EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.7.2019
COM(2019) 311 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/62/EU af 15. maj 2014 om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod falskmøntneri og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA

1. Indledning

1.1. Baggrund

Direktiv 2014/62/EU [1] om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod falskmøntneri (i det følgende benævnt "direktivet") blev vedtaget den 15. maj 2014. Medlemsstaterne skulle iværksætte de nødvendige nationale foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 23. maj 2016.

Direktivet blev vedtaget i henhold til artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som udgør retsgrundlaget for fastsættelse af *"minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag"*.

Direktivet erstatter Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA [2] (i det følgende benævnt "rammeafgørelsen") om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen.

Rammeafgørelsen havde til formål at supplere bestemmelserne i Genèvekonventionen af 1929 på Den Europæiske Unions område. Genèvekonventionen fastsætter regler, der skal sikre, at der kan pålægges alvorlige strafferetlige og andre sanktioner i forbindelse med falskmøntneri. Desuden indeholder den regler om jurisdiktion og samarbejde. Efter ratificeringen af Genèvekonventionen, som blev vedtaget den 20. april 1929, er der sket en vis indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger til bekæmpelse af falskmøntneri.

1.2. Formål og de vigtigste elementer i direktivet

Direktivet supplerer og letter medlemsstaternes anvendelse af Genèvekonventionen, idet det bygger på rammeafgørelsen og ajourfører denne med yderligere bestemmelser om sanktionsniveau, efterforskningsmidler samt analyse, identifikation og opsporing af falske eurosedler og -mønter i forbindelse med retssager.

Danmark og Det Forenede Kongerige deltog ikke i vedtagelsen af direktivet og er ikke omfattet af dets anvendelsesområde i henhold til henholdsvis protokol 22 og protokol 21. Irland har valgt at tilslutte sig direktivet.

Direktivet finder ikke kun anvendelse på euroen, men også på andre valutaer. Nogle af dets elementer gælder dog kun for euroen (artikel 8, stk. 2, og artikel 10).

[1] EUT L151 af 21.5.2014, s. 1.
[2] EFT L140 af 14.6.2000, s. 1.

De vigtigste elementer i direktivet er

- kriminalisering af primært tre former for adfærd, nemlig "fremstillingsrelaterede", "udgivelsesrelaterede" og "forberedende" strafbare handlinger, som f.eks. fremstilling af sikkerhedselementer (artikel 3)
- bestemmelserne om sanktioner, hvor der indføres en maksimumstraf på mindst fem års fængsel for udgivelse og en maksimumstraf på mindst otte års fængsel for fremstilling af falske penge (artikel 5)
- territorialprincippet og princippet om ekstraterritorial straffemyndighed (artikel 8)
- den bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at give mulighed for at anvende visse efterforskningsmidler (artikel 9)
- den bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at sikre, at de nationale analysecentre og møntanalysecentre også kan analysere falske euro under igangværende retssager med henblik på at opspore andre forfalskninger (artikel 10).

1.3. Rapportens indhold

Rapporten vurderer anvendelsen af direktivet i overensstemmelse med direktivets artikel 12, i henhold til hvilken Kommissionen forelægger en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet.

Beskrivelsen og analysen i denne rapport er primært baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har givet Kommissionen gennem meddelelse om nationale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet[3].

Rapporten fokuserer på de foranstaltninger, som medlemsstaterne hidtil har truffet for at gennemføre direktivet i national lovgivning. Det vurderes, hvorvidt medlemsstaterne har gennemført direktivet inden for den fastsatte tidsramme, og om de nationale lovgivninger når målene og opfylder kravene i direktivet.

På tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport har alle medlemsstater med undtagelse af Irland givet Kommissionen meddelelse om gennemførelse.

2. Generel vurdering

Kommissionens vigtigste mål er at sikre, at alle medlemsstater gennemfører direktivets krav i deres nationale lovgivning, så det garanteres, at effektive strafferetlige foranstaltninger

[3] Ved udløbet af fristen for gennemførelse den 23. maj 2016 var der ni medlemsstater, der enten ikke havde givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger, eller som kun havde meddelt delvis gennemførelse. Kommissionen sendte derfor de pågældende medlemsstater en åbningsskrivelse på grund af enten manglende meddelelse eller delvis meddelelse.

beskytter euroen og andre valutaer, der er i lovligt omløb, på hensigtsmæssig vis i alle medlemsstater.

Kommissionen begyndte at vurdere de nationale foranstaltningers overensstemmelse med direktivet, så snart medlemsstaterne havde meddelt dem.

De fleste medlemsstater har under overholdelse af reglerne gennemført direktivets artikel 3 og 4 om kriminalisering af visse strafbare handlinger, bestemmelserne i artikel 5 om en maksimumstraf på mindst fem års fængsel for udgivelse og mindst otte års fængsel for fremstilling af falske penge samt bestemmelsen i artikel 9, der forpligter medlemsstaterne til at give mulighed for at anvende visse efterforskningsmidler.

Der er imidlertid konstateret en række tilbagevendende problemer i forbindelse med gennemførelsen:

- Med hensyn til direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), er forberedende strafbare handlinger ikke blevet gennemført som selvstændige strafbare handlinger (*sui generis*) i national ret. I en række medlemsstater er de i stedet blevet betragtet som forsøg på fremstillingsrelaterede strafbare handlinger. Dette ville indebære en hensigt om at begå de fremstillingsrelaterede strafbare handlinger som et yderligere element i de forberedende strafbare handlinger. Direktivet kræver imidlertid ikke dette yderligere element.
- Et andet – mindre hyppigt, men vigtigt – tilbagevendende problem vedrører gennemførelsen af direktivets artikel 5 om mindstegrænsen for maksimumstraffe for de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger. Nogle medlemsstater har – i modstrid med direktivet – fastlagt særskilte kategorier af mindre alvorlige varianter af de strafbare handlinger, der er omhandlet i direktivets artikel 3 og 4, hvor sanktionerne var lavere end det niveau, der kræves i direktivet.
- Derudover har et stort flertal af de medlemsstater, der har euroen som valuta, ikke gennemført direktivets artikel 8, stk. 2, litra b), som pålægger disse medlemsstater at fastlægge deres straffemyndighed i de tilfælde, hvor der på deres område er blevet opsporet falske eurosedler eller -mønter, men de strafbare handlinger, der er fastlagt i artikel 3 og 4, er begået uden for deres område.
- Endvidere har et stort flertal af medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad gennemført direktivets artikel 10 om videresendelse af beslaglagte falske penge til det nationale analysecenter/møntanalysecenter. Navnlig har mangelfuld gennemførelse af bestemmelserne medført forsinkelser i videresendelsen af prøver af forfalskede penge, manglende udpegelse af den myndighed, der er forpligtet til at videresende disse, og manglende opfyldelse af formålet med videresendelsen (at analysere, identificere og opspore andre forfalskninger).
- Direktivets artikel 11 om statistikker var i næsten alle medlemsstater slet ikke blevet gennemført.

På baggrund af ovennævnte problemer med overholdelse og de problemer, der anføres i afsnit 3, vil Kommissionen træffe alle passende foranstaltninger, herunder om nødvendigt indlede overtrædelsesprocedurer i henhold til artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, for at sikre, at direktivet overholdes i hele Den Europæiske Union.

I afsnit 3 foretages der en vurdering af gennemførelsesproblemer, der udelukkende vedrører elementerne i selve bestemmelserne. Indirekte gennemførelsesproblemer vedrørende bestemmelser med krydsreferencer, f.eks. henvisningerne til artikel 3 i artikel 4 og 5, behandles under de bestemmelser, som der krydshenvises til.

3. Særlige punkter til vurdering

3.1. Definitioner (artikel 2)

I artikel 2 defineres begreberne "penge" og "juridisk person" som omhandlet i direktivet. Alle medlemsstater retter ind efter definitionerne af disse begreber. Hvis der ikke findes udtrykkelige definitioner i national ret, anvendes begreberne "betalingsmidler" eller "penge" i den nationale lovgivning. En række medlemsstater anvender begrebet "betalingsmidler" i stedet for "penge". Begrebet "juridisk person" findes i alle medlemsstaterne, og i de fleste medlemsstaters nationale lovgivning defineres begrebet udtrykkeligt. I overensstemmelse med direktivet udelukker et flertal af medlemsstaterne udtrykkeligt stater, offentlige organer, der udøver offentligretlige beføjelser, og offentligretlige internationale organisationer fra definitionen af en "juridisk person".

3.2. Strafbare handlinger (artikel 3)

Artikel 3 forpligter medlemsstaterne til at sikre kriminalisering af følgende tre primære former for strafbare handlinger, hvis de begås forsætligt:

1) "fremstillingsrelaterede" strafbare handlinger: fremstilling eller forandring af penge i bedragerisk hensigt (artikel 3, stk. 1, litra a))
2) "udgivelsesrelaterede" strafbare handlinger: udgivelse af falske penge i bedragerisk hensigt (artikel 3, stk. 1, litra b)) samt indførsel, udførsel, transport, modtagelse eller anskaffelse af falske penge med henblik på udgivelse og med viden om, at de er falske (artikel 3, stk. 1, litra c))
3) "forberedende" strafbare handlinger: fremstilling, modtagelse, anskaffelse eller besiddelse i bedragerisk hensigt af i) midler, som ifølge deres natur er bestemt til fremstilling af falske penge eller forandring af penge, eller ii) sikkerhedselementer (artikel 3, stk. 1, litra d)).

Alle medlemsstaternes nationale lovgivning kræver, at der er tale om forsæt til at begå en strafbar handling som omhandlet i direktivet. Direktivet pålægger ikke medlemsstaterne at

gøre uagtsomme handlinger af denne art strafbare. Ingen medlemsstats nationale lovgivning omfatter tilfælde, hvor de strafbare handlinger, der er omfattet af direktivet, begås uagtsomt.

3.2.1. Fremstillingsrelaterede strafbare handlinger – artikel 3, stk. 1, litra a)

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), udgør fremstilling eller forandring af penge i bedragerisk hensigt en strafbar handling, uanset hvilke midler der anvendes.

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse på en overensstemmende måde. De fleste medlemsstater har ikke udtrykkeligt gennemført direktivets ordlyd: Følgende synonymer er blevet anvendt for det første element "fremstilling": forfalske, udstede falske penge, producere, efterligne og reproducere. Elementet "ændring" er i visse tilfælde blevet gennemført som: forfalske, eftergøre og efterligne. I nogle tilfælde anvendes der kun én generel betegnelse for begge handlinger, f.eks. forfalskning og fremstilling.

Nogle medlemsstater har suppleret de grundlæggende elementer i den nationale strafferet med et element vedrørende en hensigt om at foretage yderligere handlinger. Disse medlemsstater forudsætter – ud over fremstilling af falske penge – en hensigt om at "bringe de falske penge i omløb som ægte eller ikke forandrede", "udgive (de falske penge) som ægte eller gyldige", "bruge (de falske penge) som gyldigt betalingsmiddel", "udgive dem som tilsyneladende legitime og autentiske" og "bringe dem i omløb".

Der er påpeget to problemer med gennemførelsen: Én medlemsstat har kun kriminaliseret falske pengemængder af høj værdi (10 gange mere end den månedlige mindsteløn i medlemsstaten). En anden medlemsstat har kun kriminaliseret forandring af penge, hvis det resulterer i en højere værdi.

3.2.2. Udgivelsesrelaterede strafbare handlinger – artikel 3, stk. 1, litra b)

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), kan udgivelse af falske penge i bedragerisk hensigt udgøre en strafbar handling, hvis den begås forsætligt.

Et stort flertal af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse i direktivet. I mange medlemsstater anvendes der i gennemførelsesbestemmelserne en lidt anden terminologi end i direktivet: I stedet for "udgive" anvendes udtrykket "bringe i omløb" ofte. Andre medlemsstater anvender udtrykkene "omdele", "distribuere", "overføre" eller "bruge".

Der er problemer med gennemførelsen i to medlemsstater: Én medlemsstat kriminaliserer kun tilfælde, hvor de falske penge bringes i omløb, og gerningsmanden ved, at han har anskaffet falske penge, før han bragte dem i omløb. Dette er en yderligere betingelse, der begrænser bestemmelsens anvendelsesområde, og som ikke kan begrundes med at være omfattet af bestemmelsen i artikel 5, stk. 5. I en anden medlemsstat er kriminaliseringen betinget af værdien af de distribuerede falske penge, som skal svare til mindst 10 gange mindstelønnen.

3.2.3. Udgivelsesrelaterede strafbare handlinger – artikel 3, stk. 1, litra c)

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra c), udgør indførsel, udførsel, transport, modtagelse eller anskaffelse af falske penge med henblik på udgivelse og med viden om, at de er falske, en strafbar handling, hvis handlingen begås forsætligt.

Langt de fleste medlemsstater har gennemført denne bestemmelse. De mange elementer i bestemmelsen er ikke gennemført bogstaveligt eller udtrykkeligt i alle tilfælde. I stedet anvendes der i mange tilfælde en anden sprogbrug eller en bredere terminologi, der omfatter flere af de individuelle foranstaltninger, der beskrives i direktivet.

Der er problemer med overensstemmelsen i tre medlemsstater, hvor elementerne modtagelse og anskaffelse slet ikke er omfattet.

Kravet om, at handlingen skal begås "med viden om, at de er falske", er blevet udtrykkeligt gennemført i to medlemsstater. I de øvrige medlemsstater udledes dette element af den bredere kontekst, hvor der også tages hensyn til de generelle bestemmelser i national strafferet.

3.2.4. Forberedende strafbare handlinger – artikel 3, stk. 1, litra d)

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra d), betragtes fremstilling, modtagelse, anskaffelse eller besiddelse i bedragerisk hensigt af: i) redskaber, genstande, IT-programmer og data og alle andre midler, som ifølge deres natur er bestemt til fremstilling af falske penge eller forandring af penge, eller ii) sikkerhedselementer såsom hologrammer, vandmærker eller andre komponenter i penge, der skal beskytte mod forfalskning, som en strafbar handling, hvis den begås forsætligt.

Direktivet kræver, at de i artikel 3, stk. 1, litra d), omhandlede forberedende strafbare handlinger skal udføres som selvstændige strafbare handlinger, hvilket betyder, at de ikke kan være omfattet af en generel bestemmelse om medvirken, tilskyndelse, forsøg eller anstiftelse eller med henvisning til de vigtigste strafbare handlinger, der er fastsat i direktivets artikel 3. Tolv medlemsstater har ikke gennemført nogen af de strafbare handlinger, der er nævnt i direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), som selvstændige strafbare handlinger. I stedet forudsætter de, at de fremstillings- og udgivelsesrelaterede strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, også begås. Én medlemsstat har slet ikke gennemført artikel 3, stk. 1, litra d).

For så vidt angår "fremstilling, modtagelse, anskaffelse eller besiddelse i bedragerisk hensigt" er der problemer i to medlemsstater. I det ene tilfælde er elementerne "modtagelse" og "anskaffelse" ikke fuldt ud omfattet af udtrykket "fremskaffe til sig selv", og i det andet tilfælde er elementerne slet ikke nævnt i den nationale lovgivning og kan ikke udledes af denne.

Ud over problemet med manglende gennemførelse af direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), som selvstændige strafbare handlinger har nogle medlemsstater også problemer med hensyn til artikel 3, stk. 1, litra d), led i).

3.2.5. Brug af lovlige faciliteter – artikel 3, stk. 2

I henhold til artikel 3, stk. 2, udvides det strafferetlige ansvar for den adfærd, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c), til tilfælde, hvor der anvendes lovlige faciliteter eller materialer til at fremstille penge, men hvor dette er i strid med de rettigheder eller betingelser, på grundlag af hvilke de kompetente myndigheder kan udstede sedler eller mønter.

Et flertal af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse – i de fleste tilfælde udtrykkeligt – men fire medlemsstater har ikke gennemført den. En række andre medlemsstaters nationale gennemførelsesforanstaltninger mangler klarhed, idet der ikke henvises til modstrid med de rettigheder eller betingelser, på grundlag af hvilke de kompetente myndigheder kan udstede sedler eller mønter, eller til alle de former for adfærd, der er omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1, litra a), b) og c). I modsætning til direktivet begrænser nogle medlemsstater det strafferetlige ansvar, så det kun omfatter adfærden hos personer, der har bemyndigelse til at fremstille penge på lovlig vis.

3.2.6. Endnu ikke udstedte sedler og mønter – artikel 3, stk. 3

I henhold til direktivets artikel 3, stk. 3, skal alle former for adfærd, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 og 2, også kunne straffes i forbindelse med sedler og mønter, der endnu ikke er udstedt, men som er bestemt til at blive sat i omløb som lovligt betalingsmiddel.

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse – de fleste udtrykkeligt. Fem medlemsstater har slet ikke gennemført den.

3.3. Anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg (artikel 4)

I artikel 4, stk. 1, fastsættes det at kriminalisere anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til alle de i direktivets artikel 3 omhandlede strafbare handlinger.

I henhold til artikel 4, stk. 2, er forsøg på at begå disse handlinger også strafbart, dog kun med hensyn til fremstillings- og udgivelsesrelaterede strafbare handlinger og således ikke forberedende strafbare handlinger.

De fleste af medlemsstaterne opfylder disse krav i kraft af de generelle bestemmelser i deres straffelove. Nogle få medlemsstater har indføjet en specifik henvisning for at gøre hver enkelt handling strafbar som beskrevet i direktivet.

3.4. Sanktioner over for fysiske personer (artikel 5)

Artikel 5, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at sikre strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til adfærden og har afskrækkende virkning, for alle de strafbare handlinger, der er omhandlet i direktivets artikel 3 og 4.

I henhold til artikel 5, stk. 2, kan de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), (**forberedende strafbare handlinger**), artikel 3, stk. 2, og artikel 3, stk. 3, i forbindelse med den i artikel 3, stk. 1, litra d), omhandlede adfærd straffes med en maksimal sanktion, der giver mulighed for frihedsstraf.

I henhold til artikel 5, stk. 3, kan de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), (**fremstillingsrelaterede strafbare handlinger**) og artikel 3, stk. 3, i forbindelse med den i artikel 3, stk. 1, litra a), omhandlede adfærd straffes med en maksimumstraf på mindst otte års fængsel.

I henhold til artikel 5, stk. 4, kan de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), (**udgivelsesrelaterede strafbare handlinger**) og artikel 3, stk. 3, i forbindelse med den i artikel 3, stk. 1, litra b) og c), omhandlede adfærd straffes med en maksimumstraf på mindst fem års fængsel.

3.4.1. Sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til adfærden og har afskrækkende virkning – artikel 5, stk. 1

Overholdelsen af artikel 5, stk. 1, blev vurderet på baggrund af

a) sanktionsniveauet for tilsvarende strafbare handlinger såsom forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter eller hvidvaskning af penge
b) andre former for strafbare handlinger, som indebærer samme sanktionsniveau i den respektive nationale lovgivning.

Alle medlemsstaterne havde sikret overensstemmelse med disse generelle kriterier. Sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til adfærden og har afskrækkende virkning som krævet i direktivet, forudsætter imidlertid også, at det sanktionsniveau, der er fastsat i artikel 5, stk. 2 til 4, overholdes.

3.4.2. En maksimal sanktion, der giver mulighed for frihedsstraf, for forberedende strafbare handlinger – artikel 5, stk. 2

Næsten alle medlemsstater har fastsat frihedsstraf for forberedende strafbare handlinger.

3.4.3. En maksimumstraf på mindst otte års fængsel – artikel 5, stk. 3

For så vidt angår artikel 5, stk. 3, (fremstillingsrelaterede strafbare handlinger) har 13 medlemsstater gennemført direktivet korrekt, idet de i national ret har fastsat en maksimumstraf på mindst otte års fængsel for nogle af de tilfælde, der er omhandlet i direktivet.

Der er problemer med gennemførelsen i en række medlemsstater, som kun har fastsat en maksimumstraf på mindst otte års fængsel for "alvorlige" former for fremstillingsrelaterede strafbare handlinger og/eller maksimale sanktioner på under otte års fængsel for "mindre alvorlige" tilfælde og/eller tilfælde, hvor der er formildende omstændigheder. Nogle af disse medlemsstater har defineret "alvorlige" eller "mindre alvorlige" tilfælde, hvor der gælder

formildende omstændigheder, mens andre ikke har gjort det. Under alle omstændigheder begrænser direktivet ikke maksimumstraffen på mindst otte års fængsel til bestemte (alvorlige eller mindre alvorlige) kategorier af strafbare handlinger som omhandlet i artikel 5, stk. 3.

3.4.4. En maksimumstraf på mindst fem års fængsel – artikel 5, stk. 4

For så vidt angår artikel 5, stk. 4, (udgivelsesrelaterede strafbare handlinger) har 11 medlemsstater overholdt bestemmelsen, idet de har fastsat en maksimal fængselsstraf på fem år for de nævnte handlinger.

I en række medlemsstater er der problemer med gennemførelsen, som minder om dem, der beskrives under artikel 5, stk. 3: Nogle medlemsstater har fastsat en maksimumstraf på mindre end fem års fængsel for "mindre" eller "meget små" tilfælde eller under "formildende omstændigheder". Én medlemsstat anvender en maksimumsstraf på mindre end fem års fængsel for strafbare handlinger i forbindelse med udgivelse af falske metalmønter. Straffen kan være på helt ned til seks måneder eller en bøde og højst ét års fængsel. Én medlemsstat har ikke fastsat frihedsstraf for modtagelse af falske penge.

3.4.5. Den valgfrie bestemmelse (modtagelse af penge uden kendskab til, at de er falske/videregivelse med dette kendskab) – artikel 5, stk. 5

I henhold til artikel 5, stk. 5, kan medlemsstaterne for så vidt angår de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b) (udgivelsesrelaterede strafbare handlinger), fastsætte andre strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning, end dem, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, herunder bøder og frihedsstraf, hvis de falske penge blev modtaget uden kendskab til, at de var falske, men videregivet med dette kendskab. Atten medlemsstater har gjort brug af denne mulighed.

Blandt disse kan der pålægges forskellige sanktioner i stedet for dem, der er fastsat i stk. 4, såsom forskellige (lavere) frihedsstraffe, bøder eller andre former for begrænsninger.

3.5. Juridiske personers ansvar (artikel 6)

Artikel 6, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3 og 4, hvis de for at skaffe dem vinding begås af en person med særlige ansvarsområder inden for den juridiske person, idet den pågældende har

a) bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person
b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne
c) bemyndigelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

I artikel 6, stk. 2, slås det fast, at den juridiske person også skal kunne drages til ansvar, når den strafbare handling i henhold til artikel 3 og 4 er gjort mulig på grund af manglende kontrol eller tilsyn fra en af de i artikel 6, stk. 1, omhandlede personers side.

Artikel 6, stk. 3, fastsætter, at en juridisk persons strafferetlige ansvar ikke udelukker det strafferetlige ansvar, der påhviler en fysisk person, som har begået en strafbar handling i henhold til artikel 3 og 4.

3.5.1. Juridiske personers ansvar – artikel 6, stk. 1

Alle medlemsstater har indført ordninger, der sikrer, at juridiske personer kan drages til ansvar for disse strafbare handlinger.

Langt de fleste medlemsstater har begrænset de juridiske personers strafferetlige ansvar til strafbare handlinger begået af personer med visse ansvarsområder inden for den retlige enhed i overensstemmelse med direktivet. En række medlemsstater har gennemført direktivet ordret eller næsten ordret, men andre har i stedet for at beskrive ansvarsområderne valgt at beskrive stillinger og funktioner i den juridiske enhed (f.eks. en leder, en bestyrelse eller et lovbestemt bestyrelsesmedlem eller lignende). I overensstemmelse med den respektive nationale lovgivning parres de relevante stillinger i disse tilfælde med en ret eller beføjelse til at repræsentere den juridiske person og træffe beslutninger og udøve kontrol i den juridiske person.

Enkelte medlemsstater har valgt meget generelle betegnelser som "ledere", "ansvarlige personer" og "personer, der handler på vegne af den juridiske person" eller anvendt en "doktrin om en rimelig fordeling" med henblik på at fastslå de juridiske personers ansvar.

3.5.2. Juridiske personers strafferetlige ansvar i tilfælde af manglende tilsyn eller kontrol – artikel 6, stk. 2

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført artikel 6, stk. 2.

3.5.3. Juridiske personers strafferetlige ansvar udelukker ikke fysiske personers ansvar – artikel 6, stk. 3

Et stort flertal af medlemsstaterne har gennemført artikel 6, stk. 3.

3.6. Sanktioner over for juridiske personer (artikel 7)

Artikel 7 fastsætter, at medlemsstaterne skal indføre sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, over for juridiske personer, herunder strafferetlige eller andre bøder. Medlemsstaterne kan fastsætte andre ikke-

økonomiske sanktioner. Artiklen indeholder i litra a) til e) en ikke-udtømmende liste over sådanne andre mulige sanktioner.

Overholdelsen af artikel 7 blev vurderet på baggrund af

a) sanktionsniveauet for tilsvarende strafbare handlinger såsom forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter eller hvidvaskning af penge
b) andre former for strafbare handlinger, som indebærer samme sanktionsniveau i den respektive nationale lovgivning.

For så vidt angår a) bør sanktionsniveauet for tilsvarende strafbare handlinger være i samme størrelsesorden som for de strafbare handlinger i forbindelse med forfalskning i henhold til direktivet. Hvad angår b), bør strafbare handlinger, der indebærer det samme sanktionsniveau som de strafbare handlinger i forbindelse med forfalskning i henhold til direktivet, sidestilles med forfalskning med hensyn til, hvor alvorlige eller farlige de er for offentlige goder eller interesser.

I de tilfælde, hvor bødernes størrelse – som i de fleste medlemsstater – ikke afhænger af den fordel, der opnås i kraft af forbrydelsen, eller den juridiske enheds omsætning, og hvor bøderne anses for at være begrænsede, er de valgfrie sanktioner taget i betragtning. I de tilfælde, hvor der i den respektive nationale lovgivning er fastsat andre kumulative sanktioner (f.eks. fratagelse af retten til offentlige ydelser, tvangsopløsning osv.) end bøder, anses sanktionssystemet i den pågældende medlemsstat i princippet for at være i overensstemmelse med kravene i direktivet.

I forhold til disse kriterier har langt de fleste medlemsstater gennemført direktivets artikel 7. Kun én medlemsstat har ikke kædet bødernes størrelse sammen med den fordel, der er opnået i kraft af den strafbare handling, og ikke fastsat andre kumulative sanktioner end bøder.

3.7. Straffemyndighed (artikel 8)

Artikel 8, stk. 1, forpligter medlemsstaterne til at fastslå deres straffemyndighed med hensyn til de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger i overensstemmelse med

a) territorialprincippet (strafbare handlinger, der helt eller delvis er begået på medlemsstatens område)
b) det aktive personprincip (strafbare handlinger begået af statsborgere i medlemsstaten).

Artikel 8, stk. 2, indeholder bestemmelser om ekstraterritorial straffemyndighed og forpligter de medlemsstater, der har euroen som valuta, til også at fastslå deres straffemyndighed, når den strafbare handling begås i udlandet, i det mindste hvis den vedrører euroen, og

a) gerningsmanden findes på medlemsstatens område og ikke udleveres
b) de falske penge findes på medlemsstatens område.

I henhold til artikel 8, stk. 2, andet afsnit, skal disse medlemsstater for så vidt angår fremstillingsrelaterede strafbare handlinger (artikel 3, stk. 1, litra a)) og strafbare handlinger i forbindelse med disse handlinger (artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 4) sikre, at deres

ekstraterritoriale straffemyndighed ikke gøres betinget af, at handlingerne er strafbare på det sted, hvor de begås.

3.7.1. Territorialprincippet – artikel 8, stk. 1, litra a)

Alle medlemsstaterne har sikret anvendelse af territorialprincippet som fastsat i artikel 8, stk. 1, litra a), i kraft af udtrykkelige generelle bestemmelser om, at strafbare handlinger, der udelukkende er begået på deres område, hører under deres straffemyndighed. De fleste medlemsstaters nationale lovgivning indeholder udtrykkelige bestemmelser om, at deres straffemyndighed også omfatter strafbare handlinger, der "delvis" er begået på deres område. I andre medlemsstater, hvor der ikke sondres mellem "helt" og "delvis", kan det udledes, at begge alternativer er omfattet.

Næsten alle medlemsstater har gennemført det aktive personprincip i artikel 8, stk. 1, litra b), korrekt. Generelt kræver medlemsstaterne, at gerningsmanden er statsborger på det tidspunkt, hvor den strafbare handling begås. Nogle medlemsstater har udvidet deres straffemyndighed til også at omfatte personer, som har opnået statsborgerskab i dem, efter at den strafbare handling blev begået.

Spørgsmål vedrørende artikel 8, stk. 1, litra a), opstår f.eks., når handlinger, der delvis er begået på nationalt område, i henhold til gennemførelsesloven ikke er omfattet af den nationale straffemyndighed, hvis gerningsmanden befinder sig i udlandet.

3.7.2. Ekstraterritorial straffemyndighed – artikel 8, stk. 2

Langt de fleste af de medlemsstater, der har euroen som valuta, har gennemført artikel 8, stk. 2, litra a). De fleste medlemsstater har udtrykkeligt henvist til alle elementer i direktivets bestemmelser, herunder at gerningsmanden ikke udleveres. I de øvrige medlemsstater anses de eksisterende bestemmelser om straffemyndighed for at være brede nok til at omfatte alle elementer i artikel 8, stk. 2, litra a).

Et stort flertal af medlemsstaterne har slet ikke gennemført artikel 8, stk. 2, litra b).

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført artikel 8, stk. 2, andet afsnit. Enten har de fastslået deres straffemyndighed (udtrykkeligt eller implicit), uanset om handlingen er strafbar i den stat, hvor den blev begået, eller også har de anført en udtrykkelig undtagelse fra det generelle princip om dobbelt strafbarhed for strafbare handlinger som omhandlet i direktivet og gennemført i national ret.

Der er problemer med gennemførelsen i nogle medlemsstater, som anvender princippet om dobbelt strafbarhed på de strafbare handlinger, der er omfattet af direktivet, dvs. altid kræver, at de pågældende handlinger også er strafbare på det sted, hvor de blev begået. I en anden medlemsstat fraviges kravet om dobbelt strafbarhed kun, hvis den strafbare handling strider mod medlemsstatens interesser, eller hvis gerningsmanden ikke kan udleveres.

3.8. Efterforskningsmidler (artikel 9)

Artikel 9 pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at personer, enheder og tjenester, som er ansvarlige for efterforskning eller retsforfølgning af de i artikel 3 og 4 omhandlede strafbare handlinger, råder over effektive efterforskningsmidler såsom dem, der anvendes i forbindelse med organiseret kriminalitet eller anden alvorlig kriminalitet.

I de fleste medlemsstater afhænger det af det sanktionsniveau, der er til rådighed for en bestemt form for forbrydelse, om de mest indgribende efterforskningsforanstaltninger kan anvendes. I andre medlemsstaters lovgivning omtales udtrykkeligt forbrydelser, for hvilke bestemte efterforskningsforanstaltninger finder anvendelse.

Blandt efterforskningsforanstaltninger, der kan træffes i forbindelse med alvorlige forbrydelser i alle medlemsstater, kan nævnes opfangning af kommunikation, hemmelig overvågning, herunder elektronisk overvågning, overvågning af bankkonti og andre finansielle undersøgelser. I nogle medlemsstater findes der andre efterforskningsmidler afhængigt af den nationale lovgivning.

Størstedelen af medlemsstaterne har gennemført denne bestemmelse. Der opstår problemer, når visse efterforskningsmidler finder anvendelse på kreditinstitutter, betalingstjenesteudbydere og andre økonomiske aktører som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1338/2001, men ikke på andre "personer" (f.eks. fysiske og juridiske personer).

I nogle medlemsstater udløser de i direktivets artikel 3, stk. 1, litra d), omhandlede forberedende strafbare handlinger slet ingen efterforskningsforanstaltninger, eller også udløser de kun nogle af de foranstaltninger, der er til rådighed. Kun få medlemsstater har – i modsætning til hensigten med direktivet – indført bestemmelser om "småformer" for den slags kriminalitet, der er omfattet af direktivet, men som i henhold til deres nationale lovgivning ikke berettiger anvendelse af efterforskningsmidler, som anvendes i sager om alvorlig kriminalitet.

3.9. Pligt til at videresende falske sedler og mønter med henblik på analyse og opsporing (artikel 10)

I henhold til artikel 10 skal medlemsstaternes kompetente myndigheder under straffesager uden ophold tillade, at de nationale analysecentre og de nationale møntanalysecentre undersøger eurosedler og -mønter med henblik på analyse, identifikation og opsporing af andre forfalskninger. De kompetente myndigheder bør sende de nødvendige prøver hurtigst muligt og senest, når der er truffet en endelig afgørelse vedrørende straffesagen.

Kun syv medlemsstater har gennemført denne bestemmelse i deres nationale lovgivning. Et stort flertal af medlemsstaterne har ikke gennemført bestemmelsen i tilstrækkelig grad. Nogle medlemsstater har slet ikke gennemført bestemmelsen, og de fleste medlemsstater har haft problemer med fuldstændig gennemførelse af de enkelte elementer i den. De fleste

gennemførelsesproblemer vedrører i) fristen for, hvornår de falske penge skal videresendes, og ii) formålet med undersøgelsen af dem (analyse, identifikation og opsporing af andre forfalskninger).

3.10. Statistikker (artikel 11)

I artikel 11 pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til at sende statistiske data til Kommissionen mindst hvert andet år.

Et stort flertal af medlemsstaterne har ikke gennemført denne bestemmelse overhovedet eller ikke i tilstrækkelig grad. Efter anmodning fra Kommissionen fremsendte størstedelen af medlemsstaterne i 2018 statistisk materiale fra deres nationale databaser. I nogle medlemsstater er der behov for yderligere forbedringer med hensyn til de statistiske datas nøjagtighed og koordineringen af de forskellige myndigheders indsamling af dataene.

4. Konklusioner

Direktivet blev vedtaget med henblik på at styrke de retlige rammer med bestemmelser om sanktionsniveauer, efterforskningsmidler og analyse, identifikation og opsporing af falske eurosedler og -mønter i forbindelse med retssager.

Samlet set skaber direktivet merværdi for EU ved at øge beskyttelsen af ikke blot euroen, men også andre valutaer, mod forfalskning ved hjælp af strafferetlige foranstaltninger med udvidede bestemmelser om sanktionsniveauet, efterforskningsmidler samt analyse, identifikation og opsporing af falske eurosedler og -mønter i forbindelse med retssager.

De fleste medlemsstater har under overholdelse af reglerne gennemført direktivets artikel 3 og 4 om kriminalisering af visse strafbare handlinger, bestemmelserne i artikel 5 om en maksimumstraf på mindst fem års fængsel for udgivelse og mindst otte års fængsel for fremstilling af falske penge samt bestemmelsen i artikel 9, der forpligter medlemsstaterne til at give mulighed for at anvende visse efterforskningsmidler.

Vurderingen viser, at der i øjeblikket ikke er behov for at revidere direktivet, men at anvendelsen af det bør forbedres. Overordnet set har de fleste medlemsstater gennemført størstedelen af direktivets bestemmelser. Som anført i de foregående afsnit har næsten alle medlemsstaterne imidlertid problemer med at gennemføre en eller flere bestemmelser.

Kommissionen vil fortsat vurdere medlemsstaternes overholdelse af direktivet og vil træffe alle fornødne foranstaltninger for at sikre overholdelsen af dets bestemmelser i hele EU.