

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om straff för underlåtenhet att iaktta skyldigheter enligt rådets förordning om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att det stiftas en ny lag om straff för underlåtenhet att iaktta skyldigheter enligt rådets förordning om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning.

I den föreslagna lagen föreskrivs bötesstraff för uppsåtligt brott mot den skyldighet

att identifiera eurosedlar och återlämna falska sedlar och mynt som det föreskrivs om i förordningen.

Lagen avses träda i kraft senast den 31 december 2011.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftningen i EU och nationell lagstiftning

Rådets förordning (EG) nr 1338/2001 om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning, nedan förordningen, antogs den 28 juni 2001 och trädde i kraft den 1 januari 2002. Förordningen syftar till att fastställa nödvändiga åtgärder för att garantera att eurosedlar och euromynt i omlopp skyddas mot förfalskning. Förordningen gäller de medlemsstater som har antagit euron som gemensam valuta.

I förordningen föreskrivs särskilt om insamling av tekniska och statistiska uppgifter om falska sedlar och mynt (artikel 3), inrättande av ett nationellt analyscentrum för identifiering av falska pengar (artikel 4 och 5), skyldigheten för kreditinstitut och vissa andra företag som bedriver hantering av pengar, såsom växlingskontor, att ta de falska pengarna ur omlopp och överlämna dem till myndigheterna samt medlemsstaternas skyl-

dighet att bestämma tillräckliga påföljder för brott mot denna skyldighet (artikel 6). I förordningen föreskrivs dessutom om samarbete mellan myndigheterna (artikel 7—9).

Artikel 6 i förordningen har ändrats genom rådets förordning (EG) nr 44/2009 så att bestämmelsen om skyldigheten att ta falska mynt och sedlar ur omlopp utvidgades till att förutom kreditinstitut gälla även övriga ekonomiska aktörer som medverkar i hanteringen och distributionen av sedlar och mynt. I artikeln anges som exempel växlingskontor, värdetransportföretag och övriga ekonomiska aktörer, exempelvis näringsidkare och kasinon, som inom ramen för en sekundär verksamhet medverkar i hanteringen och distributionen till allmänheten av sedlar och mynt genom bankautomater. Ändringen av förordningen ska genomföras nationellt senast den 31 december 2011.

Enligt nämnda artikel ska Europeiska centralbanken fastställa de förfaranden i enlighet med vilka eurosedlarna ska kontrolleras. Med stöd av denna bestämmelse har Europeiska centralbanken antagit ett beslut om äkthets-

och kvalitetskontroll samt återcirkulering av euosedlar (ECB/2010/14). Motsvarande bestämmelser rörande euromynt finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1210/2010 om äkthetskontroll av euromynt och hantering av euromynt som inte är lämpliga för cirkulation.

Tidigare har förordningen inte ansetts kräva några ändringar i Finlands lagstiftning.

1.2 Internationell jämförelse

Eftersom tidsfristen för när förordningen ska vara genomförd sträcker sig ända till utgången av 2011, finns det i fråga om de flesta medlemsstater ännu inga uppgifter om hur det sanktionssystem som förordningen förutsätter genomförs i olika medlemsstater.

I Sverige anser man att bestämmelserna i den gällande brottsbalken är tillräckliga och att inga lagändringar behövs.

I Tyskland kan centralbanken redan i nuläget påföra en administrativ påföljdsavgift på högst 100 000 euro.

I Grekland föreslås att den nationella centralbanken ska få rätt att påföra en administrativ påföljdsavgift om förordningen inte iakttas. Påföljdsavgiftens belopp ska enligt förslaget vara 20 000—300 000 euro.

1.3 Bedömning av nuläget

Enligt artikel 6.2 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de inrättningar som avses i punkt 1 i artikeln och som åsidosätter sina skyldigheter enligt den punkten kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Det ursprungliga tillämpningsområdet för artikel 6 i förordningen omfattade i huvudsak endast kreditinstituten. Det ansågs inte att några särskilda sanktionsbestämmelser behövdes för att effektivisera iakttagandet av de skyldigheter som föreskrivs i artikeln, eftersom kreditinstituten övervakas av Finansinspektionen. Finansinspektionen kan därmed även utan särskild reglering tillämpa de allmänna befogenheter som föreskrivs i lagen om Finansinspektionen (878/2008) på kreditinstitut som försummar att iakttä vad som är deras skyldighet enligt förordningen.

Eftersom förordningens tillämpningsområde utvidgas betydande även till andra företag än de som är under offentlig tillsyn, är det skäl att i lag föreskriva separat om de påföljder som följer av försummelse av skyldigheterna i förordningen.

Vid bedömningen av ärendet bör det bl.a. tas i beaktande att tillämpningsområdet för artikel 6 i förordningen är otydligt. Å ena sidan gäller artikeln, enligt dess ordalydelse, alla ekonomiska aktörer som medverkar i hanteringen och distributionen av sedlar och mynt. Å andra sidan innehåller artikeln en detaljerad lista på exempel, där det bl.a. nämns näringsidkare som medverkar i hanteringen och distributionen av sedlar och mynt genom bankautomater. Av denna anledning behöver det i nationell lagstiftning föreskrivas närmare om tillämpningen av påföljdssystemet för att säkerställa den tydlighet som krävs i fråga om straffbestämmelser.

Dessutom behöver det tas i beaktande att det hittills har påträffats så lite falska pengar i Finland att det inte är motiverat att skapa ett särskilt övergripande övervakningssystem, i synnerhet om man beaktar den ökning av den offentliga ekonomins utgifter som inrättandet av ett sådant särskilt övervakningssystem skulle medföra. När det gäller övervakningen måste man dessutom beakta att Finlands Bank som en del av Europeiska centralbankssystemet är skyldig att i vilket fall som helst övervaka iakttagandet av det beslut av Europeiska centralbanken som gäller tillämpningen av förordningen.

Vid beredningen av ärendet har följande möjliga alternativ för genomförandet av artikel 6.2 i förordningen bedömts utifrån de ovan konstaterade utgångspunkterna.

Administrativa påföljder som påförs av Finlands Bank

Utgivning av euosedlar är enligt artikel 16 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet Europeiska centralbankens lagstadgade uppgift. Bekämpningen av förfalskning av euosedlar hör därmed i första hand till Finlands Bank som en del av Europeiska centralbankssystemet. Finlands Bank har dock inte tilldelats några befogenheter, varken i

lagen om Finlands Bank (214/1998) eller någon annanstans, att övervaka att lagstiftning som gäller utomstående företag eller personer iakttas eller att påföra dessa administrativa påföljder eller andra påföljder. Att inrätta ett sådant helt nytt lagstadgat övervaknings- och sanktionssystem endast för detta ändamål skulle kräva betydande ändringar i lagstiftningen om Finlands Bank och verkar därför inte ändamålsenligt. De nationella centralbankerna är dock i vilket fall som helst med stöd av ovannämnda beslut av Europeiska centralbanken skyldiga att övervaka att beslutet iakttas samt vidta korrigerande åtgärder, och Finlands Bank måste därför i vilket fall som helst anmäla till behörig myndighet om oegentligheter som den upptäckt. Som övervakande myndighet skulle Finlands Bank dessutom ha en betydande roll när det gäller att informera om tillämpningen av den föreslagna lagen och i övrigt bekämpa oegentligheter.

Administrativa påföljder som påförs av Finansinspektionen

Skydd av euron mot förfalskning hör inte till Finansinspektionens lagstadgade uppgifter. Dessutom gäller förordningens tillämpningsområde i princip alla näringsidkare, medan Finansinspektionens tillsynsobjekt anges detaljerat i lagen om Finansinspektionen. Därför är det inte heller motiverat att utvidga de administrativa påföljder som Finansinspektionen enligt lagen om Finansinspektionen har till sitt förfogande till att gälla de näringsidkare som avses i förordningen.

Administrativa påföljder som påförs av regionförvaltningsverket

Tillsynen över många reglerade näringar, t.ex. indrivningsverksamhet, pantlånerörelse, fastighetsförmedling och paketreserörelse är en uppgift som föreskrivits regionförvaltningsverken. Bekämpning av penningförfalskning är dock på grund av dess karaktär inte jämförbart med sådan tillsyn över näringsverksamhet, och regionförvaltningsverken har inte någon föreskriven rätt att påföra administrativa påföljder, med undantag för vite och varning, vilka är av sådan art att de

inte lämpar sig för detta ändamål. För övervakningen av att förordningen iakttas och påförandet av sanktioner för överträdelser av den behöver det inte skapas någon särskild lagstiftning, vilket regionförvaltningsverkets behörighet i ärendet skulle kräva. Om uppgiften gavs till regionförvaltningsverken, skulle det också förutsätta en ökning av dessa verks personalutgifter, vilket med beaktande av ärendets art och praktiska betydelse inte är motiverat.

Administrativa påföljder som påförs av en polismyndighet

Ett alternativ är att föreskriva att tillsynen över iakttagandet av förordningen hör till polisen, såsom det har gjorts i fråga om privata säkerhetstjänster. En sådan övervakningsuppgift behöver dock också detaljerad lagstiftning som stöd, vilket inte verkar motiverat med beaktande av ärendets art och praktiska betydelse. Dessutom skulle inrättandet av ett sådant särskilt övervakningssystem kräva en ökning av polisens personalutgifter.

Straffbestämmelser utan särskilt övervakningssystem

Av ovannämnda anledningar verkar det mest ändamålsenligt att endast utfärda bestämmelser om straffbarheten för brott mot de skyldigheter som föreskrivs i förordningen. Man har som princip att i strafflagen föreskriva endast om sådana brott som kan ha fängelsestraff som påföljd. Av denna anledning är det inte ändamålsenligt att föreskriva i strafflagen om påföljderna för brott mot förordningen, utan det bör stiftas en separat lag om ärendet.

Eftersom förordningens tillämpningsområde är otydligt och de skyldigheter som det föreskrivs om i förordningen är av sådan karaktär som de är, föreslås det att straffbarheten begränsas till att gälla endast allvarliga försummelser som är uppsåtliga eller beror på grov oaktsamhet. För att säkerställa en tillräcklig rättssäkerhet bör straffbestämmelsens tillämpningsområde begränsas till de näringsidkare som nämns som exempel i förordningen. Skyldigheterna som det föreskrivs

om i förordningen är dessutom av sådan natur att i allmänhet endast ett företags ledning och inte dess enskilda arbetstagare kan ansvara för att de iakttas.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

De nationella bestämmelser som förordningen kräver om påföljder för försummelse av att iaktta förordningen sätts i kraft genom den föreslagna lagen. Syftet med lagen är i enlighet med syftet med förordningen att skydda euosedlar och euromynt i omlopp från förfalskning.

I den föreslagna lagen föreskrivs om straff för underlåtenhet att iaktta de skyldigheter som föreskrivs för näringsidkare i förordningen. Enligt artikel 6 i förordningen är dessa skyldigheter:

- skyldighet att försäkra sig om att de euosedlar och euromynt som de tar emot är äkta,
- skyldighet (även i övrigt) att se till att förfalskningar upptäcks och
- skyldighet att ta alla falska euosedlar och euromynt ur omlopp och överlämna dem till de behöriga nationella myndigheterna.

För uppsåtlig underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter föreslås det bötesstraff.

Lagens tillämpningsområde begränsas enligt förslaget till de näringsidkare som nämns som exempel i artikel 6 i förordningen, vilket innebär kreditinstitut, betaltjänstleverantörer, valutaväxlingskontor, värdetransportföretag och övriga företag som medverkar i hanteringen och distributionen av sedlar genom bankautomater. Det är svårt att definiera ett mera omfattande tillämpningsområde tillräckligt exakt och en utvidgning av tillämp-

ningsområdet är inte heller nödvändigt för att uppnå de centrala syftena med förordningen.

3 Propositionens konsekvenser

Genom den föreslagna lagen kan man bekämpa spridning av falska euosedlar och euromynt. Att det blir straffbart att åsidosätta de skyldigheter som föreskrivs i förordningen bidrar till att dessa skyldigheter iakttas effektivare. Eftersom förordningen redan i nuläget förpliktar de näringsidkare som hör till dess tillämpningsområde att iaktta de skyldigheter som föreskrivs i förordningen, har den föreslagna lagen i sig inga direkta ekonomiska konsekvenser eller övriga konsekvenser för företagets verksamhet.

Eftersom det i förslaget inte föreskrivs separat om övervakningen av att förordningen iakttas, har den föreslagna lagen inte heller några betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet. De straff som avses i lagförslaget kommer sannolikt att utdömas mycket sällan, så den föreslagna lagen kommer inte heller i någon betydande grad att inverka på förundersöknings- och åklagarmyndigheternas eller domstolsväsendets verksamhet och utgifter.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Remissyttranden om propositionen har fått från justitieministeriet, inrikesministeriet, centralkriminalpolisen, Europeiska centralbanken, Finlands Bank, Finansinspektionen, Finansbranschens Centralförbund och Finlands näringsliv rf.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen ska enligt förslaget föreskrivas om tillämpningsområdet för straffbestämmelsen i den föreslagna 2 §. De skyldigheter som föreskrivs för näringsidkare i artikel 6 i förordningen gäller enligt artikeln i synnerhet dem som bedriver sådan verksamhet som avses i den föreslagna paragrafen. Texten i artikeln lämnar dock rum för tolkning. För att garantera den entydighet som krävs i synnerhet när det gäller straffbestämmelser är det därför nödvändigt att särskilt definiera den verksamhet som straffbestämmelserna kan tillämpas på. Den föreslagna paragrafen motsvarar listan på exempel som ingår i artikeln.

Den verksamhet som avses i *1—3 punkten* i paragrafen har klart definierats i de lagar som nämns i punkterna. Av den föreslagna paragrafen följer att bl.a. de tjänsteleverantörer som avses i 7 § i lagen om betalningsinstitut blir utanför tillämpningsområdet. Den verksamhet som nämns i paragrafens *4 punkt* definieras däremot inte någon annanstans i lag utan den måste bedömas från fall till fall i samband med lagens tillämpningsområde. Punkten är inte avsedd att tillämpas på tillfällig värdetransport eller valutaväxling som sker i samband med annan affärsverksamhet utan endast på tjänsteleverantörer som särskilt erbjuder sådana tjänster mot ett visst arvode. Paragrafens *5 punkt* är avsedd att förutom på företag vars huvudsakliga affärsverksamhet är att tillhandahålla och driva bankautomater även tillämpas på t.ex. köpmän inom detaljhandeln som vid sidan om sin huvudsakliga affärsverksamhet driver bankautomater. Ett centralt kriterium för tillämpningen av punkten föreslås vara att företaget hanterar en betydande mängd sedlar också förutom när det tar emot dem som betalning för de varor och tjänster som det erbjuder.

2 §. Straffbestämmelse. I paragrafen ska enligt förslaget föreskrivas om straffbarhet

för brott mot de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.1 i förordningen. Straffbestämmelsen kan dock tillämpas endast om det har brutits mot dessa skyldigheter i sådan verksamhet som avses i den föreslagna 1 §.

Det straff som anges i paragrafen kan enligt förslaget därmed påföras, om det i den verksamhet som avses i 1 § inte iakttas vad som i den nämnda artikeln föreskrivs om skyldigheten att försäkra sig om att de mottagna eurosedlarna och euromynten är äkta, i övrigt se till att förfalskningar upptäcks och ta alla falska eurosedlar och euromynt ur omlopp och överlämna dem till de behöriga nationella myndigheterna. Huruvida rekvisitet uppfylls ska bedömas i synnerhet i ljuset av det beslut av Europeiska centralbanken som nämns i 1 kap. i allmänna motiveringen samt, beträffande mynt, i ljuset av den förordning som nämns i det nämnda kapitlet.

Straffet skulle i allmänhet påföras en juridisk person med stöd av 3 § eller personer som hör till den högsta ledningen hos en arbetsgivare, eftersom en arbetstagare i praktiken oftast inte har möjlighet att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikeln. En arbetstagare ska kunna påföras straffet i allmänhet endast om denna avsiktligt har underlåtit att följa arbetsgivarens anvisningar.

Det föreslås att endast en uppsåtlig gärning ska vara straffbar.

Oberoende av den föreslagna straffbestämmelsen ska det enligt förslaget dessutom tillämpas vad som föreskrivs om i penningförfalskningsbrott i 37 kap. i strafflagen.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft senast den 31 december 2011.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om straff för underlåtenhet att iaktta skyldigheter enligt rådets förordning om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

- 1) verksamhet som bedrivs av kreditinstitut som avses i kreditinstitutslagen (121/2007),
- 2) verksamhet som bedrivs av betalningsinstitut som avses i lagen om betalningsinstitut (297/2010),
- 3) kasinoverksamhet som avses i 3 § 6 punkten i lotterilagen (1047/2001),
- 4) såsom affärsverksamhet bedriven
 - a) penningtransport,
 - b) valutaväxling,
- 5) övrig affärsverksamhet, där sedlar hantearas och distribueras via bankautomater i samband med den huvudsakliga affärsverksamheten eller i samband med övrig affärsverksamhet.

2 §

Straffbestämmelse

Den som i verksamhet som avses i 1 § uppsåtligen underlåter att iaktta vad som föreskrivs i artikel 6.1 i rådets förordning (EG) nr 1338/2001 om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning, sådan den lyder i rådets förordning (EG) nr 44/2009, om skyldighet att försäkra sig om att de eurosedlar och euromynt som tas emot är äkta och i övrigt se till att förfalskningar upptäcks samt om skyldighet att ta falska eurosedlar och euromynt ur omlopp och överlämna dem till myndigheterna, ska, om inte gärningen är ringa eller strängare straff föreskrivs för den föreskrivs någon annanstans i lag, för brott mot skyldigheten att identifiera falska pengar dömas till böter.

3 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 november 2011

Republikens President

TARJA HALONEN

Näringsminister *Jyri Häkämies*