

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi euron väärentämisen torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä annetussa neuvoston asetuksessa säädetyn velvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuudesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki euron väärentämisen torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä annetussa neuvoston asetuksessa säädetyn velvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuudesta. Laissa säädettäisiin euro-määräisten setelien ja metallirahojen tunnis-

tamisvelvollisuuden ja väärin setelien ja metallirahojen palauttamisvelvollisuuden tahalliseen rikkomiseen sakkorangaistus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2011.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Euroopan unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö

Neuvoston asetus euron väärentämisen torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä (EY) N:o 1338/2001, jäljempänä asetus, annettiin 28 päivänä kesäkuuta 2001 ja se tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Asetuksen tavoitteena on toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen takaamiseksi, että eurosetelien ja -metallirahojen liikkeeseenlasku voi tapahtua rahaväärennykseltä suojatuissa olosuhteissa. Asetus koskee jäsenvaltioita, jotka ovat ottaneet euron yhtenäisvaluutakseen.

Asetuksessa säädetään erityisesti väärin seteleihin ja metallirahoihin liittyvien teknisten tietojen ja tilastotietojen keruusta (3 artikla), kansallisen tutkimuskeskuksen perustamisesta väärin rahojen tunnistamiseksi (4 ja 5 artikla), luottolaitosten ja eräiden muiden rahankäsittelyä harjoittavien yritysten kuten valuutanvaihtopisteiden velvollisuudesta poistaa käytöstä väärät rahat ja toimittaa ne viranomaisille sekä jäsenvaltioiden velvollisuudesta määrätä riittävät seuraamukset tä-

män velvollisuuden rikkomisesta (6 artikla). Lisäksi asetuksessa säädetään viranomaisten yhteistyöstä (7—9) artikla.

Asetuksen 6 artiklaa muutettiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 44/2009 siten, että siinä säädetty velvollisuus poistaa käytöstä väärät setelit ja metallirahat ja toimittaa ne viranomaisille ulotettiin koskemaan luottolaitosten lisäksi kaikkia muitakin talouden toimijoita, jotka osallistuvat setelien ja metallirahojen käsittelyyn ja levittämiseen. Artiklassa mainitaan esimerkkeinä valuutanvaihtopisteet, rahankuljetusyrietykset sekä muut talouden toimijat kuten vähittäiskauppiat ja kasinot, jotka toissijaisena toimintanaan osallistuvat setelien käsittelyyn ja levittämiseen seteliautomaattien välityksellä. Asetuksen muutos on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 31.12.2011.

Euroopan Keskuspankin on mainitun artiklan mukaan määritettävä menettelyt, joilla euromääräisten setelien aitous on tarkistettava. Euroopan Keskuspankki on tämän nojalla antanut päätöksen eurosetelien aitouden ja kunnan tarkastamisesta sekä kiertoon palauttamisesta (EKP/2010/14). Vastaavat säännökset eurometallirahojen osalta sisältyvät

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1210/2010 eurometallirahojen aitouden tarkastamisesta ja kiertoon kelpaamattomien eurometallirahojen käsittelystä.

Asetuksen ei ole aikaisemmin katsottu edellyttävän muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

1.2 Kansainvälinen vertailu

Koska asetuksen täytäntöönpanon määräaika päättyy vasta vuoden 2011 lopussa, useimmista jäsenvaltioista ei vielä ole käytettävissä tietoja siitä, miten asetuksen edellyttämä sanktiojärjestelmä toteutetaan eri jäsenvaltioissa.

Ruotsissa katsotaan, että voimassa olevaan lakiin ei tarvitse tehdä muutoksia vaan voimassa olevan rikoslain säännökset ovat riittävät.

Saksassa keskuspankki voi jo nykyisin määrätä enintään 100 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun.

Kreikassa kansalliselle keskuspankille ehdotetaan oikeutta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu asetuksen noudattamatta jättämisestä. Seuraamusmaksun määrä olisi 20 000—300 000 euroa.

1.3 Nykytilan arviointi

Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille laitoksille, jotka jättävät täyttämättä kohdassa säädetty velvollisuutensa, voidaan määrätä, tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

Asetuksen 6 artiklan alkuperäinen soveltamisala käsitti pääasiassa vain luottolaitokset. Artiklassa säädettyjen velvollisuuksien noudattamisen tehostamiseksi ei katsottu tarvittavan erillisiä sanktiosäännöksiä, koska luottolaitokset ovat Finanssivalvonnan valvonnassa. Finanssivalvonta voi siten ilman erityissääntelyäkin soveltaa Finanssivalvonnasta annetussa laissa (878/2008) säädettyjä yleisiä toimivaltuuksiaan luottolaitoksiin, jotka laiminlyövät noudattaa, mitä niiden velvollisuudeksi on asetuksessa säädetty.

Koska asetuksen soveltamisala laajenee merkittävästi myös muihin kuin julkisen val-

vonnan alaisiin yrityksiin, laissa on tarpeen säätää erikseen seuraamuksista, joita asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä seuraa.

Asian arvioimisessa on otettava huomioon muun ohessa se, että asetuksen 6 artiklan soveltamisala on epäselvä. Yhtäältä artikla koskee sen sanamuodon mukaan kaikkia taloudellisia toimijoita, jotka osallistuvat setelien ja metallirahojen käsittelyyn ja levittämiseen. Toisaalta artiklaan sisältyy yksityiskohtainen esimerkkiluettelo, jossa mainitaan esimerkiksi vähittäiskauppiaat, jotka osallistuvat setelien käsittelyyn ja levittämiseen seteliautomaattien välityksellä. Tämän vuoksi seuraamusjärjestelmän soveltamisesta tulisi säätää tarkemmin kansallisessa laissa rangaistussäännöksiltä edellytettävän selkeyden varmistamiseksi.

Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon, että väärää rahaa on Suomessa esiintynyt toistaiseksi niin vähän, että erillisen kattavan valvontajärjestelmän luominen ei ole perusteltua, ottaen erityisesti huomioon tällaisen erillisen valvontajärjestelmän luomisesta aiheutuvat julkisen talouden menonlisäykset. Valvonnan osalta on lisäksi otettava huomioon, että Suomen Pankki on osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää velvollinen osaltaan joka tapauksessa valvomaan Euroopan Keskuspankin asetuksen soveltamisesta antaman päätöksen noudattamista.

Asian valmistelussa on edellä todetuista lähtökohdista arvioitu seuraavia mahdollisia vaihtoehtoja asetuksen 6 artiklan 2 kohdan täytäntöön panemiseksi.

Suomen Pankin määräämät hallinnolliset seuraamukset

Euromääräisten setelien liikkeeseenlasku on Euroopan Keskuspankkijärjestelmän perussäännön 16 §:n mukaan Euroopan Keskuspankin lakisääteinen tehtävä. Euromääräisten setelien väärentämisen torjunta kuuluu siten ensisijaisesti Suomen Pankille osana Euroopan Keskuspankkijärjestelmää. Suomen Pankista annetussa laissa (214/1998) eikä muuallakaan ole kuitenkaan säädetty Suomen Pankille miltään osin toimivaltaa valvoa ulkopuolisia yrityksiä tai yksityishenkilöitä koskevan lainsäädännön noudattamis-

ta eikä määrätä näille hallinnollisia tai muita seuraamuksia. Tällaisen kokonaan uuden lakisääteisen valvonta- ja sanktiojärjestelmän luominen pelkästään tätä asiaa varten edellyttäisi merkittäviä muutoksia Suomen Pankkia koskevaan lainsäädäntöön eikä siten vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Kansalliset keskuspankit ovat kuitenkin joka tapauksessa edellä viitatus Euroopan Keskuspankin päätöksen nojalla velvollisia valvomaan päätöksen noudattamista ja ryhtymään korjaaviin toimiin ja Suomen Pankin tulisi siten joka tapauksessa ilmoittaa havaitsemansa väärinkäytökset toimivaltaiselle viranomaiselle. Suomen Pankilla olisi lisäksi valvovana viranomaisena merkittävä rooli myös ehdotettavan lain soveltamista koskevassa tiedottamisessa ja muussa väärinkäytösten torjunnassa.

Finanssivalvonnan määräämät hallinnolliset seuraamukset

Euron väärentämisen torjunta ei kuulu Finanssivalvonnan laissa säädettyihin tehtäviin. Lisäksi asetuksen soveltamisala koskisi lähikohtaisesti kaikkia elinkeinonharjoittajia, kun taas Finanssivalvonnan harjoittaman valvonnan kohteet on lueteltu Finanssivalvonnasta annetussa laissa yksityiskohtaisesti. Tämän vuoksi Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjen, Finanssivalvonnan käytettävissä olevien hallinnollisten seuraamusten ulottaminen asetuksessa tarkoitettuihin elinkeinonharjoittajiin ei myöskään ole perusteltua.

Aluehallintoviraston määräämät hallinnolliset seuraamukset

Useiden säänneltyjen elinkeinojen, kuten perintätoiminnan, panttilainaustoiminnan, kiinteistövälityksen ja valmismatkaliiketoiminnan valvonta on säädetty aluehallintavirastojen tehtäväksi. Rahanväärennyksen torjunta ei kuitenkaan ole luonteeltaan rinnastettavissa tällaiseen elinkeinovalvontaan eikä aluehallintovirastoilla ole säädetty oikeutta asettaa hallinnollisia seuraamuksia lukuun ottamatta uhkasakkoa ja varoitusta, jotka eivät luonteeltaan sovellu tähän tarkoitukseen.

Asetuksen valvomiseksi ja sen noudattamisen sanktioimiseksi ei ole tarpeen luoda erityistä lainsäädäntöä, jollaista aluehallintoviraston toimivalta asiassa vaatisi. Tehtävän antaminen aluehallintavirastoille edellyttäisi myös näiden virastojen henkilöstömenojen lisäystä, mikä asian luonne ja käytännön merkitys huomioon ottaen ei ole perusteltua.

Poliisiviranomaisen määräämät hallinnolliset seuraamukset

Yhtenä vaihtoehtona olisi säätää asetuksen noudattamisen valvonta nimenomaisesti poliisin valvottavaksi, kuten yksityisten turvallisuuspalvelujen osalta on tehty. Tällainen valvontatehtävä vaatisi tuekseen kuitenkin niin ikään yksityiskohtaista lainsäädäntöä, mikä ei asian luonne ja käytännön merkitys huomioon ottaen vaikuta perustellulta. Lisäksi tällaisen erityisen valvontajärjestelmän luominen edellyttäisi poliisin henkilöstömenojen lisäystä.

Rangaistussäännökset ilman erillistä valvontajärjestelmää

Edellä esitetyistä syistä vaikuttaa tarkoituksenmukaisimmalta säätää ainoastaan asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisen rangaistavuudesta. Rikoslaisissa omaksumattun lähtökohdan mukaisesti rikoslaisissa säädetään ainoastaan sellaisista rikoksista, joista voi seurata vankeutta. Tämän vuoksi asetuksen rikkomisen seuraamuksista ei ole tarkoituksenmukaista säätää rikoslaisissa vaan asiasta tulisi säätää erillinen laki.

Asetuksen soveltamisalan epäselvyydestä ja toisaalta asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien luonteesta seuraa, että rangaistavuus tulisi rajoittaa ainoastaan tahallisiin vakaviin laiminlyönteihin. Lisäksi riittävän oikeusvarmuuden takaamiseksi rangaistussäännöksen soveltamisala tulisi rajoittaa asetuksen esimerkkiluettelossa mainittuihin elinkeinonharjoittajiin. Asetuksessa säädetyt velvollisuudet ovat lisäksi sen luonteisia, että niiden noudattamisesta voi vastata yleensä ainoastaan yrityksen johto eikä sen yksittäiset työntekijät.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla lailla saatettaisiin voimaan asetuksen edellyttämät kansalliset säännökset asetuksen noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Ehdotetun lain tavoitteena on asetuksen tavoitteen mukaisesti suojata euromääräisten setelien ja metallirahojen liikkeenlaskua rahan väärentämiseltä.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi asetuksessa elinkeinonharjoittajille säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönti. Näitä velvollisuuksia ovat asetuksen 6 artiklan mukaisesti:

- velvollisuus varmistaa vastaanotettujen euromääräisten setelien ja metallirahojen aitous;
- velvollisuus (muutenkin) huolehtia väärennösten havaitsemisesta; sekä
- velvollisuus poistaa liikkeestä kaikki väävät euromääräiset setelit ja metallirahat ja toimittaa ne toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

Näiden velvollisuuksien tahallisesta laiminlyönnistä ehdotetaan säädettäväksi sakkorangaistus.

Lain soveltamisala ehdotetaan rajoitettavaksi asetuksen 6 artiklan esimerkkiluettelossa mainittuihin elinkeinonharjoittajiin, joita ovat luottolaitokset, maksupalvelujen tarjoajat, valuutanvaihtoliikkeet, rahankuljetusyrietykset sekä muut yritykset, jotka osallistuvat setelien käsittelyyn ja levittämiseen seteliautomaattien välityksellä. Laajempi soveltamisala olisi vaikea määritellä riittävän täs-

mällisesti eikä soveltamisalan laajentaminen myöskään olisi tarpeen asetuksen keskeisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

3 Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla lailla voidaan osaltaan torjua väärien euromääräisten setelien ja metallirahojen levittämistä, koska asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien säätäminen rangaistavaksi on omiaan tehostamaan näiden velvollisuuksien noudattamista. Koska asetus jo nykyisin velvoittaa sen soveltamisalaan kuuluvat elinkeinonharjoittajat täyttämään asetuksessa säädettyt velvollisuudet, ehdotetulla lailla ei sinänsä ole välittömiä taloudellisia tai muita vaikutuksia yritysten toimintaan.

Koska asetuksen noudattamisen valvonnasta ei säädettäisi erikseen, ehdotetulla lailla ei olisi myöskään merkittävää vaikutusta viranomaistoimintaan. Laissa tarkoitettuja rangaistuksia tuomittaisiin todennäköisesti hyvin harvoin, joten ehdotettu laki ei vaikuttaisi merkittävästi myöskään esitutkinta- ja syyttäväviranomaisten eikä tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja menoihin.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Esityksestä on saatu lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, keskusrikospoliisilta, Euroopan Keskuspankilta, Suomen Pankilta, Finanssivalvonnalta, Finanssialan keskusliitolta ja Elinkeinoelämän Keskusliitolta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädetäisiin ehdotetussa 2 §:ssä olevan rangaistussäännöksen soveltamisalasta. Asetuksen 6 artiklassa elinkeinonharjoittajille säädetyt velvollisuudet koskevat artiklan mukaan erityisesti ehdotetussa pykälässä tarkoitettua toimintaa harjoittavia. Artiklan teksti on kuitenkin tulkinnanvarainen, minkä vuoksi erityisesti rangaistussäännöksiltä edellytettävän yksiselitteisyyden varmistamiseksi laissa on tarpeen erikseen määritellä toiminta, jossa rangaistussäännöksiä voidaan soveltaa. Ehdotettu pykälä vastaa artiklassa olevaa esimerkkiluetteloa.

Pykälän 1—3 kohdassa tarkoitettu toiminta on selkeästi määritelty kohdissa mainituissa laeissa. Ehdotetusta pykälästä seuraa, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät muun ohessa maksulaitoslain 7 §:ssä tarkoitettut palveluntarjoajat. Pykälän 4 kohdassa mainittua toimintaa ei sitä vastoin ole muualla laissa määritelty vaan se jäisi harkittavaksi tapauskohtaisesti lain soveltamisalan yhteydessä. Kohtaa ei ole tarkoitettu sovellettavaksi muun liiketoiminnan yhteydessä tapahtuvaan satunnaiseen rahankuljetukseen tai valuutanvaihtoon vaan ainoastaan palveluntarjoajiin, jotka erikseen tarjoavat tällaista palvelua palkkiota vastaan. Pykälän 5 kohta on tarkoitettu sovellettavaksi paitsi seteliautomaatteja varsinaisena liiketoimintana tarjoaviin ja ylläpitäviin yrityksiin myös esimerkiksi vähittäiskauppiaisiin, jotka varsinaisen liiketoimintansa ohessa ylläpitävät seteliautomaatteja. Kohdan keskeisenä soveltamiskriteerinä olisi, että yritys käsittelee merkittäviä määriä seteleitä muutenkin kuin vastaanottaessaan niitä tarjoamiensa tavaroiden ja palveluiden maksuksi.

2 §. Rangaistussäännös. Pykälässä säädetäisiin rangaistavaksi asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien rik-

kominen. Rangaistussäännöstä voitaisiin kuitenkin soveltaa ainoastaan, jos näitä velvollisuuksia on rikottu ehdotetussa 1 §:ssä tarkoitettussa toiminnassa.

Pykälässä tarkoitettu rangaistus voitaisiin siten määrätä, jos 1 §:ssä tarkoitettussa toiminnassa jätetään noudattamatta, mitä mainitussa artiklassa säädetään velvollisuudesta varmistaa vastaanotettujen euromääräisten setelien ja metallirahojen aitous, huolehtia muutenkin väärennösten havaitsemisesta sekä poistaa liikkeestä kaikki väärät euromääräiset setelit ja metallirahat ja toimittaa ne toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Tunnusmerkistön täyttymistä olisi arvioitava erityisesti edellä yleisperustelujen 1 kappaleessa tarkoitettun Euroopan keskuspankin päätöksen sekä, metallirahojen osalta, mainitussa kappaleessa mainitun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen valossa.

Rangaistus tulisi yleensä määrätä oikeushenkilölle ehdotetun 3 §:n nojalla taikka työnantajan ylimpään johtoon kuuluville henkilöille, koska työntekijällä ei useimmiten ole käytännössä mahdollisuutta täyttää artiklassa säädetyjä velvoitteita. Työntekijälle rangaistus voitaisiin määrätä yleensä vain silloin, kun tämä on tahallaan laiminlyönyt noudattaa työnantajan ohjeita.

Teko ehdotetaan rangaistavaksi ainoastaan tahallisenä.

Ehdotetun rangaistussäännöksen estämättä sovellettaisiin lisäksi, mitä rikoslain 37 luvussa säädetään rahanväärennysrikoksista.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2011.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

euron väärentämisen torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä annetussa neuvoston asetuksessa säädetyn velvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuudesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan:
1) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (121/2007) tarkoitetun luottolaitoksen toimintaan;
2) maksulaitoslaissa (297/2010) tarkoitetun maksulaitoksen toimintaan;
3) arpajaislain (1047/2001) 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettuun pelikasinotoimintaan;
4) liiketoimintana harjoitettavaan:
a) rahankuljetukseen;
b) valuutanvaihtoon;
5) muuhun liiketoimintaan, jossa pääasiallisena liiketoimintana tai muun liiketoiminnan harjoittamisen yhteydessä käsitellään ja levitetään seteleitä seteliautomaattien välityksellä.

2 §

Rangaistussäännös

Joka 1 §:ssä tarkoitetussa toiminnassa tahallaan laiminlyö noudattaa, mitä euron väärentämisen torjunnan edellyttämistä toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1338/2001 6 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on neuvoston asetuksessa (EY) N:o 44/2009, säädetään velvollisuudesta varmistaa eurosetelien ja -metallirahojen aitous ja huolehtia väärennösten havaitsemisesta sekä velvollisuudesta poistaa liikkeestä väävät eurosetelit ja -metallirahat ja toimittaa ne viranomaisille, on tuomittava *väärän rahan tunnistamisvelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

3 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*