

Asia: VN/12187/2020

Maksuvälinepetosdirektiivin täytäntöönpano

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Aluksi

Oikeusministeriö on pyytänyt minulta lausuntoa maksuvälinepetosdirektiivin täytäntöönpanosta (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/713, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta ja neuvoston puitepäätöksen 2001/413/YOS korvaamisesta).

Maksuvälinepetosdirektiivin täytäntöönpanosta on laadittu oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö. Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Mietinnössä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain 37 luvun maksuvälinerikoksia koskevia säännöksiä maksuvälinepetoksesta, törkeästä maksuvälinepetoksesta, maksuvälinepetoksen valmistelusta, maksuvälineen määritelmästä ja oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että rikoslain 37 lukuun lisättäisiin uuden rikostunnusmerkistöt maksuvälinerikoksesta, törkeästä maksuvälinerikoksesta ja lievästä maksuvälinerikoksesta.

Kysymys on vaikeasta lainsäädäntöhankkeesta, eikä mietinnön laatiminen ole ollut helppoa. Lausunrossani esitän joitakin yleisempiä ja yksityiskohtaisempia huomioita ja pohdintoja työryhmän mietinnöstä.

Keskeisten ehdotusten perusteltavuus

Työryhmän mietinnön mukaan rikosoikeudellisesti velvoittavien direktiivien täytäntöönpanossa on tehtävä vain välttämättömät muutokset rikoslakiin. Tämä lähtökohta on perusteltu.

Mietinnössä on katsottu sinänsä perustellusti, että jo nyt voimassa oleva rikoslaki kattaa merkittävässä määrin maksuvälinepetosdirektiivin sisältämät kriminalisointivelvoitteet. Tämä kysymys voi tosin olla moniulotteisempi, kuin mietinnön perusteella voisi ymmärtää (ks. etenkin mietinnön s. 19–29). Voidaan esimerkiksi kysyä, miksi varkausrikostunnusmerkistö (RL 28:1) tai rahanpesurikostunnusmerkistö (RL 32:6) voisivat olla sellaisia tunnusmerkistöjä, joita voitaisiin pitää maksuvälinepetosdirektiivin näkökulmasta merkitsevinä tunnusmerkistöinä. Tämän kaltaisen lähestymistavan ongelmana on se, että se hämärtää jo voimassa olevien rikostunnusmerkistöjen suojeluobjekteja. Esimerkiksi varkausrikoksen suojeluobjekti on perustuslaissa turvattu omaisuuden suoja, kun taas rahanpesurikoksissa suojeluobjekti on laillinen talous ja laillinen talousjärjestelmä. Sen sijaan maksuvälinepetosdirektiivin suojeluobjektiksi on käsittäkseni pyritty määrittelemään maksujärjestelmän luotettavuus ja turvallisuus.

Lähtökohtaisesti onkin suhtauduttava kriittisesti ajatukseen, jonka mukaan esimerkiksi varkausrikostunnusmerkistöillä tai rahanpesurikostunnusmerkistöillä voitaisiin pyrkiä kattamaan maksuvälinepetosrikosdirektiivin kriminalisointivelvoitteet, ellei samalla hyväksytä, että varkaus- ja rahanpesukriminalisointien yhdeksi funktioksi tulisi määritellä maksujärjestelmän luotettavuuden ja turvallisuuden suojeleminen.

Oikeushyväopillisesti (= suojeluobjektien näkökulmasta) onkin pidettävä perusteltuna, että maksuvälinepetosdirektiivin velvoitteet pannaan täytäntöön nimenomaan maksuvälinerikoksia koskevaa rikoslain lukua modifioimalla. Keskeinen syy tähän valintaan lienee tosin ollut se, että maksuvälinepetosdirektiivi sisältää varsin ankaria rangaistusvaatimuksia. Jos direktiivin velvoitteet pyrittäisiin kattamaan jo voimassa oleviin tunnusmerkistöihin ”viittaamalla”, se edellyttäisi monien rikostunnusmerkistöjen (kuten varkausrikostunnusmerkistön) rangaistusasteikkojen ankaroittamista, mitä ei voitaisi pitää perusteltuna. Näin ollen monet syyt puhuvat sen puolesta, että mietinnön perusratkaisu sisällyttää muutokset maksuvälinerikoslainsäädäntöön on perusteltu, vaikka tämä tarkoittaa uusienkin rikostunnusmerkistöjen säätämistä.

Yleisesti ottaen direktiivin sisältämiä rangaistusten ankaruuteen kohdistuvia vaatimuksia voidaan pitää ongelmallisena. Nythän vaikuttaa siltä, että rangaistusten ankaruuteen kohdistuvat vaatimukset ovat olleen se keskeinen tekijä, jonka perusteella mietinnössä on päädytty ehdotettuihin

rikoslainsäädännöllisiin ja rikosoikeussystemaattisiin ratkaisuihin. Ei voida pitää tyydyttävänä sellaista kehityskulkua, jossa direktiiveihin sisältyvät rangaistuksen määrää koskevat vaatimukset alkavat sanella rikosoikeudellisten ja rikosoikeussystemaattisten ratkaisujen sisällön. Voidaan esimerkiksi kysyä, minkälainen tila jää kriminalisointiperiaatteille, jos uusien kriminalisointien välttämättömyyttä perustellaan rangaistusten minimimäärää koskevilla vaatimuksilla. Mietinnössä ei myöskään arvioida sitä, ovatko sääntelymuutokset ja täydennykset perusteltuja ennalta estävyyden näkökulmasta. Olettaako lainsäätäjä, että uusilla kriminalisoinneilla on preventiivisiä vaikutuksia

maksuvälinerikollisuuden esiintyvyyteen? Vai onko kysymys ainoastaan maksuvälinepetosdirektiivin velvoitteiden ”kliinisestä” täytäntöönpanosta?

Koska kysymyksessä on direktiivin asettamien velvoitteiden täytäntöönpano, on sinänsä selvä, että kansallisen lainvalmistelun liikkumavara on rajattu. Siltikin on huomautettava, että rangaistusten ankaruus, kuten maksuvälinepetoksen valmistelun (RL 37:11) enimmäisrangaistuksen korottaminen vuodesta kahteen vuoteen vankeutta, herättää mietinnössä huomiota. Myös törkeän maksuvälinepetoksen ja törkeä maksuvälinerikoksen viiden vuoden enimmäisrangaistuksia on pidettävä korkeina, kun huomioi rikoslain yleisemmän rangaistuslinjan.

Myös rikosoikeussystemaattisesti on epätyytyttävää, että arvotavaraa sisältävän laukun anastamisesta rangaistusasteikko on enintään yksi vuosi kuusi kuukautta (varkaus, RL 28:1). Jos laukku sisältää maksuvälineen, kuten luottokortin, tekijä voitaisiin kuitenkin tuomita enintään kahden vuoren vankeusrangaistukseen maksuvälinerikoksesta (mietinnössä ehdotettu uusi maksuvälinerikos, ehdotuksen RL 12:1, kohta 1). On vaikea puoltaa rikosoikeussystemaattisesti sitä, miksi maksuvälineen anastamista on pidettävä moitittavampana tekona kuin esimerkiksi käteisen varastamista, etenkin, kun uhrin näkökulmasta maksuvälinevarkaus lienee usein vähemmän haitallinen vaihtoehto. Ainoa vastausvaihtoehto lienee se, että maksujärjestelmää uhkaava anastus on moitittavampi teko kuin yksilön omaisuuteen kajoava anastusrikos, mitä ei voida pitää aivan ongelmattomana lähtökohtana.

Korkeita rangaistuksia on ensisijaisesti puollettu sillä, että maksuvälinerikollisuus on järjestäytyntä vakavaa rikollisuutta. Järjestäytyneen rikollisuuden sekä muiden uhkakuvien painottaminen EU-rikosoikeudessa on tyyppillistä, ja varmasti myös osittain paikkansa pitävää. Tuntumani tosin on, että usein maksuvälinerikollisuus on vähemmän järjestäytyntä tahi sellaista, joka aidosti uhkaisia yleistä turvallisuutta. Voisikin olla jatkovalmistelussa tarpeellista entisestäänkin korostaa sitä, että nykyinen ja kohtalaisen maltillinen rangaistuslinja vähäisemmistä tekemuodoista on tulevaisuudessakin perustelu. Direktiivi ja mietintö voivat nimittäin synnyttää vaikutelman, että nykyinen rangaistuslinja ankaroituu kautta linjan. Tähän tulkintaan voi päätyä jo silläkin perusteella, että joidenkin jo voimassa olevienkin tunnusmerkistöjen rangaistusasteikot ovat ankaroitumassa.

Lyhyesti: Pidän kannatettavana sitä, että maksuvälinepetosdirektiivin velvoitteet täytetään nimenomaan siten, että vaaditut muutokset tehdään kehittämällä maksuvälinerikoksia koskevaa rikoslain lukua (RL 37 luku). Tämä on perusteltua niin oikeushyväopillisesti kuin siltäkin kannalta, että toisenlainen ratkaisu johtaisi monien rikostunnusmerkistöjen rangaistusasteikkojen ankaroitumiseen, mikä tulisi johtamaan myös rangaistuskäytännön perusteettomaan ankaroitumiseen.

Yksittäisen huomiot

(1) Uuden ehdotetun maksuvälinerikoksen anastamistunnusmerkistötekijä (ehdotettu RL 12:1, kohta 1) tulee aiheuttamaan oikeuskäytännössä tahallisuuspohdintaa, kun maksuvälineen anastamiseen voitaneen useinkin syyllistyä muun anastamisen ”sivutuotteena”. Jos tekijä ei ole mieltänyt vähintäänkin varsin todennäköiseksi sitä, että hän rahakukkaron anastamalla anastaa myös maksuvälineen, syyte maksuvälinerikoksesta olisi olosuhdetahallisuuden puuttumisen vuoksi hylättävä. Tällöin tekijä voitaisiin kuitenkin tuomita varkaudesta, koska hän on anastanut kukkaron, joka sisältää maksuvälineen. Rikosoikeussystemaattisesti (ja lainkäytön näkökulmasta) voisikin olla pohdinnanarvoista, että maksuvälinerikoksen anastamistunnusmerkistö erotettaisiin ”tavallisen varkauden” anastamistunnusmerkistöstä sisällyttämällä maksuvälinerikokseen erityinen maksuvälineen anastustarkoitus (anastaakseen maksuvälineen tms.).

(2) Rikoslain tulkinnassa ja soveltamisessa sekä lainkonkurrenssiharkinnassa vaikuttaisi olevan aivan olennainen merkitys sillä, mikä on kunkin rikostunnusmerkistön suojeluobjekti. Etenkin ylikansallisen rikoslainsäädännön valmistelussa olisikin suotavaa pyrkiä konkretisoimaan sitä, mikä on se täsmällinen suojeluobjekti, jota säädettävällä rikoslailla pyritään suojelemaan. Vaikutta siltä, että maksuvälinepetosdirektiivissä suojelukohteeksi on määritelty maksujärjestelmän luotettavuuden turvaaminen. Mietinnössä on ilmeisesti lähdetty siitä, että säädettävien kriminalisointien oikeushyvä (suojeluobjekti) on maksujärjestelmän luotettavuuden lisäksi vaihdannan luotettavuus. Toisaalta mietinnössä todetaan myös, että ”Maksuvälinerikollisuus muodostaa uhan lailliselle taloudelle ja maksujärjestelmälle, jota kriminalisoinnilla pyritään suojaamaan” (s. 89).

On vaikea saada selkeää kuvaa siitä, mikä on se suojeluobjekti, jolle pitäisi antaa keskeinen painoarvo tulkintatilanteissa. Voidaan myös kysyä, mitä tarkoitetaan vaihdannan luotettavuuden suojamisella? Entä pitääkö konkurrenssiharkinnassa ja säännösten tulkinnassa antaa painoarvoa sille, että maksuvälinerikoksien suojeluobjekti voi olla myös laillinen talous? Jatkovalmistelussa voisikin olla pohdinnan arvoista pyrkiä jäsentämään ja täsmentämään sitä, mikä on se suojeluobjekti, jolle kotimaisessa rikoslainkäytössä on annettava keskeinen painoarvo. Nyt puheena olevassa lainsäädäntöhankkeessa tämä olisi tärkeää, koska on olettavissa, että uusi lainsäädäntö tulee synnyttämään muun muassa vaikeita lainkonkurrenssitilanteita.

(3) Voimassa olevan petosrikossäännöksen toinen momentti kuuluu seuraavasti (RL 36:1.2): Petoksesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa dataa syöttämällä, muuttamalla, tuhoamalla tai poistamalla taikka tietojärjestelmän toimintaan muuten puuttumalla saa aikaan tietojenkäsittelyn lopputuloksen vääristymisen ja siten aiheuttaa toiselle taloudellista vahinkoa.

Mietinnön mukaan maksuvälinepetokseen (RL 37:8) ollaan sisällyttämässä uusi kolmas kohta, joka kuuluu seuraavasti: Maksuvälineeseen liittyvää dataa syöttämällä, muuttamalla, tuhoamalla, vahingoittamalla, siirtämällä tai poistamalla taikka tietojärjestelmän toimintaan muuten puuttumalla saa aikaan rahan tai rahan arvon siirron lopputuloksen vääristymisen, ja siten aiheuttaa toiselle taloudellista vahinkoa, on tuomittava maksuvälinepetoksesta.

Mietinnön perusteella ja muutoinkin voi jäädä epäselväksi, mikä on edellä mainittujen tunnusmerkistöjen keskinäinen suhde (petos v. maksuvälinepetos). Maksuvälinepetos on sinänsä erityissäännös suhteessa petokseen, mutta yleisesti ottaen kysymyksessä ovat varsin samankaltaiset tunnusmerkistöt (vaikka tunnusmerkistöt eivät olekaan täysin samat). Asiaa mutkistaa se, että petosrikostunnusmerkistöllä (RL 32:6) suojellaan ensisijaisesti uhrien varallisuutta ja omaisuutta, kun taas maksuvälinepetostunnusmerkistön suojeluobjekti liittyy ensisijaisesti maksujärjestelmän luotettavuuden turvaamiseen. Tilanne on erityinen, jos on kaksi saman tyyppistä tunnusmerkistöä, joiden tavoitteet (suojeluobjektit) ovat erit.

Mietinnössä on lähdetty siitä, että nyt on tehtävä ainoastaan direktiivin edellyttämät välttämättömät muutokset rikoslakiin. Voitaneen silti kysyä, onko nykyiselle petosrikostunnusmerkistön kakkosmomentille enää aitoa tarvetta, jos maksuvälinepetosrikostunnusmerkistöön sisällytetään liki vastaava tunnusmerkistökijä. Päällekkäinen rikoslainsäädäntö ei ainakaan lisää rikoslain selkeyttä.

Tatu Hyttinen

Rikosoikeuden apulaisprofessori, Turun yliopisto

Tatu Hyttinen
Rikosoikeuden apulaisprofessori, Turun yliopisto