



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.2.2013 r.
SWD(2013) 20 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Streszczenie oceny skutków

Towarzyszący dokumentowi:

**WNIOSEK DOTYCZĄCY DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

**DOTYCZĄCEJ OCHRONY EURO I INNYCH WALUT PRZED FAŁSZOWANIEM
ZA POŚREDNICTWEM PRAWA KARNEGO i ZASTĘPUJĄCEJ DECYZJĘ
RAMOWĄ RADY 2000/383/WSiSW**

{COM(2013) 42 final}

{SWD(2013) 19 final}

SPIS TREŚCI

1.	Określenie problemu i kontekst prawny	3
2.	Scenariusz podstawowy	5
3.	Podstawa prawna do potrzeby podjęcia działań.....	5
4.	Analiza zasady pomocniczości	5
5.	Główne cele polityczne	6
6.	Warianty działania	6
7.	Monitorowanie i ocena.....	9

1. OKREŚLENIE PROBLEMU I KONTEKST PRAWNY

Falszowanie pieniędzy jest problemem, który dotyczy całej Unii Europejskiej. Ze względu na jego znaczenie szczególnie zaniepokojenie wzbudza falszowanie euro. Euro jest obecnie drugą najważniejszą walutą międzynarodową na świecie. Jego światowe znaczenie sprawia, że jest szczególnie podatne na ryzyko falszowania. Z danych Europejskiego Banku Centralnego wynika, że łączne ustalone straty finansowe w skutek falszowania euro zarejestrowane w Europie od chwili wprowadzenia euro w 2002 r. wynoszą ponad 500 milionów euro.

Ocena skutków koncentruje się zatem głównie na euro. Jednak falszowanie jest także znacznym problemem w przypadku pozostałych walut będących w obiegu w Europie. Można zatem uznać, że problemy zidentyfikowane w odniesieniu do euro mają charakter ogólny i odnoszą się także do innych walut.

UE posiada już instrumenty specjalnie zaprojektowane do ochrony euro. Są to ramy prawne dotyczące weryfikacji autentyczności banknotów i monet euro oraz program UE mający na celu pogłębienie świadomości i szkolenia (program Perykles¹). Decyzja ramowa 2000/383/WSiSW w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za falszowanie w związku z wprowadzeniem euro zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby pewien rodzaj postępowania był karany i aby można było nakładać kary za przestępstwa związane z falszowaniem euro lub innych walut. Wspomniana decyzja ramowa obejmuje ochroną także inne waluty na równi z euro.

Stwierdzono, że ramy prawne dotyczące ochrony euro i innych walut przez prawo karne posiadają pewne niedociągnięcia, jeśli chodzi o osiągnięcie odpowiedniego i skutecznego poziomu ochrony. Nie stwarzają one wystarczającej podstawy umożliwiającej zapobieganie, ściganie i sankcjonowanie falszowania euro w sposób spójny w całej Unii. Stan ten utrudnia również współpracę między państwami członkowskimi i potencjalnie zachęca przestępców do przeniesienia działalności do państw, których systemy prawne w zakresie falszowania euro uważane są za łagodniejsze.

Mając na uwadze ocenę Komisji na podstawie trzech sprawozdań Komisji i kwestionariusza na temat stanu wdrażania decyzji ramowej oraz konsultacji z zainteresowanymi podmiotami na różnych spotkaniach z ekspertami, w ramach prawnych dotyczących ochrony przed falszowaniem wspólnej waluty europejskiej określono następujące niedociągnięcia:

- **wymiar kar za falszowanie pieniędzy nie jest wystarczająco odstraszący i skuteczny**
 - Niewystarczający efekt odstraszący

Kary przewidziane w państwach członkowskich różnią się znacznie między sobą. Jest to jedną z przyczyn niewystarczającego efektu odstraszącego i niejednakowego poziomu ochrony euro i innych walut w całej Unii Europejskiej. W niektórych państwach członkowskich nie ma minimalnych kar, natomiast w innych minimalna kara może sięgać nawet dziesięciu lat pozbawienia wolności. W praktyce to świadomość istnienia minimalnych kar będzie zniechęcać tych, którzy są skłonni do rozpoczęcia falszowania.

¹ Decyzja Rady 2001/923/WE z dnia 17 grudnia 2001 r.

Różnica między skazaniem na karę pozbawienia wolności na pewien minimalny okres a - na przykład - grzywną jest oczywista.

- Ryzyko *forum shopping*

Ze względu na fakt, że w fałszowanie pieniędzy zaangażowane są często zorganizowane grupy przestępcze dysponujące znacznymi zasobami finansowymi, łatwo jest im za pośrednictwem zorganizowanych sieci dystrybucji przenosić swoją działalność do innych krajów. Grupy te często prowadzą już działalność w kilku państwach członkowskich, co oznacza, że istnieje faktyczne ryzyko przeniesienia się przestępców do krajów posiadających łagodniejszy system prawa karnego (ang. *forum shopping*). Dane wydają się sugerować, że państwa członkowskie o niskim wymiarze kar przyciągają fałszerzy.

- Obniżona skuteczność współpracy wymiarów sprawiedliwości

Różny wymiar kar może mieć negatywny wpływ na współpracę wymiarów sprawiedliwości. W przypadku państwa członkowskiego, w którego kodeksie karnym minimalne kary są niskie, organy ścigania i organy sądowe mogą nadawać niewielkie znaczenie prowadzeniu dochodzeń i ściganiu w sprawach dotyczących fałszowania pieniędzy. Może to mieć w praktyce negatywny wpływ na współpracę transgraniczną w zakresie terminowego rozpatrywania wniosku, kiedy inne państwo członkowskie zwraca się o pomoc. Ponadto brak minimalnego poziomu kar w niektórych państwach członkowskich może prowadzić do kar pozbawienia wolności na czas krótszy niż cztery miesiące lub do nałożenia grzywny, co oznacza, że nie w przypadku wszystkich wyroków za wytwarzanie lub dystrybucję fałszywych pieniędzy będzie istniała możliwość zwrócenia się o europejski nakaz aresztowania.

- ***Dochodzenie i ściganie w skali transgranicznej może być nieskuteczne wskutek problemów dotyczących współpracy wynikających z różnic w dostępności skutecznych narzędzi dochodzeniowych.***

Do fałszowania pieniędzy, które jest zwykle działalnością przestępczości zorganizowanej, w niektórych państwach członkowskich UE w dalszym ciągu nie stosuje się narzędzi dochodzeniowych, jakich zazwyczaj używa się w przypadkach przestępczości zorganizowanej i międzynarodowej (podstępnych rozmów telefonicznych, urządzeń obserwacyjnych, kontrolowanych dostaw oraz tajnych funkcjonariuszy). Fałszowanie odbywa się często w dwóch lub więcej państwach członkowskich równocześnie, przy czym produkcja ma miejsce w jednym państwie członkowskim, a dystrybucja - w innym. Narzędzia do wykrywania takiej działalności muszą zatem być takie same. W momencie, kiedy dochodzenie w sprawie fałszowania rozpoczęto w jednym państwie przy pomocy szczególnych technik dochodzeniowych, nie jest możliwe kontynuowanie go w innym państwie członkowskim, w którym prawodawstwo nie zawiera przepisów dotyczących tych technik. W takim przypadku, może to nie tylko powodować opóźnienia lub dodatkowe koszty badania, ale prowadzić do zaniechania dochodzenia.

- ***Opóźnienia w dostosowaniu urządzeń do wykrywania fałszywych pieniędzy wynikające z niedociągnięć w przekazie fałszywych pieniędzy zajętych do celów analizy do właściwych organów w toku postępowania sądowego***

Obecnie w trakcie postępowania sądowego nie ma obowiązku przekazywania zatrzymanych fałszywych pieniędzy. W praktyce w niektórych przypadkach organy sądowe odmawiają przekazania próbek fałszywych banknotów i monet euro do analizy przed zakończeniem postępowania karnego, nawet jeśli byłoby to możliwe, zważywszy na ilość zajętych fałszywych pieniędzy. W tym przypadku przekazanie fałszywych pieniędzy po zakończeniu postępowania karnego ma ograniczoną wartość. Opóźnienia w dostosowaniu maszyn przyjmujących i wydających banknoty i przetwarzających monety przez instytucje finansowe są często znaczne: trwa to niekiedy latami zanim zostaną one dostosowane do wykrywania fałszywych pieniędzy, aby zapobiec, by dalej znajdowały się w obiegu.

2. SCENARIUSZ PODSTAWOWY

Gdyby utrzymane zostały obecne ramy prawne, można by oczekiwać, że w perspektywie średnioterminowej wszystkie państwa członkowskie wdrożą w pełni przepisy decyzji ramowej. Można by wzmocnić zapobieganie przyszłym fałszerstwom i wykrywanie fałszywych pieniędzy wprowadzanych do obiegu i już w nim się znajdujących się dzięki niedawno ulepszonym instrumentom prawnym w zakresie weryfikacji autentyczności², jak również dzięki pogłębieniu świadomości i szkoleniom w ramach programu Perykles. W perspektywie długoterminowej, po przyjęciu inicjatywy horyzontalnej w sprawie konfiskaty aktywów w odniesieniu do dochodów z szeregu przestępstw, w tym z fałszerstwa może nastąpić poprawa, jeśli chodzi o efekt odstraszący.

Wyżej wymienione usprawnienia nie miałyby wpływu na problemy opisane w niniejszym sprawozdaniu. W szczególności problem efektu odstraszącego nie zostałby w wystarczającym stopniu rozwiązany z powodu braku dostatecznego wymiaru sankcji. Nadal istniałoby stałe zagrożenie fałszerstw, mające poparcie w statystykach EBC, na stałym lub prawdopodobnie wyższym poziomie. Ponadto określone wyżej problemy dotyczące dochodzeń transgranicznych nie zostałyby rozwiązane, jako że nie wszystkie państwa członkowskie miałyby możliwość stosowania narzędzi dochodzeniowych w przypadku poważnych przestępstw fałszowania o charakterze ponadnarodowym. Żaden z nich nie rozwiązuje problemu fałszywych pieniędzy wprowadzanych do obiegu w trakcie postępowania sądowego. W związku z tym nadal będzie istniało ryzyko, że fałszywe pieniądze pozostaną w obrocie ze względu na brak terminowej weryfikacji autentyczności.

3. PODSTAWA PRAWNA DO POTRZEBY PODJĘCIA DZIAŁAŃ

Na podstawie art. 83 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE lub traktatu lizbońskiego) UE może przyjmować dyrektywy w sprawie minimalnych norm w zakresie prawa karnego UE w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, w związku z charakterem lub skutkami takich przestępstw lub ze szczególną potrzebą wspólnego ich zwalczania. W art. 83 ust. 1 TFUE wyraźnie wymieniono fałszowanie pieniędzy jako jedną z dziedzin szczególnie poważnej przestępczości.

4. ANALIZA ZASADY POMOCNICZOŚCI

² Zob. rozporządzenia 1338/2001 i 1210/2010 oraz decyzja EBC z dnia 16.9.2010, o których mowa w sekcji 2.1.

Zagwarantowanie skutecznych i efektywnych środków prawnokarnych chroniących w odpowiedni sposób we wszystkich państwach członkowskich euro i inne waluty, których obieg jest prawnie dopuszczony, ma zasadnicze znaczenie.

Jedynie UE jest w stanie opracować wiążące wspólne prawodawstwo mające skutek we wszystkich państwach członkowskich, a zatem stworzyć ramy prawne, które przyczynią się do pokonania słabości obecnej sytuacji jak zostało to opisane w sekcji 3.2.1.

Wszelkie środki prawnokarne należy dokładnie ocenić i zaprojektować w celu możliwego wpływu na ochronę praw podstawowych. Sprawozdanie to będzie zawierało taką ocenę.

5. GŁÓWNE CELE POLITYCZNE

W oparciu o zidentyfikowane problemy, określono szereg ogólnych i szczegółowych celów:

cele ogólne:

- zapobieganie fałszowaniu euro i innych walut poprzez wzmocnienie środków prawnokarnych oraz poprzez wzmocnienie współpracy transgranicznej wymiarów sprawiedliwości i organów ścigania, w pełnej zgodności z Kartą praw podstawowych UE;
- utrzymanie i wzmocnienie zaufania co do autentyczności wspólnej waluty europejskiej i innych walut;

cele szczegółowe:

- odpowiednie zwiększenie skuteczności i efektu odstrasającego w kontekście fałszowania pieniędzy (produkcji i dystrybucji) oraz wyeliminowanie w niektórych państwach członkowskich elementu zachęty do *forum shopping*;
- ułatwienie właściwego stosowania europejskiego nakazu aresztowania w odniesieniu do fałszowania walut (produkcji i dystrybucji);
- ułatwienie transgranicznych dochodzeń w odniesieniu do przestępstw fałszowania pieniędzy i zmniejszenie opóźnień w rozpatrywaniu wniosków dotyczących współpracy;
- lepsze zapobieganie przestępstwom fałszowania pieniędzy przez zwiększenie możliwości wykrywania fałszywych banknotów i monet dzięki terminowemu stosowaniu procedur weryfikacji autentyczności.

6. WARIANTY DZIAŁANIA

Rozpatrywane są trzy warianty:

Wariant 1: zachowanie status quo

Na szczeblu UE nie zostaną podjęte działania inne niż te, przewidziane w istniejących ramach prawnych, tj. dalsze wdrażanie w normalnym trybie decyzji ramowej, jak również działania rozpowszechniające wiedzę, szkolenia i doradztwo dla wykwalifikowanych oficerów dochodzeniowych i prokuratorów.

Wariant 2: dyrektywa zastępująca decyzję ramową z 2000 r. i wprowadzająca przepisy dotyczące narzędzi dochodzeniowych oraz przekazania zajętych fałszywych pieniędzy

Wariant ten przejmuje treść niniejszej decyzji ramowej i zastępuje ją dyrektywą, która odnosi się również do narzędzi dochodzeniowych oraz przekazania zajętych fałszywych pieniędzy, w odpowiedzi na problemy 2 i 3.

Wariant 3: dyrektywa mająca na celu zastąpienie decyzji ramowej z 2000 r. oraz wprowadzenie przepisów dotyczących minimalnego i maksymalnego wymiaru sankcji karnych, narzędzi dochodzeniowych oraz przekazywania zajętych fałszywych pieniędzy

Wariant ten uwzględnia treść wariantu nr 2 (narzędzia dochodzeniowe i przekazywanie fałszywych pieniędzy) uzupełniony o minimalne i maksymalne wymiary kar za produkcję i dystrybucję fałszywych pieniędzy (w porównaniu z obowiązującą obecnie jedynie maksymalnej kary za produkcję). Wprowadza on minimalną karę w wysokości co najmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności i maksymalną karę w wysokości co najmniej 8 lat pozbawienia wolności.

6.1. Ocena skutków poszczególnych wariantów

Wpływ wariantu 1: zachowanie status quo

Skuteczność tego wariantu w odniesieniu do realizacji celów jest znikoma, jeśli nie nieistniejąca. Od dnia 1 grudnia 2014 r. wzmocnione zostaną uprawnienia Komisji w zakresie monitorowania i egzekwowania wdrażania przepisów obecnie zawartych w decyzji ramowej (zgodnie z protokołem 36 do traktatu lizbońskiego). Dzięki lepszemu wdrażaniu mógłby zwiększyć się stopień zaufania do waluty i unikania fałszowania pieniędzy, co ma negatywny wpływ na handel ogółem. Korzyści te będą jednak ograniczone, ponieważ słabości zidentyfikowane powyżej w ramach prawnych pozostałyby nie usunięte. Ze względu na brak dostatecznego wymiaru sankcji kwestia dotycząca skutku odstraszałającego pozostałaby nierozwiązana. Ponadto określone wyżej problemy dotyczące dochodzeń transgranicznych nie zostałyby rozwiązane, jako że nie wszystkie państwa członkowskie miałyby możliwość stosowania narzędzi dochodzeniowych w przypadku poważnych przestępstw fałszowania pieniędzy o wymiarze ponadnarodowym. Nie zostanie zaproponowane żadne rozwiązanie w stosunku do problemu przekazywania fałszywych pieniędzy w trakcie postępowania sądowego, w związku z czym ryzyko, że fałszywe pieniądze pozostaną w obiegu z powodu braku terminowej weryfikacji autentyczności, mógłby się zwiększyć. Oczekuje się, że omawiany wariant nie będzie miał większego wpływu niż aktualne ramy prawne na prawa podstawowe, krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości czy dziedziny gospodarki i finansów.

Wpływ wariantu 2: dyrektywa zastępująca decyzję ramową z 2000 r. i wprowadzająca przepisy dotyczące narzędzi dochodzeniowych oraz przekazania zajętych fałszywych pieniędzy

Ten wariant doprowadziłby do ułatwienia transgranicznych dochodzeń w sprawie przestępstw fałszowania pieniędzy i poprawi zapobieganie fałszowaniu pieniądza dzięki terminowemu przekazywaniu zajętych fałszywych pieniędzy celem analizy technicznej i wykrywania w trakcie postępowania sądowego, zwiększając tym samym możliwość wykrywania fałszywych banknotów i monet w obiegu. Do pewnego stopnia odpowie na utrzymujące się zagrożenie fałszowania euro, w szczególności w związku z niedawną poprawą jakości fałszywych pieniędzy. Jednak jej wartość dodana dla ochrony euro jest ograniczona.

Wariant ten będzie mieć mały lub średni wpływ na prawa podstawowe, gdyż rozszerzenie istniejących narzędzi dochodzeniowych na fałszowanie pieniędzy oraz transfer fałszywych pieniędzy w trakcie procesu może mieć bezpośredni wpływ na niektóre prawa podstawowe.

W wyniku proponowanego środka można oczekiwać korzyści finansowych związanych z uniknięciem potencjalnych szkód powodowanych przez fałszerzy. Koszty będą niskie, ponieważ dotyczą one jedynie zmiany prawa krajowego oraz pewnych nieznaczących kosztów wyposażenia technicznego do specjalnych narzędzi dochodzeniowych oraz do przekazywania fałszywych pieniędzy w niektórych państwach członkowskich.

Wpływ wariantu 3: dyrektywa mająca na celu zastąpienie decyzji ramowej 2000 oraz wprowadzenie przepisów dotyczących minimalnego i maksymalnego wymiaru sankcji karnych, narzędzi dochodzeniowych oraz przekazywania zajętych fałszywych pieniędzy

Oprócz korzyści osiągniętych w ramach wariantu 2, wpłynęłaby ona na lepszą ochronę euro przed fałszowaniem poprzez zwiększenie efektu odstrasżającego, ograniczenie *forum shopping* i możliwość szerszego stosowania europejskiego nakazu aresztowania (ENA) w odniesieniu do podstawowych typów przestępstw fałszowania (produkcji i dystrybucji). Dodanie minimalnego wymiaru kar za przestępstwa polegające na produkcji i dystrybucji oraz objęcie dystrybucji fałszywych pieniędzy aktualnie obowiązującym najwyższym dopuszczalnym wymiarem kar za produkcję będzie oznaczało, że efekt odstrasżający w przypadku takich aktów może być bardzo wysoki. Wspólne minimalne przepisy dotyczące sankcji poprawią również spójność kar w całej UE, zwiększając tym samym wzajemne zaufanie władz sądowniczych. Ułatwia to egzekwowania prawa w sprawach o charakterze transgranicznym. Uznaje się, że skuteczność tego wariantu jest średnia do wysokiej ze względu na to, że ma on znaczny wpływ na efekt odstrasżający i zdolności organów ścigania.

Wariant ten miałby średni wpływ na prawa podstawowe, ponieważ harmonizacja minimalnych i maksymalnych kar, nowych narzędzi dochodzeniowych i środków zapobiegawczych może mieć bezpośredni wpływ na niektóre prawa podstawowe. Środki te służą celowi interesu ogólnego uznawanego przez Unię (zob. art. 52 ust. 1 karty), a w szczególności do zapewnienia skutecznych i odstrasżających środków służących ochronie euro i nie wykraczają poza zakres konieczny do osiągnięcia tego celu.

W porównaniu do wariantu 2 można spodziewać się dodatkowych korzyści finansowych ze względu na większy efekt odstrasżający i lepsze egzekwowanie przepisów, a tym samym mniejsze szkody wyrządzone przez podmioty fałszujące pieniądze. Należy spodziewać się, że państwa członkowskie będą musiały ponieść pewne koszty odnoszące się zwłaszcza do zmiany przepisów.

6.2. Wariant preferowany

Wariantem preferowanym jest wariant 3.

Krótki opis preferowanego wariantu
<p>Preferowany wariant wiązałaby się z połączeniem następujących elementów.</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>W nowym wniosku utrzymane zostaną w istocie przepisy decyzji ramowej z 2000 r. (z niewielkimi zmianami uwzględniającymi Traktat z Lizbony).</i>• <i>Dotyczące sankcji przepisy decyzji ramowej zostaną zmienione, poprzez wprowadzenie w przypadku produkcji i dystrybucji oraz poprzez wprowadzenie maksymalnej kary w wymiarze co najmniej ośmiu lat za dystrybucję.</i>• <i>Wprowadzony zostanie nowy przepis nakładający na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia możliwości stosowania pewnych narzędzi dochodzeniowych w dochodzeniach dotyczących fałszowania pieniędzy.</i>• <i>Wprowadzony zostanie nowy przepis nakładający na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia możliwości przekazywania zatrzymanych fałszywych banknotów i monet euro również w toku postępowania sądowego.</i>

7. MONITOROWANIE I OCENA

Dyrektywa będzie zobowiązywała państwa członkowskie do składania sprawozdań co do jej skutecznego wdrażania. Oprócz danych liczbowych dostarczonych przez państwa członkowskie, inne ewentualne źródła informacji jakościowych dotyczących zgodności będą pobierane od Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości, OLAF-u i Eurojustu.

Komisja wykorzysta spotkania platformy Grupa Ekspertów ds. Fałszowania Euro do regularnego monitorowania wdrażania dyrektywy.

Komisja przewiduje ponadto przeprowadzenie specjalnej empirycznej analizy, ze szczególnym uwzględnieniem gromadzenia danych od jednego do trzech lat od rozpoczęcia wdrażania wniosku. Dane pozwoliłyby Komisji ocenić rzeczywisty stopień przestrzegania przez państwa członkowskie nie tylko z tych przepisów, ale również przepisów dotyczących praw, wolności i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Po upływie terminu transpozycji dyrektywy, Komisja przeprowadziłaby niezbędne kontrole transpozycji i, w razie potrzeby, wszczęła - zgodnie z TFUE - postępowania w sprawie naruszenia przepisów.