Valiokunnan lausunto LaVL 15/2017 vp– U 56/2017 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maksuvälinerikokset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maksuvälinerikokset) (U 56/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Sami Kiriakos, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Ritva Sahavirta, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Finanssivalvonta
- professori Kimmo Nuotio

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 1.9.2017 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta ja neuvoston puitepäätöksen 2001/413/YOS korvaamisesta (KOM(2017) 489 lopullinen). Ehdotettu direktiivi sisältää vähimmäissäännökset maksuvälineisiin liittyvien petosten ja väärennysten säätämisestä rangaistavaksi ja näiden rikosten rangaistuksista. Rikosoikeutta koskevien säännösten lisäksi ehdotuksessa on velvoitteita muun muassa tehokkaasta tutkinnasta, yhteysviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, rikoksista ilmoittamisesta sekä uhrien auttamisesta ja tukemisesta. Direktiivillä korvattaisiin neuvoston 28.5.2001 tekemä puitepäätös 2001/413/YOS muihin

maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta. Suomen lainsäädäntö vastaa puitepäätöksen velvoitteita (HE 2/2003 vp).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto tukee yleisesti toimia maksupalveluiden luotettavuuden turvaamiseksi ja maksuvälinpetosten torjumiseksi, viimesijaisesti rikosoikeudellisten keinojen käyttöä. Maksuvälinerikollisuus tukee muuta rikollisuutta ja haittaa laillista taloudellista toimintaa. Petokset tapahtuvat nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä ja ne ovat usein valtioiden rajat ylittäviä. Sen vuoksi on tärkeää, että rikoslainsäädäntö on ajantasaista ja riittävän kattavaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto kannattaa pyrkimystä määritellä maksuvälinerikokset teknologianeutraalisti.

Ehdotusta säätää nykyistä laajemmin rangaistavaksi valmistelu- ja yritystekoja on arvioitava jatkoneuvotteluissa tarkemmin. On syytä ottaa huomioon, että erityisesti verkossa tapahtuvat maksuvälinepetokset edellyttävät tyypillisesti erityistä valmistelua ja että petosyrityksiä voidaan tietoteknisin keinoin kohdistaa kerralla lukuisiin henkilöihin (muun muassa phishing ja pharming – tyyppiset teot). Samalla on pyrittävä siihen, että direktiivin täytäntöönpanossa rangaistavaksi säädettävät teot voidaan määritellä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä.

Erilaisten virtuaalivaluuttojen käytön voidaan olettaa yleistyvän tulevaisuudessa. Virtuaalivaluuttoihin liittyvä petollinen menettely on Suomessa jo laajasti rangaistavaa rikoslain yleisempien säännösten nojalla. Direktiiviehdotuksen pidemmälle menevien velvoitteiden kannalta virtuaalivaluuttojen määrittelyyn, käyttöön ja valvontaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä, joihin on syytä kiinnittää direktiiviehdotusta neuvoteltaessa huomiota.

Rangaistusasteikkoja koskevat velvoitteet ovat pääosin ankarammat kuin rikoslaissa. Jatkoneuvotteluissa rangaistusvelvoitteita tulisi arvioida yhdessä rikolliseksi säädettävien tekojen kanssa ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Huomioon tulee ottaa myös maksuvälinerikollisuuden kehitys ja unionin yhteiset tavoitteet sen tehokkaassa torjunnassa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lakivaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission tekemään direktiiviehdotukseen, jonka tavoitteena on tehostaa muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjuntaa Euroopan unionissa (KOM(2017) 489 lopull.). Ehdotus on osa kyberturvallisuuden parantamista koskevia toimenpiteitä sisältäen vähimmäissäännökset maksuvälineisiin liittyvien petosten ja väärennösten säätämisestä rangaistaviksi ja näiden rikosten rangaistuksista. Unionissa asiaa säännellään nykyisin vuodelta 2001 olevalla puitepäätöksellä (2001/413/YOS), mutta siinä ei riittävästi oteta huomioon teknologian nopeaa kehittymistä ja sen mukanaan tuomia mahdollisuuksia maksuvälinepetosten tekemiseen ja valmisteluun. Unionin tason sääntelyn ajanmukaistaminen on siten tarpeellista.

Keskeisimmät muutokset puitepäätökseen nähden koskevat rangaistavien tekojen alan laajentamista ja rangaistusten määrittelyä. Vaikka kansalliset rikoslain säännöksemme ovat nykyistä puitepäätöstä modernimmat vastaten siten pääosin direktiiviehdotuksen velvoitteita, direktiivi aiheuttaisi meilläkin tarvetta lainsäädännön muuttamiseen, jos se hyväksyttäisiin nyt ehdotetussa muodossaan. Valiokunta arvioi ehdotusta näiltä osin seuraavasti.

Nykyinen puitepäätös koskee lähinnä fyysisiä maksuvälineitä, kuten maksukortteja ja shekkejä. Direktiiviehdotuksessa sen sijaan pyritään teknologianeutraaliin sääntelyyn ja kattamaan myös teot, jotka liittyvät aineettoman datan muodossa oleviin ja tietoverkoissa käytettäviin maksuvälineisiin. Nämä pyrkimykset ovat kannatettavia.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotuksen määritelmäsäännökseen (2 artikla) virtuaalivaluuttojen osalta. Virtuaalivaluutalla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan digitaalisia arvonkantajia, jotka eivät ole keskuspankin tai viranomaisen liikkeeseen laskemia ja joita ei välttämättä ole kytketty paperirahaan, mutta jotka luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hyväksyvät maksuvälineenä ja joita voi siirtää, varastoida tai myydä sähköisesti (e kohta). Virtuaalivaluuttoihin liittyvien tekojen sisällyttäminen direktiiviehdotukseen edellyttäisi kansallisen lainsäädäntömme muuttamista.

Nykyisin käytössä on yli 1 000 virtuaalivaluuttaa. Suomen Pankin selvityksen mukaan ne eivät ole laillisia maksuvälineitä missään maassa. Komission mukaan kiinnostus virtuaalivaluuttojen käyttämiseen maksuvälineenä on kuitenkin kasvanut ja niiden käyttäjät voivat joutua verkkourkinnan, tietomurron ja petoksen kohteeksi samaan tapaan kuin viralliseen valuuttaan liittyvien maksupalveluiden käyttäjät. Toisaalta Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksessä on ilmennyt, että virtuaalivaluuttojen kytkeytyminen rikostutkintoihin Suomessa on lisääntynyt huomattavasti viimeisten vuosien aikana ja virtuaalivaluuttoihin liittyy erilaisia epävarmuustekijöitä, kuten vahva anonymiteetti, omistajaketjun selvittämisen haasteellisuus, sääntelemätön ja määrittelemätön toimintaympäristö ja valvonnan puute.

Edellä esitetyn valossa valiokunta katsoo, että virtuaalivaluuttojen kattamiseen direktiiviehdotuksessa on syytä suhtautua varovaisesti. Jatkoneuvotteluissa on aiheellista arvioida vielä huolellisesti, onko virtuaalivaluuttojen käyttöä perusteltua ja tarpeen suojella rikosoikeudellisin keinoin vastaavalla tavalla kuin virallisten valuuttojen käyttöä. Myös virtuaalivaluutan määrittelyyn on tarpeen kiinnittää huomiota.

Ehdotuksen säännökset laajentavat valmistelu- ja yritystekojen rangaistavuutta (3—7 artiklat). Sääntelyn laaja-alaisuutta puoltaa se, että valmistelutyyppisiä tekoja tyypillisesti sisältyy erityisesti digitaalisessa toimintaympäristössä tehtäviin maksuvälinepetoksiin. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että neuvotteluissa arvioidaan huolellisesti, millaisiin tilanteisiin valmistelun rangaistavuus on välttämätöntä ulottaa. Myös ehdotusten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen on tärkeää kiinnittää huomiota.

Rangaistavaksi säädetystä teosta riippuen enimmäisrangaistus on ehdotuksen 8 artiklan mukaan vähintään kaksi, kolme tai viisi vuotta vankeutta. Ehdotukset poikkeavat kansallisesta järjestelmästämme, sillä rikoslaissa vastaavista teoista säädetyt enimmäisrangaistukset ovat pääosin matalammat. Niiden hyväksyminen voisi siten merkitä sitä, että yhden rikoslajin rangaistusasteikko

muodostuisi suhteessa muihin rikoksiin ankarammaksi. Komission ehdotusten taustalla on maksuvälinerikollisuuden kehittyminen ja tällaisen rikollisuuden vahingollisuus. Enimmäisrangaistusten vähimmäistasojen määrittelyssä on valiokunnan mukaan tärkeää kuitenkin ottaa huomioon myös suhteellisuusperiaate samoin kuin kansallisen rikoslainsäädännön johdonmukaisuus.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 10.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
varajäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila