



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.2.2013 г.
SWD(2013) 20 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщена оценка на въздействието

придружаваща

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**ОТНОСНО ЗАЩИТАТА ПО НАКАЗАТЕЛНОПРАВЕН РЕД НА ЕВРОТО И НА
ДРУГИТЕ ПАРИЧНИ ЗНАЦИ СРЕЩУ ПОДПРАВЯНЕ И ЗА ЗАМЯНА НА
РАМКОВО РЕШЕНИЕ 2000/383/ПВР НА СЪВЕТА**

{COM(2013) 42 final}
{SWD(2013) 19 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Определяне на проблема и правен контекст	3
2.	Базов сценарий	5
3.	Правно основание за необходимостта от мерки	6
4.	Анализ на принципа на субсидиарност	6
5.	Основни цели на политиката	6
6.	Варианти на политиката	7
7.	Мониторинг и оценка	10

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И ПРАВЕН КОНТЕКСТ

Подправянето на парични знаци продължава да буди безпокойство в целия Европейския съюз. Подправянето на еврото е особено обезпокояващо поради значението на еврото. Днес еврото е втората по важност международна валута в световен мащаб. Това глобално значение на еврото го излага на особено голям риск от подправяне. По данни на Европейската централна банка общият размер на установените финансови щети от подправянето на парични знаци в евро, констатирано в Европа от въвеждането на еврото през 2002 г. до сега, възлиза на над 500 млн. EUR.

Ето защо оценката на въздействието се съсредоточава основно върху еврото. Подправянето обаче е също толкова голям проблем и за останалите парични знаци, които са в обращение в Европа. Следователно проблемите, установени във връзка с еврото, могат да бъдат разглеждани като имащи общ характер и могат да бъдат отнесени и към другите парични знаци.

ЕС вече разполага с инструменти, които са специално предназначени за защита на еврото, като например правната рамка относно установяване на истинността на евробанкнотите и монетите и програмата на ЕС за повишаване на осведомеността и обучение (програма „Перикъл“¹). По-специално, с Рамково решение 2000/383/ПВР на Съвета за повишаване на защитата чрез наказателни и други санкции срещу подправянето във връзка с въвеждането на еврото е въведено изискването държавите членки да гарантират, че определени деяния са наказуеми и че могат да бъдат наложени наказания за престъпления, включващи подправянето на евро и други парични знаци. По силата на това рамково решение са защитени наравно с еврото и другите парични знаци.

Установено е, че правната рамка относно защитата на еврото и другите парични знаци по наказателноправен ред има известни слабости и не може да осигури достатъчно и ефикасно равнище на защита. Тази рамка не дава достатъчна база за предотвратяване, разследване и санкциониране на случаите на подправяне на евро по съгласуван начин навсякъде в Съюза. Това пречи и на сътрудничеството между държавите членки и създава възможни предпоставки престъпниците да изместват дейността си в държави, за които се смята, че са по-снизходителни и наказват по-леко случаите на подправяне на евро.

Като бяха взети под внимание оценката на Комисията въз основа на три нейни доклада, отговорите от специалния въпросник относно степента на прилагане на рамковото решение, както и консултациите със заинтересованите страни по време на различни заседания на експерти, бяха определени следните слабости на правната рамка относно защитата на европейската единна валута срещу подправяне:

- ***Размерът на наказанията за подправяне на парични знаци няма достатъчно възпиращ ефект и не е достатъчно ефективен***

¹ Решение 2001/923/ЕО на Съвета от 17 декември 2001 г.

- Недостатъчен възпиращ ефект

Съществуват важни различия между санкциите, предвидени в различните държави членки, което е една от причините за недостатъчния възпиращ ефект и различната степен на защита на еврото и другите парични знаци в различните части на ЕС. В някои държави членки не се предвиждат минимални санкции, докато в други държави членки минималният размер на санкциите дори достига десет години лишаване от свобода. На практика именно познаването на възможните минимални санкции ще окаже възпиращ ефект върху тези, които са изкушени да се захванат с подправяне на пари. Разликата между това да бъдеш осъден на лишаване от свобода за определен минимален срок и това да се разминеш само с глоба, например, е очевидна.

- Риск от търсене на най-благоприятната правна система (т. нар. forum-shopping)

Тъй като с подправянето на парични знаци често се занимават групи на организираната престъпност, които разполагат със значителни ресурси, те лесно могат да преместят дейността си зад граница, използвайки организирани мрежи за разпространяване. Често тези групи вече извършват дейност в няколко държави членки, което означава, че съществува значителен риск престъпниците да се преместят в държави, чиито наказателноправни системи предвиждат по-леки наказания (т. нар. forum shopping). Събраните данни подсказват, че има тенденция държавите членки, които предвиждат санкции с малки размери, да привличат фалшификаторите.

- По-ниска ефективност на съдебното сътрудничество

Различаващите се размери на санкциите могат да повлияят отрицателно на съдебното сътрудничество. Ако в наказателния кодекс на дадена държава членка са предвидени минимални санкции с малък размер, възможно е в резултат на това правоприлагащите и съдебните органи в тази държава да определят нисък приоритет за разследването и наказателното преследване на случаи, свързани с подправяне на парични знаци. На практика това може да повлияе отрицателно на трансграничното сътрудничество, тъй като по молбата за съдействие, отправена от друга държава членка, могат да не бъдат своевременно предприети действия. Освен това в резултат на липсата на минимален размер на санкциите в някои държави членки могат да бъдат наложени наказания за срок под четири месеца или глоби, което означава, че не при всички наказания, наложени за производство или разпространяване на подправени парични знаци, може да бъде издадена европейска заповед за арест.

- ***Трансграничните разследвания и наказателни преследвания могат да бъдат безрезултатни вследствие на проблемите в сътрудничеството, произтичащи от разликите в наличието на ефикасни способности за разследване.***

В някои държави членки за борбата с подправянето на парични знаци, което е дейност, типична за организираната престъпност, все още не се използват способности

за разследване, използвани типично в случаите на организираната престъпност и в международните случаи (подслушване на телефонни разговори, устройства за проследяване, контролирани доставки и служители под прикритие). Подправянето на парични знаци често засяга две или повече държави членки едновременно, като производството се осъществява в една държава членка, а разпространяването — в друга. Ето защо способите за разкриване на тези дейности трябва да бъдат еднакви. След като в чужбина започнат разследвания по случаи, свързани с подправяне, изискващи използването на определени техники за разследване, не е възможно те да продължат в друга държава членка, ако в нейното законодателство не са предвидени разпоредби относно тези техники. При тези обстоятелства това може не само да предизвика забавяне или допълнителни разходи за разследването, но и да доведе до прекъсване на разследването за търсене на източника.

- ***Закъсняло настройване на машините за разпознаване на подправени парични знаци в резултат на това, че по време на съдебните производства на компетентните органи не се предават за анализ образци от иззетите подправени парични знаци.***

Понастоящем няма изискване иззетите подправени парични знаци да се предават за анализ по време на съдебното производство. На практика се получава така, че в някои случаи съдебните органи отказват да предадат за анализ образци от подправените евробанкноти и монети, преди да е приключило наказателното производство, дори и такова предаване да е възможно с оглед на количеството иззети подправени пари. Ползата от предаването на тези подправени пари след приключване на наказателното производство е ограничена. Често се наблюдава значително забавяне, продължаващо понякога и години, преди да бъдат настроени машините за обработка на банкноти и монети, използвани от финансовите институции, така че тези видове подправени парични знаци да бъдат разпознавани и по-нататъшното им обращение да бъде предотвратено.

2. БАЗОВ СЦЕНАРИЙ

Ако сегашната рамка остане същата, може да се очаква пълно прилагане на разпоредбите на рамковото решение от всички държави членки в средносрочен план. Разпознаването на подправени парични знаци, които вече са в обращение, и предотвратяването на навлизането на нови могат да се подобрят чрез наскоро усъвършенстваните правни инструменти относно установяването на истинността², както и чрез повишаване на осведомеността и обучение по линия на програма „Перикъл“. В дългосрочен план може да има подобрене по отношение на възпиращия ефект, след като се приеме подготвяната хоризонтална инициатива относно конфискацията на имущество, свързано с приходите от няколко престъпления, включително и от подправянето на пари.

Посочените подобрения няма да повлияят на описаните в настоящия доклад проблеми. По-конкретно, проблемът с възпиращия ефект няма да бъде решен в достатъчна степен поради недостатъчния размер на санкциите. Непрестанната заплаха от подправяне, за

² Вж. регламенти № 1338/2001 и № 1210/2010 и решението на ЕЦБ от 16.9.2010 г., споменати в раздел 2.1.

която свидетелства статистиката на ЕЦБ, вероятно ще се запази или може да се увеличи. Освен това посочените по-горе проблеми във връзка с трансграничните разследвания няма да се решат, тъй като не всички държави членки ще могат да използват способите за разследване при тежки престъпления с трансграничен характер, включващи подправяне. Няма да има решение и на проблема с освобождаването на подправени парични знаци по време на съдебните разследвания. Следователно ще се запази рискът подправените парични знаци да останат в обращение поради невъзможност за своевременно установяване на истинността.

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ МЕРКИ

Съгласно член 83 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС или Договор от Лисабон) ЕС може да приема директиви с минимални правила относно наказателното право на ЕС в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащи от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие. Фалшифицирането на платежни средства е посочено изрично в член 83, параграф 1 от ДФЕС като такава област на особено тежка престъпност.

4. АНАЛИЗ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ

От решаващо значение е във всички държави членки да се осигури подходяща защита на еврото и на другите парични знаци, чието обращение е разрешено по закон, чрез резултатни и ефикасни наказателноправни мерки.

Единствено ЕС е в състояние да изготви правно обвързващо общо законодателство, приложимо във всички държави членки, и по такъв начин да създаде нормативна уредба, която да способства за преодоляване на слабостите на настоящата ситуация, описани в раздел 3.2.1.

Всяка една наказателноправна мярка трябва да бъде внимателно преценена и изготвена с оглед на възможните последиствия за защитата на основните права. В настоящия доклад ще бъде включена такава оценка.

5. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Въз основа на констатираните проблеми бяха определени редица общи и конкретни цели:

Общи цели:

- предотвратяване на подправянето на евро и други парични знаци чрез засилване на защитата по наказателноправен ред и чрез укрепване на трансграничното сътрудничество между съдебните и правоприлагащите органи, като се спазва изцяло Хартата на основните права на Европейския съюз;
- запазване и повишаване на доверието в истинността на единната европейска валута и на паричните знаци в други валути.

Конкретни цели:

- да се повишат целесъобразно ефективността и възпиращият ефект на мерките по отношение на подправянето (производството и разпространяването) и да се отстранят стимулите за търсене на най-благоприятната правна система в определени държави членки;
- да се способства за пропорционалното използване на европейската заповед за арест в случаите на подправяне на парични знаци (производство и разпространяване);
- да се улеснят трансграничните разследвания на престъпления, включващи подправяне на парични знаци, и да се намали забавянето в обработката на молбите за сътрудничество;
- да се подобри предотвратяването на престъпления, включващи подправяне, като се подобри възможността за откриване на банкноти и монети чрез своевременно прилагане на процедури за установяване на истинността.

6. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Разгледани бяха три варианта:

Вариант на политиката № 1: Запазване на настоящото положение

На равнище ЕС няма да бъдат предприети действия освен тези, които са предвидени съгласно действащата правна рамка, т.е. нормално продължение на усилията за прилагане на рамковото решение, както и дейности за повишаване на осведомеността, обучение и предоставяне на съвети на специализирани в тази област следователи и прокурори.

Вариант на политиката № 2: Директива, с която се заменя рамковото решение от 2000 г. и се въвеждат разпоредби относно способите за разследване и предаването на иззети подправени парични знаци

Чрез този вариант на политиката действащото рамково решение се заменя, а съдържанието му се възпроизвежда в директива, с която, като решение на проблеми 2 и 3, се уреждат и способите за разследване и предаването на иззети подправени парични знаци.

Вариант на политиката № 3: Директива, с която се заменя рамковото решение от 2000 г. и се въвеждат разпоредби относно минималния и максималния размер на наказателноправните санкции, способите за разследване и предаването на иззети подправени парични знаци

Този вариант на политиката включва съдържанието на вариант на политиката № 2 (способите за разследване и предаването на подправени парични знаци), допълнено с разпоредби относно минималния и максималния размер на санкциите за производство и разпространяване на подправени парични знаци (за сравнение — в момента има само максимален размер на санкцията за производство). Въвежда се минимален размер от

най-малко 6 месеца лишаване от свобода и максимален размер от най-малко 8 години лишаване от свобода.

6.1. Оценка на въздействието на различните варианти на политиката

Въздействие на вариант на политиката № 1: Запазване на настоящото положение

Ефективността на този вариант за постигане на целите е много малка, ако изобщо има такава. Правомощията на Комисията да следи за прилагането и да осигурява спазването на разпоредбите, които в момента са част от рамковото решение, ще бъдат засилени след 1 декември 2014 г. (съгласно Протокол (№36) към Договора от Лисабон). В резултат на по-доброто прилагане доверието в паричните знаци може да нарасне и могат да се избегнат отрицателните последици от подправените пари за търговията като цяло. Тези ползи обаче ще имат ограничен ефект, тъй като посочените по-горе слабости в правната рамка ще останат. Проблемът с възпиращия ефект няма да бъде решен поради недостатъчния размер на санкциите. Освен това посочените по-горе проблеми във връзка с трансграничните разследвания няма да се решат, тъй като не всички държави членки ще могат да използват способите за разследване при тежки престъпления с трансграничен характер, включващи подправяне. Няма да има решение и на проблема с предаването на подправени парични знаци по време на съдебните разследвания и следователно рискът подправените парични знаци да останат в обращение поради невъзможност за своевременно установяване на истинността може да се увеличи. Не се очаква този вариант на политиката да засегне основните права, националните правосъдни системи и икономическата и финансовата област повече, отколкото действащата правна рамка.

Въздействие на вариант на политиката № 2: Директива, с която се заменя рамковото решение от 2000 г. и се въвеждат разпоредби относно способите за разследване и предаването на иззети подправени парични знаци

С този вариант на политиката ще се улеснят трансграничните разследвания на случаи на подправяне и ще се подобри предотвратяването на подправянето посредством своевременното предаване на иззети подправени парични знаци с цел технически анализ и разпознаване по време на съдебни производства, с което ще се увеличи възможността за откриване на подправени банкноти и монети, които са в обращение. В известна степен с този вариант ще бъде намерено решение на постоянната заплаха от подправяне на еврото, особено с оглед на новите подобрения в качеството на изработката на подправените пари. Въпреки това той ще има малка добавена стойност по отношение на защитата на еврото.

Този вариант ще окаже малко до средно въздействие върху основните права, тъй като използването на съществуващите способности за разследване и в случаите на подправяне на парични знаци, както и предаването на подправени пари за проверка по време на съдебния процес, могат да засегнат пряко някои от основните права.

В резултат на предложената мярка могат да се очакват финансови ползи, произтичащи от предотвратяването на щетите, които причиняват фалшификаторите. Разходите ще бъдат малки, тъй като ще се свеждат само до изменение на националното право и до някои скромни разходи за техническо оборудване във връзка със специалните способности

за разследване и с предаването на подправените парични знаци в някои държави членки.

Въздействие на вариант на политиката № 3: Директива, с която се заменя рамковото решение от 2000 г. и се въвеждат разпоредби относно минималния и максималния размер на наказателноправните санкции, способите за разследване и предаването на иззети подправени парични знаци

Освен за ползите, които ще се постигнат с вариант на политиката № 2, този вариант ще допринесе и за по-добрата защита на еврото срещу подправяне посредством засилване на възпиращия ефект, намаляване на търсенето на най-благоприятната правна система и увеличаване на възможностите за използване на европейската заповед за арест във връзка с основните престъпления, отнасящи се до подправянето (производство и разпространяване). Добавянето на минимален размер на санкцията за престъпленията производство и разпространяване, както и прилагането на съществуващия максимален размер на санкцията за производство също и по отношение на разпространяването на подправени парични знаци означава, че има вероятност възпиращият ефект за извършване на тези деяния да стане много силен. С тези общи норми за минималните санкции се подобрява и съгласуваността в налагането на санкции в целия ЕС, а оттам и взаимното доверие между националните съдебни системи. Това улеснява правоприлагането в трансграничните случаи. Тъй като този вариант на политиката има значително въздействие върху възпиращия ефект и капацитета за правоприлагане, се счита, че ефективността му е от средна до висока.

Въздействието на този вариант върху основните права ще бъде средно по сила, тъй като хармонизирането на минималния и максималния размер на санкциите, новите способности за разследване и мерките за превенция могат да засегнат пряко някои от основните права. Тези мерки служат за постигането на цели от общ интерес, признати от Съюза (вж. член 52, параграф 1 от Хартата), и по-специално за осигуряване на ефективни и възпиращи мерки за защита на еврото, и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

В сравнение с вариант 2 могат да се очакват допълнителни финансови ползи благодарение на по-силния възпиращ ефект и по-доброто правоприлагане, в резултат на което щетите, причинени от фалшификаторите, ще бъдат по-малки. Държавите членки следва да предвидят някои разходи, по-специално във връзка с промяната на законодателството.

6.2. Предпочитаният вариант

Вариант 3 е предпочитаният.

Предпочитаният вариант на политиката, представен накратко

Предпочитаният вариант на политиката би съчетал следните елементи:

- *Разпоредбите на рамковото решение от 2000 г. ще бъдат запазени по същество в новото предложение, като ще има минимални изменения, за да се*

вземе предвид Договорът от Лисабон.

- *Разпоредбите относно санкциите в рамковото решение ще бъдат изменени чрез въвеждането на минимален размер на наказанието шест месеца в случаи на производство и разпространяване и чрез въвеждането на максимален размер на наказанието най-малко осем години в случаи на разпространяване.*
- *Ще бъде въведена нова разпоредба, с която държавите членки се задължават да предвидят възможността да се използват някои способи за разследване по време на разследванията в случаи на подправяне на парични знаци.*
- *Ще бъде въведена нова разпоредба, с която държавите членки се задължават да предвидят възможността да се предават иззетите подправени евробанкноти и монети и по време на съдебното производство.*

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

В директивата ще има разпоредба, съгласно която държавите членки ще трябва да представят доклади относно ефективното прилагане. Освен държавите членки, които предоставят количествени данни, други възможни източници, от които ще бъдат събирани количествени сведения относно спазването на директивата, са Форумът за правосъдие, Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Евроюст.

Комисията ще ползва форума на Експертната група по фалшифицирането на еврото (ECEG), за да извършва редовен мониторинг на прилагането на директивата.

Освен това Комисията предвижда да се проведе специално емпирично проучване с акцент върху събирането на данни от една до три години, след като започне прилагането на предложението. С помощта на тези данни Комисията ще може да направи оценка на степента, в която всяка държава членка спазва реално не само настоящия законодателен акт, но и правата, свободите и принципите, заложиени в Хартата на основните права на Европейския съюз.

След като измине срокът за транспониране на директивата, Комисията ще направи необходимите проверки на транспонирането, и ако е необходимо, в съответствие с ДФЕС ще започне производства за установяване на неизпълнение на задължения от страна на държавите членки.