KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.07.1998
KOM(1998) 474 endelig udg.

Kommissionens meddelelse

til Rådet, Europa-Parlamentet og Den Europæiske Centralbank

BESKYTTELSE AF EUROEN

MOD FALSKMØNTNERI

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING 3

1.1. Udfordringer og mål 3

1.2. ECB's Europols og Kommissionens ansvar 6

2. DE VIGTIGSTE INDSATSOMRÅDER 7

3. UDDANNELSE 8

4. INFORMATIONSSYSTEMET 9

5. SAMARBEJDE 12

6. STRAFFERETLIG BESKYTTELSE/TILNÆRMELSE MELLEM DE NATIONALE LOVGIVNINGER: ANKLAGE, SANKTIONER, GENSIDIG JURIDISK BISTAND 13

7. DE EKSISTERENDE INSTRUMENTERS BIDRAG TIL LØSNING AF OPGAVERNE 14

8. FRISTERNE 15

1. INDLEDNING

1.1. Udfordringer og mål

Indførelsen af den fælleseuropæiske valuta, euroen, under gode vilkår er et led i en uigenkaldelig proces, der kræver indførelse af rammer til beskyttelse af euroen mod falskmøntneri gennem forebyggelse, uddannelse, samarbejde og strafferetlig forfølgning.

I henhold til Rådets forordning 974/98 af 3. maj 1998[1] bliver euromønter og -sedler bragt i omløb i de medlemsstater, der deltager i euroen[2] den 1. januar 2002. I overensstemmelse med EF-traktaten (artikel 105A) har ECB eneret til at bemyndige udstedelse af eurosedler. Medlemsstaterne bevarer retten til at udstede mønter med forbehold af ECB's godkendelse. EMI har taget vigtige initiativer til sedlernes beskyttelse på et højt niveau ved at indføre sikkerhedselementer svarende til den seneste tekniske udvikling.

ECB's styrelsesråd vedtog den 7. juli 1998 en række retningslinjer til beskyttelse af eurosedlerne. En henstilling tilsigter især bekæmpelse af falskmøntneri og kræver, at Rådet, medlemsstaterne, Europol og Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger[3].

Europa-Parlamentet har via sit Budgetkontroludvalg anmodet Kommissionen om at træffe EU-initiativer til styrkelse af euroens beskyttelse. Parlamentet henviser bl.a. til erfaringerne inden for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Efter EMI's arbejde må man nu præcisere de vigtigste retningslinjer for beskyttelsen af euroen. Bekæmpelsen af falskmøntneri er et afgørende element i denne sammenhæng.

De risici, der skal forebygges, skyldes hovedsagelig, at euroen vil få en betydelig udbredelse, herunder uden for Fællesskabet. Euroen vil blive en transaktions- og reservevaluta på verdensplan[4].

Den konkrete beskyttelse af euroen må derfor tilpasses denne nye dimension. Risiciene for falskmøntneri er altid større, når der udstedes nye sedler eller mønter. Det er klart, at denne risiko øges yderligere, når der udsendes en ny fælles valuta. Som international reservevaluta vil euroen være en let omvekselig værdi, der vil tiltrække alle former for kriminalitet, herunder organiseret kriminalitet. Muligheden for at afsætte euroen inden for et større område end det nationale territorium, samtidig med at de enkelte medlemsstaters myndigheders mulighed for at intervenere er begrænset til det nationale

---

1 EFT L 139 af 11.5.1998, s. 2.

2 Der kan også blive tale om andre former for kriminalitet, herunder hvidvaskning af store beløb i national valuta i overgangsperioden, specielt i den periode, hvor man opererer med to valutaer samtidig.

3 Denne henstilling skal grundigt drøftes i Kommissionen.

4 Dette betyder, at det bliver nødvendigt også at indføre et specifikt samarbejde med Fællesskabets handelspartnere.

territorium, øger risikoen. Risikoen øges også med de tekniske fremskridt (fotokopiering i farver, digitale offsettryk), der står til rådighed for organiserede internationale kriminelle, men også for kriminelle i mindre målestok, der kun arbejder i en enkelt medlemsstat og er begrænset til et lille antal personer.

Ved beskyttelsen af euroen må man endvidere tage hensyn til en række specifikke faktorer såsom :

- det forhold, at EU-borgerne ikke er fortrolige med mønterne og sedlerne. Til trods for bevidstgørelseskampagnerne er det klart, at brugerne har brug for en tilvænningsperiode for at blive lige så fortrolige med de nye mønter og sedler[5] i euro, som de var med deres nationale valuta,
- det forhold, at de kompetente nationale myndigheders erfaringer varierer meget. Det er klart, at falskmøntnerne tager bestik af risikoen, men også af mulighederne for at afsætte de mønter og sedler, de opererer med. I forbindelse med visse nationale valutaer forekommer falskmøntneri rent faktisk sjældent,
- nogle borgeres manglende erfaring og de manglende midler til opklaring. Der er behov for at uddanne personale og få midler til kontrol[6] og opklaring, specielt i visse penge- og finansieringsinstitutter, hvis indtægtsgivende virksomhed i stort omfang bygger på at modtage, veksle, transportere og sætte valuta i omløb,
- det forhold, at euroen fremstilles mange steder, og at mønter og sedler findes i mange "udgaver". Til trods for, at ECB (for sedlernes vedkommende) og medlemsstaternes nationalbanker (for mønternes vedkommende) har fastsat ensartede tekniske sikkerhedsregler, er det ikke desto mindre en kendsgerning, at medlemsstaterne kan benytte forskellige teknikker til fremstilling og trykning af sedler og prægning af mønter,
- det forhold, at mønterne får forskellig forside i de forskellige medlemsstater. Den ene side af euromønterne bliver nemlig fælles, den anden forskellig fra land til land, og dette vil øge brugernes vanskeligheder ved at kende mønterne i de øvrige medlemsstater, hvor disse mønter kan være i omløb,
- den voldsomme stigning i antallet af vekselstransaktioner (i den periode, hvor man opererer med to valutaer samtidig)[7]. De, der ligger inde med nationale mønter og sedler (herunder folk, der har deltaget i betydelig kriminalitet og organiserede kriminelle) må veksle disse til euro inden for korte frister,
- det forhold, at euroen kommer i omløb uden for de deltagende medlemsstaters territorium. Den nye valutas udbredelse og anvendelse vil ikke være begrænset til alene at omfatte deltagere i ØMU'ens tredje fase. Alle Unionens medlemsstater vil

---

5 Erfaringerne i visse medlemsstater viser, at falskmøntneri med nye mønter i visse områder har ført til, at brugerne systematisk har nægtet enhver form for handel og betaling med disse mønter.

6 Mulighederne for at skabe et enkelt og effektivt system til opdagelse af falskmøntneri må undersøges sammen med de berørte erhvervskredse, således at der kan indføres yderligere barrierer forud for politiundersøgelsen. Der må eventuelt fastsættes retningslinjer herfor.

7 Rådets forordning (EF) nr. ° 974/98 af 3.5.1998 om indførelse af euroen, EFT L 139 af 11.5.1998, der fastsætter denne til højst 6 måneder. Man må også tage hensyn til, at efterspørgslen efter valuta og kontantbetaling er langt større i ferieperioder og koncentreret på bestemte steder (lufthavne, banegårde, havne, turistattraktioner osv.).

blive berørt og højst sandsynligt også et stort antal tredjelande[8], især ansøgerlandene til EU,

- territorialprincippets begrænsninger. De forskellige retsordener og opretholdelsen af grænserne i strafferetlig henseende er a priori en hindring for kontinuiteten i de repressive foranstaltninger og en ensartet beskyttelse af valutaen
- de muligheder, som de tekniske fremskridt har medført. Nye reproduktionsteknikker (laser, digitalreproduktion) kan let bruges til falskneri på "håndværksplanet".

For at disse faktorer, som specielt vil komme til udtryk ved indførelsen af euromønterne og sedlerne, kan neutraliseres, må EU have de nødvendige midler og ordninger til rådighed, således at det både gennem forebyggelse og retsforfølgning kan koordinere bekæmpelse af falskmøntneriet.

Den kommende udskiftning af de nationale valutaer med den fælles valuta samt det forhold, at forebyggelsen og bekæmpelsen af falskmøntneriet både metodisk og strukturelt varierer i de forskellige medlemsstater, må medføre, at Fællesskabet træffer de nødvendige foranstaltninger til sikring af en effektiv koordinering og et effektivt samarbejde. Det er vigtigt at nå frem til en ensartet beskyttelse af den europæiske valuta overalt i EU.

På Det Europæiske Råd i Madrid og senere ved Amsterdam-traktaten blev det bestemt, at europæiske skatteyderes penge, der omsættes over fællesskabsbudgettet, skal beskyttes på ensartet måde af institutionerne og medlemsstaterne. De europæiske borgere har ret til at forvente, at institutionerne og medlemsstaterne lægger samme principper til grund for beskyttelsen af den europæiske valuta.

De fælles principper og gensidige forpligtelser indebærer, at forskelle og uoverensstemmelser gøres til genstand for fortolkning og fælles løsninger. Med henblik herpå må der oprettes egnede instrumenter til beskyttelse af Fællesskabets interesser, der er undergivet retskontrol. Er der tale om instrumenter under EF-traktaten, gælder Domstolens retspraksis. Skal fællesskabsbestemmelserne suppleres med instrumenter henhørende under afsnit VI i EU-traktaten, må der benyttes traditionelle instrumenter (konventioner/protokoller), der gør det muligt for Domstolen at udøve den retlige kontrol.

Forebyggelse af falskmøntneri over for euroen er en meget vigtig opgave, som kræver intensiv forberedelse allerede før indførelsen af den fælles valuta. Forebyggelsesstrategierne må være tilstrækkeligt afskrækkende til at bremse potentielle falskmøntnere og gøre falskmøntneri vanskeligt, risikabelt og kostbart. Samarbejdet må være tilstrækkeligt effektivt og retsforfølgningen ensartet.

Denne samlede politik til forebyggelse og bekæmpelse af falskmøntneri kræver medvirken fra alle medlemsstater, institutioner og organer i EU samt fra de kompetente internationale organer. De retlige rammer skal være fastlagt i løbet af år 2000, således at

---

8 Dette vil sikkert få betydning for kilderne til fremstilling af de falske penge. De tal for falskmøntneri, der fremgår af meddelelser til Interpol, viser, at falskmøntneri i forbindelse med visse nationale valutaer har internationalt omfang, og at en stor del af fremstillingen af de falske penge finder sted udenfor de lande, hvor den pågældende valuta er gængs. Situationen med hensyn til dollaren, en international reservevaluta, er sandsynligvis det eksempel, der bedst viser de risici, euroen vil blive udsat for.

de egnede strukturer kan oprettes konkret i god tid, før mønterne og sedlerne sættes i omløb.

1.2. ECB's Europols og Kommissionens ansvar

Beskyttelsen af euroen som synligt udtryk for ØMU'en er hovedsagelig en fællesskabsinteresse (EF-traktaten), selv om det selvfølgelig bliver nødvendigt at benytte instrumenterne i afsnit VI til at forbedre valutaens strafferetlige beskyttelse.

Den løsning, som Kommissionen påtænker, bygger på principperne for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Den omfatter et forebyggelseselement baseret på udveksling af oplysninger og samarbejde mellem de ansvarlige myndigheder. En sådan ordning kræver lovgivning på fællesskabsplan. Den omfatter ligeledes strafferetlig beskyttelse, der kan baseres på EU-traktatens afsnit 6. Denne løsning indeholder afskrækningselementer både for den organiserede kriminalitet og alle andre lige så frygtede former for kriminalitet i forbindelse med falskmøntneri.

ECB

EMI har gjort et stort arbejde for at varetage sedlernes og mønternes tekniske sikkerhed og har besluttet at oprette en teknisk database inden for rammerne af et analysecenter for falskmøntneri. Også de mønter, som medlemsstaterne står for prægningen af, kan indgå i ECB's tekniske database.

Denne database vil omfatte informationer om falske eurosedler og skal forvaltes af ECB. Informationerne i basen kommer fra analysecentret.

ECB og ESCB er ansvarlige for den monetære politik samt for udstedelsen af eurosedler og for at bringe dem i omsætning. EMI gav i juli 1996 udtryk for, at dette arbejde fortsættes og suppleres af andre fællesskabsorganer. Oplysninger, der er af personlig eller operativ karakter, skal behandles på anden måde, og ikke indlæses i EMI's tekniske database.

Europol

Europol-konventionen, som alle medlemsstaterne nu har ratificeret, åbner mulighed for en udvidelse af Europols mandat til at omfatte international organiseret kriminalitet som omhandlet i konventionens artikel 2[9]. Herved kan Europol yde et praktisk bidrag til bekæmpelsen af falskmøntneri mod euroen. En beslutning herom skal tages af Rådet med enstemmighed efter procedurerne i EU-traktatens afsnit VI.

Europol skal inden for rammerne af sit mandat forvalte et informationssystem, hvori oplysninger indlæses på frivilligt grundlag af medlemsstaterne repræsenteret ved deres nationale enheder og af forbindelsesembedsmænd ansat under de nationale enheder. De nationale enheder får direkte adgang til oplysningerne (om overtrædelser, anklager, tid og sted, indsatte midler, behandlende afdelinger og deres sagsnumre, oplysninger vedrørende mistanke om deltagelse i en kriminel organisation osv.) efter anmodning og

---

9 Uddrag af konventionens artikel 2: "for så vidt der er konkrete indicier for, at der foreligger en kriminel struktur eller organisation, og to eller flere medlemsstater berøres af en af de nævnte former for kriminalitet på en måde, der på grund af de strafbare handlingers omfang, betydning og følger gør en fælles aktion fra medlemsstaternes side påkrævet".

ved forbindelsesembedsmandens formidling med henblik på en bestemt efterforskning (artikel 7 og 8 i konventionen.

Det er de enkelte medlemsstaters særlige regler der gælder for videregivelse af disse oplysninger. Europol kan videregive oplysninger til stater og tredjeinstanser, herunder visse fælles organer og Interpol (jf. artikel 18 og artikel 10, stk. 4), men kun i enkeltsager, når det er nødvendigt til forebyggelse og bekæmpelse af overtrædelser. Med mindre konventionen ændres, sætter disse regler betingelserne og begrænsningerne for det fortsatte og direkte samarbejde med ECB og Kommissionen.

Kommissionen

Kommissionens opgaver supplerer ECB's og støtter Europols. Kommissionen foreslår, at der oprettes en database og et EU-informationssystem (se i det følgende), der i realtid er tilgængeligt for de ansvarlige myndigheder og Europol, med henblik på at denne organisation kan foretage undersøgelser som led i sit mandat.

Systemet til beskyttelse af euroen er et led i en integreret og samlet fremgangsmåde, der kræver et kontinuerligt og afbalanceret syn på kendsgerninger og risici. Det er nødvendigt til stadighed at vurdere til informationer fra forskellige kilder. I det væsentlige kommer disse informationer fra udstedelsesinstitutionerne, centralbankerne, forretningsbankerne, kreditinstitutterne og andre finansielle institutter samt fra toldvæsen og politi. På grundlag af alle disse oplysninger kan Kommissionen effektivisere forebyggelsen, forbedre den og finde frem til ulovligheder.

Derfor indledte Kommissionen i juli 1996 overvejelser med eksperter fra medlemsstaterne med henblik på at vurdere risiciene samt behovet for fællesbestemmelser til forebyggelse og bekæmpelse af falskmøntneri mod euroen. Efter disse drøftelser udarbejdede Kommissionens tjenester en interimsrapport, der blev oversendt til Rådet. På grundlag af denne nåede Rådet (Ecofin) den 19. maj frem til en række konklusioner, hvori der lægges vægt på hurtigt at få indført en effektiv beskyttelse af euroen, dvs. før den bringes i omløb.

2. DE VIGTIGSTE INDSATSOMRÅDER

Arbejdet i *ad hoc*-gruppen oprettet af Kommissionen under Det Rådgivende Udvalg til Bedrageribekæmpelse samler erfaringerne fra Kommissionen, medlemsstaternes eksperter, Europol, EMI og Interpol med henblik på at fastlægge en række hovedretningslinjer.

Gruppens arbejde har koncentreret sig om visse aspekter i forbindelse med papiret (sedlerne) og metallet (mønterne). Det har hovedsagelig vedrørt data til brug for informationsudveksling, indhentning af oplysninger og samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder med henblik på at forebygge, foretage efterforskning af og effektivt bekæmpe enhver form for ulovlig aktivitet mod euroen. Denne ordning skal være indført, før eurosedlerne og -mønterne sættes i omløb i en tilstrækkelig lang prøvetid til, at risikoen for funktionsforstyrrelser kan evalueres.

Den 1. januar 2002, når mønter og sedler indføres samtidig i alle de lande, der er med i euroen, skal de nødvendige bestemmelser og midler rent faktisk være operationelle.

Det er derfor vigtigt at fortsætte overvejelserne med hensyn til de nødvendige retlige rammer til at styrke forebyggelsen, lette det nødvendige samarbejde mellem de nationale myndigheder og gøre det mere effektivt samt forbedre opklaringsniveauet og gøre meddelelse af efterforskningsresultaterne obligatorisk. Denne ordning til beskyttelsen af euroen må omfatte de respektive forpligtelser, som deltagerlandene og EU's andre medlemsstater har indgået, og den må tage hensyn til det nødvendige samarbejde med internationale organer og tredjelande.

Beskyttelsen skal også omfatte et samarbejde, der går videre end det hidtidige traditionelle internationale samarbejde mellem suveræne nationale staters myndigheder med henblik på beskyttelse af deres nationale valuta.

Derfor bliver det nødvendigt at oprette en ny tjeneste i Kommissionen, der skal være kontaktorgan for de europæiske pengeudstedende instanser (ECB for sedler, medlemsstaterne for mønter) og for de øvrige partnere på EU-niveau (Europol) og internationalt niveau (OIPC, Interpol).

Som følge heraf skal der tages initiativer inden for

- uddannelse[10]
- informations- og kommunikationssystemer og databaser[11] ,
- samarbejde, gensidig bistand, teknisk og operativ hjælp til efterforskning[12],
- definition af falskmøntneri og fastsættelse af afskrækkende sanktioner.

3. UDDANNELSE

Efter at euroen er bragt i omløb, må der gennemføres uddannelsestiltag for bedre at forebygge og bekæmpe falskmøntneri. Kommissionen er derfor blevet bedt om at fremlægge et dokument med dens tanker om EU-politikken for faglig uddannelse. Dens strategi skal baseres på en afvejet og sammenhængende fordeling af indsatsen på de forskellige niveauer (medlemsstaterne, Fællesskabet, EU), især med hensyn til omkostningseffektivitet og i overensstemmelse med principperne om nærhed og proportionalitet.

---

10 Alle berørte parter, herunder også finansieringsinstitutter og alle, der kunne tænkes at forbedre opklaringsprocenten på et så tidligt stadium som muligt, skal medvirke i dette arbejde. Indførelse af egnede systemer til fremme af disponible ressourcer og nødvendig teknik (f.eks. systematiske tilskyndelsesforanstaltninger).

11 Betingelser for adgang til denne base, definition af det fælles system for politi-, strategisk og operationel information, videregivelse af oplysninger (indførelse af et edb-system til udveksling af oplysninger, der bygger på standardisering af meddelelser og sikrer teknisk kompatibilitet mellem systemerne).

12 Under hensyntagen til behovet for øget koordinering på EU-plan med hensyn til beskyttelse af euroen og nødvendigheden af at forlænge dette samarbejde med Fællesskabets eksterne samhandelspartnere på baggrund af falskmøntneriets internationale omfang.

Med udgangspunkt i de retningslinjer, der er afstukket i mødedokumentet[13] fra Kommissionens tjenestegrene udarbejdet efter opfordring fra Rådets gruppe vedrørende politisamarbejde, har Kommissionen undersøgt mulighederne for at gennemføre et forsøgstiltag, der skulle begynde i 1999 og danne grundlag for en flerårig handlingsplan for faglig uddannelse.

På toldområdet kan det tænkes, at anvendelsesområdet for fællesskabsuddannelsesprogrammet MATTHAEUS, der dækker de uddannelsesaspekter, der omfattes af DOUANE 2000-afgørelsen, udvides til at omfatte bekæmpelsen af falskmøntneri mod euroen.

Kommissionen skal i denne sammenhæng ligeledes tage hensyn til de krav, der opstår som følge af udvidelsen, således at specifikke uddannelsestiltag til beskyttelse af euroen integreres i dens førtiltrædelsesstrategi.

I det omfang der er midler til rådighed, kan private erhvervskredse, der eventuelt vil kunne spille en rolle ved opdagelsen falsknerier, ligeledes tilknyttes visse målrettede uddannelsestiltag.

4. INFORMATIONSSYSTEMET

Eksperternes arbejde har specielt fokuseret på udveksling af oplysninger og vilkårene for denne udveksling efter fælles normer for at undgå, at meddelelserne vedrører et antal tifælde af for forskellig adfærd fra en medlemsstat til en anden, som det er vanskeligt at analysere korrekt, og samtidig gør det vanskeligt at få ordentligt overblik over fænomenet på EU-plan.

Mekanismerne til beskyttelse af den fælles valuta mod ulovlig virksomhed bygger i høj grad på "efterretningsvirksomhed". De må derfor være baseret på indsamling, syntese og evaluering af oplysninger om falske mønter og sedler samt på oplysninger om, hvorledes disse falske penge fremstilles, opbevares, transporteres og bringes i omløb.

Disse oplysninger kan opdeles i følgende hovedkategorier:

- tekniske oplysninger om indhentning af oplysninger om processer til fremstilling af og særlige tekniske kendetegn ved forfalskningerne. Det er analysecentret for møntfalskneri under ECB, der får til opgave at behandle denne type informationer. Man er ved at vurdere, hvorvidt samme fremgangsmåde skal indføres for mønterne.

- Oplysninger fra myndigheder, toldvæsen og politi med henblik på indsamling af oplysninger vedrørende falskmøntneri både på det strategiske og operative plan.

En systematisk og metodisk udnyttelse af oplysningerne vil give et samlet overblik og gøre det lettere at identificere bander og net af falskmøntnere. Det er vigtigt at samle og ordne alle de indhentede oplysninger lige fra begyndelsen af undersøgelsen, efterforskningen eller anmeldelsen indtil undersøgelsens afslutning, Domstolens behandling og sanktionernes iværksættelse. Herved bliver det muligt at føre en effektiv forebyggelsespolitik på grundlag af kontinuerligt ajourførte informationer.

---

13 Som indledende element, se i bilaget dette mødedokument "Ekspertgruppen om falskneri med euroen: En uddannelsesstrategi".

Der må defineres fælles standarder for udveksling af oplysninger og for forpligtelser til regelmæssig udveksling via elektronisk post. AFIS Mail-teknologien, som i over ti år har været benyttet med succes til SCENT (Secure Enforcement Network) af de myndigheder i medlemsstaterne og Kommissionen, som har til opgave at bekæmpe bedrageriet på told- og landbrugsområdet, er i denne forbindelse interessant med henblik på hurtig informationsudveksling.

Databasen skal være brugervenlig og med direkte adgang for at muliggøre øjeblikkelig samling af informationer til praktisk indsats.

Systemet skal så vidt muligt være kompatibelt med allerede bestående informationssystemer i medlemsstaterne og med Europol-systemet. Det system, som Kommissionen skal oprette, skal også være tilpasset de arbejdsteknikker- og metoder, der anvendes i medlemsstaternes efterforskningsafdelinger. Der bør defineres adgangsregler. Systemet skal føres og ajourføres kontinuerligt, tjene tekniske, operative og strategiske formål, lette indsamlingen af forskellige informationer og give et samlet overblik. Det skal ligeledes muliggøre realtidsiværksættelse af effektive og koordinerede interventioner på fællesskabsplan i realtid, idet navnlig risikoen for, at forskellige efterforskningstjenester undersøger samme sag uden at vide det skal undgås.

Etableringen af et informationssystems forskellige bestanddele kræver, at der indføres en passende rammelovgivning både på nationalt plan og fællesskabsplan. Behovene er klart fastlagt af ekspertgrupperne. Fællesskabslovgivningen må give det nødvendige retsgrundlag for indsamling og udveksling af oplysninger mellem de myndigheder, som har til opgave at beskytte den fælles mønt mod falskmøntneri.

Fællesskabslovgivningen vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser indeholder en række bestemmelser om definition af begreber, om indsamling og udveksling af oplysninger med henblik på samarbejdet og er en hensigtsmæssig referenceramme[14]. Et informationssystem er allerede i drift inden for alle budgetområder. Det omfatter dels fællesskabsbasen IRENE, der indeholder følsomme oplysninger om bedrageri og uregelmæssigheder, som medlemsstaterne har givet meddelelse om. På dette stadium har medlemsstaterne ikke adgang til denne base. Inden for gensidig bistand mellem medlemsstaternes toldmyndigheder og Kommissionen (forordning EF nr. 515/97) findes desuden SID (toldinformationssystemet), der er en brugervenlig database, der løbende ajourføres og som er åben for medlemsstaterne og Kommissionen. Denne base, som Kommissionen forvalter, indeholder ligeledes følsomme oplysninger, der dækkes af reglerne om databeskyttelse.

---

14 Eksisterende forordning inden for de forskellige budgetområder:Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 (EFT L 155af 7.6.1989) ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 (EFT L 175 af 13.7.1996) for de egne indtægter; Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 (EFT L 94 af 28.4.1970), Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 (EFT L 388 af 31.12.1989), Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 (EFT L 67 af 14.3.1991) for EUGFL, Garantifonden ; forordning (EØF) nr. 4253/88 (EFT L 374 af 31.12.1988), Kommissionens forordninger (EF) nr. 1681/94 (strukturfonde,EFT L 178 af 12.7.1994) og 1831/94 (Samhørighedsfonden, EFT L af 27.7.1994) ; Rådets forordning (EF) nr. 515/97 (gensidig bistand, EFT L 82 af 22.3.1997, tidligere Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 (EFT L 144 af 2.6.1981).

Man kan også benytte de bestemmelser, der forpligter finansieringsinstitutter til at standse og pågribe falske penge, underrette politiet og eventuelt Centralbanken.

I denne sammenhæng må det nævnes, at afsnit V i Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at skabe den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, giver mulighed for med henblik på forebyggelse, efterforskning og forfølgning af uregelmæssigheder på toldområdet, herunder inden for falskmøntneri over for euroen, at opbevare oplysninger på den centrale database SID (toldinformationssystemet). SID giver desuden fordel, at elektroniske billeder kan integreres, hvilket kan vise sig helt uomgængeligt i forbindelse med bekæmpelsen af falskmøntneri.

Med udgangspunkt i disse eksempler, der har bevist deres værdi, må lovgivningen omfatte

- en definition af samtlige aktiviteter, der indgår i eftergørelse af penge[15] med henblik på at muliggøre en ensartet informationsudveksling,

- forpligtelse for medlemsstaterne til at give alle relevante oplysninger om eftergørelse af og falskmøntneri imod euroen,

- oprettelse af et edb-system omfattende et forsendelsesnet og en centraldatabase med direkte adgang for medlemsstaternes myndigheder. Dette system, der regelmæssigt skal ajourføres, skal have til formål at forebygge og at bistå ved efterforskningen og forfølgningen af falskmøntneri og skal derfor omfatte strategiske oplysninger, operative data og relevante juridiske oplysninger. Der skal være tale om et interaktivt brugervenligt system med direkte adgang for myndigheder med tilladelse dertil,

- nærmere bestemmelser for informationsudvekslingen (og adgangen til baserne) med Fællesskabets eller EU's organer, internationale organisationer (OIPC-Interpol) og tredjelande. Adgangsbetingelserne kan differentieres alt efter de forskellige myndigheders opgaver. Der skal mindes om, at det i overensstemmelse med artikel 29, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13 marts 1997 på forslag af Kommissionen kan bestemmes, at internationale eller regionale organisationer (f.eks. Europol) har adgang til SID-databasen, hvis der samtidig indgås en protokol med disse organisationer,

- bestemmelser til beskyttelse af persondata, på linje med bestemmelserne i Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96[16] om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod bedrageri og uregelmæssigheder. Bestemmelserne i Amsterdam-traktaten (se især EF-traktatens artikel 286) stadfæster disse principper og anvendelsen af fællesskabsreglerne om databeskyttelse i Kommissionen,

---

15 Nødvendigheden og nytten af en sådan fremgangsmåde er allerede bevist i forbindelse med beskyttelsen af de finansielle interesser, hvor ordningen for administrativt samarbejde og gensidig bistand bygger på begrebet uregelmæssighed som defineret i artikel 1 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 (EFT L 312 af 23.12.95). For at gennemføre dette administrative samarbejde og denne gensidige bistand udpeget medlemsstaterne kompetente nationale myndigheder.

16 EFT L 292 af 15.11.1996. Se endvidere Rådets ovennævnte forordning (EF) nr. 515/97.

– pligt for forretningsbankerne og penge- og kreditinstitutterne til at give myndighederne meddelelse om opdagede falsknerier. Denne forpligtelse ledsages af administrative sanktioner[17].

5. SAMARBEJDE

Overgangen fra beskyttelse af nationale interesser til beskyttelse af en fællesskabsinteresse medfører også, at der må indføres et samarbejde og en koordinering mellem de nationale instanser med bistand fra Unionens institutioner og instanser.

Falskmøntneri er til alle tider og i alle lande blevet betragtet som en kriminel handling, der berører statens fundament. En international konvention[18] til bekæmpelse af falskmøntneri anbefaler derfor, at der indføres centrale specialiserede strukturer til forebyggelse og bekæmpelse af denne form for ulovlig virksomhed. Disse specialiserede organer formodes at have direkte indbyrdes kontakt og give hinanden oplysninger om forhold i forbindelse med falskmøntneri.

Før euroen sættes i omløb, er det vigtigt at udnytte og styrke eksisterende net. Det vil være væsentligt at yde administrativ og operationel støtte fra Kommissionens side. Et sådant EU-organ får til opgave at kommunikere og samarbejde med medlemsstaternes kontaktpunkter og med de myndigheder, der har ansvar for udstedelse af mønter og sedler samt med Europol og OIPC-Interpol.

Dette samarbejde vil gøre det muligt at forbedre analyseniveauet både strategisk og operationelt og at styrke midlerne til bekæmpelse af falskmøntneri, bl.a. som led i fælles strategier.

Set ud fra et operationelt synspunkt afhænger effektiviteten af interventionerne i marken generelt af oplysningernes pålidelighed, den hurtighed, hvormed de udveksles mellem godkendte kontaktpunkter og kvaliteten af myndighedernes samarbejde.

Det er absolut nødvendigt at tilvejebringe betingelser for det bredest mulige samarbejde baseret på loyalitet og tillid mellem de forskellige myndigheder.

I medlemsstaterne er strukturerne på plads. Man mangler at skabe de juridiske rammer, der er en forudsætning for de nødvendige organisationsmæssige tilpasninger på unionsplan og at skabe betingelserne for et effektivt, snævert og regelmæssigt samarbejde mellem de forskellige nationale kontrolinstanser og mellem disse og Unionens kompetente institutioner og organer.

Denne ordning skal omfatte

---

17 En forbedring på dette plan kan fremme en tidlig opdagelse af falskmøntneri, og selv om disse foranstaltninger er præventive, kan de gøre bekæmpelsen mere effektiv, for så vidt som de kan vise sig at være nyttige instrumenter til effektiv og hurtig bekæmpelse, der giver mulighed for hurtig videregivelse af oplysninger til de kompetente myndigheder på et så tidligt stadium som muligt eller tættere på den oprindelige forbrydelse. En regelmæssig returnering af oplysninger til disse operatører kunne tilskynde dem til at forbedre og udvikle ordningen for tidlig opklaring.

18 Konvention undertegnet i Genève den 20. april 1929. Folkeforbundet, samling af traktater, bind CXII nr. 2623 s.. 371.

- en forpligtelse til samarbejde og bistand[19] mellem de kompetente nationale myndigheder, Kommissionen, Europol og ECB;

- bestemmelser om samarbejde og gensidig administrativ bistand mellem Fællesskabet og tredjelande (særlige bestemmelser herom i associerings-, samarbejds- og partnerskabsaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande);

- skabelse af et særligt forum til sikring af et effektivt samarbejde mellem de nationale myndigheder, EU-institutionerne og de europæiske instanser;

- en klargøring af Kommissionens operationelle bistandsrolle med udgangspunkt i artikel 7 i protokol nr. 2 om beskyttelse af de finansielle interesser og Europol-protokollen på grundlag af nye bestemmelser i afsnit VI, artikel 30 et al i Amsterdam-traktaten.

6. STRAFFERETLIG BESKYTTELSE/TILNÆRMELSE MELLEM DE NATIONALE LOVGIVNINGER: ANKLAGE, SANKTIONER, GENSIDIG JURIDISK BISTAND

Parallelt med forberedelsen af hele ordningen (definition af begreber, indsamling af oplysninger, udveksling af informationer, samarbejde) vil der ske tiltag på det strafferetlige område i forbindelse med anklager, sanktioner[20] og juridisk bistand for at realisere målet med en ensartet beskyttelse overalt i Unionen.

Spørgsmålet om definition af offeret og dettes rettigheder samt bistand til det i retssager, som i øjeblikket reguleres af nationale retsregler i hver enkelt medlemsstat, må også tages op til nærmere overvejelse med henblik på at finde frem til en løsning, der tilpasses Fællesskabets monetære interesser.

Anklager

Eksistensen af forskellige juridiske systemer, bl.a. i strafferetlig sammenhæng, må for det første føre til en tilnærmelse af anklagerne for falskmøntneri.

Dette spørgsmål opstod allerede i samme form i forbindelse med definitionen af hvidvaskning af penge ved udarbejdelsen af EU-direktivet[21] om definition af uregelmæssighed i forordningen om beskyttelse af de finansielle interesser, nærmere betegnet i forbindelse med definitionen af bedrageri i konventionen om strafferetlig beskyttelse af de finansielle interesser.

Ved at forfølge denne målsætning søger man at tage højde for, at medlemsstaterne hver for sig stillet over for kriminel virksomhed til skade for Fællesskabets interesser ikke er i stand til at sikre en ensartet beskyttelse overalt inden for Fællesskabet. Fastlæggelsen af fælles

---

19 På grundlag af eksisterende forordninger, se noterne nederst side 15, 16 og 17.

20 Rådets forordning (EF) nr. 974/98 om indførelse af euroen begrænser sig rent faktisk til at fastslå, at medlemsstaterne skal sikre de nødvendige sanktioner mod falskmøntneri.

23 Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991, EFT L 166 af 28.6.1991 ; Rådets forordning (EF) 2988/95 af 18. december 1995, EFT L 312 af 23.12.95 ; konventionen af 26. juli 1995, EFT C 316 af 27.11.95.

definitioner vil kunne lette informationsudnyttelsen, det internationale strafferetlige samarbejde og iværksættelsen af sanktioner.

Det er vigtigt at understrege nødvendigheden af en fælles definition af strafferetlige overtrædelser i forbindelse med al form for virksomhed i tilknytning til møntfalskneri, både med hensyn til mønter og sedler. Forhold i forbindelse med fremstilling af falske penge eller som ligger forud herfor, ledsager eller følger efter denne, må begrænses på ensartet vis under hensyntagen til de tekniske fremskridt med fotokopiering og digital reproduktion. Effektiviteten og ensartetheden af det beskyttelsessystem, som bør ligge på samme niveau overalt i Fællesskabet, er afhængig af, at man nøje identificerer de elementer, der indgår i overtrædelsen. Definitionen i Genève-konventionen af 20. april 1929 er et vigtigt udgangspunkt i den forbindelse.

Afskrækkende sanktioner

Det fremgår af Det Europæiske Monetære Instituts første tilstandsrapport vedrørende sanktioner, at den maksimale straf varierer betydeligt fra én medlemsstat til en anden. En sådan situation svarer ikke til målet om at sikre en ensartet beskyttelse overalt inden for ØMU'en. Det er vigtigt at fortsætte overvejelserne på dette område til sikring af en ensartet bekæmpelse af falskmøntneri.

Erfaringer og resultater i forbindelse med beskyttelsen af de finansielle interesser kunne tjene som reference. Indførelsen af en specifik anklage for falskmøntneri på grundlag af den ovenfor nævnte fælles definition af eurofalskmøntneri kunne i første omgang på unionsniveau suppleres med fastsættelse af en minimumssanktion, hvorved man klart ville reducere risikoen for, at falskmøntneri i visse områder kun bekæmpes i mindre omfang.

Gensidig juridisk bistand

Der må fastsættes regler om juridisk bistand til sikring af en effektiv og ensartet bekæmpelse af falskmøntneri inden for hele Unionen. Retningslinjerne i Genève-konventionen om juridisk samarbejde til bekæmpelse af falskmøntneri kunne også her tjene som referenceramme[22] til udvikling af overvejelser og iværksættelse af de nødvendige initiativer.

Betingelserne for det juridiske samarbejde med hensyn til beskyttelse af euroen må defineres på en sådan måde, at man når videre end det projekt til konvention om juridisk bistand, der i øjeblikket forhandles om, bl.a. med hensyn til efterforskning og beslaglæggelse af bevismidler, Kommissionens og ECB's rolle med hensyn til bistand til de nationale myndigheder og direkte juridisk bistand.

*

7. DE EKSISTERENDE INSTRUMENTERS BIDRAG TIL LØSNING AF OPGAVERNE

Den mulige synergi og komplementaritet mellem fællesskabsretten, Fællesskabets institutioner, mellemstatslige instrumenter og internationale organer må analyseres nøje.

---

22 Udvisning, (art. 8, 9, 10, 16), direkte fremsendelse af begæringer om retshandlingers foretagelse i en anden retskreds mellem de juridiske myndigheder (art. 16).

Eksperternes arbejde har vist, at de allerede eksisterende samarbejdsstrukturer til bekæmpelse af falskmøntneri på internationalt plan kan spille en afgørende rolle, specielt som led i forbindelserne med tredjelande, hvor den europæiske valuta kommer til at cirkulere i sin egenskab af internationalt betalingsmiddel og international reservevaluta.

Udvekslingen af informationer om falskmøntneri med euroen og det operationelle samarbejde med alle verdens lande må derfor intensiveres, bl.a. gennem de kompetente internationale organer. Dette samarbejde vil blive suppleret og nøjere fastlagt i særlige bestemmelser, der indarbejdes i samarbejdsaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande (se ovenfor).

Det forventes, at Europol-konventionen[23] træder i kraft i oktober 1998. Rådet kunne eventuelt med enstemmighed beslutte at udvide Europols mandat til også at omfatte falskmøntneri. Det er i den forbindelse, at det kan bidrage til bekæmpelse af organiseret international kriminalitet i samarbejde med Kommissionen og medlemsstaterne.

I forbindelse med beskyttelse af euroen må man ligeledes støtte sig til andre internationale instrumenter såsom Genève-konventionen[24] for at beskytte Fællesskabets monetære interesser uden for Unionen overalt i verden[25].

OIPC (Interpol) modtager meddelelser om international falskmøntneri gennem et meldesystem fra Interpols nationale enheder. På dette grundlag udarbejder Interpol årsstatistikker om falskmøntneri med de valutaer, der er i omløb i andre lande. Til beskyttelse af euroen må man derfor - ligesom medlemsstaterne til deres nationale valuta før indførelsen af euroen - kunne nyde godt af hjælp fra OIPC-Interpol. Sidstnævnte vil tage hensyn til ØMU'ens eksistens og betragte de medlemsstater, der er med i euroen, som ét og samme monetære område.

8. FRISTERNE

Programmeringen af disse foranstaltninger skal være i overensstemmelse med ØMU'ens faser.

ECB har besluttet at oprette en teknisk database.

Kommissionen vil i overensstemmelse med sin strategi og konklusionerne fra rådsmødet den 19. maj 1998 forberede indførelsen af de nødvendige midler til beskyttelse af euroen, før man den 1. januar 2002 sætter mønter og sedler i omløb.

I den forbindelse vil Kommissionen

- sammen med eksperterne fortsætte en evaluering af situationen og behovet for information og samarbejde mellem de kompetente myndigheder;

---

23 EFT C 316 af 27.11.1995. Europol-konventionens ikrafttrædelse er afhængig af indførelsen af en række instrumenter, der er nødvendige for driften af Europols politienhed. Disse instrumenter er omhandlet i konventionens artikel 45, stk. 4 (forretningsorden, personalevedtægt, finansforordning, protokol om privilegier og immuniteter osv.). På grund af disse instrumenters forskellighed er det umuligt præcist at sige, hvornår Europols politienhed konkret påbegynder sit virke.

24 Jf. noterne nederst side 12.

25 Særlige bestemmelser om intensivering af samarbejdet vil kunne integreres i aftaler mellem Fællesskabet og tredjelande.

- fremsætte lovgivningsmæssige initiativer, der bl.a. skal supplere ECB's arbejde. Disse initiativer vil føre til

  - indførelse af en ordning, der skal lette informationsudvekslingen og tilrettelæggelsen af et snævert regelmæssigt samarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af falskmøntneri,

  - den nødvendige tilnærmelse af normer og en styrkelse af den gensidige juridiske bistand på det strafferetlige område til sikring af en ensartet retsforfølgning[26] ;

- undersøge muligheden for i løbet af regnskabsåret 1999 at iværksætte en pilotforanstaltning på uddannelsesområdet for alle, der medvirker i ordningen til forebyggelse, opklaring og bekæmpelse af falskmøntneri som supplement til de nationale politikker for faglig uddannelse. På baggrund af denne foranstaltning vil det være muligt at fastlægge retningslinjer for en flerårig uddannelsespolitik.

Kommissionen skønner, at det er nødvendigt med en tilstrækkelig lang prøvetid til at teste muligheden for indførelse af de tekniske midler og strukturer. Den foreslår med det for øje, at man fastsætter en frist for vedtagelse af de lovgivningsmæssige instrumenter, der ikke går længere end til år 2000. På den måde vil beskyttelsessystemerne kunne være på plads og indkørt fra 1. januar 2001.

*

* *

26 Man må være klar over, at et lovgivningsinitiativ fra Kommissionens side på grundlag af tredje søjle med hensyn til retligt samarbejde forudsætter ikrafttrædelse af Amsterdam-traktaten, der giver Kommissionen initiativret.

ISSN 0254-1459

KOM(98) 474 endelig udg.

DOKUMENTER

DA **09 10 01 06**

Katalognummer : CB-CO-98-492-DA-C

ISBN 92-78-38603-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg