Lakivaliokunnalle

Asia:
U 56/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maksuvälinerikokset)

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

EU:n oikeudessa maksuvälinerikoksia säänneltiin ensimmäisen kerran Neuvoston puitepäätöksellä 2001/413/YOS; EYVL N:o L 149, 2.6.2001, s. 1. Suomen lainsäädäntö saatettiin asianmukaisesti puitepäätöksen velvoitteiden tasalle.

Otsikossa mainittu, ehdotettu direktiivi tulisi korvaamaan sanotun puitepäätöksen, mutta se myös uudistaisi sääntelyä laajentamassa sen erityisesti virtuaalivaluuttoihin ja mobiilimaksuihin. Kyse on siten teknologioiden kehitykseen ja nopeaan käyttöönottoon liittyvästä ilmeisestä uudistustarpeesta. Perinteisen sääntelytavan mukaan sääntely on kohdistunut tietyntyyppisiin fyysisiin maksuvälineisiin, kuten maksukortteihin ja shekkeihin, liittyviin tilanteisiin. Nyt puolestaan tähdätään teknologianeutraaliin sääntelyyn, joka tulee kattamaan myös datan muodossa olevat ja tietoverkoissa käytettäviä maksuvälineitä koskevat teot. Esimerkiksi virtuaalivaluutoilla maksettaessa käytetään maksuvälineenä rahaa, jonka arvo määräytyy yksinomaan yksityisten toimijoiden keskinäisistä odotuksista ja arvostuksista, mutta joka silti hyväksytään maksuvälineeksi. Silti tällaisiakin petostilanteita tulee säädellä.

Suomen rikoslaissa ei ole erotettu erikseen digitaaliseen toimintaympäristöön kohdistuvaa ”tietokonerikosten” ja ”kyberrikosten” tai ”tietoverkkorikosten” kategoriaa siten, että olisi oma lukunsa näistä tilanteista. Varsin monessa tapauksessa myös digitaaliseen toimintaympäristöön sovelletaan tavanomaisia rikossäännöksiä. Rikoslain 38 luvussa on säännöksiä tieto- ja viestintärikoksista, ja luvussa on säännökset myös tietomurrosta ja identiteettivarkaudesta. Euroopan neuvoston tietoverkkorikoksia koskevalla yleissopimuksella vuodelta 2001 on ollut alan

kannalta keskeinen merkitys. EU:n piirissä on annettu vuonna 2013 tietojärjestelmähyökkäyksiä koskeva direktiivi (direktiivi 2013/40/EU).

Nyt puheena oleva maksuvälinerikoksia koskeva direktiiviehdotus sisältää runsaasti taustoitusta ja tietoa siitä, mitä ilmiöitä sääntelyn piiriin tavoitellaan ja miksi. Direktiivi olisi osa laajempaa digitaalisten sisämarkkinoiden sääntelykokonaisuutta. Digitaalisessa ympäristössä maksuvälinerikokset ovat usein, mutta eivät aina, yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Digitaalisessa ympäristössä tällaisilla rikoksissa on myös usein yhteys useaan jäsenvaltioon, ja Euroopan ulkopuolellekin. Ehdotettu sääntely tukisi osaltaan maailmanlaajuisia toimia torjua tätä rikollisuutta ja lisätä sitä luottamusta, jonka varassa erilaiset maksujärjestelmät kehittyvät ja toimivat.

Mainittu vahva teknologiapainotus käy hyvin esille direktiiviehdotuksen tekstiosasta. En ole varsinaisesti digitaalisen maksuvälineiden käytön asiantuntija, mutta lienee selvä, että kuluttajienkin käyttämät maksutavat ovat nopeasti muuttumassa kun digitaalisia maksupalveluita kehitetään erityisesti mobiiliympäristössä. Uusi maksupalveludirektiivi tulee mullistamaan maksupalveluiden tarjoamisen ja avaa sen kilpailulle siten, että erilaiset teknologiayritykset voivat tarjota omia palveluitaan. Lienee selvää, että myös rikosoikeudellisen sääntelyn on oltava ajan tasalla.

Kun siirrytään sääntelemään digitaalista toimintaympäristöä, tarvitaan siis toisentyyppistä ja selvästi pidemmälle menevää rikosoikeudellista sääntelyä kuin mitä maksuvälinerikospuitepäätöksessä aikanaan annettiin. Nyt ulotetaan uudella tavalla rangaistavuutta valmistelu- ja hallussapitotyyppisiin tekotapoihin selvästi aikaisempaa enemmän. Artikloita on enemmän ja ne ovat aikaisempaa yksityiskohtaisempia. Puitepäätös oli niukka, kun taas direktiiviehdotus on huomattavan seikkaperäinen. Direktiiviehdotuksessa kuvataan laajasti miten rangaistavuuden laajennukset sijoittuvat laajempaan toimintaympäristön sääntelykokonaisuuteen.

Sinänsä rikosoikeudellisten keinojen roolista ja välttämättömyydestä digitaalisessa toimintaympäristössä olisi hyvä käydä periaatteellistakin keskustelua, mutta ymmärrän kyllä sen, että tietty yhtenäinen rikosoikeudellinen lähestymistapa tarvitaan.

Valtioneuvoston linjaukset Suomen näkemyksistä ovat tasapainoisia. Sääntelyn oikeusperusta on hyväksyttävä. Samoin voi sanoa, ettei ehdotettu sääntely ole toissijaisuusperiaatteen kannalta

ongelma, sillä ilman EU:n toimenpiteitä ei ongelmiin voida reagoida Euroopassa riittävän yhtenäisesti.

Oikeasuhtaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen korostaminen on tarpeen. Direktiiviehdotuksessa esitetään nykyistä tarkempaa sääntelyä enimmäisrangaistusten vähimmäissäännöiksi. Valtioneuvoston kirjelmässä on hyvin tunnistettu ne huolet, joita kotimaisen toimeenpanevan lainsäädännön yhteydessä kohdattaisiin. Ehdotettu vähintään viiden vuoden enimmäisrangaistusminimi eräiden törkeiden tekomuotojen osalta olisi ongelmallinen kotimaisen lainsäätäjän kannalta.

Pitäisin ilmeisenä, että on tarvetta ulottaa rangaistavuutta hallitusti hallussapito- ja valmistelutyyppisiin kriminalisointeihin, mutta jo tässä vaiheessa olisi ennakoitava niitä ongelmia, joita rangaistavuuden rajaamisen ja laillisuusperiaatteen noudattamisen vuoksi tulee vastaan, ja pyrkiä vielä täsmentämään rajauksia. Sanotussa digitaalisessa toimintaympäristössä tämä ei ole helppoa, ja vaatii hyvää asiantuntemusta arvioida, millaisiin tilanteisiin rangaistavuus on välttämätöntä ulottaa.

Pidän hyvänä, että direktiiviehdotuksen 2 artiklassa on annettu keskeisille käytetyille käsitteille määritelmät.

Erityisesti 4 artikla vaikuttaisi laajentavan rangaistavuutta jopa enemmän kuin on tarpeen. Otsikon mukaisesti on kyse rikoksista, joilla valmistellaan maksuvälineiden käyttöä petostarkoituksessa. Artiklassa mainitaan, että tekojen tulee olla "rikosoikeudellisesti rangaistavia tekoja, kun ne on tehty tahallisesti". Tekotavat kuvataan a), b), ja c)-kohdissa. b) ja c) –kohdissa jotakin tehdään "käytettäväksi petostarkoituksessa". a)-kohdasta tällainen rajaus puuttuu. Onko siis niin, että a) kohdan mukainen valmistelutyyppinen rikos sittenkin säädetään rangaistavaksi, vaikka erityistä tarkoitustahallisuutta ei olisikaan.

Kuten U-kirjelmässä s. 3 mainitaan, ryhtymistä koskevat teot on määritelty puitepäätöstä laajemmin, ja ne kattavat maksuvälineen tuonnin, viennin, levittämisen tai muun saataville asettamisen ilman edellytystä maksuvälineen siirtämistä toiselle henkilölle. Nämä laajennukset lienevät sinänsä tarpeellisia, kun puhutaan digitaalisesta toimintaympäristöstä, jossa maksuvälineet eivät enää ole esineitä.

6 artiklan säännöksessä, joka koskee rikoksen tekemiseen käytettäviä välineitä, termi "käytettäväksi petostarkoituksessa" esiintyy, mikä on hyvä asia, erityisesti kun ottaa lukuun sen, että artikla muuten ulottaa rangaistavuuden hyvinkin laajalle.

7 artiklan velvoitteiden mukaan jäsenvaltioiden on ulotettava rangaistavuus 3 - 6 artiklassa tarkoitettujen rikosten yllytykseen, avunantoon ja yritykseen. Tämä korostaa entisestään tarvetta varmistua siitä, että 3 - 6 -artiklassa on päästy rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta onnistuneeseen rangaistavuuden rajaamiseen.

8 artiklan tarkoituksena on säännellä kansallista rangaistusasteikkopolitiikkaa siten, että enimmäisrangaistus olisi vähintään kaksi, kolme tai viisi vuotta vankeutta. Kuten jo edellä mainitsin, tältä osin olisi pyrittävä kotimaisittain hyväksyttävään ja toteuttamiskelpoiseen ratkaisuun.

> Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vakiintuneilla rangaistusasteikoilla lainsäätäjä ohjaa lainkäyttäjää niin, että oikeuskäytäntö muodostuu mahdollisimman yhtenäiseksi. Vakiintuneesti käytetyistä rangaistusasteikoista poikkeaville asteikoille on oltava erityiset perusteet. Yleisimmin käytettäviä rangaistusasteikkoja ovat seuraavat:
>
> · sakko
>
> · sakko – 6 kuukautta vankeutta
>
> · sakko – 1 vuosi vankeutta
>
> · sakko – 2 vuotta vankeutta
>
> · 4 kuukautta – 4 vuotta vankeutta
>
> · 1 – 10 vuotta vankeutta
>
> · 2 – 10 vuotta vankeutta.

Suomen kannalta ongelmallisia ovat vähintään kolmen ja viiden vuoden enimmäisrangaistusta edellyttävät ehdotukset. Erityisesti jälkimmäisen osalta hankaluutena on, että asteikko jouduttaisiin ulottamaan kymmeneen vuoteen vankeutta, joskin tietysti lainsäätäjä voi tästä asteikkopolitiikasta poiketa. Olisi kuitenkin parempi, ettei merkittäviä poikkeamisia tarvittaisi, sillä kansallisen lainsäädännön sisäinen johdonmukaisuus on tärkeä myös esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Suomen rikosoikeudessa käytetään järjestäytyneen rikollisuuden osalta koventamisperustetta, joka ei kuitenkaan salli tunnusmerkistössä määrätyn rangaistusasteikon ylittämistä. Ainoastaan RL 7 luvun tilanteissa, kun määrätään yhteistä rangaistusta, voidaan rangaistusasteikko ylittää.

Vastaavasti myös vahinko tai tietyn rajan ylittävä rikoshyöty toisi jäsenvaltiolle velvollisuuden soveltaa sanottua ankarinta rangaistusasteikon enimmäismäärää (5 vuotta). Samasta syystä kuin mitä edellä todettiin, tämänkään kriminalisointivelvoitteen toteuttaminen ei ole aivan yksinkertaista, joskaan ei mahdotonta.

Muista artikloista mainitsisin erityisesti lainkäyttövaltaa sääntelevän 11 artiklan, jonka vaikutuksesta rajatylittävissä tilanteissa rikos kuuluisi hyvinkin monen jäsenvaltion lainkäyttöpiiriin yhtä aikaa. Tätä on myös tavoiteltu. Sääntelytapa on jossain määrin omintakeinen, ja identiteettivarkaus, joka erikseen mainitaan, on tässä yhteydessä määrittelemättä. Olisi varsin tärkeää, että ne periaatteet, joiden mukaan jäsenvaltiot ulottavat rikosoikeudellista toimivaltaansa näiden rikosten osalta, olisivat mahdollisimman selkeät.

Direktiiviehdotus on moderni siinä mielessä, että uhrien auttamisesta ja tukemisesta on artikla. Henkilötietojen väärinkäyttöön perustuvissa tekotavoissa on ilmeistä, että ne ovat uhrin kannalta erityisen haitallisia, sillä taloudellisen vahingon ohessa aiheutetaan yleensä kohteeksi joutuneelle myös merkittävää huolta ja murhetta.

Helsingissä, 24.10.2017

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori