

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie 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 – 2013/0023 (COD)

(2013/C 271/07)

Sprawozdawca generalny: **Edouard DE LAMAZE**

Rada, w dniu 20 lutego 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku w sprawie 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 – 2013/0023 (COD)

Dnia 19 marca 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja 2013 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Edouarda DE LAMAZE'A na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 130 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES nie podziela argumentów wysuwanych przez Komisję Europejską uzasadniających przedmiotowy wniosek. Wobec braku danych naukowych na poparcie twierdzenia, że różnice kar za fałszowanie pieniędzy prowadzą do stosowania techniki forum shopping przez fałszerzy Komitet uważa za nieuzasadniony przegląd decyzji ramowej z 2000 r. mający na celu wprowadzenie stałego progu minimalnego kar w UE, którego skutek odstraszający wydaje się wątpliwy.

1.2 EKES zauważa, że pod pretekstem ustanowienia minimalnych zasad wniosków w sprawie dyrektywy wprowadza faktycznie wyczerpujący arsenał środków represyjnych na cele walki z fałszerstwem, co wydaje się wykraczać poza ramy dozwolone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tym bardziej, że wniosek dotyczy także kwestii kompetencji i procedur.

1.3 Pojawiają się wątpliwości co do konieczności przyjęcia podejścia równie represyjnego, które naturalnym biegiem może doprowadzić do łamania podstawowych praw i swobód – Komitet stawia pod znakiem zapytania jego skuteczność, gdyż pomimo ustanowienia minimalnego progu kar zawsze będą one stosowane zgodnie z różnymi interpretacjami w poszczególnych tradycjach prawnych państw członkowskich i podlegały swobodzie uznania przysługującej sędziemu.

1.4 Ogólnie EKES zarzuca wnioskowi w sprawie dyrektywy nieuwzględnienie różnic w tradycjach i systemach prawnych, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących praw i swobód osobistych, czego wymaga art. 82 ust. 2 TFUE.

1.5 Jako instytucja reprezentująca europejskie społeczeństwo obywatelskie EKES zwraca uwagę na to, że sprawcy wykroczeń mogą być obywatelami działającymi w dobrej wierze, którzy niczego nieświadomi otrzymali sfałszowane pieniądze i czują, że muszą się ich pozbyć. Wskazując na ryzyko związane z zastosowaniem nieproporcjonalnie ciężkich środków karnych wobec osób, które z ofiar „mimowolnie” przeobraziły się w „przestępców” EKES uważa, że poza samym faktem dokonanym istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę, jest kryjąca się za nim intencja, czego nie podkreślono w dostatecznym stopniu w motywach wniosku w sprawie dyrektywy.

1.6 EKES niepokoi się, że we wniosku w sprawie dyrektywy w kwestiach proceduralnych nie przewidziano stopniowania środków wykorzystywanych przez służby dochodzeniowe w zależności od skali przestępstwa, co uczyniono w przypadku określenia kar. W tej sytuacji uważa za konieczne uściślenie we wniosku w sprawie dyrektywy, że odwołanie się do narzędzi dochodzeniowych stosowanych w przypadku przestępczości zorganizowanej musi pozostać zarezerwowane dla poważniejszych przestępstw.

## 2. Treść wniosku

2.1 Przedmiotowy wniosek w sprawie dyrektywy ma umocnić obecne ramy sankcji karnych za fałszowanie pieniędzy, bez względu na to, czy jest to euro czy inna waluta. Uzupełnia on na obszarze UE przepisy konwencji genewskiej z 1929 r., której stronami mają być – zgodnie z wymaganiami Unii – jej państwa członkowskie, i zastępuje decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW, do której dodaje pewne ważne postanowienia.

2.2 Proponowana dyrektywa ma zwłaszcza przeciwdziałać zjawisku forum shopping, którą to strategią, według badania oceny skutków, zdają się posługiwać sieci przestępcze wyszukujące najmniej surowego prawa. W tym celu w oparciu o art. 83 ust. 1 TFUE w propozycji ustanawia się minimalny wspólny próg kary odpowiadający sześciu miesiącom pozbawienia wolności za produkcję i dystrybucję fałszywych pieniędzy (od kwoty 10 tys. euro). Jednocześnie maksymalna już przewidziana kara za produkcję wynosząca przynajmniej osiem lat pozbawienia wolności została rozciągnięta na dystrybucję (od kwoty 5 tys. euro).

2.3 Osoby prawne, w przypadku gdy przestępstwo zostało popełnione w ich imieniu, będą podlegały karze od pozbawienia prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy państwa do likwidacji.

2.4 Jeśli chodzi o prawo karne, przedmiotowy wniosek zastrzega także obecne ramy. Służby dochodzeniowe i śledcze będą mogły korzystać z narzędzi dochodzeniowych obecnie stosowanych do zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych ciężkich przestępstw. Ponadto w trakcie trwającego postępowania organy wymiaru sprawiedliwości będą zobowiązane do przesyłania wzorów przechwyconych fałszywych pieniędzy, by można je było wykorzystać do analizy technicznej w celu dalszego wykrywania fałszywych pieniędzy w obiegu.

2.5 We wniosku przewidziano także, że każde państwo członkowskie, którego walutą stanowi euro, powinno wykonywać jurysdykcję uniwersalną w przypadku przestępstw związanych z euro popełnionych poza Unią Europejską, jeżeli sprawca czynu znajduje się na terytorium danego państwa albo fałszywe euro związane z tym przestępstwem zostało wykryte na jego obszarze.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Przyznając, że fałszowanie euro, za pomocą coraz doskonalszych i coraz bardziej złożonych metod, jest niepokojącym zjawiskiem, któremu trzeba skutecznie przeciwdziałać, EKES wyraża poważne zastrzeżenia tak do treści, jak i do zasadności przedmiotowej inicjatywy.

3.2 Wskazując na brak danych naukowych, o czym świadczy ocena skutków, EKES nie jest przekonany o zasadności argumentu dotyczącego forum shopping, na którym Komisja opiera swój wniosek w sprawie dyrektywy. Zdaniem Komitetu nie ma pewności co do tego, że różnice poziomu kar w UE w jakikolwiek sposób wyjaśniają większą liczbę fałszerstw, ani że prawodawstwo krajowe w zakresie sankcji karnych ma determinujące znaczenie dla priorytetowego wyboru miejsca prowadzenia działalności przestępczej przez fałszerzy. Należy wziąć pod uwagę inne czynniki materialne lub logistyczne, by wyjaśnić lokalizację drukarni fałszywych banknotów.

3.3 Podobnie wobec braku ścisłej analizy potwierdzającej twierdzenie, zgodnie z którym różnice poziomu kar w UE szkodziłyby współpracy karnej i sądowniczej a także skuteczności walki z fałszerstwami w krajach trzecich, EKES zastanawia się nad samymi powodami prac nad przedmiotowym wnioskiem w sprawie dyrektywy.

3.4 Ponadto EKES pragnie podkreślić, że przepisy powstałe na podstawie tych argumentów stanowią szczególnie ciężki mechanizm represyjny. Poza określeniem całego wachlarza przestępstw dotyczących oszustwa oraz ustanowieniem minimalnych a także maksymalnych kar za przestępstwo dystrybucji, wniosek w sprawie dyrektywy dotyczy także kwestii kompetencji i procedur.

3.5 EKES zastanawia się zwłaszcza nad wprowadzeniem tych ostatnich przepisów dotyczących kompetencji i procedur, które wykraczają poza ramy określone w uzasadnieniu i poza ramy określone w art. 83 ust. 1 TFUE tzn. poza ustanawianie „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar”. Tym bardziej, że przepisy te przewidujące stosowanie środków nadzwyczajnych, mają szeroki zakres środków represyjnych, gdyż prowadzą do utworzenia pewnego rodzaju jurysdykcji uniwersalnej, z natury rzeczy stanowiącej odstępstwo od rozwiązań ogólnych, w odniesieniu do przestępstwa dotyczącego fałszowania euro, a także do stosowania narzędzi dochodzeniowych przewidzianych w przypadku przestępczości zorganizowanej.

3.6 To ten ostatni punkt w oczach EKES-u jest najbardziej problematyczny. Nie wprowadzono żadnego rozróżnienia w zależności od wagi przestępstw zdefiniowanych we wniosku w sprawie dyrektywy, by usprawiedliwić odwoływanie się do narzędzi dochodzeniowych stosowanych w przypadku przestępczości zorganizowanej. Takie przepisy zdają się stwarzać ryzyko poważnego naruszenia zasady proporcjonalności i pogwałcenia praw podstawowych<sup>(1)</sup>.

3.7 Chcąc uniknąć pewnych wypaczeń EKES pragnie przypomnieć prawodawcy europejskiemu o konieczności uwzględnienia wszystkich państw członkowskich w kontekście ich mniej czy bardziej odległej tradycji demokratycznej i wrażliwości na kwestie poszanowania swobód osobistych.

3.8 Ogólnie rzecz biorąc EKES przypomina, że tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej w zakresie prawa karnego obejmuje też jednocześnie umocnienie prawa do obrony, zwłaszcza w ramach Eurojustu i Europolu, by sprostać wymogowi przestrzegania praw podstawowych zapisanemu w traktatach (art. 67 ust. 1 oraz art. 83 ust. 3 TFUE).

<sup>(1)</sup> Co miało miejsce w przypadku europejskiego nakazu aresztowania (zob. na ten temat D. Rebut, *Droit pénal international*, Dalloz, coll. „Preis”, 2012, n° 516, s. 311).

3.9 Jako instytucja reprezentująca europejskie społeczeństwo obywatelskie EKES zwraca uwagę na to, że sprawcy wykroczeń mogą być obywatelami działającymi w dobrej wierze, którzy niczego nieświadomi otrzymali sfałszowane pieniądze i czują, że muszą się ich pozbyć. Wskazując na ryzyko związane z zastosowaniem nieproporcjonalnie ciężkich środków karnych wobec osób, które z ofiar „mimowolnie” przeobraziły się w „przestępców” EKES uważa, że poza samym faktem dokonanym istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę, jest kryjąca się za nim intencja, czego nie podkreślono w dostatecznym stopniu w motywach wniosku w sprawie dyrektywy.

3.10 EKES przyznaje, że stopniowanie kar przewidziane w przedmiotowym wniosku w zależności od zajętych kwot (zwłaszcza art. 5 ust. 2) częściowo umożliwia uwzględnienie tych przypadków. Niemniej zdaniem Komitetu wniosek w sprawie dyrektywy nadal nie chroni przed ryzykiem poważnego naruszenia swobód osobistych. Wniosek nie zdaje się uwzględniać różnorodności tradycji i systemów prawnych w UE, a zwłaszcza specyfiki systemów inkwizycyjnych, w ramach których osoba oskarżona, w tym także w przypadku drobnych przestępstw, może być przetrzymywana przez policję przez dość długi okres, zanim stanie przed sędzią.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W odniesieniu do przepisu ustanawiającego minimalny próg kary na poziomie sześciu miesięcy pozbawienia wolności

(art. 5 ust. 4 wniosku), który jest sztandarową propozycją stanowiącą odpowiedź na ryzyko forum shopping, EKES zastanawia się nad jego zasadnością ze względu na to, że dyrektywa, która z definicji kierowana jest do prawodawców a nie do sędziów, nie może narzucać faktycznego orzekania takiej kary. W tym względzie EKES z zadowoleniem stwierdza, że w uzasadnieniach przypomina się o zasadach dotyczących koniecznego dostosowania kary do indywidualnej sytuacji, zasady potwierdzonej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i zasady dotyczącej pełnej swobody podejmowania decyzji przez sędziego.

4.2 EKES pragnie ponadto dodać, że sam fakt zaproponowania minimalnej kary, nawet jeśli nie jest ona obowiązkowa, jest sprzeczny z tradycją prawną niektórych państw członkowskich, które nie przewidują kar minimalnych, poza wypadkami, gdy orzeczenie kary jest obowiązkowe.

4.3 Art. 9 wniosku, zmienić w następujący sposób: „Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia osobom, wydziałom i służbom odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń w przypadku najcięższych przestępstw fałszerstwa, o których mowa w art. 3–4, lub w przypadku ich ścigania, dostępu do skutecznych narzędzi dochodzeniowych, takich jak te wykorzystywane w sprawach związanych z przestępczością zorganizowaną lub z innym poważnym rodzajem przestępczości”.

Bruksela, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---