisten toimintojen harjoittajat ovat liikkeellä kukin itse omilla kotisivuillaan. Mutta miten on suhtauduttava siihen, että pankki välittää tietoa eri yrityksistä ja niiden tuotteista, voitaneen sanoa markkinoida näitä yrityksiä? Entä liittyykö pankin tässä harjoittama toiminta pankkitoimintaan sillä tavoin oleellisesti, että tällainen toiminta voitaisiin katsoa pankille sallituksi?

Niin kuin minä asian tämän vaihtoehdon mukaisena ymmärrän, niin tilanteessa on kyse siitä, että asiakas käyttämällä pankin portaalialueita siirtyy pankin tiloihin, on pankissa. Täällä (pankin kotisivulla) hänelle tarjotaan tietoa eri liikkeenharjoittajista ja näiden tuotteista, näitä markkinoidaan pankissa. Tarjolla on mahdollisuuksia elokuvalipun tilaamisesta aina tavarakauppaan asti. Asiakas valitsee jonkun tarjotuista, näpäyttää linkkiä ja siirtyy tämän liikkeenharjoittajan kotisivulle, tämän yrityksen tiloihin. Samalla asiakas poistuu pankista. Varsinainen tilaus tai osto (itse oikeustoimi) tehdään kauppiaan luona ilman, että pankki osallistuisi siihen mitenkään. Kauppialla taas on kotisivullaan linkki, jota näpäyttämällä asiakas pääsee pankkiin maksamaan ostoksensa. Pankki, johon asiakas näin astuu, voi olla sama, jonka portaalin kautta hän on verkkoon tullut tai sitten jokin muu.

¹⁸⁸ Vrt. Kauppalehti 31.3.2000, MeritaNordbanken laajentaa verkkopankinpalveluja: ”E-maailma on antanut meille mahdollisuuksia kasvuun. Olemme siirtymässä e-bankingista e-commerceen”, Harald sanoi pankin tiedotustilaisuudessa Helsingissä torstaina (30.3.2000). Sivun kuvatekstissä vielä selvennetään seuraavasti: ”Hän tarkoittaa, etteivät verkkopankit palvele ainoastaan perinteisissä pankkiasioissa, vaan muuttuvat kauppapaikoiksi.” – Bo Harald on Merita Pankki Oyj:n varatoimitusjohtaja ja konsernijohtajan jäsen.

Samaan suuntaisesti tuntuu ajattelevan myös Leonia-konsernin johtajan ja Leonia Pankki Oyj:n hallituksen puheenjohtajan tehtävistä Sonera-konserniin siirtynyt Harri Hollmén. Kauppalehti kertoo 13.6.2000 ilmestyneessä numerossaan (s. 7) otsikolla ’Harri Hollménin bisnes säilyi ennallaan’ muun muassa, että Hollmén ei mielestään vaihtanut bisnestä, ainoastaan instituutiota. Hollmén oli seminaarissa, josta lehti kertoo, sanonut lehden mukaan myös, että uuden talouden tunnusmerkkejä on eri alojen yhteensulautuminen, jossa pankkien rooli ei pysy ennallaan, kun muut valtaavat niiltä bisneksen osia.

Lähtökohtaisesti tavoiteltaneen tilannetta, että asiakas maksaa portaalin omistavassa pankissa. Ainakin tähän pankkiin kauppiaan kotisivulla on linkki, koska vain olemalla tämän pankin asiakas kauppias on päässyt niiden kauppiaiden joukkoon, joiden kotisivuille on pääsy tämän portaalin kautta. Joka tapauksessa sillä, että asiakas maksaa edelleen verkossa pysyen, varmistetaan, että kauppias saa maksun ja voi toimittaa tavaran asiakkaalle.

Pankin palveluna asiassa on ensinnäkin konkreettisesti pääsy sen kotisivuilla tarjolla oleviin, valikon mukaisiin palveluihin. On myös ajateltu niin, että tilanteessa pankki lainaa luotettavuuttaan kahteen suuntaan: ensiksikin asiakas uskoo, että pankin portaalin kautta pankin kotisivuille 'päässeet' kauppiat ovat luotettavia, koska ovat pankin valitsemia, ja toisaalta kauppias saa asioida pankin tunnistaman asiakkaan kanssa ja voi olla varma kauppahinnan saamisesta. On kuitenkin huomattava, että pankki sinällään pyrkii kaikin tavoin tekemään selväksi, että se ei vastaa sen enempää asiakkaalle kauppiasta kuin kauppiaille asiakkaasta. Se ainoastaan luo mahdollisuuden verkkomaksun käyttöön.

Perusteluna sille, että tällainen verkkopalvelu olisi pankille sallittua toimintaa, pankkisektori on koko palvelun olemassaolon ajan esittänyt, että tällaisessa palvelussa on kyse maksuliikkeeseen liittyvästä toiminnasta. Tältä osin on jatkettu samalla linjalla kuin 1990-luvun alkupuolella atk-palveluiden sallittavuutta perusteltaessa ja viitattu talletuspankkilain hallituksen esitykseen, jossa hallitus esityksen pohjana olleita kahta komiteamietintöä laajemmin käsittelee kysymystä tietotekniikan kehityksen vaikutuksesta maksuliikkeen muotojen kehittymiseen (HE 242/1989, s. 31). Erityisesti on merkitystä nähty olevan hallituksen lausumalla, että maksujenvälitys toisaalta ja itse palvelun tai tavaran tilaaminen toisaalta tapahtuvat eri tietojärjestelmissä, maksun välitys pankin ja kauppa kauppiaan tietojärjestelmässä. Minusta on kuitenkin kovin arveluttavaa lähteä laajentamaan pankin harjoittaman liiketoiminnan alaa tällaisella perusteella, erityisesti nykyisenä aikana, jolloin Internetissä liikkuva asiakas on koko ajan samassa, olkoonkin eri verkkojen muodostamassa verkossa.¹⁸⁹

Tuon kaltainen perustelu vaikuttaa nokkelalta silmäkääntötempulta. Asiat kuvataan lopusta alkuun ja julistetaan alun liittyvän loppuun oleellisesti. Tällä logiikalla voi väittää, että ilman latvaa ei ole juuriakaan tai että juuret tarvitsevat latvan. Kuitenkin tiedämme, että puussa on sekä juuret että latva ja että ne liittyvät oleellisesti (elimellisesti) toisiinsa. Mutta silti kukaan ei kyseenalaista sitä, että juuritta ei olisi puuta eikä latvaa, tyvestä puukin nousee. Eli perustelussa, jolla pyritään puolustamaan pankin oikeutta yleiseen verkkopalveluun, kulkee ajatus yksinkertaistetusti sillä tavoin, että sallittavuus ratkeaisi sen mukaan, edellyttääkö esillä oleva tilanne maksua, jonka pankki välittää. Jos edellyttää, niin kyseessä olisi pankkitoimintaan liittyvä toiminto, joka sellaisena olisi pankille sallittu.

En kuitenkaan jaksa uskoa moista tarkoitettua. Jos noin voisi ajatella, niin melkoinen osa yleensä harjoitetusta liiketoiminnasta olisi nykyisin pankille sallittua, koska lähes kaikki liiketoimintaan liittyvät oikeustoimet edellyttävät maksua ja useimmat niistä suoritetaan nykyään pankin välityksellä. Näin ajateltaessa rakenne vääristyy, häntä (maksu) alkaa heiluttaa koiraa (itse kauppa). Lähdetään oikeustoimen liitännäisvelvoitteesta ja väitetäänkin itse oikeustointa tähän liitännäiseen liittyväksi. Maksu on kuitenkin vain oikeustoimen seurannainen, silloinkin, kun maksutapa edellyttää tilisuhdetta pankin kanssa. Siitä kuinka maksu suo-

¹⁸⁹ Merita Pankki Oyj:n Solo-maksusta myyjälle osoittamassa käsikirjassa Solo-maksun yleiskuvaus alkaa virkkeellä: "Solo-maksu on elektroninen maksamisen tapa, jossa ostaja ostaa ja maksaa ostoksensa yhden ja saman verkkoyhteyden aikana."

ritetaan, ei voi johtua mitään sen arviointiin, kuka oikeustoimen saa tehdä. Oikeutta tekemiseen ei myöskään voi johtaa siitä, kuka oikeustoimen pystyy (on kykeneväinen) tekemään. Ei se että pankilla on tiettyjä valmiuksia huolehtia yhteiskuntakehityksen edellyttämistä uusista toiminnoista, vielä yksinään riitä pitämään noita toimintoja pankkitoimintoina eikä edes niihin luvallisesti liittyvinä toimintoina. Eikä myöskään se, että tehtyyn oikeustoimeen liittyvä maksuvelvollisuus täytetään pankin (tai pankkien) välityksin. Eihän sekään, että asuntokauppaan usein liittyy pankin myöntämä asuntoluotto, vielä tee asuntokaupasta pankille sallittua toimintaa.

Tulkinnallisesti ongelmalliseksi muodostuu helposti myös se, että pankki avaa valikoiman eri aihealuisiin. Tulkintaongelma on siinä, että aina ei voida vaikeudetta sanoa, tapahtuuko tämä maksuliikenteen vai myynnin edistämiseksi. Maksuliikenne sellaisenaan on selvästi luottolaitoksen liiketoimintaa, mutta pankin asiakasyrityksen tunnettavuuden lisääminen ei liity sillä tavoin oleellisesti luottolaitostoimintaan, että tässä yhteydessä voitaisiin puhua luottolaitoksen asiakaspalvelutilanteesta harjoittamasta oheistoiminnasta. Niinpä jos toiminta tässä yhteydessä voidaan katsoa muun kuin maksuliikenteen markkinoinniksi, esimerkiksi internet-mainostilan tarjoamiseksi maksua vastaan, niin se tuskin sellaisenaan enää on liiketoimintaa, joka lankeaa lain nykyisin säättämään sallitun liiketoiminnan alaan.

Yksi näkökulma esillä olevaan kysymykseen on tarkastella sitä sen riskipitoisuudesta lähtien ja muistaen, että yhtenä tavoitteena sallitun pankkitoiminnan rajoittamisessa hyväksytään olevan pyrkimys vähentää pankin vastuulle jäävää riskiä. Millaisia riskejä pankille aiheutuu, jos se ottaa tehtäväkseen verkkopalvelujen tarjoamisen? Lisääntykö riski niin, että jo sen vuoksi on syytä evätä pankilta laajamittainen yleisverkkopalvelu?

Pohjoismaiset kuluttaja-asiamiehet ovat antaneet yhteisen näkemyksen kaupankäynnistä ja markkinoinnista Internetissä ja vastaavissa järjestelmissä.¹⁹⁰ Näkemyksessä on kaksi ulottuvuutta, joilla on merkitystä arvioitaessa portaalin avanneen pankin vastuuta kaupankäynnissä portaalin takana. Nämä ovat näkemyksen kohdat 2 (tunnistettavuus) ja 6 (maksaminen). Koska mahdollinen vastuu on omiaan lisäämään pankin riskiä, tarkastelen noita näkemyksiä hieman lähemmin.

Otsikolla 'tunnistettavuus' kuluttaja-asiamiehet esittävät, että markkinoinnin Internetissä on oltava siten muotoiltu, että kuluttaja ymmärtää, että kyse on markkinoinnista. Lisäksi on tehtävä selväksi, mihin loppuu kunkin elinkeinonharjoittajan markkinointiaineisto. Toisin sanoen portaalissaan hyperlinkkejä eri kotisivuille tarjoavan pankin on oltava erityisen tarkka siinä, että asiakkaalle selviää, missä hän vielä on tekemisissä pankin markkinointiaineiston kanssa ja milloin hänellä onkin jo edessään aineistoa, joka avautui hyperlinkkiä klikkaamalla. Erityisesti todetaan, että "kun elinkeinonharjoittaja käyttää hyperlinkkiä muualle, joka ei ole elinkeinonharjoittajan omaa aineistoa, on elinkeinonharjoittaja lähtökohtaisesti vastuussa myös tämän aineiston sisällöstä". Näin ollen jos pankki markkinoinnissaan 'lainaa' linkin takana olevaa materiaalia, se vastaa 'lainatun' materiaalin sisällöstä. Sitä vastoin pankilla ei voine olla vastuuta jonkin muun yrityksen mainonnasta vain sen vuoksi, että tämä muu yritys markkinoi omalla kotisivullaan, johon on linkki pankin kotisivulta. Vaikuttaa siis siltä, että olemalla

¹⁹⁰ Näkemys on 9-sivuisena asiakirjana luettavissa Internetissä. Viimeksi se on päivitetty joulukuussa 1998. Sen osoite on: www.kuluttajavirasto.fi/lait/ohjeet/suosituks.html.

riittävän tarkka markkinoinnissaan pankki välttää riskit, joita muutoin saattaa seurata portaalin avaamisesta.

Maksamista koskevassa näkemyksessään kuluttaja-asiamiehet toteavat, että kuluttajan verkkoa käyttämällä suorittama maksu ei saa vaikeuttaa hänen mahdollisuuksiaan saada virheestä hyvitystä tai sopimusta purettua. He korostavat erityisesti luottokortilla maksamiseen liittyvää näkökohtaa seuraavalla lausumalla: ”Tietyissä tilanteissa kuluttaja voi kohdistaa takaisinmaksuvaatimuksensa luottokorttiyhtiöön, jos palvelussa/tuotteessa, jonka kuluttaja on maksanut luottokortilla, on virhe. Kuluttaja voi siis kohdistaa vaatimuksia luotonantajaan, jos myyjä ei täytä velvollisuuksiaan.”¹⁹¹ Tässä meillä on tilanne, joka on kuluttajan kannalta kovin merkittävä ja pankin vastuun kannalta erittäin epäselvä. Käytännössä nimittäin on helppo kuvitella tilanteita, joissa asiakas tuntematta esitetyn kannanoton sisällön merkitystä täysin mielivaltaisesti valitsee korttinsa maksuominaisuuksista joko pankkikortti- tai luottokorttiominaisuuden.¹⁹² Edellä sanotusta seuraa nyt, että pankkikortilla hän maksaa käteisellä ja oikeussuhde jatkuu pelkästään sopijakumppanin kanssa. Luottokorttimaksu taas tuo mukaan luoton ja kortin myöntäneen yrityksen, johon kuluttaja voi kohdistaa luotoantajaan kohdistettavissa olevia vaatimuksia. Mutta vielä tästäkin askelta pidemmälle sattumanvaraisuuksien polulla joudutaan, kun maksajalla on käytettävissään tili, jolla hänellä on oikeus olla velkaa tilinpitäjälle. Maksaessaan asiakas ei aina edes tiedä, onko tilillä katetta vai käyttövaraa. Kuitenkin tiliä velaksi käyttäessään hän saa oikeuden, joka jää puuttumaan, jos tilillä onkin katetta, nimittäin väiteoikeuden tilinpitäjäpankkia vastaan tavaravirheestä. Pankin riskin osalta tilanne on vastaavasti aivan yhtä ongelmallinen. Sekin riippuu puhtaasti sattumasta.

Portaalin avaamiseen saattaa siis liittyä riskejä. Nämä ovat kuitenkin sillä tavoin tunnistettavissa ja niihin voidaan riittävästi varautua niin, että riskien hallintanäkökulmasta näyttäisi siltä, että portaalin avaaminen sinänsä voitaisiin katsoa pankille sallituksi liiketoiminnaksi. On kuitenkin syytä painottaa, että avaamisen yhteyden pankkitoimintaan on oltava selkeä ja portaalia auki pidettäessä sen on selkeänä säilyttävä. Jokainen askel, joka antaa aiheutta olettaa pankin olevan osallisena myös siinä kaupassa, jota pankin avaaman portaalin takana käydään, on voimassa olevan lain mukaan naula portaalin sulkevaan ristilaudoitukseen.¹⁹³ On nimittäin huomattava, että määritelmässä, jonka mukaan ”elektroninen kaupankäynti on tietoverkkojen avulla käytävää liiketoimintaa, joka sisältää palveluiden, tuotteiden ja informaation myymisen, maksamisen, esittelemisen, markkinoinnin ja jakelun eri muodoissaan sekä teknologiat, jotka mahdollistavat nämä toiminnot”,¹⁹⁴ elektroniseen kaupankäyntiin sisältyvä liiketoiminta jakautuu osaluoksiin aivan samoin kuin kaupankäynti yleensäkin on perinteisesti totuttu jakamaan. Ja näistä osaluokista vain tietyt sisältyvät pankille sallitun liiketoiminnan alaan. Ja vielä: mahdollistava teknologiakin on luettava pankille sallitun liiketoiminnan näkökulmasta niin, että pankille on sallittua kehittää sitä teknologiaa, joka mahdollistaa sille sallittujen kaupankäynnin osaluokien harjoittamisen verkossa.

¹⁹¹ Vrt. kuluttajansuojalain 7:13, jonka mukaan kuluttajalla on sopijakumppaninsa sopimusrikkomuksen johdosta oikeuksia myös kulutusluoton myöntäneitä kohtaan.

¹⁹² Huomattakoon, että pankkikorttimaksussa ei vielä ole kyse asioinnista verkossa, sillä toistaiseksi verkossa ei vielä ole mahdollista maksaa pankkikortilla.

¹⁹³ Ks. edellä alaviite 188; Harald (artikkelin tekstin mukaan): ”Verkkopankit eivät palvele ai-noastaan perinteisissä pankkiasioissa, vaan muuttuvat kauppapaikoiksi.”

¹⁹⁴ Jyväskylän yliopiston Elektronisen kaupankäynnin tutkimuskeskus /1997. Määritelmä on luet-tavissa ainakin Suomen Elektronisen Kaupankäynnin yhdistyksen kotisivulta osoitteesta: www.ecf.fi/ecf.htm (luettu 12.4.2000).

5.1.3 Verkkopankki¹⁹⁵

Mutta luottolaitokseen verkossa liittyy toinenkin kysymys kuin se, miten sen tulisi verkossa toimia, jotta toiminta pysyisi sille sallitun liiketoiminnan alueella. Toinen kysymys on siinä, voiko pankki siirtää varsinaisen, sille sallitun toimintansa verkkoon niin, että sillä ei enää olisi fyysistä konttoria lainkaan. Teknisesti tällainen olisi täysin mahdollista. Vielä ei maassamme ole tällaista pankkia, mutta joissain yhteyksissä kysymys on noussut esiin.¹⁹⁶

Luottolaitoslain 25 §:n mukaan luottolaitoksella on oltava toimintaansa varten vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Lisäksi luottolaitos voi harjoittaa toimintaansa sivukonttoreissa ja muissa toimipaikoissa. Pykälän sanamuoto jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mitä muilla toimipaikoilla tarkoitetaan. Myöskään hallituksen esityksen perusteluista ei löydy tähän tulkinta-apua. Kiinteän toimipaikan vaatimukseen voinee katsoa liittyvän LLL 11 §:n määräyksen, jossa sanotaan yhdeksi edellytykseksi toimiluvan myöntämiselle, että pankin pääkonttori sijaitsee Suomessa.

Vanhoissa, 1990-luvun alkuun saakka voimassa olleissa pankkilaeissa pankkipalvelujen tarjontaa säänneltiin yksityiskohtaisemmin ja muun muassa sivukonttoreiden perustaminen oli erityisen lupamenettelyn alaista. Vuoden 1991 alussa voimaan tulleen talletuspankkilain (1268/90) 8 §:ssä määriteltiin vastaavalla tavalla toimipaikat, joissa pankkitoimintaa voitiin harjoittaa. Hallituksen esityksessä talletuspankkilainsäädännöksi todettiin, että pykälässä tarkoitettuja toimipaikkoja ovat pääkonttori, sivukonttori ja pankkiautomaatit sekä muut erilaiset vakinaiset ja väliaikaiset toimipisteet, jotka toimivat tietyn pankin konttorin alaisuudessa.¹⁹⁷

Vaikuttaisi siis siltä, että laki edellyttää vähintään yhtä fyysistä konttoria. Mutta tämä voi hyvin olla pankin pääkonttori, jossa ei välttämättä tarvitse olla asiakaspalvelua. Asiakkaille voitaisiin tarjota palvelua, jossa mahdollistettaisiin pankkiasioiden hoitaminen sekä muiden rahoituspalveluiden käyttäminen tietoverkkojen välityksellä, jopa niin, että ensimmäinen askel voisi olla langaton yhteys tietoverkkoon. Yleisimmin tällaisessa verkkopankkipalvelussa tiedonsiirto-kanavana olisi varmaan Internet. Näin toimivaa pankkia voisi jo hyvin kutsua verkkopankiksi. Kyseessä olisi siis pankki, jossa asiointi tapahtuisi pelkästään verkon välityksellä. Asiakkaalla ei olisi mahdollista fyysisesti käydä tässä pankissa, jonka ainoa kiinteä toimipaikka olisi sen yleisöä palvelemaan pääkonttori. Asiakkaalla ei näin ollen olisi mahdollisuutta käteisnostoon pankissaan vaan käteinen hänen olisi nostettava pankkiautomaatista tai jostain muusta liikkeestä (toi-

¹⁹⁵ Verkkopankilla voidaan nykyisessä kielenkäytössä tarkoittaa esimerkiksi joko
– niiden laitteiden, ohjelmistojen, tietovarastojen ja toimintojen kokonaisuutta, jotka toteuttavat verkkopankkipalvelun,
– kanavaa, jolla verkkopankkipalvelua tarjotaan asiakkaille tai
– pelkästään verkossa toimivan pankin tapauksessa palvelun tarjoajan organisaation ja tarjottujen palveluiden muodostama kokonaisuutta.

Verkkopankista käytetään usein myös nimitystä nettipankki, Internet-pankki, weppipankki tai Internet-konttori.

¹⁹⁶ Taloussanomat julkaisi 23.3.2000 artikkelin 'Norjalainen Internet-pankki aloittaa toiminnan Suomessa'. Artikkelin mukaan pankin tarkoitus on käynnistää täyden palvelun Internet-pankkitoiminta vuoden 2001 keväällä. Se, olisiko kyse pankista, jolla ei olisi lainkaan fyysistä konttoria, ei selviä artikkelista.

¹⁹⁷ HE 242/1989, s. 33.

nen luottolaitos, kauppa- ja kioskiliike, jonka kanssa pankki olisi tällaisesta järjestelystä sopinut.

5.1.4 Johtopäätös

Olen sitä mieltä, että pankkien rooli verkkopalvelun tarjoajana on voimassa olevan lainsäädäntömme valossa epäselvä. Epäselvyys aiheutuu lähinnä siitä, että toisaalta voimassa olevat säännökset tuntuvat rajoittavan pankkien verkkopalvelun laajuutta ja toisaalta pankit itse niin kuin monissa tapauksissa myös asiakkaat olisivat valmiit hyödyntämään pankkien verkkopalvelua muutoinkin kuin vain pankkipalveluiden tarjoamiseen ja hankkimiseen. Pankeilla itsellään olisi eri syistä sekä halua että kapasiteettia – ehkä jopa tarvetta – tällaiseen laajentamiseen ja asiakaskunta on enemmän kiinnostunut saamaan palvelun, jonka tietää verkossa mahdolliseksi saada, kuin kysymään sen tarjoajan liiketoiminnan alaa. Maamme on laajalti tunnettu teknologisesta edistyneisyydestään ja meillä tuetaan kaikin tavoin toimia, jotka auttavat meitä pysymään tämän sektorin kehityksen eturintamassa. Valtiovalta peräänkuuluttaa kaikkia kynnelle kykeneviä osajia yhteisrintamaan sen varmistamiseksi, että paikkamme tietoyhteiskuntien eturivissä säilyisi. Tällaisessa tilanteessa on vähintäänkin hämmäntävää havaita, että eräs sektori, jolla vaikuttaisi olevan kilvassa tarvittavaa osaamista runsaasti, on vaarassa jäädä kehittämistalkoista ainakin osaksi syrjään sen vuoksi, että sen liiketoiminnan alaa rajoitetaan tavalla, jonka voidaan katsoa epävän siltä osallistumisen. Mutta yhtä hämmäntävää on, jos tämä sektori sitten osallistuukin talkoisiin säännöksistä huolimatta, ikään kuin laadullisen ja määrällisen kapasiteetin valtuuttamana.

Edellä esitetyistä rajoittamattomuutta puoltavista argumenteista ainakin kustannustehokkuudella, kannattavuudella ja kansainvälisyydellä on merkitystä arvioitaessa, kuinka tulisi suhtautua luottolaitoksen verkkopalvelutoimintaan. Aivan varmasti luottolaitos voisi saada yhteistuotantoetuja ja se voisi saavuttaa asiakkaansa paremmin ja olla paremmin näiden saavutettavissa, jos se voisi mahdollisimman rajoituksettomasti hyödyntää valmiutensa verkkopalveluihin.

Rajoituksia puoltavista näkökohdista esiin nousee ensinnäkin terveen kilpailun turvaaminen. Luottolaitoksella on tällä alueella runsaasti mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa alueille, joiden yhteys luottolaitostoimintaan on kovin etäinen. Lisäksi se voi tässä toiminnassa käyttää luottolaitostoimintaan liittyviä tietoja tavalla, joka saattaa rikkoa paitsi terveen kilpailun periaatteita myös pankkialaisuusveloitetta.

Toinen rajoittamista puoltava näkökohta on tarve riskien hallintaan. Toimintaan verkossa liittyy yleisesti riskejä, jotka luonnollisesti ovat kovin merkityksellisiä myös pankeille niiden verkkotoiminnassa. Nämä riskit liittyvät tietoturvasuuteen yleensä eli tavoitteeseen varmistaa, että verkossa siirtyvä tieto on suojattu asiattomalta paljastumiselta, muuttumiselta ja tuhoutumiselta ja että tällainen tieto on tarvittaessa varmasti käytettävissä. Pankkien osalta kyse ei tarkkaan ottaen ole uudesta riskistä vaan jo maksuliikenteeseen muutoinkin liittyvän riskin määrällisestä lisääntymisestä. Tietoturvasuus tavataan jakaa kuuteen osa-alueeseen.¹⁹⁸ Ne ovat luottamuksellisuus, eheys, käytettävyyttä, todennettavuus, pääsynvalvonta ja kiistämättömyys. Näillä tekijöillä ei sinällään ole merkitystä arvioitaessa, onko jokin toiminta sellaisenaan pankille sallittua vai ei, mutta pankinkin on luonnolli-

¹⁹⁸ Näin professori Arto Karila 30.5.2000 pitämässään luennossa.

sesti otettava ne huomioon toimiessaan verkossa toimin, jotka sille ovat sallittuja. Ne tulevat harkittaviksi sen jälkeen, kun on todettu toiminnan kuuluvan pankin liiketoiminnan alaan. Verkkopankkitoiminnan tietoturvallisuuden varmistaminen onkin tänä päivänä yksi merkittävä osa-alue pankkitoiminnassa.

5.2 Luottolaitos ja vakuutustoiminta

5.2.1 Sallittavuuden arviointia

Termi 'vakuutustoiminta' ilmestyi pankkilainsäädäntöömme vuonna 1970 voimaan tulleissa pankkilaeissa. Se oli yksi liiketoiminnan ala, joka lisättiin kiellettyjen elinkeinojen luetteloon.¹⁹⁹ Esityksessään hallitus ei mitenkään erityisesti perustele sen enempää tätä lisäystä kuin luettelon muitakaan laajennuksia. Se vain toteaa asian seuraavasti: ”Hallituksen esityksessä on kiellettyjen elinkeinojen luetteloa laajennettu voimassa olevaan pankkilakiin verrattuna rakennus- ja vakuutustoiminnalla sekä kiinteistönvälityksellä ja rinnastettu merenkulkuun myös muu liikenne” (HE 53/1969, s. 12–13).

Termi hävisi pankkilainsäädännöstämme 21 vuotta myöhemmin, kun kiellettyjen elinkeinojen luettelosta luovuttiin vuonna 1991 voimaan tulleessa talletuspankkilaeissa. Olen jo huomauttanut siitä, että luettelosta luopuminen sinänsä perusteltiin aikanaan melkoisen epäuskottavasti (luetteloa ei voida laatia tyhjentäväksi, minkä vuoksi siitä saatava hyöty on vähäinen).²⁰⁰ Valitusta ratkaisusta saatavaa hyötyä ei ole omiaan lisäämään hallituksen samassa yhteydessä esittämä lausuma: ”Luetellut elinkeinot ovat edelleenkin talletuspankeilta kiellettyjä, koska ne eivät kuulu pankkitoimintaan” (HE 242/1989, s. 29). Tätä erityisperusteluihin kirjattua lausumaa vastaavasti hallitus esittää asian myös yleisperusteluissa. Niissä esiintyvän nimenomaisen kannanoton vuoksi on kuitenkin syytä lainata myös niitä tähän: ”Muutos ei sinänsä vaikuttaisi talletuspankeille sallitun liiketoiminnan alaan. Siten esimerkiksi vakuutustoiminnan harjoittaminen olisi pankeilta edelleen kielletty” (HE 242/1989, s. 15).

Kun talletuspankkilaki kumottiin vuonna 1994 voimaan tulleella lailla luottolaitostoiminnasta, todettiin nimenomaisesti, että sallittua liiketoimintaa koskeva sääntely vastaa pitkälti sitä, mikä oli ollut voimassa siihen asti.²⁰¹ Näin ollen on riidatonta, että vakuutustoiminta ei missään tapauksessa ole LLL 20.2 §:n tarkoittamaa luottolaitostoimintaa. Se ei sisälly lueteltuihin liiketoimiin eikä ole niihin verrattavaa toimintaa.

Mutta miten on arvioitava luottolaitoksen mahdollisuutta harjoittaa vakuutustoimintaa LLL 20.1 §:n nojalla? Sanottu lainkohtahan (jonka sisältämä ajatus ensimmäisen kerran tuli lainsäädäntöömme TPL 7.1 §:ssä) säättää nimenomaisesti, että luottolaitos saa harjoittaa paitsi luottolaitostoimintaa myös siihen liittyvää toimintaa. Voidaanko vakuutustoiminta katsoa sillä tavoin luottolaitostoimintaan liittyväksi, että luottolaitos saa harjoittaa sitä tällä perusteella?²⁰² Ja jos ei voida

¹⁹⁹ Ks. esim. LPL (540/1969) 22.1 §; ”Liikepankki ei saa harjoittaa ... vakuutustoimintaa ... eikä muita pankkitoimintaan kuulumattomia elinkeinoja.”

²⁰⁰ Ks. tästä edellä s. 18.

²⁰¹ HE 295/1992, s. 29.

²⁰² Hallitus edellyttää esityksessään, että tällainen toiminta liittyy luottolaitostoimintaan 'oleellisena osana' (HE 295/1992, s. 29).

yleisesti tai kaikilta osin, niin voidaanko joissain tapauksissa tai joiltain osin? Entä mikä merkitys on annettava lainsäädännön esitöihin sisältyvälle, edellä jo siteeratuille lausumalle: ”siten esimerkiksi vakuutustoiminnan harjoittaminen olisi pankkeilta edelleen kielletty”? Kysymyksen arvioimiseksi on syytä tarkastella kahta asiaa: (i) mitä on vakuutustoiminta ja (ii) mitä perusteita voidaan esittää sille, että se on luottolaitokselta kielletty tai sille, että se on luottolaitostoimintaan läheisesti liittyvää toimintaa. On nimittäin syytä huomata, että talletuspankkilain säätämiseen johtaneessa valmistelussa, sen alkuvaiheessa todettiin nimenomaan, että ’läheisesti liittyvänä’ voidaan harjoittaa pankkitoimintaan kuulumatontakin toimintaa.²⁰³

(i) Vakuutustoiminta

Kun kysymykseen, mitä on vakuutustoiminta, lähtee hakemaan vastausta lakikirjasta, niin päätyy toteamaan, että laintasolla tällaiselle toiminnalle ei löydy määritelmää. Itse asiassa tällaista termiä ei tunnu olevan vakuutuslainsäädännön laeissa lainkaan. Sitä käytetään lakikirjassa jaettaessa kahteen pääjaksoon osa vakuuttaminen. Nämä jaksot ovat (a) vakuutus sopimus ja (b) vakuutustoiminta. Jälkimmäisessä jaksossa on 19 eri lakia. Yhtä poikkeusta lukuunottamatta ne kaikki säätävät jostain yhteisöstä. Ainoa poikkeus on vuodelta 1939 oleva 6:n pykälän laki henkivakuutuksesta sodan aikana. Vaikuttaa siis siltä, että kysymykseen, mitä on vakuutustoiminta, lainsäätävä vastaa säännöksillä, jotka säätävät niistä, jotka tällaista toimintaa (mitä se sitten liekin) harjoittavat.

Samaan lopputulemaan voi päästä toistakin kautta lakikirjaa selatessaan. Kun nimittäin ensin oikeudellisesta terminologiasta lähtien päätyy johtopäätökseen, että vakuutustoiminta on liiketoimintaa (mainitaanhan nimenomaan, että se ei sisälly luottolaitoksen harjoittamiin liiketoimintoihin) ja sitten ulko-oikeudellisen ajattelun tuloksena perustelee itselleen, että liiketoiminta voitaneen katsoa elinkeinoksi,²⁰⁴ onkin valmis aukaisemaan lain elinkeinon harjoittamisen oikeudesta. Koska tiedetään, että vakuutusyhtiö tarvitsee toimiluvan, on luonnollista, että erityinen mielenkiinto kohdistuu lain 3 §:ään, jossa säädetään luvanvaraisista elinkeinoista, Onko vakuutustoiminta luvanvaraista? Siihen säännös ei vastaa. Sanottu 3 § säätää nimittäin nyt mielenkiinnon kohteena olevalta osalta seuraavasti: ”Seuraavien elinkeinojen harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella: ... 12) vakuutusliikkeet ...”. Siis tätäkin kautta kysymykseen toiminnasta vastaukseksi saadaan toimija.

Lyhyt perehtyminen kysymystä käsittelevään oikeudelliseen kirjallisuuteen osoittaa, että vakuutustoiminta käsitettä ei todellakaan pidetä helppona määritellä ja että lain tasolla sitä ei ole määriteltä.²⁰⁵ Yksi yleisesti kirjallisuudessa esitetty määritelmä on seuraava: ”Vakuutustoiminnan tarkoituksena on vahinko- ja haitta-

²⁰³ KM 1986:2, s. 50.

²⁰⁴ Oikeudellisesti samaan voidaan päätyä esim. kuluttajansuojalain 1:5:n määritelmästä: ”Elinkeinoharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa...yksityistä...oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi.” (Lain määritelmän kulutushyödykkeestä katsotaan sisältävän myös vakuutustuotteet.)

²⁰⁵ Hyvän esimerkin määrittelemisen vaikeudesta tarjoaa O.W. Louhivuoren teos Vakuutusoppi vuodelta 1937 s. 36–52. Muun vaikeutta kuvaavan esityksen lomassa on myös seuraava virke (mts. 38): ”Vakuutustoiminta ulottuu niin syvälle ja niin monelle taholle yhteiskunnan uumeniin, että täydellisen ja täsmällisen määritelmän esittäminen tuntuu ylen vaikealta.”

riskin jakaminen ja tasaaminen. Samalle tai samankaltaiselle vaaralle alttiina olevat henkilöt jakavat vahinko- ja haittariskin keskenään siten, että kukin suorittaa määrätyn maksun ja näin kertyvillä varoilla maksetaan yhtä tai useampaa heistä kohdannut haitta tai vahinko.”²⁰⁶ Toisaalta kun vakuutustoiminnan käsitettä on lähestytty vakuutuksen käsitteestä lähtien, on päädytty myös toteamaan, että vakuutukselle tunnusomaista ei välttämättä ole haitta tai vahinko. Esimerkkinä tällaisesta vakuutuksesta on esitetty säästövakuutus.²⁰⁷ Vakuutustoimintaa vakuutuksesta käsin määriteltäessä onkin kirjallisuuden mukaan tullut tavaksi esittää varoittavia kommentteja yrityksille rakentaa käyttökelpoinen vakuutuksen määritelmä. On katsottu olevan hyödyllisempää tyytyä luettelemaan vakuutukselle tyypillisiä piirteitä.²⁰⁸ On luovuttu pyrkimyksestä rajata lailla näkökulmaa todellisuuden havainnointiin ja lähdetty siitä, että sääntelyn kohteena on vakuutustoiminta sellaisena kuin sitä tosiasiallisesti harjoitettiin jo lakia säädettäessä.²⁰⁹

Vakuutustoiminnan oikeudellisessa määrittelyssä on syytä havaita, että määrittely on kasvanut sisällöllis/substanssillisten ja rakenteellis/toiminnallisten kriteerien kautta nykyiselleen. Lähtökohtana on ollut itse tuote, vakuutus. Siitä ja sen ehdoista on sovittu vakuutus sopimuksin, eri tyyppisistä vakuutuksista luonnollisesti juuri tälle tyyppille luonteenomaisin sopimuksin. Sopimuksien monipuolisuudessa ja niiden lukumäärien lisääntyessä on herännyt tarve lainsäännöksin turvata sopijakumppanien oikeudet ja nimenomaan korostaa tasapuolisuutta säännöksin vakuutuksenantajan velvollisuuksista ja vakuutuksenottajan oikeuksista. Samalla on muodostunut tuotteen, sitä koskevan sopimuksen ja sopimusosapuolten kokonaisuus, vakuutustoiminta. Lainsäädäntö ei kohdistu tähän kokonaisuuteen vaan sen osiin, lähinnä itse sopimukseen ja siihen, kuka tällaista toimintaa saa vakuutuksenantajana harjoittaa. Kirjassaan Vakuutusoppi nimeävät kirjan tekijät termin ’vakuutustoiminta’ yläkäsitteeksi, joka sisältää kaiken vakuutukseksi katsottavan toiminnan harjoittamisen ja joka jakautuu vakuutusliikkeeksi ja muuksi vakuutustoiminnaksi (jota jälkimmäistä yleisesti luonnehditaan sosiaalisesti vakuutustoiminnaksi).²¹⁰ Selvityksessäni mielenkiintoni kohdistuu vain vakuutusliikkeen.²¹¹

Lausumaan, että vakuutustoiminta on sitä, mitä harjoitettiin lakia säädettäessä, sisältyy ongelma. Säädetty laki on päivätty ja tullut voimaan tietynä aikana. Onko todella niin, että vakuutustoiminta määrittyy tuon ajan mukaisesti yhteiskunnan kehityksestä riippumatta? Jos taas tarkoitus on väittää, että vakuutustoiminta on toimintaa, mitä vakuutuslaitos kulloinkin harjoittaa, niin tällainenkaan väite ei ole ongelmaton. Se on avoimuudessaan vailla mieltä. Tällaista avoimuutta vastaan puhuu myös se, että vakuutusyhtiölakiin sisältyy ns. vieraan liiketoiminnan kieltö.

²⁰⁶ Hoppu, s. 1. Asiallisesti saman sisältöisen määritelmän vakuutustoiminnasta esittävät myös Pentikäinen ja Rantala: ”Tietyn riskin alaiset yksiköt, vakuutuksenottajat, sopivat vahinkojen tasaamiseen erikoistuneen laitoksen, vakuutuslaitoksen eli vakuutuksenantajan, kanssa siitä, että riskin toteutuessa vakuutuksenantaja korvaa siitä aiheutuneen vahingon. Toisaalta vakuutuksenottajat suorittavat korvauksensaantioikeuden vastikkeeksi vakuutusmaksun vakuutuksenantajalle” (mts. 71). Eikä tällainen määrittely ole vieras Louhivuorellekaan, joka jo 1937 esitti samansisältöistä määritelmää vakuutuksesta (Louhivuori, s. 48).

²⁰⁷ Häyhä, s. 77.

²⁰⁸ Ks. tästä Häyhä, s. 65–88 ja siinä viitattu kirjallisuus.

²⁰⁹ Häyhä, s. 79–80.

²¹⁰ Pentikäinen-Rantala, s. 70.

²¹¹ Ruotsissa vakuutusliike on määritelty muun muassa seuraavasti: Försäkringsrörelse i snäv bemärkelse kännetecknas av att någon yrkesmässigt i riskutjämnande syfte och genom särskilda avtal mottar vederlag från annan för att utge ekonomisk ersättning eller utföra bestämd prestation vid vissa i avtalet beskrivna ovisa händelsers inträffande (SOU 1983:5, s. 42).

Vakuutusyhtiölaissa säädetään että tällainen yhtiö ei saa harjoittaa muuta liikettä kuin²¹² vakuutusliikettä (VakYhtL 1:3.1).

Selvitykseni kannalta mielenkiintoinen kysymys on, voidaanko lausuma, että vakuutustoiminta on pankilta kielletty, tulkita niin, että pankilta on kielletty se toiminta, jota vakuutusyhtiö sai harjoittaa ja tosiasiallisesti harjoitti siinä vaiheessa, kun tällainen kieltö säädettiin tai kun sen viimeksi sanottiin olevan edelleen voimassa.

(ii) Kielto- ja läheisliitännäisperusteita

Edellä jo totesin, että lainsäätäjä ei millään tavoin perustele sitä, miksi vakuutustoiminta liitettiin pankilta kiellettyjen elinkeinojen luetteloon. Myös lausuma, jonka mukaan samainen toiminta on edelleen pankilta kielletty, esitetään perusteluita. Nimenomaisen perustelun puuttuessa on lähdettävä arvioimaan kieltöä perusteilla, joita yleensä on tuotu esiin pankin liiketoiminnan alaa rajoitettaessa. Tällaisessa tarkastelussa nousevat luontevasti esiin näkemykset pankin riskien rajoittamisesta ja kilpailun turvaamisesta.

Ei liene väärin väittää, että yksi tärkeimmistä syistä kieltää vakuutustoiminta pankeilta on tavoite pitää pankit pois tämän liiketoiminnan riskeistä. Kyseessä on ala, jonka osaamista pankilla ei voi olettaa olevan. Pankit ovat perinteisesti olleet (ja yhä ovat) tekemisissä sellaisten riskien kanssa, joiden toteutumistodennäköisyyttä ei yleensä ole tavattu arvioida tilastollisin menetelmin. Riskien hallitseminen edellyttääkin sen vuoksi jatkuvaa asiakkaan seuranta. Vakuutusyhtiön toiminnassa taas tilastoilla on suuri merkitys. Varautuminen riskiin edellyttää todennäköisyyslaskentaa. Tässä yhteydessä puhutaan yleisesti stokastiikasta. Näin nimenomaan, kun käsitämme vakuutustoiminnan siten, kuin se edellä sanotun mukaan on perinteisesti määritelty. Tähän toiminnan rajoittamiseen riskin rajoittamisnäkökulmasta viittaa jo talletuspankkilain perustelu siinä, kun hallitus esityksessään ensin toteaa, että pankki voi hoitaa esimerkiksi maksuliikenteeseen liittyen vakioehtoisten vakuutusten esittelyä ja tarjontaa. Hallitus nimittäin jatkaa tästä lausumalla, että pankki ei tällöin vastaa kuten vakuutuksenantaja tarjoamastaan vakuutuksesta.²¹³ Tätä viitteellistä lausumaa selvemmin riskielementin liittymisen asiaan tuo esiin pankkitarkastusvirasto, joka pankkitoiminnan ja vakuutustoiminnan suhdetta selventävässä kannanotossaan esittää valvomilleen pankeille, että siltä osin kuin vakuutusyhtiöiden tuotteita pankeissa on luvallista esitellä, on nimenomaan huomattava, että pankki ei ota vastatakseen vakuutustoimintaan sisältyvistä vakuutusriskeistä.²¹⁴ – Riski, jota tähän mennessä esitetyissä kannanotoissa ei ole käsitelty, on siinä, että vaikka vakuutuksen välittävä pankki ei olekaan vakuutuksenantajana vastuussa välittämästään vakuutuksesta, niin se

²¹² Vrt. LLL 20 §, jonka mukaan luottolaitos saa harjoittaa vain luottolaitostoimintaa (lähiliitännäisyksin täydennettynä).

²¹³ HE 242/1989, s. 29.

²¹⁴ Pankkitarkastusviraston kannanotto 919/2.9/88; 11.11.1988.

saattaa joutua vakuutusyhtiön edustajana antamistaan tiedoista vastuuseen. Kysymys liittyy vakuutusopimuslain 2 luvun 9 §:n säännökseen.²¹⁵

Toinen riskien erillistämisen tarvetta korostava linja sisältyy luottolaitostointialain 15 §:n perusteluihin. Kyse on säännöksestä, joka lainsäädäntöömme tuli 1994 ja jolla ensimmäisen kerran lain tasolla otetaan kantaa mahdollisuuteen, että pankki ja vakuutusyhtiö kuuluvat samaan konserniin. Säännös määrää luottolaitoksen ja vakuutusyhtiön johdon erillisyydestä lähtökohtana, että johtojen on oltava tiettyyn määrään erilliset. Esityksessään hallitus toteaa nimenomaan olevan tärkeää, että vaikka luottolaitos ja vakuutusyhtiö toimitisivatkin samassa ryhmässä, niiden riskit pidetään erillään toisistaan (HE 295/1992, s. 28). Riskien erottamiselle hyvän syyn tarjoaa sekin, että erillisinä ne voidaan selkeästi hinnoitella, mikä on taloudellisesti tärkeää kaikissa oloissa ja oikeudellisesti erityisesti silloin, kun ryhmän sisällä on yrityksiä, joiden toimialaa on lailla rajoitettu.²¹⁶

Samana säännöksen perusteluihin liittyy myös viittaus tarpeeseen välttää eturistiriitoja. Hallitus nimittäin sanoo, että johtojen liiallisen keskittymisen rajoittamisella voidaan vahvistaa eri yhtiöiden itsenäisyyttä. Tällä tavoin vältetään se, että rinnakkaisten tytäryhtiöiden yhteinen toiminnallinen johto saisi mahdollisuuden tehdä ryhmään kuuluvien yksiköiden etujen vastaisia päätöksiä. Voisi ehkä ajatella, että jonkinasteinen eturistiriita ilmenisi jo näiden eri toimintojen välillä, vaikka niitä harjoitettaisiin samassakin yksikössä.

Yksi yleinen peruste, joka tuotiin esille siinä vaiheessa, kun pankkitoiminta ensi kerran määriteltiin positiivisesti oli, että pankin ei tulisi ottaa käyttöön uusia toimintamuotoja, jotka olisivat omiaan laajentamaan kilpailua asianomaisella toiminta-alalla. Näin sen vuoksi, että kiinteä yhteys pankkiin tällaisten tehtävien hoitamisessa saattaisi muodostua ylivoimaiseksi kilpailueduksi muihin yrittäjiin nähden.²¹⁷ Tästä näkökulmasta voitaisiin hyvinkin ajatella, että pankki saattaisi saada vakuutustoiminnan harjoittajana kilpailuetua siinä, että se harjoittaa myös pankkitoimintaa. Eli kilpailunäkökohdat puoltaisivat vaatimusta rajoittaa pankin mahdollisuutta harjoittaa vakuutustoimintaa.

Lainsäätäjämme on, kuten edellä jo on ollut puhetta, todennut, että tietyn edellytyksin luottolaitoksella on mahdollisuus tarjota vakuutusyhtiön tuotteita yleisölle. Tällaista näkemystä voitaneen pitää osoituksena siitä, että lainsäätäjä katsoo vakuutustoiminnan jollain perusteella ja joltain osin sillä tavoin luottolaitostointointoon liittyväksi, että tällainen osallistuminen vakuutustoimintaan, vakuutustoiminnan tämän asteinen harjoittaminen, sisältyy luottolaitoksen liiketoiminnan alaan. Tällaiseksi perusteeksi on hallituksen esitykseen aikanaan kirjattu lausuma: ”Pankkitoiminnan ja muiden elinkeinojen, kuten esimerkiksi vakuutustoiminnan, välistä suhdetta määriteltäessä tulee pankeille antaa mahdollisuus suo-

²¹⁵ Vakuutusopimuslaki 2:9: Vastuu puutteellista tai virheellisistä tiedoista

Jos vakuutuksenantaja tai sen edustaja on vakuutusta markkinoitaessa jättänyt vakuutuksenottajalle antamatta tarpeellisia tietoja vakuutuksesta tai antanut hänelle siitä virheellisiä taikka harhaanjohtavia tietoja, vakuutusopimuksen katsotaan olevan voimassa sen sisältöisenä kuin vakuutuksenottajalla oli saamiensa tietojen perusteella ollut aiheutta käsittää. (Säännöksen 2 momentin jätän tähän lainaamatta.)

²¹⁶ Yhden hyvän esimerkin siitä, kuinka huonosti pankki- ja vakuutustoiminta enää erottuvat arkipäivän kielenkäytössä tarjoaa Suomen Kuvalehden vuoden 2000 numero 21 (26.5.). Siinä otsikolla Veromuutos kiristää pankkien kilpailua toimittaja kirjoittaa näin: ”Myös pankit ovat huomanneet tämän (suomalaisten aktivoitumisen sijoittamisessa) ja ryhtyneet markkinoimaan säästöhenkivakuutuksiaan ja sijoitusrahastojaan (alleviivaus tässä).” – Erityisesti säästöhenkivakuutuksen yhteydessä possessiivisuffiksi on väärin. Pankillahan ei ole tällaista tuotetta, se vain esittelee sellaista.

²¹⁷ HE 32/1978, s. 11.

rittää niiden asiakaspalveluun läheisesti liittyviä tehtäviä. Siten pankki voi hoitaa esimerkiksi maksuliikenteeseen liittyen vakioehtoisten vakuutusten, esimerkiksi matkavakuutusten, esittelyä ja tarjontaa.”²¹⁸ Laajasti ymmärrettynä perustelu on kovin kaiken salliva.²¹⁹ Sen voi lukea niin, että maksuliikenteen asiakaspalveluun liittyvät tehtävät olisivat kaikki sillä tavoin läheisesti luottolaitostoimintaan liittyviä, että ne kaikki olisivat luottolaitokselle sallittuja, ainakin vastaavasti kuin vakuutustoiminta eli niin, että luottolaitos saisi esitellä ja tarjota niitä niiden riskiä ottamatta. Toisaalta taas ilmaisu ’asiakaspalveluun läheisesti liittyvä tehtävä’ voidaan lukea niinkin, että kyse on asiakkaan pankkipalveluun, ei minkä lajiseen palveluun hyvänsä, liittyvästä tehtävästä. Tällöin tosin käy vaikeaksi ymmärtää, mitä pankillista palvelua on siinä, että asiakkaalle, joka on hoitamassa maksuliikennettään, tarjotaan tai esitellään vakuutustuotteita.

Konglomeraattikehitys on osaltaan ollut johtamassa siihen, että luottolaitostoimintaa ja vakuutustoimintaa harjoitetaan nykyisin lähempänä toisiaan kuin perinteisesti on ollut tapana. Useimmitenhan konglomeraateista puhuttaessa puhutaan nimenomaan finanssikonglomeraateista eli ryhmittymistä, joihin kuuluu ainakin yksi luottolaitos ja yksi vakuutusyhtiö.

Myös on sanottu luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden palveluvalikoiman samankaltaistuneen, niin että saattaisi olla syytä siihen, että vakuutustoimintaa ei enää nähtäisikään aiheelliseksi kieltää luottolaitoksilta. Erotukseksi siitä, mitä toimialaliikumalla yleensä tarkoitetaan, on tässä samankaltaistumisessa kuitenkin syytä huomata, että nyt eri yritykset eivät lii’u toistensa perinteisille toimialoille vaan molemmat liukuvat omilta perinteisiltä aloiltaan alueelle, joka onkin yhteinen, kohti finanssipalveluiksi kutsuttuja palveluita. Pankki laajentaa rahoitus- ja sijoituspalveluvalikoimaansa ja vakuutusyhtiö vastaavasti vakuutusvalikoimaansa ja laajentuminen suunnataan samalle alueelle, jota aletaan kutsua finanssipalveluksi.

Syntyvää tilannetta voisi hyvin kuvata kahdella vankkarunkoisella, toisiaan lähellä kasvavalla puulla. Alun perin puut erottuivat selvästi toisistaan. Välimatkaakin näytti olevan melkoisesti. Mutta aikaa myöten puut ovat kasvaneet mittaa, oksat ovat kasvaneet lomittain, lehvistöt ovat tuuheutuneet. Vieläkin voi erottaa kumpi puu on kumpi, kun katsoo alas, missä tukevat rungot seisovat edelleen selvästi erossa toisistaan. Mutta kun nostaa katseensa ylemmäs, niin enää ei voi vaikeuksitta nähdä kumman puun oksaa katsoo, lehvistöt ovat sotkeentuneet toisiinsa ja peittävät oksien lähtökohdat. Sinänsä tällainen laajentaminen on molemminpuolisesti mielenkiintoista, kun muistamme, että luottolaitos saa harjoittaa tietyt kriteerit täyttävää toimintaa ja vakuutusyhtiö vain vakuutusliikettä. Saattaa olla ajateltavissa, että finanssipalveluihin kuuluu liiketoimintaa, joka on jopa varsinaista luottolaitostoimintaa luottolaitostoimintalain 20.2 §:n 13 kohdan perusteella. Mutta miten se voi sopia vakuutusyhtiön tuotevalikoimaan, kun otamme huomioon tällaista yhtiötä koskevan vieraan elinkeinon harjoittamiskiellon (VakYhtL 1:3.1)?²²⁰

²¹⁸ HE 242/1989, s. 29.

²¹⁹ Huomattakoon, että HE 242/1989 mainitsee maksuliikkeen ja siihen liittyvät maksupalvelutehtävät varsinaisena pankkitoimintana (mts. 31).

²²⁰ Selvityksen tämän osan kirjoittamisen jälkeen tietoon tulleita suunnitelmia vakuutusyhtiöille ja vakuutusyhdistyksille sallitun liiketoiminnan alan laajentamisesta ei ole voitu tässä selvityksessä enää ottaa huomioon. Todettakoon suunnitelmista kuitenkin sen verran, että niihin sisältyvän lainmuutoksen mukaan vakuutusyhtiö saisi pääasiallisen toimintansa ohella toimia muun kuin vakuutustoimintaa harjoittavan yrityksen (esimerkiksi luottolaitoksen) edustajana tietyin rajoituksin.

5.2.2 Johtopäätös

Lähtökohtaisesti vaikuttaa selvältä, että luottolaitos ei saa harjoittaa vakuutustoimintaa. Näin sanoessani tarkoitan toimintaa, jonka harjoittamiseen vakuutusyhtiö tarvitsee toimiluvan ja jota vakuutusyhtiölaki tarkoittaa sanoessaan, että vakuutusyhtiö saa harjoittaa vain vakuutusliikettä. Ehkä edellä käydyn keskustelun tuloksena pitäisikin sanoa, että luottolaitos ei saa harjoittaa vakuutusliikettä. Pidän perusteltuna uskoa, että tämä on se osa vakuutusyhtiön harjoittamasta toiminnasta, jonka lainsäätaja on tarkoittanut kieltää lisätessään vakuutustoiminnan pankeilta kiellettyjen elinkeinojen luetteloon. Selvimmät perusteet tämän väitteen todennäköisestä paikkansapitävyydestä ovat vaatimus näiden kahden elinkeinon riskien erossapitämisestä ja vaatimus kilpailuneutraliteetin kunnioittamisesta.

On kuitenkin syytä huomata, että pankit saavat sen mukaan kuin edellä on ollut puhetta toimia vakuutusyhtiöiden edustajina ja välittää maksuliikenteeseen liittyen näiden tuotteita. Tällaisen välittämisen laki edellyttää liittyvän läheisesti pankin asiakaspalveluun. Pankin oikeudesta toimia vakuutusyhtiön edustajana ja välittää tämän tuotteita tulee lähemmin puhe jäljempänä, konkreettisen tapauksen arvioinnin yhteydessä (s. 67).

Myös on ajateltavissa, että luottolaitos saa harjoittaa toimintaa, jota vakuutusyhtiö harjoittaa. Tällä tarkoitan havaintoa, että vakuutusyhtiö tuntuu nykyisin tosiasiallisesti harjoittavan muutakin toimintaa kuin vakuutusliikettä. Sen palveluvalikoimaan kuuluu tuotteita, joita voidaan pitää jopa rahoituspalveluna (luotonanto²²¹). Samoin sen valikoimasta löytyy tuotteita, joihin liittyy säästämisspiirre (säästöhenkivakuutus²²²) tai jotka voidaan luonnehtia selkeästi sijoitukseksi²²³. Syventymättä tässä selvityksessäni siihen, kuinka on mahdollista, että vakuutusyhtiö vastoin selvältä vaikuttavaa lainsäädännöstä harjoittaa muuta liikettä kuin vakuutusliikettä, totean vain, että tämän muun liikkeen alalla on liiketoimintoja, jotka sinänsä ovat suoraan luottolaitostoimintana luottolaitokselle sallittuja. Eikä tällaisten toimintojen harjoittamisen oikeutukseen luonnollisestikaan vaikuta mitään se, että niitä harjoittaa jokin muukin yritys. Pikemminkin suuri osa luottolaitokselle sallitusta liiketoiminnasta on sellaista, että sitä saa harjoittaa kuka tahansa. Asiaa näin lähestyttäessä päädytään toteamaan, että on olemassa vakuutusyhtiön harjoittamaa liiketoimintaa, jota luottolaitos saa harjoittaa – ja joka siis edellä sanotun mukaisesti ei ole vakuutusliikettä.

On mielenkiintoista havaita, että vakuutusosoikeudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että pankkitakaus täyttää vakuutuksen tuntomerkit.²²⁴ Vähemmän keskustelua on herättänyt se, että vakuutusyhtiöillä on pitkään ollut rooli rahoittajana. Tämä erilainen suhtautuminen toimien saman kaltaisuuteen selittynee sillä, että rahoittaminen ei sellaisenaan edellytä erillistä toimilupaa. Mutta entä jos vakuutusyhtiö on vastaanottanut yleisöltä sille takaisinmaksettavia varoja? Joukkovelkakirjalaina ei ainakaan teoriassa ole aivan mahdoton rahoituksen hankkimiskeino

²²¹ Hoppu, s. 3: ”Vailla merkitystä ei ole myöskään vakuutusyhtiöiden toiminta luotonantajina.”

²²² Mts. 3.

²²³ Tällaisista esimerkin tarjoavat sijoitussidonnaiset (unit linked) -vakuutukset. Tällaisella vakuutuksella tarkoitetaan vakuutusta, jossa vakuutuskorvauksen määrä on riippuvainen siitä, kuinka kehittyy sen sijoitusrahaston arvo, johon rahastoon vakuutuksenottaja on osoittanut vakuutusmaksunsa sijoitettaviksi.

²²⁴ Häyhä, s. 80 ja Pentikäinen-Rantala, s. 77. Jälkimmäiset toteavat jopa seuraavasti: ”Pankkilainsäädäntöön sisältyvien erityismääräysten perusteella pankeilla on oikeus harjoittaa tällaista ’vakuutustoimintaa’, vaikka vakuutuksen harjoittaminen muutoin onkin tarkoin säännöstelty ja rajoitettu varsinaisten vakuutuslaitosten piiriin.”

vakuutusyhtiölläkään, vaikka toisaalta onkin huomattava vakuutusyhtiön velkaantumismahdollisuutta rajoittavat vakuutusyhtiölain säännökset. Ja yritys, joka ammattimaisesti hankkii yleisöltä takaisinmaksettavia varoja, joilla se rahoittaa yleisöä, on luottolaitos toimilupaedellytyksineen.

Kysymykseni liukuvat jo pois sallitun luottolaitostoiminnan alalta. Alammekin olla kysymässä, pitäisikö luottolaitoksella joissain tilanteissa olla lupa vakuutustoiminnan harjoittamiseen ja vakuutusyhtiöllä vastaavasti joissain tilanteissa lupa luottolaitostoimintaan. Tällaiseen tuskin on tarvetta. Toisaalta tilanne vaikuttaa kuitenkin sen verran epäselvältä, että lainsäätäjällä olisi aihetta sitä selkeyttää. Jälleen tilaus lainsäätäjälle saattaa hyllymetreittäin kirjallisuutta (tai ainakin minun pohdiskeluni aiheesta) makulatuuriksi.²²⁵

5.2.3 Konkreettinen tapaus


Helsingin Sanomissa oli 14.3.2000 sivulla D 5 nähtävissä kuvallinen, tunnelmallisen kuvan vuoksi sivusta huomattavan osan täyttänyt markkinointi-ilmoitus. Lyhyt teksti näytti seuraavalta:

Joko olet muuttanut määräaikaiset talletuksesi Selekta-säästöturvaksi?

Talletusten korkotulo muuttuu verolliseksi 1.6.2000, Selekta-säästöturva on vaivaton tapa säästää tuottavasti ja turvallisesti. Ja lisäksi siihen voidaan liittää henkivakuutus. Kysy Merita Pankista, kuinka muutat määräaikaisen talletuksesi Selekta-säästöturvaksi. Selekta-vakuutukset myöntää Merita Henkivakuutus Oy.

Lisätietoja lähimmästä Merita Pankin konttorista tai asiakaspalvelustamme 0200 3000 (paikallisverkkomaksu), ma-pe klo 8-20.

MERITA HENKIVAKUUTUS OY/MERITA PANKKI OY

 Merita
Merita-Nordbanken

Ilmoitus suorastaan kutsuu soveltamaan edellä esittämiäni oikeudellisia pohdintoja. Se sisältää sopivasti pankki- ja vakuutustuotteen sekoitusta. Selvitänkin seuraavaksi, miten oikeudellisesti arvioin ilmoituksessa tarkoitettua toimintaa, jolla pankissa oleva määräaikaistalletus muutetaan vakuutusyhtiön myöntämäksi va-

²²⁵ Sanomallani viittaan Makkosen J.H. Kirchmannilta lainaamaan sanontaan: Drei berechtigende Worte des Gesetzgebers – und ganze Bibliotheken werden Makulatur (Makkonen, s. 147–148).

kuutukseksi. Harjoittaako siinä pankki vakuutustoimintaa vai vakuutusyhtiökö siinä operoi vakuutusliikkeen ulkopuolella?²²⁶

Ilmoitus kehottaa kysymään pankista, kuinka muuttaa määräaikainen talletus vakuutukseksi, jonka myöntää pankin kanssa samaan konserniin kuuluva vakuutusyhtiö. Ilmoituksen mukaan pankki siis avustaa asiakasta vakuutuksen ottamisessa eli jollain tasolla, jollei suorastaan harjoita vakuutustoimintaa, niin ainakin osallistuu sellaiseen toimintaan. Mitä tästä on sanottava edellä esittämieni säännösten ja tulkintojen valossa? Kuuluuko tämän kaltainen toiminta pankille sallitun liiketoiminnan alaan?

Kun kysymystä lähestyy talletuspankkilain esitöiden lausumien pohjalta, niin tarjolla on myönteinen vastaus. Sanoohan hallitus esityksessään talletuspankkilaiksi nimenomaan seuraavasti: ”Pankkitoiminnan ja muiden elinkeinojen, kuten esimerkiksi vakuutustoiminnan, välistä suhdetta määriteltäessä tulee pankeille antaa mahdollisuus suorittaa niiden asiakaspalveluun läheisesti liittyviä tehtäviä. Siten pankki voi hoitaa esimerkiksi maksuliikenteeseen liittyen vakioehtoisten vakuutusten, esimerkiksi matkavakuutusten, esittelyä ja tarjontaa.”²²⁷ Tämän lausuman voidaan katsoa olevan selvä osoitus siitä, että lainsäätäjämme on halunnut mahdollistaa pankille vakuutusten jakelun. Vaikka pankki ei siis saakaan tuottaa vakuutuksia, sillä voidaan kuitenkin katsoa olevan oikeuden niiden jakeluun. Tätä oikeutta hallituksen esityksessä tosin rajataan lausumalla, että jakelu olisi luvallista ’maksuliikenteeseen liittyen’. Rajaus on kovin moniselitteinen. Tietystä näkökulmasta se voi jopa kääntyä vastakohdakseen, rajoituksesta voikin tulla laajennus. Voitaisiin ajatella, että sen perusteella pankki saa osallistua kaikkeen toimintaan, joka liittyy maksuliikenteeseen. Tätä tuskin kuitenkaan on tarkoitettu. Kyllä lausumalla, jotta sillä yleensä olisi mieltä, on haluttu rajoittaa pankin osallistumista pankkitoimintaan kuulumattomaan toimintaan. Toinen lausumaan liittyvä rajoitus vakuutusten ’vakioehtoisuudesta’ on myös ongelmallinen, koska käytännössä on osoittautunut lähes mahdottomaksi osoittaa, mitkä vakuutuksista ovat vakioehtoisia.

Mutta myös edellä luonnostelemani toimintojen määrittelemättömyys saattaisi tarjota mahdollisuuden perustella ilmoituksen tarkoittamaa pankin toimintaa luvalliseksi. On nimittäin mahdollista lähteä siitä, että säästöturva olisikin sijoitus-tuote ja sellaisena myös pankille sallittuun tuotevalikoimaan luettavissa. Jos näin on, ei ole mitään syytä, miksi pankki ei voisi osallistua tällaisen tuotteen myynnin edistämiseen. Kuten jo edellä on käynyt ilmi, osa tämän päivän tuotteista on sellaisia, että niiden kuuluminen joko pankkitoiminnan tai vakuutustoiminnan alaan näyttää pikemminkin olevan kiinni siitä, kumpi ensin on tuotetta tarjonnut kuin jostain riidattomasti osoitettavasta pankillista tai vakuutuksellisesta ominaisuudesta itse tuotteessa.

Jos taas kysymystä lähestyy sitä kautta, mitä kilpailun turvaamisnäkökulmasta on esitetty pankkitoiminnan alaa määriteltäessä, niin huomio kiintyy lähinnä lausumaan: ”Pankeissa ei tulisi ottaa käyttöön uusia toimintamuotoja, jotka olisivat omiaan laajentamaan kilpailua asianomaisella toiminta-alalla. Kiinteä yhteys pankkiin tällaisten tehtävien hoitamisessa saattaisi muodostua ylivoimaiseksi kilpailueduksi muihin yrittäjiin nähden.”²²⁸ Esillä olevassa tilanteessa ei ole kysymys

²²⁶ Korostan, että tapaus on esillä siihen liittyvien oikeudellisten kysymysten vuoksi. En tässä konkreettisessa tapauksessa arvoitele esimerkissä esillä olevan pankkiryhmittymän toimintaa vaan arvioin esillä olevan toiminnan kaltaiseen tilanteeseen yleensä liittyvää juridiikkaa.

²²⁷ HE 242/1989, s. 29.

²²⁸ HE 32/1978, s. 11.

siitä, että pankki sinällään laajentaisi oman liiketoimintansa alaa. Mutta kovin läheisesti tähän rinnastettavasta järjestelystä on kyse, kun pankki pyrkii ohjaamaan asiakastaan tietyn toisen elinkeinonharjoittajan asiakkaaksi. Eli voisi ajatella, että tässä 'kiinteä yhteys' (henkivakuutusyhtiön, ei vakuutustoiminnan) pankkiin saattaisi muodostua 'ylivoimaiseksi kilpailueduksi muihin yrittäjiin nähden'. Tältä osin voisi päätyä pitämään pankin toimintaan osallistumista asiattomana kilpailuetuna, minkä vuoksi järjestely olisi kielletty. Yleisen, konsernin eduista lähtevän näkemyksen mukaan tällainen argumentointi vaikuttaa suorastaan naurtavalta. Yleisesti ottaenhan ei siinä, että konserni pitää kiinni asiakkaastaan, ole mitään kielteistä. Tähän liittyvä kysymys kuuluukin, seuraako siitä, että pankin liiketoiminnan ala on rajoitettu se, että jotkut konserniin kuuluvien yritysten väliset, yleensä sopivat toimet, käyvätkin sopimattomiksi, jos niihin osallistuu konserniin kuuluva pankki tavalla, joka on ristiriidassa sen toimialarajoitusten kanssa. Toisin sanoen, minkä verran sen, että pankin liiketoimintaa on rajoitettu, voidaan katsoa haittaavan (rajoittavan) sellaisen konsernin toimintaa, johon pankki kuuluu? Todettakoon, että esimerkiksi Yhdysvalloissa on esitetty keskustelussa pankkitoiminnan ja kaupan erottamisen tarpeellisuudesta, että pankeilla pitäisi olla samat mahdollisuudet kuin yrityksillä yleensä yhdistyä vaikkapa kauppaliikkeen kanssa.²²⁹

5.3 Kanta-asiakkuus

Kuten liiketoiminnassa yleensä niin pankkitoiminnassakin pyritään erikseen hyvitämään asiakasta siitä, että hän uskoo kaikki sellaiset asiansa, joita tietää palvelun tarjoajan tarjoavan, saman tarjoajan hoidettavaksi. Vanhastaan on tunnettua, että asiakas saa lainaa varmimmin siitä pankista, jonka tallettajana hän on. Ja yleisesti tähän on liittynyt uskomus, että tällaisen lainan ehdot ovat vähintäänkin kilpailukykyiset muiden pankkien lainaehtojen kanssa sen vuoksi, että lainansaaja on kyseisen pankin kokonaisasiakas.

Ympäristön muuttuessa ja pankkienkin liittyessä ryhmiin, joissa tarjotaan muitakin kuin pankkipalveluja, ovat pankit kehittäneet kokonaisasiakkuutta tavalla, jonka yhteensopivuus pankeille sallitun liiketoiminnan kanssa ei mielestäni ole riidaton. Tämän kaltaista kehitystä voidaan havaita ainakin kolmessa suurimmassa ryhmässä, joissa pankit ovat mukana, eli siis ainakin Merita-ryhmässä, Leonia-ryhmässä ja Osuuspankkikeskus-ryhmässä.²³⁰ Kaikkien näiden ryhmien pankit ovat nykyisessä markkinoinnissaan luvanneet tiettyjä etuja pankkiasioinnissa myös sillä perusteella, että asiakas käyttää ryhmään kuuluvan muun yrityksen palveluja tai tuotteita. Tällaisena muuna yrityksenä on kaikissa esimerkkita-

²²⁹ Ks. tästä esimerkiksi Wallison, joka kirjoituksessaan selkeästi tahtoo rinnastaa pankin yhdistymismahdollisuudet muiden yritysten vastaaviin.

²³⁰ Selvyyden vuoksi todettakoon, että tässä esittämäni ryhmä-loppuiset nimet eivät ole virallisia vaan vain tähän nimenomaiseen yhteyteen itse tekemiäni nimiä.

pauksissa ryhmään kuuluva vakuutusyhtiö.²³¹ On kuitenkin olemassa jo sellaisia-kin tilanteita, joissa mukana voikin olla ryhmään kuulumaton vakuutusyhtiö luottolaitoksen kanssa tekemänsä yhteistyösopimuksen nojalla. Lisäksi voidaan vielä ajatella, että tällaista yhteistyötä alettaisiin harjoittaa muunkin luottolaitoksen liiketoimintaan kuulumattoman elinkeinon kuin vakuutustoiminnan harjoittajan, esimerkiksi kiinteistönvälittäjän kanssa.

Osoituksena sekavuudesta, johon ollaan ajautumassa, käy hyvin Taloussanomissa 22.3.2000 ollut artikkeli. Siinä otsikolla ”Rata puuttui pankkien aggressiiviseen vakuutusmyyntiin” toimittaja kirjoittaa tekstin aluksi seuraavan virkkeen: ”Rahoitustarkastus on puuttunut pankkien liian aggressiivisiin otteisiin vakuutus-tuotteiden myynnissä.” Juttuun liittyvän kuvan alla oleva teksti puolestaan alkaa seuraavasti: ”Rahoitustarkastus on tänä vuonna ojentanut kolmea pankkia liian aggressiivisesta omien tuotteiden myynnistä.” Ja lopullisesti omat ja vieraat menevät sekaisin artikkelin tekstin seuraavan sisältöisessä virkkeessä: ”Kyse on toistuneista tapauksista, joissa pankit ovat ryhtyneet voimallisesti kauppaamaan omia vakuutustuotteitaan asiakkaille, jotka ...”.

Vaikka sallisimmekin toimittajalle lievän epätarkkuuden, jonka lukuun menee edellisen kappaleen alleviivauksilla korostamani taipumus ajatella tässä yhteydessä vakuutustuotteita jo pankin omina tuotteina, niin mielestäni on silti syytä huoleen. Näin sillä edellytyksellä, että edelleen lähtökohtana on, että pankki ei saa harjoittaa vakuutustoimintaa. Kun artikkelin sisältämän ajattelutavan voinee katsoa yleiseksi mielipiteeksi, niin johtopäätös on, että yleisen näkemyksen mukaan pankki näyttäisi harjoittavan vakuutustoimintaa. Ja jo Kekkonen ajoista asti maassamme on totuttu toistamaan Luigi Pirandellon näytelmänsä nimeksi kirjoittamaa lausumaa: niin on jos siltä näyttää. Eli monen mielestä pankki siis harjoittaa vakuutustoimintaa. Mutta kun sen harjoittaminen on nykyisen lainsäädäntömme mukaan pankilta kielletty siksi, että se ei kuulu pankin liiketoiminnan alaan eikä liity läheisesti tähän alaan kuuluviin liiketoimintoihin. Paitsi vakuutustuotteiden esittely ja myynti maksuliikenteeseen liittyvästi.

Tässä suhteessa paljon olisikin voitettavissa pelkästään sillä, että tarkentaisimme tapaa, jolla kuvaamme tilanteeseen liittyviä seikkoja. Sen sijaan, että puhumme pankista omien tuotteiden myyjänä, kuten esimerkkiartikkelin kuvatekstissä, kertoisimme pankin myyvän vakuutustuotteita. Jos vielä voisimme kertoa, kenen tuotteita ovat nämä vakuutukset, joita pankki myy, niin se varmasti auttaisi selkiinnyttämään tilannetta. Emme ainakaan päätyisi väittämään, että se myy omia vakuutustuotteitaan.

Mutta tilanteeseen jää näin selkiinnyttynäkin ongelma. Se on siinä, että pankki ottaa kokonaisasiakkuusarviointiinsa mukaan sen, että pankin asiakas ostaa vakuutusyhtiön tuotteen, jonka pankki välittää, ja hyvittää kanta-asiakkuuspisteitä vakuutusyhtiön vastuulle jäävän vakuutussumman mukaisesti.

²³¹ Merita Pankin kanta-asiakkuutta ja avainasiakkuutta arvioitaessa todetaan markkinointilehtisessä, että tällaiseksi asiakkaaksi voi liittyä, kun on muun muassa säästöjä Meritassa. Säästöksi lasketaan kaikki talletukset sekä säästöt Selektavakuutuksiin ja Merita Rahastoyhtiön hallinnoimiin rahastoihin.

Leonian etu- ja kanta-asiakkaan osalta on myös todettu tuon ryhmän markkinointiesitteessä, että palveluiden yhteismäärään lasketaan mukaan Leonia Säästö- ja Eläkevakuutusten kertyneet maksut.

Osuuspankkikeskuksen osalta viitataan vaikkapa Helsingin Sanomissa 28.3.2000 olleeseen artikkeliin ’Pankkien kanta-asiakasedut hämääriä’ (s. C 14). Siinä osuuspankkien sanotaan tarjoavan jatkuvien bonusten lisäksi myös kertabonuksia, jos esimerkiksi sijoittaa 30.000–500.000 markkaa kerralla Kultaturva-säästövakuutukseen.

Toisin sanoen pankki katsoo asiakkuussuhteen syvenevän sillä, että asiakas ostaa pankilta tuotteen, jota pankki ei itse saa tuottaa. Kuitenkaan tilanteessa ei synny oikeussuhdetta pankin ja asiakkaan vaan asiakkaan ja vakuutuksesta vastaavan vakuutusyhtiön välille. Mielestäni kokonaisasiakkuuden tulisi koostua pankin ja asiakkaan välisistä oikeussuhteista, joissa velvollisuudet ja oikeudet ovat pankin ja sen asiakkaan välisiä. Minusta on epäselvää, salliiko laki kanta-asiakkuusjärjestelmän, jossa pankki toiminnassaan kanta-asiakkuuspistein hyvittää jotakuta asiakassuhteesta sellaiseen toiseen yritykseen, joka harjoittaa luottolaitostoimintaan kuulumatonta liiketoimintaa. Olen taipuvainen ajattelemaan, että kiello harjoittaa tiettyä toimintaa menettää merkitystään, jos tällaiseen kiellettyyn toimintaan liittyvästä asiakkuudesta voidaan kuitenkin hyvittää sallitun toiminnan kanta-asiakkuutena. Rajoittamista puoltavista arviointiperusteista erityisesti terveen kilpailun näkökohdat puoltavat mielestäni tulkintaani.

Kanta-asiakkuusjärjestelmän ehto, joka mahdollistaa kanta-asiakkuuspisteiden saamisen sellaisen tuotteen myymisestä, jota luottolaitos ei saa tuottaa, on minusta luottolaitostoimintaan kuulumaton ehto. Luottolaitostoimintaan kuulumattoman sopimusehdon käyttämisen luottolaitoksen toiminnassa kieltää luottolaitostointalain 83 §.²³² Tällainen kiello tuli lainsäädäntöömme siinä vaiheessa, kun pankkitoiminta ensimmäisen kerran määriteltiin positiivisesti eli vuoden 1979 alusta voimaan tulleilla eri pankkilaeilla. Esimerkiksi liikepankkilaisissa säännös oli 42 a §:ssä seuraavan sisältöisenä: ”*Liikepankin antolainauksesta tehtyyn sopimukseen ei saa sisällyttää sellaisia ehtoja, jotka eivät kuulu pankkitoimintaan.*” Perustelun mukaan tällä säännöksellä haluttiin määrätä, että ”*pankkien antolainauستا ei saisi sitoa ehtoihin, joilla ei ole asiallista yhteyttä normaaliin pankkitoimintaan sellaisena kuin se on määritelty pankkien liiketoimintaa koskevissa säännöksissä*” (HE 32/1978, s. 15). Alun perin antolainaukseen liittynyt säännös koskee nykyisin luottolaitoksen muutakin liiketoimintaa.

On kuitenkin huomattava, että rahoitusmarkkinoiden valvonnassa kanta-asiakkuuspisteiden hyvittämis-oikeuteen suhtaudutaan toisin, kuin olen edellä sanonut. Rahoitustarkastuksen kannanoton mukaan luottolaitos voi kanta-asiakkuudessaan ottaa huomioon ne rahoitus-, sijoitus- ja finanssipalvelut, joita se voi joko itse tuottaa tai lain mukaan välittää. Viimeksi mainituista esimerkkinä Rahoitustarkastus mainitsee rahastotuotteiden ja vakuutustuotteiden myynnin.²³³ Rahoitustarkastus arvioi kanta-asiakkuuspisteiden hyvittämis-oikeuden tapahtumaketjun alkupään ja minä loppupään perusteella. Rahoitustarkastus katsoo, että koska toiminta, jolla luottolaitos asiakkaan muulle yritykselle hankkii, kuulu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan, niin kanta-asiakkuuspisteiden hyvittäminen siitä asiakkuussuhteesta, joka syntyy tuohon muuhun yritykseen, on luottolaitostoimintaan kuuluva ehto – ja pisteet voidaan hyvittää luottolaitoksen toiminnassa. Minun lähtökohtani on, että koska toiminta, jota harjoittaa asiakassuhteen lopulta

²³² Säännöksen, joka on nimeltään Sopimusehdot, 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”*Luottolaitos ei saa toiminnassaan käyttää sopimusehtoa, joka ei kuulu luottolaitoksen toimintaan tai jota sen sisältö, osapuolten asema tai olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä asiakkaan kannalta kohtuuttomana. Kohtuuttomana sopimusehtoa on pidettävä aina, jos luottolaitoksen toiminnan ulkopuolisten hyödykkeiden hankkiminen tai käyttö asiakkaan kannalta kokonaisuutena arvioiden asiattomasti vaikuttaa luoton saamiseen, sopimuksen voimassaoloon tai muihin sopimuksen ehtoihin taikka jos asiakkaan oikeutta ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa rajoitetaan.*”

²³³ Rahoitustarkastuksen kannanotto K/29/2000/LLO, annettu 4.7.2000; Dnro 3/510/2000.

saava yritys, ei kuulu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan,²³⁴ niin hyvittämisessä on kyse luottolaitostoimintaan kuulumattomasta ehdosta – ja pisteet pitäisi hyvittää asiakkaan saavan yrityksen toiminnassa.

Yksi tapa lähestyä kysymystä on sen analysointi, kenen asiakkaasta ja millä perusteella on kyse. Talletuspankkilain säätämiseen johtanut hallituksen esitys puhuu toisaalta pankkitoimintaan läheisesti liittyvästä muusta toiminnasta ja toisaalta toteaa, että pankeille tulee antaa mahdollisuus suorittaa niiden asiakaspalveluun läheisesti liittyviä tehtäviä. Ja asiakaspalveluläheisyyteen viitaten esitys jatkaa: ”Siten pankki voi hoitaa esimerkiksi maksuliikenteeseen liittyen vakioehtoisten vakuutusten, esimerkiksi matkavakuutusten, esittelyä ja tarjontaa.”²³⁵ Jos katsoo kolmea alleviivausta edellä, niin voinee olla yhtä mieltä siinä, että pääsääntö on pankkitoimintaan liittymisen vaatimus. Siitäkin kai vallitsee yksimielisyys, että maksuliikenne on pankkitoimintaa, eli siihen liittymisen vaatiminen olisi johdonmukainen seuraamus pankkitoimintaliitännäisvaatimuksen kanssa. Mutta mikä merkitys on annettavissa edellytykselle liittymisestä asiakaspalveluun?

Ymmärrän viittauksen asiakaspalveluun sen toteamisena, että pankki saa suorittaa pankkitoimintaan kuulumattomiin elinkeinoihin liittyviä tehtäviä vain silloin, kun tämä voi tapahtua pankkitoimintaan liittyvässä asiakassuhteessa. Pankki saa siis esimerkiksi esitellä ja myydä vakuutustuotteita vain asiakkailleen pankkipalvelutilanteessa. Sitä vastoin pankilla ei ole oikeutta yleisesti olla vakuutusyhtiön tai minkään muunkaan yrityksen asiamies. Asiamiestoiminta ei sellaisenaan, erillisenä liiketoimintana kuulu luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan alaan.²³⁶ Luottolaitos voi kohdistaa luottolaitostoimintansa vapaasti yleisöön. Sen sopijakumppanina voi luottolaitostoimintaa harjoitettaessa olla sellainenkin henkilö, joka ei ole sen asiakas. Mutta luottolaitostoimintaan liittyvää toimintaa luottolaitos saa harjoittaa vain palvellessaan asiakastaan luottolaitostoiminnassa. Jotta yleensä voidaan puhua ’liittyvästä toiminnasta’ on pohjalla, asiakkuussuhteen muodostavana toimintana oltava luottolaitostoiminta, johon tuo toinen toiminta liittyy. Ja asiakashyvitystä voi saada vain tästä pohjana olevasta, asiakkuussuhteen muodostavasta toiminnasta, ei sen liitännäistoiminnasta, jonka perusteella syntyy asiakassuhde aivan toisen, luottolaitokselta kiellettyä toimintaa harjoittavan yrityksen eikä luottolaitoksen kanssa.

Oman lisävarinsä keskusteluun asiakkuussuhteista tuo myös nykyinen tekniikan kehitys. Enää ei riitä, että asiakas ei tunnista sopijakumppaniaan sen vuoksi, että tämä lymyää ryhmittymänsä lokeroissa itsekin epä tietoisena siitä, keitä ryhmän muut yritykset milloinkin ovat onnistuneet sen asiakkaiksi hankkimaan. Aivan uuden, vaikkakin kovin saman tyyppisen ongelman eteen päädytään nyt, kun yhteydet hoidetaan teknisin apuvälinein. Verkkoon sukeltava tai wap-puhelintaan näpräävä henkilö sivuuttaa matkallaan sen yrityksen luo, jonka kanssa lopulta asioi, useita muita lähtien siitä, että jo verkkoa tai puhelinta käyttämällä hän on jonkun asiakas. Lisäksi tulevat vielä portaalien pitäjät ja muut, joiden kanssa pal-

²³⁴ Rahoitustarkastuskin painottaa, että edelleenkin luottolaitos ei saa harjoittaa vakuutustoimintaa siinä mielessä, että ottaisi tällaiseen toimintaan liittyvän riskin kantaakseen omissa nimissään (Kannanotto K/29/2000/LLO, s. 4).

²³⁵ HE 242/1989, s. 29.

²³⁶ Encyklopedia iuridica fennican (Jyväskylä 1994) mukaan asiamies on henkilö, joka sitoutuu päättämään toisen eli päämiehen puolesta tietyn oikeustoimen tai muutoin toimimaan jollain alalla toisen puolesta olematta tähän työsuhteessa. Esimerkkeinä asiamiehestä annetaan asianajaja, kauppaedustaja, komissionsaaja ja huolitsija. Asiamiestoiminnan ymmärrän liiketoiminnaksi, jossa joku ammattimaisesti tarjoutuu asiamieheksi yleisölle täyttämään kaiken kaltaisia toimeksiantoja.

velun lopulta toimittava yritys on yhteistyössä omatakseen oikeudet verkko- tai puhelinpalveluun. Onko esimerkiksi tietyn pankin ostostorilla shoppaileva henkilö tuon pankin asiakas? Vaiko sen yrityksen, jonka tuotteen hän tilaa? Vaiko molempien?²³⁷

Edellisen kappaleen kysymyksenasettelu kytkeytyy selvitykseeni luontevasti sitä kautta, että voidaan olettaa pankin portaalipalvelun tarjoajana omaavan kiinnostusta portaalin kautta kulkevien asiakkaiden hyvittämiseen siitä, että nämä suorittavat oikeustoimia torille päästyään. Ovatko portaalin läpi käyneet pankin kanta-asiakkaita, joita hyvitetään pankkipalveluista sen mukaan, mitä he torilta hankkivat? Niin tuskin voidaan ajatella. Sitä vastoin itse portaalin avaaminen on luokiteltavissa pankin palveluksi. Mutta onko se sellainen palvelu, joka on pankille sallittu joko pankkitoimintana tai siihen liittyvänä toimintana? Tätä kysymystä olen käsitellyt luvussa Luottolaitos verkossa. Tässä yhteydessä mielenkiintoni kohdistuu vain siihen, voidaanko tässä ketjussa olevien palvelujen käyttämisellä ansaita kanta-asiakkuutta pankissa. Ja tähän kysymykseen vastaan kielteisesti. Eli ainoa palvelu, josta asiakkuuspisteitä tällä saralla on saatavissa, on portaalin läpi kulkeminen (edellyttäen, että pankki voi portaalilla portsarina seistä). – Sivuutan tässä kokonaan sen, että itse torilla voi luonnollisesti olla pankki, jonka pankkipalveluista asiakas on oikeutettu saamaan kanta-asiakkuuspisteitä. Ja tämä pankki voi olla sama kuin portaalin portsari.

5.4 Muita toimintoja, joissa esiintyy samoja kysymyksiä

5.4.1 Yleistä

Alun perin pankin ja sittemmin luottolaitoksen liiketoiminnan alaan suoraan pankki-/luottolaitostoimintana sisällytetyistä elinkeinoista sellaisia, joiden yhteydessä on käyty ja edelleen voidaan käydä edellä harjoittamani kaltaista keskustelua, ovat ainakin leasingtoiminta ja asunnonvälitys. Lisäksi meillä on kiinnitetty huomiota luottolaitoksen oikeuteen harjoittaa arvopaperitoimintaa. Jo vuoden 1988 alussa pankkitarkastusvirasto kiinnitti lausunnossaan Pankkilakityöryhmän mietinnöstä (KM 1987:41) huomiota siihen, että arvopaperitoiminta on käytännössä käsitetty kovin laajasti pankkilainsäädännössä ja esitti rajankäyntiä arvopaperitoiminnassa, jota pankki käy omassa intressissään ja siinä, jota se käy asiakkaan intressissä.²³⁸ Erityisesti viimeaikoina, sen jälkeen, kun laki sijoituspalvelutoiminnasta on tullut voimaan 1.8.1996, on kysytty, olisiko luottolaitoslainsäädäntöä ja sijoituspalvelulainsäädäntöä harmonisoitava tältäkin osin niin, että luottolaitoslainsäädännössäkin näkyisi sijoituspalveludirektiivin (Ndir 93/22/ETY sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla 10.5.1993) näkemys arvopaperitoiminnan nykyisestä laajuudesta vastaavasti kuin laissa sijoituspalveluyrityksistä. Jo tätä ennenkin on meillä kiinnitetty huomiota siihen, että lakimme luottolaitoksille

²³⁷ Kysymys siitä, kenen asiakas oikeastaan kulloinkin on kyseessä, on merkityksellinen luonnollisesti yrityksille, joille asiakkuudet sinänsä ovat tärkeitä. Mutta asiakkaallekin sillä on merkitystä. Onhan merkittävää tietää, kenen kanssa milloinkin on oikeussuhteessa. Jos vaikka tulisi tarvetta vedota sopijakumppanin velvollisuuksiin. (Aihetta käsiteltiin useissa puheenvuoroissa Mobile Internet 2000+ – seminaarissa 27.–28.1.2000.)

²³⁸ Pankkitarkastusviraston lausunto, Dnro 807/9.9/87, s. 5.

sallima arvopaperitoiminta on käsitteenä laajempi kuin sama toiminta toisen pankkidirektiivin liitteessä, joka säännöksellämme sanottiin implementoitavan.²³⁹

Sanottujen toimintojen lisäksi on eräs toiminnan laji, joka on kovasti puhuttanut EY-lainsäätäjiä viime aikoina. Tarkoitin sähköisen rahan nimellä tunnettua asiakokonaisuutta. Paljon on peistä taitettu siitä, mitä on edellytettävä yhteisöltä, joka ottaa vastatakseen järjestelmän edellyttämän maksun suorittamisesta maksajalta maksunsaajalle. Tällaista yhteisöä, joka laskee liikkeelle järjestelmän edellyttämät kortit, on yleisesti jo totuttu nimeämään sähköisen rahan liikkeeseen laskijaksi. Mielestäni nimitys ei ole onnistunut. Palaan kysymykseen sähköistä rahaa koskevassa jaksossa tuonnempana.

5.4.2 Luottolaitos ja leasingtoiminta

Samassa yhteydessä kun pankkilainsäädäntöön otettiin pankkitoiminnan positiivinen määritelmä, lisättiin pankeilta kiellettyjen elinkeinojen luetteloon tavaravuo- kraus (aiemmin kielletyksi oli tavaravuo- kraus osalta sanottu vain sen myynti).²⁴⁰ Tavaravuo- krauksella hallitus sanoi esityksessään tarkoitettavan ”irtaimen omaisuuden käyttöoikeuden vastikkeellista luovutusta” ja totesi nimenomaisesti, että ”kielto koskisi myös leasingtoiminnan harjoittamista pankeissa”.²⁴¹

Hallitus ei millään tavoin perustele lisäystään kiellettyjen elinkeinojen luetteloon. Maamme aiemmasta lainvalmisteluaineistosta en myöskään ole onnistunut löytämään perustelua sille, miksi tavarakauppa on kuulunut niiden elinkeinojen joukkoon, joiden harjoittaminen pankilta on ollut kiellettyä ainakin 1886 vuoden pankkiliikeasetuksesta alkaen. Oletan, että rajoitus on lainattu meille ulkomaisesta lainsäädännöstä, josta kirjoitettaessa on pankkitoiminnan ja kaupan erottamispe- rusteiksi mainittu sekä pankin suojaaminen kauppaliiketoiminnan riskeiltä että eri toimintojen liiallisen keskittymisen estäminen.²⁴² Nähdäkseni jäljempänä tässä jaksossa esiintuomillani arvioinneilla, joita on eri yhteydessä esitetty rahoitus- leasingistä ja sen hyväksyttävyydestä luottolaitostoiminnaksi, on selvä yhteys juuri mainitsemiini rajoittamisperusteisiin.

Leasingtoiminnassa on yleensä erotettu kaksi lajia: käyttöleasing ja rahoitus- leasing. Edellistä voitaneen kutsua tämän kaltaisen vuokraustoiminnan perustaksi. Siinä on kyseessä järjestely, jossa elinkeinonharjoittaja luovuttaa omistamansa irtaimen omaisuuden vuokralle siten, että vuokralleottajan käyttöoikeus omaisuus- teen on rajoitettu monin tavoin ja vuokralleantaja vastaa omaisuuden kunnosta ja huollosta. Itse asiassa toiminta ei juurikaan poikkea siitä, mitä yleisesti tarkoitetaan yksikertaisesti vuokraamisella.

Rahoitusleasing taas ymmärretään järjestelyksi, jossa vuokralleantaja hankkii tietyn omaisuuden varta vasten sen vuokralleottajalle vuokratakseen. Kyseessä on usein jokin kallis kone tai laite, josta sen toimittaja haluaa saada mieluummin kauppahinnan kerralla kuin vuokratuloa pitkän ajan kuluessa. Laitetta tarvitseva elinkeinonharjoittaja taas ei pysty niin kallista esinettä ostamaan (tai ei halua sel- laista ostaa), vaikka sitä liiketoimintaansa kipeästi tarvitseekin. Elinkeinonhar- joittaja ei myöskään halua ottaa tarvittavaa kauppahintaa velaksi. Niinpä rahoittaja hankkii elinkeinonharjoittajan kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti kyseisen

²³⁹ Ks. Anttila, s. 183 ja HE 295/1992, s. 29–30.

²⁴⁰ Ks. esim. L liikepankkilain muuttamisesta 678/78 ja HE 32/1978, s. 11–12.

²⁴¹ HE 32/1978, s. 11.

²⁴² Ks. tästä edellä rajoittamista puoltavista perusteista kirjoittamaani viitteeseen.

laitteen ja vuokraa sen sitten edelleen elinkeinonharjoittajalle. Laitteen toimittajan kanssa rahoittaja voi sopia siitä, että tämä ostaa laitteen aikanaan takaisin sopimuksessa mainitulla tai sovituin perustein määriteltävällä hinnalla.

Eri yhteyksissä on koetettu luoda kriteerit rahoitusleasingin erottamiseksi käyttöleasingistä.²⁴³ Lainsäädäntöömme sisältyvän määritelmän mukaan rahoitusleasingsopimus on vuokrasopimus, jolla sen kohteena olevaan hyödykkeeseen perustuvat riskit ja edut siirtyvät olennaisilta osin vuokralleottajalle sopimuskauden alkaessa. Määritelmä annetaan kirjanpitolain (1336/1997) 6 luvun 18 §:ssä. Kauppa- ja teollisuusministeriö täsmentää asiaa sanotun lainkohdan nojalla 26.1.1998 antamallaan päätöksellä (48/1998), jonka 1 §:n 3 momentissa tosin todetaan, että päätös ei sisällä rahoitusleasingsopimuksen sopimusoikeudellista määrittelyä. Päätöksen 2 §:ssä todetaan kuitenkin rahoitusleasingsopimukselta edellytettävän, että sopimuksen mukaan vuokralleantaja saa kohtuullisena pidettävän tuoton sijoittamalleen pääomalle sekä pääoman palautuksen ja että sopimus täyttää vähintään yhden seuraavista edellytyksistä: (1) sopimuksessa määrättyjen leasingmaksujen nykyarvo vuokrauden alkaessa on vähintään yhtä suuri kuin hyödykkeen todennäköinen luovutushinta, (2) vuokraus käsittää pääosan hyödykkeen jäljellä olevasta taloudellisesta pitoajasta ja (3) omistusoikeus siirtyy vuokralleottajalle ilman eri sopimusta vuokrauden päättyessä tai vuokralleottajalla on oikeus ostaa hyödyke vuokrauden päättyttyä hintaan, joka on niin paljon sen todennäköistä luovutushintaa alempi, että oikeuden käyttäminen on sopimuksen tekohetkellä pidettävä todennäköisenä.²⁴⁴

Kun hallitus esitti tavarankuokruksen lisättäväksi pankeilta kiellettyjen elinkeinojen luetteloon eri pankkilakeihin, niin sekin erotti rahoitusleasingin erityiseksi leasingin lajiksi. Se nimittäin totesi, että ”kielto ei koskisi sellaista rahoitusleasingtoimintaa, jota pankkien omistamat yhtiöt harjoittavat”. Rahoitusleasingillä hallitus sanoi tarkoitettavan ”lähinnä sellaista vuokraustoimintaa, jossa leasingyhtiö toimii vain vuokrattavien, lähinnä tuotantovälineiden ja yritystoiminnassa käytettävien koneiden ja laitteiden rahoittajana ja välittäjänä”. Tähän esityksen osaan päättyvän perustelun hallitus päättää lausumalla seuraavasti: ”Kun pankkilakien mukainen rajoitettu omistusoikeutta kiellettyjä elinkeinoja harjoittavissa yhteisöissä koskeva säännös jää voimaan, tulisivat tavarankuokruusta harjoittavat yhteisöt rajoitettuun omistukseen kuuluvien yhteisöjen joukkoon.”²⁴⁵ Ensimmäisen lainausmerkkeihin sijoitetun lausuman merkitys on hieman epäselvä. Miksi on tarpeen sanoa, että ”kielto ei koskisi pankkien omistamia yhtiöitä”? Kysymyksen on kiellosta, jota ollaan asettamassa pankeille ja joka ei siis ilman nimenomaista, vastakkaiseen suuntaan osoitettavaa lausumaa missään tapauksessa koskisi pankkien omistamia yhtiöitä. On siis nimenomaisesti huomattava, että lausuma ei sano mitään siitä, saako pankki harjoittaa rahoitusleasingtoimintaa. Lausuma koskee vain pankin omistamaa yhtiötä. Toisaalta viimeinen siteerattu toteamus sijoittaa tavarankuokruusta (siis kaiken kaltaista leasingiä) harjoittavat yhteisöt sellaisten yhteisöjen joukkoon, joita pankilla on lupa omistaa vain rajoitetusti. Johtopäätökseni tästä on, että leasingtoiminta katsottiin tuolloin pankilta itseltään kielletyksi, myös rahoitusleasinginä.

²⁴³ Lyhyt esitys rahoitusleasingin tunnusmerkeistä luottolaitoslainsäädännön valmistelun tasolla on esimerkiksi rahoituslaitosten hallituksen esityksessä sivulla 8 alajaksona 1.2.4.2 (HE 69/1991).

²⁴⁴ Rahoitusleasingille näin annetut tuntomerkit vastaavat niitä, joita IASC (International Accounting Standards Committee) tälle leasingin lajille esittää leasingiä koskevassa standardissaan (IAS 17).

²⁴⁵ HE 32/1978, s. 12.

Hallituksen esitys talletuspankkilain ottaa pankkitoiminnan eri toimintoja perustellessaan rahoitusleasingiin pankkitoimintana sallivan kannan. Siinä todetaan luotonantoa, rahoitustoimintaa ja muuta rahoituksen järjestämistä perusteltaessa nimenomaisesti seuraavasti: ”Pankkitoimintaa on myös niin sanottu rahoitusleasing-toiminta, jossa vuokrataan rahoituksen saajalle tässä tarkoituksessa hankittu omaisuus tai oikeus. Vuokratun omaisuuden huolto tai siitä vastaaminen ei kuulu pankille sallittuun leasing-toimintaan. Asiakkaan valitsemaa omaisuutta tai oikeutta koskeva kyseinen asiakkaan ja pankin välinen rahoitussopimus on tehtävä viimeistään pankin sitoutuessa ostamaan vuokrauksen kohteen. Pankille ei saa muodostua vuokrattavaksi hankitun omaisuuden varastoa. Pankin tulee pääsääntöisesti edellyttää myyjän ostavan vuokrakohteen takaisin.”²⁴⁶ Itse lakitekstissä rahoitusleasingiä ei mainita. Siteeratun perustelun mukaankin käyttöleasing jäi edelleen pankilta kielletyksi elinkeinoksi.

Rahoitustoimintalain esitöissä rahoitusleasing tulee edellä alaviitteessä sanotun lisäksi esiin myös perusteluissa kahdessa eri yhteydessä. Niistä jälkimmäinen liittyy käsillä olevaan selvitykseen, minkä vuoksi otan sen käsiteltäväkseni. Perustellessaan rahoitustoimintalain tarkoittamalle luottolaitokselle sallittua toimintaa hallitus kirjoittaa esityksessään näin: ”Pykälän (liiketoiminnan ala) mukaan luottolaitos saa harjoittaa talletuspankkien toiminnasta annetun lain 7 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua toimintaa. Luottolaitos ei saa kuitenkaan vastaanottaa talletuksia yleisöltä.”²⁴⁷ Hieman tämän lausuman jälkeen viitataan uudelleen talletuspankkilain 7 §:ään ja esitetään luettelo luottolaitoksille luottolaitostoinnana sallituista toiminnoista. Mielenkiintoista on, että tässä luettelossa rahoitusleasing, jota talletuspankkilain 7 § ei siis tunne kuin perusteluissa, mainitaan nimenomaan kuin pohjana olevan säännöksen sisältämään luetteloon kuuluvana.²⁴⁸ Joka tapauksessa on selvää, että tässäkin laissa rahoitusleasingtoiminta katsottiin luottolaitokselle sallituksi toiminnaksi. – Toinen kohta, jossa rahoitustoimintalain valmistelussa mainitaan rahoitusleasing on heti lain soveltamisalaa perusteltaessa. Siinä todetaan, että koska rahoitusleasing ei ole Euroopan yhteisöjen ensimmäisessä pankkidirektiivissä olevassa luottolaitoksen määritelmässä tarkoitettua luotonantoa, sitä ei pidetä myöskään rahoitustoimintalaissa olevassa luottolaitoksen määritelmässä tarkoitettuna rahoituksena, mistä seurauksena oli, että pelkästään leasingtoimintaa harjoittava yhteisö jäi lain soveltamisalan ulkopuolelle.²⁴⁹

Luottolaitoslaissa rahoitusleasing on ensimmäistä kertaa nostettu selkeästi jo liiketoiminnan alan säätävään lakitekstiin. Se nimetään yhdeksi luottolaitostoinninnan lajiksi. Näin ollen on siis selvää, että tämä leasingtoiminnan laji on luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa. Kiinteistöleasing lienee katsottavissa rahoitusleasingin alalajiksi ja näin myös luottolaitostoinnaksi. Perusteena tähän on, että tällaisessa toiminnassa useimmiten on mukana vähintäänkin optio kiinteistön ostamisesta.

Viime aikoina on esiin noussut kysymys niin sanotusta huoltoleasingistä ja siihen liittyvän toiminnan sallittavuudesta luottolaitokselle. Kysymys on vuokraustoiminnasta, jossa vuokralleottaja saa vuokrauskohteen haltuunsa lyhyehköksi

²⁴⁶ HE 2457/1989, s. 30–31.

²⁴⁷ HE 69/1991, s. 24.

²⁴⁸ Yhden selityksen tälle tarjoaa varmaan se, että rahoitusleasing mainitaan nimenomaan toisen pankkidirektiivin liitteen luettelossa vastavuoroisesti hyväksyttävistä elinkeinoista. Kyseinen direktiivi liitteeseen oli luettavissa rahoitustoimintalain hallituksen esitystä kirjoitettaessa mutta ei ollut luettavissa vielä talletuspankkilain esityksen antamisen aikaan (itse asiassa jälkimmäinen HE annettiin samana päivänä kuin kyseinen direktiivi, 15.12.1989)

²⁴⁹ HE 69/1991, s. 16 ja 20.

määrääjäksi, jonka kuluessa vuokralleantaja vastaa kohteen huollosta ja kunnossapidosta ja jonka kuluttua vuokralleantaja ottaa kohteen takaisin realisoitavakseen. Huoltoleasingsopimuksissa voidaan vuokralleottajalle varata oikeus purkaa sopimus kesken vuokrakauden, mikä on vastoin rahoitusleasingille tyypillisiä piirteitä. Jos vielä vastuu vuokrakohteen jäännösarvosta vuokrakauden lopussa jää vuokralleantajalle, ei tällainen toiminta sisällä yhtään niistä tuntomerkeistä, joita rahoitusleasingiltä nykyisin edellytetään. Tämän vuoksi siinä on pohjimmiltaan kyse tavallisesta käyttöleasingistä. Näin ollen kyseinen toiminta ei kuulu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan eikä luottolaitos saa sitä harjoittaa. Samaan viittaavat myös talletuspankkilakiesityksen edellä siteeratut perustelut, erityisesti lauseet ”vuokratun omaisuuden huolto tai siitä vastaaminen ei kuulu pankille sallittuun leasing-toimintaan” ja ”pankille ei saa muodostua vuokrattavaksi hankitun omaisuuden varastoa”.

5.4.3 Luottolaitos ja asunnonvälitys

Maassamme on jo kauan suhtauduttu myönteisesti siihen, että pankit välittävät asuntoja säästötoiminnan yhteydessä. Tällainen välitys on erotettu muusta kiinteistönvälityksestä. Niinpä hallitus kirjoittaa esityksessään 53/1969 seuraavasti: ”Ammattimaista kiinteistönvälitystä ei voida pitää pankkitoimintaan kuuluvana liiketoimintana. Asuntosäästötoiminnan edellytysten kannalta hallitus pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että yleisöltä talletuksia ottavat pankit edelleen (alleviivaus tässä) voivat suorittaa asuntosäästäjillensä tulevan sekä säästöasunnon osasuorituksena myytävän asunto-osakkeen tai -osuuden taikka omakotikiinteistön välityksen. Tämä olisi sallittava sekä pankin itsensä että yksinomaan tätä tehtävää varten perustetun erillisen yhteisön toimesta.”²⁵⁰ Tuolloin lakiin kirjatusta valvovan viranomaisen luvasta tämän toiminnan harjoittamiseen luovuttiin vuoden 1991 alusta voimaan tullessa pankkilainsäädännössä. Luopumista perusteltiin seuraavalla toteamuksella: ”Pankkitarkastusviraston luvasta on säännöksessä luovuttu, koska asuntosäästäminen ja siihen liittyvä välitys ovat kiinteä osa talletuspankkien harjoittamaa rahoitus- ja notariaattitoimintaa. Välitys ei asunto-osakkeiden kaupan osalta juridisena tapahtumana merkittävästi eroa tavallisesta arvopaperikaupasta, joten pankeilla olemassa olevaa asiantuntemusta voidaan käyttää hyväksi.”²⁵¹ Samalla kuin lupaedellytyksestä luovuttiin muutettiin myös sääntelyjärjestely niin, että asuntosäästötoimintaan liittyvä välitys kirjattiin yhdeksi kohdaksi pankkitoiminnat sisältävään luetteloon ja erillisestä asuntosäästövälityspykälästä luovuttiin.

On huomattava, että nyt esillä oleva asunnonvälitys edellyttää yhteyttä säästötoimintaan. Senpä vuoksi se onkin luvallista luottolaitoksista vain talletuspankeille. Tämä todetaan nimenomaisesti luottolaitostoimintalain perusteluissa.²⁵² Samoin on syytä muistaa, että talletuspankeillekin asunnonvälitys on luvallista

²⁵⁰ HE 53/1969, s. 18.

²⁵¹ HE 242/1989, s. 32. – Todettakoon, että perustelu on vähintäänkin keho siinä, että se vertaa asunto-osakkeiden kauppaa arvopaperikauppaan yleensä vielä vuoden 1989 lopulla, jolloin meillä oli jo voimassa arvopaperimarkkinalaki, joka nimenomaan sääti, että sitä ei sovelleta asunto-osakkeisiin.

²⁵² HE 295/1992, s. 30.

vain rajoitetusti niin, että ostajalla on oltava tilisuhde pankkiin ja välitettävän asunnon on oltava sellainen, jota varten asiakas on säästänyt.²⁵³

Useimmat, käytännössä voitaneen sanoa kaikki, niistäkin kiinteistönvälitysliikkeistä, joiden omistaja on pankki, välittävät asuntoja laajemmin kuin vain pankin asunosäästämiseen liittyen. Tämän vuoksi pankin niihin sijoittamaa määrää koskee sijoitusrajoitus. Pankki saa sijoittaa tällaiseen yhteisöön enintään 15 prosenttia omista varoistaan ja tällainen sijoitus lasketaan mukaan arvioitaessa, ylittävätkö pankin tämän kaltaiset sijoitukset 60 prosenttia omista varoista, mikä on näille sijoituksille asetettu kokonaisenimmäismäärä.

Muut välittäjät ovat aika ajoin kärkevästikin puuttuneet pankkien joihinkin toimiin asunnonvälityksen sektorilla ja väittäneet pankkitarkastusvirastolle osoittamissaan valituksissa, että jokin toimi tai sen osa ei aina olisi ollut pankille sallitun toiminnan piirissä. Yhteisenä tekijänä näissä valituksissa on ollut joko työjaollinen tai kilpailuneutraliteettiin perustuva näkemys. On katsottu, että asuntojen välitys tulisi kaikilta osin jättää niille, jotka siitä varsinaisesti elantonsa ansaitsevat ja että pankilla on liiallinen kilpailuetu, kun se välittäjänä voi myös järjestää rahoituksen välitettävänä olevan asunnon kauppaan. Vain harvoin valituksen tarkoittamissa tapauksissa on kuitenkin voitu todeta pankin rikkoneen sille sallitun välitystoiminnan pelisääntöjä. Tällaiset tapaukset ovat johtaneet huomautuksiin.

Kysymys on mielestäni riittävän selvästi lailla ratkaistu. Mitkään esille tuomistani rajoittamista puoltavista seikoista eivät puolla tällaisen toiminnan harjoittamisen estämistä pankeilta. Pankin rooli asiassa ei millään tavoin vaaranna tallettaja etua eikä tuo sille itselleen riskiä, jota se ei oletettavasti pystyisi hallitsemaan. Pankille sallitun välitystoiminnan ala on myös sillä tavoin rajoitettu, että pankin toiminta ei vaaranna tervettä kilpailua vapaassa kiinteistönvälityksessä. On kuitenkin syytä painottaa, että tässä sanomallani tarkoitan nimenomaan asunosäästämiseen liittyvää, pankin itsensä suoraan harjoittamaa kiinteistönvälitystä.

5.4.4 Luottolaitos ja arvopaperitoiminta

Kun pankkitoiminta määriteltiin meillä laissa positiivisesti, niin tällaiseksi toiminnaksi lueteltuihin toimintoihin kuului alusta alkaen arvopaperikauppa. Luetteloon sisällytettyjä toimintoja ei tuolloin hallituksen esityksessä käsitelty kutakin erikseen. Tyydyttiin vain yleisesti lausumaan seuraavasti: ”Luettelo sisältää tärkeimmät niistä toiminnoista, joita pankit tällä hetkellä meillä ja muissa maissa yleisesti hoitavat.”²⁵⁴ Lausumasta on pääteltävissä, että lainvalmistelijoiden mielestä arvopaperikauppa oli toimintaa, jota pankit meillä ja muissa maissa yleisesti harjoittivat.

Hallituksen esityksessä talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi käytiin erikseen läpi pankkitoiminnaksi luetellut toiminnat. Tässä vaiheessa arvopaperikaupasta kirjoitetusta voi päätellä sillä siihen asti tarkoitettua kauppaan omaan salkkuun. Toisaalta toki pankeissa jo sitä ennenkin oli neuvottu asiakkaita näiden arvopaperikauppaan liittyvissä kysymyksissä ja jopa välitetty näiden kauppia, osakeantien järjestämisestä nyt puhumattakaan. Niinpä lakiehdotuksessa tämän toimialan luonnehdintaan lisättiinkin sanat ’ja muu arvopaperitoiminta’. Tämän lisäyksen sisällöksi esitys mainitsee seuraavan: ”Tällaista toimintaa olisi muun

²⁵³ Rajoituksista ks. tarkemmin HE 242/1989, s. 32.

²⁵⁴ HE 32/1978, s. 11.

muassa neuvonta, arvopaperinvälitystoiminta, joukkovelkakirja- ja osake-emissioiden järjestäminen sekä niin sanottu underwriting-toiminta, jossa ...”²⁵⁵

Luottolaitostoimintalaissa tämä toiminnan lohko on edelleen säädetty sanoin ’arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta’ (LLL 20.2 §, kohta 9). Sanamuoto on huomattavasti väljempi kuin vastaavan asian määrittely toisen pankkidirektiivin liitteessä, joka luettelee vastavuoroisesti hyväksyttävät palvelut.²⁵⁶ Anttila on kiinnittänyt tähän huomiota väitöskirjassaan, mutta katsoo ongelman ratkaistuksi sillä, että meillä hallituksen esitykseen sisältyvä ’muun arvopaperitoiminnan’ esimerkkiluettelo on riittävän saman kaltainen direktiivin liitteen tätä toimintaa luonnehtivien toimintojen kanssa.²⁵⁷ Olen hänen kanssaan samaa mieltä eli katson, että luottolaitostoiminnaksi katsotaan ’muuna arvopaperitoimintana’ kaupankäynti omaan tai asiakkaan lukuun rahamarkkinainstrumenteilla, termiineillä, sijoitustodistuksilla, korkoinstrumenteilla ja optioilla, arvopapereilla, osallistuminen osakeanteihin ja niihin liittyvien palvelujen tarjoaminen, välitystoiminta rahamarkkinoilla sekä edellä olevan lisäksi salkunhoito- ja neuvontapalvelujen tarjoaminen.²⁵⁸ Ja tällainen toiminta on siis luottolaitoksille sallittua toimintaa.

Sijoituspalveluyrityksistä annetun lain tultua voimaan 1.8.1996 on kuitenkin jonkin verran keskusteltu siitä, onko vanhempaa ajattelua edustava luottolaitos-/pankkilainsäädäntö ehkä sittenkin liian laaja-alainen arvopaperitoimintaa määrittäessään. Erityisesti siksi, että vaikuttaa siltä, että säännösten mukaan sijoituspalveluyrityksen toimiala²⁵⁹ arvopaperitoiminnassa olisi luottolaitoksen toimialaa vastaavassa toiminnassa suppeampi. Tällaisen eron on katsottu sotivan sitä näkemystä vastaan, että näiden eri yritysten tulisi olla sillä tavoin tasavertaiset, että kumpikaan ei saisi kilpailuetua lainsäädännöksistä. Vaatimus tuntuu perustellulta, kun ottaa huomioon, että sijoituspalveluyrityslakia valmisteltaessa valmistelussa monessa kohden otettiin huomioon luottolaitoslainsäädännön näkökohtia. Ei siis tuntuisi mitenkään väärältä, että tämän uuden lainsäädännön pohjalla olevat uudet ajatukset osaltaan vaikuttaisivat myös vanhempaan luottolaitoslainsäädäntöön. Ainakin minun on helppo uskoa, että sijoituspalveluyrityslain taustalla olleen direktiivin käsitteenmuodostus on jo astetta tarkempaa kuin se on ollut luottolaitostoimintalakia säädettäessä, jolloin tuntuisi vain – ainakin päällisin puolin nähtynä – toistetun vielä vanhemman lainsäädännön terminologiaa.

Meillä on vuosien saatossa suhtauduttu sallivasti pankkien osallistumiseen arvopaperitoimintaan. On kuin Suomessa luottamus pankkeihin olisi ylittänyt epäilyt sisäpiiritiedon väärinkäytöstä. On sittenkin painotettu hyötyjä, joita markkinoille on pankkien osaamisesta ja niillä asiakkaastaan olevasta tiedosta, ja jätetty epäilyt vähemmälle, toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa.

Luottolaitoksen harjoittamaan arvopaperitoimintaan ei meillä mielestäni niinkään liity kysymys tällaisen toiminnan sallittavuudesta kuin toiminnan laajuudesta suhteessa sijoituspalveluyrityksiin. Toiminta sinänsä on aiheellisesti sallittua mutta mielestäni sen sisältö tulisi säännöstasolla harmonisoida sijoituspalveluyrityksistä annetun lain tarkoittaman arvopaperitoiminnan kanssa. Nyt luottolaitos voi saada sijoituspalveluyritykseen verrattuna kilpailuetua siitä, että sitä koskeva

²⁵⁵ HE 242/1989, s. 32.

²⁵⁶ Ks. luettelo edellä s. 24–25.

²⁵⁷ Anttila, s. 183.

²⁵⁸ HE 295/1992, s. 29–30.

²⁵⁹ Sijoituspalveluyrityksen liiketoiminnan ala on säädetty lain 16 §:ssä, joka alkaa viittauksin 3 §:ään.

säännös on jäänyt mukauttamatta alan ajan myötä kehittynyttä ajattelua vastaavaksi.

5.4.5 Luottolaitos ja sähköinen raha

Yksi teknologian kehityksen maksamiseen tuomista uusista käsitteistä on 'sähköinen raha'. Keskusteluun on tullut myös termi 'sähköisen rahan liikkeeseenlaskija'. Suomessa on tähän asiayhteyteen liittyviä kysymyksiä selvitelty valtiovarainministeriön johdolla kahteen otteeseen. Ensin, 19.12.1996, julkaisi muistionsa sähköisen käteisen sääntely -työryhmä (VM 1996:18) ja sitten, 26.2.1999, oli vuorossa sähkörahatyöryhmän muistio (VM 1999:4).²⁶⁰

Sama käsitepari on ollut esillä myös EU:n tasolla. Kun jälkimmäisen edellä sanotuista työryhmistä päätti työnsä, Euroopan komissio oli jo 21.9.1998 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi elektronisen rahan liikkeeseenlaskijoiden liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta.²⁶¹ Tämän ehdotuksen pohjalta on 18.9.2000 annettu ehdotuksen niminen direktiivi.²⁶²

Direktiivissä käsitteet 'sähköisen rahan liikkeeseenlaskija' ja 'sähköinen raha' ovat saaneet seuraavat sisällöt:

Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalla tarkoitetaan yritystä tai muuta oikeushenkilöä, joka ei ole direktiivin 2000/12/EY (eräät keskeiset luottolaitoksia koskevat direktiivit yhtenäiseksi tekstiksi saattava direktiivi) 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu luottolaitos ja joka laskee liikkeeseen sähköisen rahan muodossa olevia maksuvälineitä.

Sähköisellä rahalla tarkoitetaan rahallista arvoa, joka ilmenee liikkeeseenlaskijaan kohdistuvana saatavana,

- i) joka on tallennettu sähköiseen välineeseen,*
- ii) joka on laskettu liikkeeseen varoja vastaan, joiden arvo on vähintään liikkeeseen laskettu rahallinen arvo,*
- iii) jonka hyväksyvät maksuvälineenä muut yritykset kuin liikkeeseenlaskija.*

Valtiovarainministeriön työryhmien määrittelyt ovat siinä määrin saman suuntaiset tässä esittämieni direktiivin määritelmien kanssa, että katson oikeutetuksi sanoa meillä käsitteet jo nyt määriteltävän edellä olevalla tavalla.

Sähköinen raha ja erityisesti sen liikkeeseenlasku johtavat kuitenkin sanoina moniin ongelmiin, jos niitä koettaa ymmärtää kielen perinteisin merkityksin, jossa rahalla on jo merkitys laillisena maksuvälineenä ja rahan liikkeeseenlaskeminen on pidätetty keskuspankin yksinoikeudeksi. Tämä vaikeus näkyy läpi linjan myös direktiivin alun luettelossa, jossa kerrotaan, mitä direktiivin antajat erityisesti katsovat. Kohdan 3 mukaan katsotaan, että direktiivissä sähköistä rahaa voidaan pitää metallirahojen ja seteleiden sähköisenä korvikkeena. Kohta 7 sanoo katsottavan, että sähköisen rahan liikkeeseenlasku ei itsessään ole sähköisen rahan erityisluonteen vuoksi eli sen vuoksi, että se on seteleitä ja metallirahoja korvaava mak-

²⁶⁰ Ensin julkaistu muistio on nimeltään "Sähköisen käteisen sääntelytyöryhmän muistio" ja toinen kantaa nimeä "Sähköisen käteisen sääntelytyöryhmä II:n muistio".

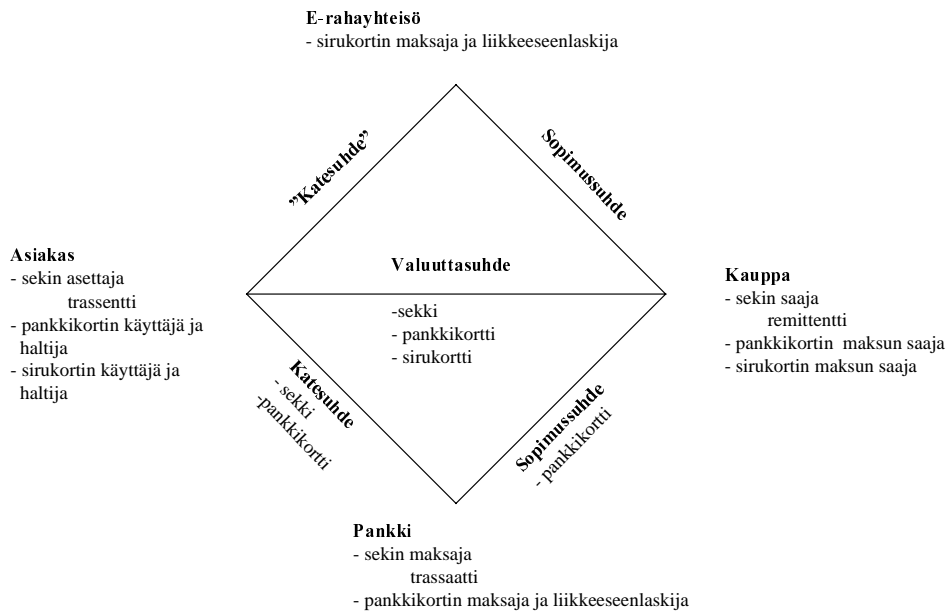
²⁶¹ KOM (1998) 461 lopull. – 98/0252(COD).

²⁶² 2000/46/EY. Sähkörahadirektiivi. Direktiivi on 27.10.2000 julkaistu Euroopan Yhteisöjen virallisessa lehdessä nro 275.

suväline, direktiivin 2000/12/EY 3 artiklan mukaista talletusten vastaanottamistoimintaa, jos vastaanotetut varat vaihdetaan välittömästi sähköiseen rahaan. Kohta 8 katsoo kuitenkin, että sähköistä rahaa vastaan yleisöltä vastaanotetut varat, joista syntyy saatava liikkeeseenlaskijalla olevalle tilille, on direktiivissä 2000/12/EY tarkoitettua talletusten tai muiden takaisin maksettavien varojen vastaanottamista. Ja vielä kohta 9 sanoo, että sähköisen rahan lunastettavuus on tarpeen sen haltijoiden luottamuksen varmistamiseksi; lunastettavuus ei itsessään merkitse sitä, että sähköistä rahaa vastaan vastaanotettuja varoja pidetään direktiivissä 2000/12/EY tarkoitettuina talletuksina tai muina takaisinmaksettavina varoina.

Selvittämättä tarkemmin edellä mainitsemieni luettelokohtien mielestäni selviä ristiriitaisuuksia päädyn toteamaan, että tarkoituksena on varmaankin välttää ongelma, joka kohdattaisiin, jos rahan liikkeeseenlaskemisella tässä astuttaisiin alueelle, joka yksinoikeudella kuuluu keskuspankille. Järjestelmällä tavoitellaan pikemminkin tilannetta, jossa sähköinen raha olisi sirukortin haltijan saatavaa rahan liikkeeseenlaskijalta. Jos tilanne kuvataan sanomalla, että kortin haltija lataa sähköistä rahaa kortilleen (tai tietokoneen haltija koneensa muistiin), niin asia voidaan nähdä siten, että lataamisella haltijalle syntyy vastaavan suuruinen saatava liikkeeseenlaskijalta. Liikkeeseenlaskija on järjestelmän mukaan vastuussa siitä, että sähköisen rahan maksuksi hyväksyvä kauppias saa kauppahinnan mukaisen määrän tililleen. Samoin liikkeeseenlaskija vastaa siitä, että kortin haltija voi halutessaan saada kortilla vielä olevan sähköisen rahan määrän käteistä. Tässä mielessä sähköinen raha on tapa kuvata sen liikkeeseenlaskijan velkaa kortin haltijalle.

Jos ymmärrämme sähköisen rahan ja sen liikkeeseenlaskemisen näin, niin meillä ei ole vaikeuksia pitää tällaisen rahan liikkeeseenlaskemista toimintana, joka kuuluu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan. Siinä on selvästi kysymys maksuliikkeestä, joka toimintana on suoraan luottolaitostoimintaa. Vastaavasti asiaa arvioi myös edellä tässä jaksossa mainittu direktiivi, jonka alkuteksteissä todetaan katsottavan (kohta 6), että luottolaitokset saavat jo laskea liikkeeseen ja hallinnoida maksuvälineitä sähköinen raha mukaan luettuna ja harjoittaa tätä toimintaa koko yhteisön alueella. Mielestäni järjestelmään, jossa sähköistä rahaa käytetään maksuna, ei liitykään mitään sellaista, mikä edellyttäisi sen erottamista luottolaitoksen muutoinkin hoitamasta maksuliikkeestä. Jos luottolaitos samalla toimii sähköisen rahan liikkeeseenlaskijana, niin järjestelmä on vaikeuksista palautettavissa sekkiliikenteestä tuttuihin oikeussuhteisiin, joita (samoin kuin pankkikorttimaksun oikeussuhteita) lakimiehet ovat totutusti kuvanneet kolmiolla. Jos taas liikkeeseenlaskija on jokin muu yritys kuin luottolaitos, niin kuva muuttuu hie-man, siitä tuleekin neliö seuraavasti:



Kuva muuttuu vinoneliöstä kolmioksi, jos pankki samalla toimii e-rahayhteisönä. Tällöin siis kuvan ylempi kolmio ikään kuin kääntyy kantansa (valuuttasuhde) ympäri alemman kolmion päälle ja pankilla on asiakkaaseen ja kauppaan lisäksi oikeussuhde myös e-korttiyhteisönä.

Minusta kuva osoittaa, että sähköisestä rahasta puhuessamme puhumme itse asiassa vain seuraavasta vaiheesta kehityksessä, joka alkoi sekeillä, jatkui pankkikorteilla ja on nyt saamassa jatkokseen sirukortit ja tietokoneet. Itse asiassa kehitys kulkee mielenkiintoisesti ympyrää siinä mielessä, että edellä viimeisimmäksi asteeksi sanomani maksu sähköisellä rahalla läheneekin jo käteissuoritusta, jonka korvikkeeksi kaksi edellistä ovat kehittyneet. Kun sekillä ja pankkikortilla maksettaessa maksun edellyttämä rahamääräinen arvo on maksun tapahtuessa pankissa, joka sitten siirtää sen järjestelmän mukaisesti maksunsaajalle, niin sirukorteilla ja tietokoneella maksettaessa tuo arvo on valmiiksi ladattu kortille tai tietokoneen muistiin. Se on jo nostettu kortin tai tietokoneen haltijan pankkitililtä. Se on kuin käteistä kukkarossa. Ladattaessa raha-arvo kortille tai tietokoneelle pankkitililtä pankin velka tiliasiakkaalle vähenee vastaavalla määrällä aivan samoin kuin tämän nostassa käteistä. Lataushetkestä lähtien ladattu arvo on e-rahayhteisön vastuulla. Järjestelmän luotettavuus edellyttää, että käytettäessä korttia tai tietokoneetta maksun siirtoon maksunsaaja saa tehdyn oikeustoimen edellyttämän raha-arvon.

Puhe e-rahasta on omiaan johtamaan sekaannukseen sen vuoksi, että siinä nimi 'raha' on käytössä silloin, kun tarkoitetaan 'raha-arvoa'. Jos nämä eri käsitteet erotettaisiin, voitettaisiin jo paljon selkeydessä. Havaittaisiin, että järjestelmässä, johon käsite 'e-raha' liittyy, onkin kyse uudesta maksuvälineestä, jolla siirretään raha-arvoa. Tämä maksuväline on sirukortti tai tietokone. Aivan samoin kuin aikanaan uusia maksuvälineitä olivat sekki ja pankkikortit ilman, että niiden myötä olisi alettu puhua niillä liikutellusta raha-arvosta jollain muusta rahasta erillisellä nimellä. Säännös joka kuvaa tapaani ajatella, on rikoslain 37 luvun 12 §, josta voimme lukea seuraavat määritelmät:

RL 37:12

Määritelmät. Tässä luvussa tarkoitetaan:

- 1) rahalla seteleitä ja metallirahoja, jotka Suomessa tai muussa maassa ovat virallisesti käypiä maksuvälineitä;*
- 2) maksuvälineellä pankki-, maksu- tai luottokorttia, shekkiä tai muuta välinettä taikka tallennetta, jolla voidaan suorittaa maksuja, tilinostoja tai tilisiirtoja tai jonka käyttäminen on välttämätön edellytys mainittujen suoritusten tekemiseksi; sekä*
- 3) maksuvälinelomakkeella painettua maksuvälineeksi täydennettävää lomaketta, jota ei pidetä yleisön vapaasti saatavissa, taikka sellaista korttia tai korttiaihiota, joka erityisesti soveltuu maksuvälineen valmistamiseen.*

*Mitä tässä luvussa säädetään maksuvälineestä, sovelletaan myös julkisen valvonnan alaisen luottolaitoksen talletuksesta antamaan vastakirjaan ja muuhun saamistodisteeseen.*²⁶³

Mielestäni näkemykseni ei millään tavoin sodi sähkörahadirektiiviä vastaan. Pikemminkin direktiivi tukee näkemystäni. Esimerkiksi sitä valmisteltaessa käyty keskustelu siitä, onko kortille ladattu raha talletus, on nyt ratkaistu päätymällä siihen, että lataamisessa ei ole kyse talletuksen vastaanottamisesta. Vastaavasti minäkin ajattelen verratessani lataamista käteisen nostoon: asiakkaan talletussaatava vähenee ladatulla määrällä. Eikä kortille tai tietokoneeseen ladatulla rahavalla luonnollisestikaan kuulu olla talletussuojaa sen enempää kuin käteisellä rahallakaan. Käteinen raha kukkarossa tarkoittaa, että lailliset (virallisesti käytössä olevat) maksuvälineet, setelit ja metalliraha, ja niihin liittyvä arvo ovat fyysisesti siinä mielessä yhdessä, että maksu suoritetaan luovuttamalla tällainen maksuväline maksunsaajalle, joka samalla saa maksuvälineen osoittaman arvon haltuunsa. E-raha kortilla tai tietokoneessa puolestaan tarkoittaa, että maksuvälineet, kortti tai tietokone, ja niihin liittyvä arvo on erotettu toisistaan niin, että maksussa maksuväline jää edelleen maksajalle ja maksunsaaja luottaa järjestelmän siirtävän maksetun arvon hänen haltuunsa.²⁶⁴ Ja molemmissa on viimeisimpänä takuumiehenä arvon olemassa olosta keskuspankkijärjestelmä, joka lopulta vastaa siitä, että arvon osoittama ostovoima on olemassa. Se on siis edelleen ainoa elin, joka laskee liikkeeseen rahaa.

Mainittakoon lopuksi, että sähkörahadirektiiviin sisältyy säännöksiä e-rahayhteisöltä edellytettävästä toimiluvasta, yhteisön liiketoiminnan rajoittamisesta yleensä ja sijoitusten rajoittamisesta erityisesti.

²⁶³ Määritelmässä kiinnittää huomiota se, että niissä tehdään ero 'virallisesti käyvän maksuvälineen' ja 'maksuvälineen' välillä. Edellinen (määritelmän kohta 1) määrittää sen, mitä 'raha' on ja jälkimmäinen (määritelmän kohta 2) määrittää välttämättömäksi edellytykseksi suorituksen tekemiseen. – Määrittelyteknisesti valinta ei ole onnistunut, koska siinä edellisessä käytetään nimeä 'maksuväline' muussa kuin jälkimmäisen määrittelyn sille antamassa merkityksessä.

²⁶⁴ Aivan samoin maksuväline jää maksajalle pankki- ja luottokorttimaksussa. Sitä vastoin sekki-maksussa maksuväline luovutetaan käteissuoritusta vastaavasti maksunsaajalle.

6 Yhteenvedo

Tässä työssä tavoitteenani on ollut selvittää, miten luottolaitoksen liiketoiminnan alaa nykyisin Suomessa rajoitetaan ja onko luottolaitosten nykyään tosiasiallisesti harjoittamassa liiketoiminnassa piirteitä, jotka eivät ole sopusoinnussa luottolaitokselle sallituksi säädetyn liiketoiminnan kanssa. Sitä, miten luottolaitokset noudattavat olemassa olevia rajoituksia, en ole pyrkinytkään tyhjentävästi selvittämään.

Ongelmallisiksi, säädetyn ja tosiasiallisesti harjoitetun liiketoiminnan välistä sopusointua rikkoviksi tekijöiksi olen edellä nostanut nimeltä mainiten tiettyjä liiketoimintoja, joita luottolaitokset, tai ainakin jotkin niistä nykyisin harjoittavat. Pidän toivottavana, että sopusoinnun rikkovat tekijät poistettaisiin. Toisaalta pidän yksinkertaistettuna vaatimusta sopusointuun vain niin, että keskenään ristiriitaista tekijöistä vain toista olisi mahdollista muuttaa. Niinpä tietyn teon rikkoessa sopusoinnun lain kanssa on syytä suunnata katse myös lakiin. Entäpä jos ristiriita johtuukin laista eikä teosta? Olemmeko tilanteessa, jonka lakimiehelle tutut tuomarin ohjeet ratkaisevat ohjeella 7 seuraavasti: ”Kaikki lait pitää olla sellaiset, että ne ovat yhteiseksi hyödyksi, ja sen tähden, kun laki tulee vahingolliseksi, ei se enää ole laki, vaan vääryys, ja on hylättävä.”²⁶⁵ Ja jos olemme, niin lienee oikeutettua ymmärtää niin, että lain hylkääminen on todettava oikeassa järjestyksessä. Vanha laki kumotaan ja uusi, muuttunutta yhteiskuntatilannetta aidosti vastaava säädetään tilalle sen jälkeen, kun muutoksen tarpeellisuus on vahvistettu järjestyksessä, jossa lait meillä säädetään. Lain hylkääminen niin, että siihen piittaamattomasti suhtautuvat ne, jotka pitävät sen säännöksiä vanhentuneina ja niihin perustuvia ratkaisuja epäoikeudenmukaisina tai epätarkoituksenmukaisina, tunnetaan meillä nykyisin nimellä kansalaistottelemattomuus. Suhtautuminen siihen on ristiriitaista, mutta voitaneen sanoa, että sillä on enemmän ymmärtäjiä kuin hyväksyjä. Toimintatapana se koetaan sittenkin epätoivottavaksi.

Korkein oikeus esitti Kojjärvi-liikkeen nimeen liittyvässä ennakkotapauksessaan vuodelta 1983 (KKO 1983 II 159) seuraavan, varsin vähälle huomiolle jääneen perustelun syyksi sille, että ei pitänyt liikkeen toimintaa oikeutettuna: ”KKO toteaa, että yksilöiden ja yhteiskunnan ristiriitojen ratkaisemiseksi on inhimillistä yhteiselämää velvoittava oikeusjärjestys. Oikeusjärjestyksen tärkeän osan muodostavat oikeussäännökset, jotka määräävät, miten ristiriidat ratkaistaan ja miten ratkaisut toteutetaan. Asian luonnosta johtuu, että erilaisia käsityksiä saattaa vallita noiden säännösten ja niihin perustuvien ratkaisujen oikeudenmukaisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta ja että säännökset voivat osittain olla vanhentuneita. Oikeusjärjestykseen sisältyviä säännöksiä muutetaan siten, kuin perustuslaissa säädetään. Yhteiskuntarauhan kannalta ei voida puolustaa sellaista sääntöä, että yksilö tai ryhmittymä säädettävän lain kannalta ehkä yleisestikin hyväksyttävän perusteen tai päämäärän mukaisesti ryhtyisi oikeusjärjestyksen syrjäyttämällä toimimaan ikään kuin tuo peruste tai päämäärä jo olisi lainsäädännössä hyväksytty.” Mielestäni perusteluun sisältyy ymmärrystä tekijöiden motiiveille, vaikka tekoa ei hyväksytäkään. Siinä myös otetaan selvästi kantaa kysy-

²⁶⁵ Kyse on Kustaa Vaasan kanslerin Olaus Petrin 1500-luvun lopulla laatimista, edelleen toistuvasti lakikirjan Suomen Laki I alkuun painettavista luonnonoikeudellisista oikeusohjeista. – Tässä yhteydessä voitaneen mainita toinenkin noista ohjeista, nimittäin tuomariohje 13: ”Yhteisen kansan hyöty on paras laki; ja sen tähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettköön lakina, vaikka säädetyn lain sanat näyttäisivät toisin käskevän.”

mykseen, kuinka suhtautua epätyytyttäviin lakeihin. Tyytymättömyys niihin olisi kanavoitava niin, että tyytymättömät saataisiin ajamaan asiaansa oikeassa järjestyksessä, lakeja muuttamalla.²⁶⁶

Näkyviin nostamieni toimintojen ongelma onkin eniten siinä, että toiminnan sopivuutta säädetyn liiketoiminnan alaan ei ole missään vaiheessa riittävästi mitattu. Keskustelu on jätetty käymättä ja ryhdytty vain tekemään. Tekemiseen ryhtyminen onkin ymmärrettävää, koska tekemiselle voidaan esittää ehkä useitakin yleisesti hyväksyttäviä perusteita, kuten teknologian kehitys ja muut, joita olen edellä tuonut esiin toimialarajoitusten väljentämistä puoltavina tekijöinä. Mutta ymmärrettävyys ei vielä riitä. Tekemisen pitäisi myös sopia luottolaitokselle sallituksi säädetyn liiketoiminnan alaan. Liiketoiminnan alan säätävä lainkohta on nykyisellään epäselvä ja avoin tulkinnoille, mikä on omiaan rohkaisemaan tekemistä, jota yleisesti voidaan pitää hyväksyttävänä vaikka sellaisillakin perusteilla, joita lainsäätäjä ei ole lainkaan käsitellyt. Olen kuitenkin sitä mieltä, että rajoitavaksi tarkoitetun säännöksen avoimuus ei itsessään oikeuta tulkitsemaan säännöstä rajoittamattomuuden suuntaan. Säädettyjen rajoitusten väljentyminen, jolle sinällään saattaa olla hyväksyttävät perustelut, on sen tasoinen muutos, että sen toteuttaminen edellyttää avointa keskustelua, jossa tavoitteet olisivat julkisesti arvioitavissa ja hyväksyttävissä ja jossa keinot niiden saavuttamiseen harkittaisiin oikeassa järjestyksessä. Lisäksi edellytetään lisää selvitystä siitä, mitä luottolaitokset muuttuneessa ympäristössä todella tekevät.

Jos vielä käyn selvitykseni lyhyesti läpi, niin voinen koota sen seuraavasti.

Voimassa oleva säännökset rajoittavat Suomessa edelleen luottolaitosten liiketoiminnan alaa. Säännökset ovat kovin vanhaa perua. Vaikka lakeja onkin muutettu, liiketoiminta-alasta säätävien säännösten sisältö on pysynyt melkein muuttumattomana 1800-luvun lopulta lähtien. Viimeisimmässä lainmuutoksessa säännökset on pyritty harmonisoimaan EY-oikeuden vastavuoroisesti tunnustamien toimien kanssa. Näin on päädytty siihen, että voidaan sanoa meillä noudatettavan Euroopassa erityisesti Saksalle jo pitkään tunnusomaista yleispankkitoiminnan periaatetta. Yhdysvalloissa kehitys on johtamassa samankaltaiseen lopputulokseen. Minusta luottolaitosten nykyisin harjoittamien joidenkin toimintojen ja säännösten välillä on jännitteitä, joita tulisi voida käsitellä avoimemmin kuin nyt on tapahtunut.

Arviointiperusteita rajoittamisen puolesta ja sitä vastaan on esitettävissä moniakin. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy enemmän rajoittamista puoltavia kuin sitä vastaan puhuvia perusteita, mikä onkin luonnollista, kun ottaa huomioon, että kyseiset säännökset on säädetty rajoittavaksi. Rajoittamista vastaan puhuvilla perusteilla on kuitenkin nykyisin oleellisesti muuttuneessa luottolaitosten toimintaympäristössä mitä ilmeisimmin merkitystä, minkä vuoksi tarvittaisiin avointa keskustelua lainmuutostarpeista. Samoin olisi tarpeen kattava selvitys toiminnasta, jota luottolaitokset nykyisin harjoittavat. Harjoittavatko ne todella uusia toimintoja vai häviävätkö vanhat toiminnat vain näkyvistä siksi, että niitä harjoitetaan uudella tavalla ja uudessa ympäristössä?

Suomalaisten luottolaitosten eräistä toimintatavoista ja toiminnoista, joihin mielestäni liittyy tai saattaa liittyä ristiriitaisuuksia voimassa olevien säännösten

²⁶⁶ Huomattakoon tosin, että Peter Ekholm kirjoittaa EVAn toukokuussa 2000 julkaisemassa keskustelumistiiossaan suomalaisten lakikeskeisen ajattelun olevan kansainvälistymisen myötä murtumassa. Kun EVAn mielipidetutkimuksen mukaan vuonna 1984 suomalaisista vielä 71 % piti lainkuuliaisuutta meille tunnusomaisena piirteenä, niin yhtä moni arveli talvella 1999, että tällainen kuuliaisuus on maassamme heikentynyt huolestuttavasti. Ks. mts. 36–37.

kanssa, tuon edellä esiin joitain esimerkkejä. Niitä käsitellessäni päädyn seuraaviin johtopäätöksiin.

Luottolaitoksen toiminta verkossa on samojen rajoitusten alainen kuin sen toiminta yleensäkin. Uusi toimintatapa ei laajenna sallitun liiketoiminnan alaa. Tämän vuoksi pidän tähdellisenä, että tarkoin selvitetään luottolaitoksen rooli elektronisessa kaupassa ja e-bisneksessä yleensäkin. Mitä liiketoimintoja luottolaitos lopulta verkossa harjoittaa? Ilmeisesti suurin osa harjoitetusta toiminnasta kuuluu riidattomasti luottolaitoksen liiketoiminnan alaan mutta luottolaitoksen verkkotoimintaan liittyy myös toimintaa, joka lankeaa vähintäänkin harmaalle alueelle. Eniten minua arveluttaa kysymys siitä, onko luottolaitoksen toiminnassa ulottuvuuksia, jotka oikeuttavat sanomaan, että luottolaitos tarjoaa verkkopalvelua yleisesti. Harjoittaako se verkossa toimiessaan esimerkiksi sellaista markkinointia, jonka ei voida katsoa liittyvän oleellisesti luottolaitostoimintaan luottolaitoksen asiakaspalvelutilanteessa harjoittamana oheistoimintana. Siinä, että luottolaitoksella on portaali omiin, sille sallitun liiketoiminnan mukaisiin palveluihin, en luonnollisestikaan näe mitään pahaa. Päinvastoin, niin pitääkin olla. Mutta vierastan vahvasti ensinnäkin sitä, että portaalin avaamisesta itsestään tulisi erillinen palvelu. Tai jos tulee, se voi ilman lain muutosta olla vain luottolaitoksen omia liiketoimintoja tukeva erillispalvelu. Toiseksi epäilen, että luottolaitokset ovat nykyisin osallisena verkossa liikkuvassa liiketoiminnassa tavalla, josta niille saattaa seurata vastuuta muustakin kuin lain niiden liiketoiminnan alaan säättämästä liiketoiminnasta. Esimerkkinä tällaisesta mainittakoon vaikkapa mahdollisuus joutua rahoittajana vastuuseen tavarakaupassa myydyn tavaran virheestä.

Mielestäni lain ja toiminnan sopusoinnun löytämiseksi tarvitaan keskustelua siitä, onko lakia vai toimintaa muutettava. Keskustelu on tarpeen, jotta saadaan avoimesti arvioiduksi, mitä tekijöitä on esitettävissä luottolaitoksen liiketoiminnan rajoittamistarpeen puolesta ja mitä sitä vastaan. Onko tallettajan aseman turvaamisella ja riskien hallinnalla lähtevällä ajattelulla jotain annettavaa? Entä kustannustehokkuus- ja kannattavuustavoitteilla tai kansainvälistymisen mukanaan tuomilla tekijöillä? Entä kaikkeen vaikuttavalla teknologian kehityksellä tai muilla esittämilläni arviointiperusteilla? Tai joillain tässä selvityksessä esittämättä jääneillä perusteilla? Tärkeää on mielestäni kuitenkin muistaa, että tietoverkko sinänsä on vain väline, jota kaikki sen käyttämiseen pystyvät, myös luottolaitokset, saavat käyttää itse kullekin sallittuun liiketoimintaan. Ongelma, toistan sen vielä, on siinä, että luottolaitoksen toimiala on nykyisin rajoitettu – eivätkä rajoitukset poistu uudella toimintatavalla, sillä, että toimitaan tietoverkossa. Jokainen askel, joka antaa aihetta väittää luottolaitoksen olevan osallisena myös siinä kaupassa, jota sen avaaman portaalin takana käydään, on voimassa olevan lain mukaan nauha portaalin sulkevaan ristilaudoitukseen.

Vakuutus toiminta ei kuulu luottolaitoksen liiketoiminnan alaan. On kuitenkin huomattava, että niin luottolaitokset kuin vakuutusyhtiötkin tuottavat nykyisin niin sanottuja finanssipalveluja. Tämä toimialojen samankaltaistuminen on omiaan hämärtämään alkuunsa selkeää sääntöä. Luottolaitoksen näkökulmasta finanssipalveluihin kuuluvat liiketoiminnat mitä ilmeisimmin lankeavat säädetyn liiketoiminnan alaan ja ovat niin ollen luvallisia. Tätä asiaa ei mitenkään muuta se, että samoja tai samankaltaisia toimintoja harjoittaa myös jokin muu yhteisö, esimerkiksi vakuutusyhtiö. Useimmat luottolaitostoiminnaksi luonnehditut liiketoiminnat ovat vapaasti muidenkin harjoitettavissa. Näen kuitenkin tällä sektorilla selventämistarvetta. Konglomeraattikehityksen myötä olisi saatava selkeät pelisäännöt paitsi niiden valvontaan myös niiden, ja erityisesti niiden osien, toimintaan.

Minusta tuntuu selvältä, että toiminnallisia pelisääntöjä kehitettäessä melkoinen paino on asetettava riskien hallinta- ja erottamiskriteerille. On huolehdittava, että luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt samassakin finanssiryhmässä toimiessaan ovat yhtiöinä tekemisissä kumpikin erikseen vain niiden riskien kanssa, jotka ne perinteisesti hallitsevat ja joihin liittyvän liiketoiminnan ne osaavat.

Pankit saavat kuitenkin toimia vakuutusyhtiöiden edustajina ja välittää maksuliikenteeseen liittyen näiden tuotteita, kunhan tällainen toiminta läheisesti liittyy pankin asiakaspalveluun.

Kanta-asiakkuus tarjoaa oivallisen esimerkin siitä, kuinka helposti nykyisillä yritysrahoittajilla liutaan yli sallitulle liiketoiminnalle säädetyn rajan. On ymmärrettävää, että rajaa on vaikea mieltää, kun yritysryhmässä harjoitetaan monenmoisia liiketoimia ja kokonaisuuden kannalta on merkityksetöntä, kuka ryhmässä tekee mitään. On kuitenkin huomattava, että rajoitukset ovat yrityskohtaiset eivätkä oikeudellisesti menetä merkitystään edes taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksesta ilman lainsäätäjän nimenomaista kannanottoa. Ryhmässä tai ryhmänä toimiminen ei itsessään muuta kullekin ryhmän jäsenelle säädettyjä toimintarajoituksia. Jos ryhmäluottavuudella halutaan olevan rajoituksista vapauttava merkitys, niin se olisi säädettävä laissa.

Muina toimintoina, joiden yhteydessä on tavalla tai toisella kosketeltu luottolaitoksen oikeutta niiden harjoittamiseen, selvittelin vielä *leasingtoimintaa, asunnonvälitystä, arvopaperitoimintaa ja sähköistä rahaa*. Niistä viimeisimpään ei mielestäni liity selvitykseni aiheen kannalta ongelmaa vaan järjestelmän edellyttämän maksuliikkeen hoitaminen on riidattomasti luottolaitostoimintaa ja luottolaitos voi toimia järjestelmän edellyttämänä e-rahayhteisönä. Sen enempää luottolaitos kuin muukaan e-rahayhteisönä mahdollisesti toimiva yritys ei kuitenkaan mielestäni tässä yhteydessä laske liikkeelle e-rahaa eikä muutakaan rahaa vaan toimii vain järjestelmän 'takuumiehenä', joka laskee liikkeelle tarvittavat uudet maksuvälineet, jotta raha-arvoa voitaisiin yleensä järjestelmässä siirtää osapuolten välillä niin kuin on sovittu.

Leasingtoiminnan, asunnonvälityksen ja arvopaperitoiminnan osalta vaikuttaa siltä, että toiminnoissa on käytännössä vakiintunut toimintatavat, jotka rajaavat kulloisenkin toiminnan alueelle, jota perustellusti voi pitää luottolaitostoimintana. Rahoitusleasing voidaan erottaa tavaran vuokrauksesta tarvitsijan edellyttämäksi rahoitukseksi, asunnonvälityksen säästämiseen yhdistyneenä lainsäätäjällä on nimenomaisesti säätänyt luottolaitostoiminnaksi ja kun arvopaperitoiminnan rajoiksi asetetaan hallituksen esityksessä (295/1992) perusteluiksi esitetyt kriteerit, niin senkin voi ymmärtää olevan riittävän lähellä toisen luottolaitosdirektiivin liitteen asiasta esittämää samoin kuin myös sijoituspalveluyrityslain säätämää. On kuitenkin huomattava, että kaikilla näillä aloilla tuntuu olevan laajentumispaineita. Tällaiset paineet olisi mielestäni purettava keskustelulla, jossa laajentumisen tarpeellisuus tulisi perustella avoimesti. Uskon, että tällaisessa keskustelussa oma merkityksensä olisi myös niillä tekijöillä, joita olen edellä lukuun 4 koonnut.

Kun miettii ratkaisua ristiriitoihin toiminnan ja säännösten välillä, ei voi olla kiinnittämättä huomiota disintermediaationa tunnettuun ilmiöön, joka meilläkin on maassamme ollut käynnissä jo reilut 20 vuotta. Ilmiössähän on kyse siitä, että talousyksiköt käyttävät entistä enemmän suoraa rahoitusta välitetyn rahoituksen asemesta. Tätä kehitystä, joka on alkanut siitä, että rahaa on ollut saatavissa muualtakin kuin pankeista, on ollut omiaan osaltaan vauhdittamaan teknologian kehitys helpottamalla rahoittajan ja rahoituksentarvitsijan mahdollisuuksia 'löytää' toisensa. Meillä tämän ilmiön voitaneen katsoa nousseen lainvalmistelussa

noteeratuksi hallituksen esityksessä laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liit-
tyväksi lainsäädännöksi (HE 7/1996). Tämän esityksen sivulla 3 nimittäin kirjojoi-
tetaan seuraavasti: ”Rahoitusmarkkinoiden (alleviivaus tässä) tärkein tehtävä on
ohjata pääomia ylijäämäisiltä yksiköiltä alijäämäisille yksiköille mahdollisimman
tehokkaasti, edullisesti ja luotettavasti.” Kun tässä siteerattua vertaa siihen mitä
sanotusta välitystehtävästä kirjoitettiin vielä vuosikymmenen alussa Finanssiryh-
mäkomitean mietinnössä (KM 1991:6), niin ei voi olla mieltämättä, miksei muutos
vielä ole johtanut lainsäädännöllisiin ratkaisuihin. Komitea nimittäin kirjoitti mie-
tinnön sivulla 20 näin: ”Pankkien (alleviivaus tässä) perustehtävä on välittää rahoitusta
rahoitusylijäämäisiltä rahoitusaliylijäämäisille talousyksiköille ja hoitaa
maksuliikettä.” Kuten alleviivaukset osoittavat lainvalmistelukin on kallistumassa
siihen suuntaan, että rahoituksen välitystehtävä on siirtymässä pankkien yksin-
omaisesta hoidosta yleisemmin markkinoille. Tähän suuntaan viittaa myös Ruot-
sin Pankkilakikomitean osamietintö (SOU 1998:160), kun se esittää rahoitusjär-
jestelmän perustehtävät mainitessaan rahoituksenvälityksen vain yhtenä niistä.²⁶⁷

Yhtenä johtopäätöksenä edellä sanotusta voisi olla siirtyminen säätelyyn, jos-
sa olemassa olevien instituutioiden asemesta säänneltäisiinkin itse toimintaa, jota
markkinoilla harjoitetaan. Ei määriteltäisikään toimijoita vaan toimintoja, jotka
koettaisiin markkinoiden toimivuuden kannalta tärkeiksi määrittää ja joita koske-
via säännöksiä nähtäisiin tarpeelliseksi antaa. Ruotsin Pankkilakikomitea on ku-
vannut tämän kaltaista sääntelyn lähtökohtamuutosta siirtymisenä institutionaali-
sesta säätelystä funktionaaliseen.²⁶⁸ Seurauksena tästä olisi, että rajoittaminen –
jos se nähtäisiin tarpeelliseksi – ei enää kohdistuisi tiettyyn instituutioon vaan
johtuisi toiminnosta itsestään. Näin eri-laiset instituutiot voisivat nykyistä va-
paammin yhdistellä eri toimintoja, mistä eräänä seurauksena saattaisi olla eräänä
seurauksena saattaisi olla kilpailun lisääntyminen rahoitusmarkkinoilla sen vuok-
si, että markkinoiden toimia saisi harjoittaa lisääntyvä määrä toimijoita.

Eräänlaisena näiden kahden vaihtoehdon välimaastoon sijoittuvana ratkaisuna
olisi sinänsä mielestäni toteuttamiskelpoinen malli, jossa säilytettäisiin pankki
instituutiona, jonka toiminta olisi edelleen, mutta nykyistä selkeämmin, säännelty
talletussuoja- ja toimialarajoitussäännöksiin. Samalla laajennettaisiin tuntuvasti
muiden yritysten oikeutta takaisinmaksettavien, ilman talletus- tai muuta vastaa-
vaa suojaa olevien varojen vastaanottamiseen yleisöltä ja säänneltäisiin rahoitus-
markkinoiden luotettavuuden ja toimivuuden näkökulmasta yleisesti toimintoja,
joita markkinoilla harjoitetaan. Tämän mallin etuna olisi, että yleisöllä olisi itsel-
lään mahdollisuus valita, haluaako se säästää rahansa pankkiin käytettäväksi lain
pankille säätämisen liiketoimin vai sijoittaa ne markkinoille käytettäväksi kulloisen-
kin sijoituskohteen vapaasti valittavin, erityisesti säädellyin tai muin toimin. Malli

²⁶⁷ Ks. mts. 109:

”Till det finansiella systemets huvuduppgifter räknas vanligen:

- att omfördela sparande från de hushåll och företag som i en viss period har ett likvidi-
tetsöverskott till dem som behöver ökade resurser för konsumtion eller investeringar,
- att omfördela och minska risker, och
- att förmedla betalningar.”

²⁶⁸ Ks. mts. s. 15: ”Kommitténs angreppssätt kan därigenom kallas funktionellt till skillnad från ett
angreppssätt som är institutionellt, dvs. utgår från befintliga institutioner.” – Komitea kirjoittaa
samasta valinnasta myös sivulla 105: ”Kommitténs arbete går ut på att identifiera de samhälls-
ekonomiskt vitala funktioner som fullgörs av det finansiella systemet och koncentrera reglerings-
och tillsynsinsatserna till dessa områden. Kommittén har valt ett funktionellt angreppssätt som inte
är bundet till institutioner.”

ei käytännössä eroa nimellä 'narrowbanking' tunnetusta mallista²⁶⁹ muutoin kuin termien tasolla niin, että tässä esittämässäni mallissa ei olisi usean tasoisia pankkeja. Olisi vain 'pankki' ja 'muut yritykset', joka jako vastaisi vertailukohtamallin jakoa 'narrowbank' ja 'muut pankit'.²⁷⁰ Ehkä pankit tällöin muodostaisivat nykyistä paljon pienemmän osan rahoituspalveluja tarjoavista konglomeraateista tai ryhmistä.

²⁶⁹ Tämän mallin liitän Rahoitustarkastuksen nykyistä edellisen johtajan eli Jorma Arangon nimeen sen vuoksi, että häneltä siitä itse ensimmäisen kerran kuulin. Saman mallin tuo USAn 1980-luvun pankkikriisin jälkimainingeissa siellä esitettynä pankkitoiminnan järjestämisvaihtoehtona esiin Huhtamäki, s. 11–12.

²⁷⁰ Mielestäni mallilla on yhtymäkohtia Pankkipalvelutyöryhmän ajatukseen siitä, että yleisöllä olisi säilytettävä mahdollisuus muun ohessa ainakin yhteen erityisen turvalliseen maksujenvälitys- ja sijoitusmuotoon (väliraportti 13.4.2000, s. 1 kohta 2).

Lähdeluettelo

KIRJOJA:

- (1994) **Encyklopedia iuridica fennica**. Jyväskylä.
- Aarnio, A. (1978) **Mitä lainoppi on?** Helsinki.
- Anttila, T. (1996) **Pankki, riskit ja sääntely**. Helsinki.
- Aurejärvi, E. (1986) **Luotto- ja maksuvälineet**. Jyväskylä.
- Brusiin, O. (1938) **Tuomarin harkinta normin puuttuessa**. Vammala.
- Erma, R. – Koski, P. (1985) **Pankkilait 1969–1985**. Tampere.
- Ekholm, P. (2000) **Tärkeintä on liike**. EVA. Elinkeinoelämän Valtuuskunnan keskustelumuistio. Yliopistopaino.
- Halme, L. (1999) **Pankkisääntely ja valvonta**. Helsinki.
- Harva, U. (1973) **Suuria ajattelijoita**. Helsinki.
- Hoppu, E. (1997) **Suomen Vakuutus oikeus**. Toinen uudistettu painos, Helsinki.
- Huhtamäki, A. (1994) **Pankkirikokset**. Helsinki.
- Häyhä, J. (1996) **Sopimus, laki ja vakuutustoiminta**. Helsinki.
- Kalima, K. (1980) **Pankkien valvonnasta**. Vammala.
- Klami, H.T. (1979) **Finalistinen oikeusteoria**. Turku.
- Kontkanen, E. (toim.) (1991) **Pankkitoiminnan käsikirja**. Rauma.
- Louhivuori, O.W. (1937) **Vakuutusoppi**. Porvoo.
- Makkonen, K. (1978) **Luentoja yleisestä oikeustieteestä**. Helsinki.
- Marttila, J. (1999) **Online-sijoittajan käsikirja**.
- Pentikäinen, T. – Rantala, J. (1995) **Vakuutusoppi**. Jyväskylä.
- Pöyhönen, J. (toim.) (1977) **Suomalaista oikeusteoriaa Osa I**. Helsinki.
- Pöyhönen, J. (toim.) (1978) **Suomalaista oikeusteoriaa Osa II**. Helsinki.
- Welch, J. (1981) **The Regulation of Banks in the Member States of the EEC**. Lontoo.
- Wróblewski, J. (1979) **Meaning and Truth in Judicial Decision**. Edited by Aarnio, A. Helsinki.

ARTIKKELEITA JA MUITA KIRJOITUKSIA:

- Davies, H. (2000) **The Single Financial Market in Five Years Time: How will Regulation Work?** Esitelmä, pidetty Brysselissä 20.3.2000. Internet: www.fsa.gov.uk/pubs/speeches/sp43.html
- Krainer, J. (2000) **The Separation of Banking and Commerce.** Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review 2000, 15–25.
- Lounatvuori, M. (1982) **Lakimiehen faktaharkinta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.** Yleisen oikeustieteen laudaturkirjoitus. Helsinki 13.2.1982.
- Merita, Merita Nordbanken (1998) **Solo-maksu. Käsikirja myyjälle.**
- Mester, L.J. (1996) **Repealing Glass-Steagall: The Past Points the way to the Future.** Business Review, Federal Reserve Bank of Philadelphia, July-August 1996, s. 3–15.
- Määttänen, R. (1998) **Challenges Facing Finland's Financial Supervision Authority.** Esitelmä, pidetty Wienissä 12:nnessa Euroopan Rahoituskonventiossa marraskuussa 1998.
- Santos, J.A.C. (1998) **Commercial Banks in the Securities Business: A Review.** Journal of Financial Research 14:1, 35–60.
- Shadow Financial Regulatory Committee (SFRC) (1997) **Restrictions on Banking-Commerce Affiliations.** Statement No 138/5.5.1997.
- Shull, B. (1999) **The Separation of Banking and Commerce in the United States: An Examination of Principal Issues.** Financial Markets, Institutions & Instruments. Vol. 8, No 3.
- Tammelo, I. (1979) **Oikeudellisen päättelyn zeteettisistä menettelyistä.** Englannin kielisestä alkutekstistä suomentanut Pöyhönen, J., LM 1979, s. 469–476.
- Thakor, A.V. (1996) **The Design of Financial Systems: An Overview.** Journal of Banking & Finance, 20, 917–948.
- Wallison, P.J. (1997) **Testimony; Statement before The Committee on Banking and Financial Services U.S. House of Representatives.** May 21.

VIRANOMAISKANNANOTTOJA:

Pankkitarkastusvirasto. **Lausunto Dnro 807/9.9/87.**

Rahoitustarkastus (2000) **Kannanotto K/29/2000/LLO.**

INTERNETASIAKIRJOJA:

Mielonen, S. – Hintikka, K.A. (1998) **Web palveluiden käytettävyys ja tuotanto.** www.uiah.fi/mediastudio/survey4/12.html.

Mäkelin, M. (1998) **Portaalit – verkon solmut.** www.hmv.fi/docs/portal.htm.

Suomen Elektronisen Kaupankäynnin yhdistyksen kotisivut. www.ecf.fi/ecf.htm.

Sähköinen kauppa ja kuluttajat (1998) Pohjoismaisten kuluttaja-asiamiesten kannanotto. www.kuluttajavirasto.fi/lait/ohjeet/suosituks.html.

The Financial Services Act 1999 (1999) http://www.house.gov/banking_democrats).

Valkoisen talon lehdistötiedote (1999)
www.whitehouse.gov/WH/New/html/19991112_1.html

LEHTIARTIKKELEITA

Kauppalehti N:o 130/1999. Herrala, Olli: Yhdysvallat höllentää ikivanhaa pankkilaikaa. 9.7.1999.

Kauppalehti N:o 64/2000. 31.3.2000.

Kauppalehti N:o 112/2000. 13.6.2000.

Helsingin Sanomat N:o 151/2000. Heikki Koskenkylän vieraskynäartikkeli 2.6.2000.

Taloussanomien N:o 63/2000. 31.3.2000.

LAINVALMISTELUASIAKIRJOJA

Komiteamietintöjä:

Suomi

KM 1884:8	Ehdoista yksityisten pankkien perustamiseen
KM 1986:2	Pankkitoimintakomitean mietintö
KM 1987:41	Pankkilakityöryhmän mietintö
KM 1990:43	Rahoitustoimintalakitoimikunnan mietintö
KM 1991:36	Finanssiryhmäkomitean mietintö
KM 1992:13	Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö

Ruotsi

SOU 1983:5	Koncession för försäkringsrörelse
SOU 1998:160	Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag

Työryhmämuistioita

VM 1996:18	Sähköisen käteisen sääntelytyöryhmän muistio
VM 1999:4	Sähköisen käteisen sääntelytyöryhmän II muistio

Hallituksen esityksiä

HE 53/1969	Hallituksen esitys Eduskunnalle liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, luotto-osakeyhtiölaiksi, pankkitarkastuslaiksi ja laiksi osuuskuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminnasta ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta
HE 32/1978	Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden pankkilainsäädäntöön kuuluvien lakien muuttamisesta sekä laiksi ulkomaalaisten pankkitöinnasta Suomessa

HE 242/1989	Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi
HE 69/1991	Hallituksen esitys Eduskunnalle rahoitustoimintalaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 295/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi
HE 7/1996	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
HE 38/1996	Hallituksen esitys Eduskunnalle luottolaitoksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta
HE 208/1997	Hallituksen esitys Eduskunnalle luottolaitostoiminnasta annetun lain ja sijoituspalveluyrityksistä annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
HE 223/1997	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

EY:n direktiivejä

77/780/ETY (kumottu)

Ensimmäinen neuvoston direktiivi, annettu 12.12.1977, luottolaitosten toiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. *Ensimmäinen luottolaitosdirektiivi*, tunnetaan myös nimellä *ensimmäinen pankkidirektiivi*.

89/646/ETY (kumottu)

Toinen neuvoston direktiivi, annettu 15.12.1989. luottolaitosten toiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta. *Toinen luottolaitosdirektiivi*, tunnetaan myös nimellä *toinen pankkidirektiivi*.

93/22/ETY

Neuvoston direktiivi, annettu 10.5.1993, sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla. *Sijoituspalveludirektiivi*.

94/19/EY

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi, annettu 30.5.1994, talletusten vakuusjärjestelmästä. *Talletussuojadirektiivi*.

2000/12/EY

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi, annettu 20.3.2000, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta. (Tällä direktiivillä on kumottu muun muassa ensimmäinen ja toinen luottolaitosdirektiivi.)

2000/46/EY

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi, annettu 18.9.2000, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta. *Sähkörahadirektiivi*.

Kuulemispöytäkirjoja:

Kuulemistilaisuuden pöytäkirja (H.R. 10), U.S. Government printing office, Washington 1999.

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

ISSN 0785-3572, painettu julkaisu; ISSN 1456-6184, verkkojulkaisu

- 1/2000 Jussi Snellman – Jukka Vesala – David Humphrey **Substitution of Noncash Payment Instruments for Cash in Europe**. 2000. 39 s. ISBN 951-686-647-6, painettu julkaisu; ISBN 951-686-648-4, verkkojulkaisu. (TU)
- 2/2000 Esa Jokivuolle – Samu Peura **A Model for Estimating Recovery Rates and Collateral Haircuts for Bank Loans**. 2000. 22 s. ISBN 951-686-649-2, painettu julkaisu; ISBN 951-686-650-6, verkkojulkaisu. (RM)
- 3/2000 Risto Herrala **Markets, Reserves and Lenders of Last Resort as Sources of Bank Liquidity**. 2000. 24 s. ISBN 951-686-653-0, painettu julkaisu; ISBN 951-686-654-9, verkkojulkaisu. (TU)
- 4/2000 Pekka Hietala – Esa Jokivuolle – Yrjö Koskinen **Informed Trading, Short Sales Constraints and Futures' Pricing**. 2000. 29 s. ISBN 951-686-655-7, painettu julkaisu; ISBN 951-686-656-5, verkkojulkaisu. (RM)
- 5/2000 Mika Kuismanen **Labour Supply and Income Tax Changes: A Simulation Study for Finland**. 2000. 36 s. ISBN 951-686-657-3, painettu julkaisu; ISBN 951-686-658-1, verkkojulkaisu. (TU)
- 6/2000 Ralf Pauli **Payments Remain Fundamental for Banks and Central Banks**. 2000. 40 s. ISBN 951-686-659-X, painettu julkaisu; ISBN 951-686-660-3, verkkojulkaisu. (RM)
- 7/2000 Yuksel Gormez – Forrest Capie **Surveys on Electronic Money**. 2000. 46 s. ISBN 951-686-661-1, painettu julkaisu; ISBN 951-686-662-X, verkkojulkaisu. (TU)
- 8/2000 Markus Haavio – Heikki Kauppi **Housing Markets, Liquidity Constraints and Labor Mobility**. 2000. 26 s. ISBN 951-686-663-8, painettu julkaisu; ISBN 951-686-664-6, verkkojulkaisu. (TU)
- 9/2000 Ari Hyytinen – Otto Toivanen **Monitoring and Market Power in Loan Markets**. 2000. 49 s. ISBN 951-686-667-0, painettu julkaisu; ISBN 951-686-668-9, verkkojulkaisu. (RM)
- 10/2000 Ari Hyytinen – Tuomas Takalo **Enhancing Bank Transparency: A Re-assessment**. 2000. 34 s. ISBN 951-686-669-7, painettu julkaisu; ISBN 951-686-670-0, verkkojulkaisu. (RM)
- 11/2000 David G Mayes – Matti Virén **Asymmetry and the Problem of Aggregation in the Euro Area**. 2000. 39 s. ISBN 951-686-671-9, painettu julkaisu; ISBN 951-686-672-7, verkkojulkaisu. (TU)
- 12/2000 Erkki Koskela – Rune Stenbacka **Agency Cost of Debt and Lending Market Competition: A Re-Examination**. 2000. 20 s. ISBN 951-686-673-5, painettu julkaisu; ISBN 951-686-674-3, verkkojulkaisu (TU)
- 13/2000 Biing-Shen Kuo – Anne Mikkola **Forecasting the Real US/DEM Exchange Rate: TAR vs. AR**. 2000. 18 s. ISBN 951-686-675-1, painettu julkaisu; ISBN 951-686-676-X, verkkojulkaisu. (TU)

- 14/2000 Matteo Iacoviello – Raoul Minetti **The Credit Channel of Monetary Policy and Housing Markets: International Empirical Evidence.** 2000. 45 s. ISBN 951-686-677-8, painettu julkaisu; ISBN 951-686-678-6, verkkojulkaisu. (TU)
- 15/2000 Atso Andersen – Ari Hyytinen – Jussi Snellman **Recent Developments in the Finnish Banking Sector.** 2000. 39 s. ISBN 951-686-679-4, painettu julkaisu; ISBN 951-686-680-8, verkkojulkaisu. (RM)
- 16/2000 Erkki Koskela – Rune Stenbacka **Capital Structure, Wage Bargaining and Employment.** 2000. 34 s. ISBN 951-686-681-6, painettu julkaisu; ISBN 951-686-682-4, verkkojulkaisu. (TU)
- 17/2000 Harry Leinonen **Re-engineering Payment Systemsfor the E-world.** 2000. 44 s. ISBN 951-686-683-2, painettu julkaisu; ISBN 951-686-684-0, verkkojulkaisu. (RM)
- 18/2000 Markku Lounatvuori **Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta. Oikeudellinen selvitys.** 2000. 93 s. ISBN 951-686-685-9, painettu julkaisu; ISBN 951-686-686-7, verkkojulkaisu. (TU)