

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych

(2009/C 100/04)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że dotychczasowe inicjatywy w zakresie zapobiegania fałszerstwom i oszustwom związanym z bezgotówkowymi środkami płatniczymi oraz ich zwalczania okazały się niewystarczające do powstrzymania rozprzestrzeniania się tego zjawiska. Jak już podkreśliła Komisja w swoim planie działania na lata 2004–2007, pomimo poprawienia i wzmocnienia wspólnotowych ram prawnych, wymiana informacji pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi nie została jeszcze w pełni rozwinięta, podobnie jak skuteczna współpraca pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich.

1.2 Komisja uznaje, że trudności w zakresie wymiany w ramach UE danych dotyczących zarówno podmiotów odpowiedzialnych za oszustwa jak i na nie narażonych, stanowią główną przeszkodę w skutecznym wdrażaniu systemu zapobiegania oszustwom. Aby zapewnić skuteczne działania zapobiegawcze, niezbędne wydaje się poszerzenie form wymiany informacji o podmiotach odpowiedzialnych za oszustwa poprzez wzmocnienie kanałów współpracy pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich.

1.3 Skuteczne zwalczanie oszustw jest dodatkowo utrudnione ze względu na niespójność przepisów odnoszących się do uprawnień śledczych w poszczególnych państwach członkowskich oraz zróżnicowanie środków egzekwowania prawa. Dlatego też harmonizacja przepisów krajowych wydaje się najlepszym sposobem skutecznego zwalczania tego typu oszustw, które stanowią typową formę przestępczości międzynarodowej.

1.4 Z tego też powodu UE musi usprawnić swoją strategię w zakresie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych poprzez zastosowanie szeregu środków, takich jak:

— rozwój wymiany informacji między podmiotami prywatnymi i publicznymi;

— zacieśnienie współpracy między odpowiednimi organami państw członkowskich;

— harmonizacja prawodawstwa poszczególnych krajów celem zapobiegania oszustwom – ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących ochronę danych w UE, tak aby umożliwić transgraniczną wymianę informacji oraz celem zwalczania oszustw;

— stworzenie przy odpowiednich organach krajowych informatycznej bazy danych zawierającej informacje o charakterystycznych elementach wskazujących na popełnienie oszustwa;

— powierzenie Europolowi monitorowania działań na rzecz zapobiegania oszustwom i ich zwalczania oraz koordynowania istniejących baz danych;

— prowadzenie ukierunkowanych kampanii informacyjnych z pomocą organizacji konsumenckich, celem zwrócenia uwagi użytkowników na ewentualne zagrożenia związane z korzystaniem z bezgotówkowych środków płatniczych, tak aby świadomie przyczyniali się oni do skutecznego i stanowczego zwalczaniu oszustw.

2. Rozpowszechnianie się bezgotówkowych instrumentów płatniczych i związane z nimi oszustwa

2.1 Obecny poziom rozwoju gospodarki światowej charakteryzuje się znacznym rozpowszechnieniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych, takich jak karty kredytowe i karty debetowe oraz płatności drogą elektroniczną. Transakcje przeprowadzane przy pomocy elektronicznych instrumentów płatniczych stanowią coraz większą część – pod względem ich liczby i wartości kwotowej – płatności krajowych i transgranicznych, a będzie ich coraz więcej ze względu na ciągły rozwój rynków i postęp technologiczny w elektronicznych systemach płatniczych.

2.2 Potrzeba zapewnienia rozwoju środków płatniczych alternatywnych w stosunku do środków gotówkowych na terenie Unii Europejskiej wiąże się z procesem liberalizacji przepływu kapitału i urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej. Współczesna gospodarka, oparta na technologii, nie może się obyć bez skutecznego systemu płatności, gdyż ze względu na swój bezpośredni pozytywny wpływ na konkurencyjność sektora finansowego system taki zwiększa całkowitą wydajność systemu gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że elektroniczne systemy płatności działają stymulująco na wydatki na konsumpcję i wzrost gospodarczy, ponieważ ułatwiają nabywanie towarów i usług. Szacuje się, że co roku w Unii Europejskiej przeprowadza się 231 mld transakcji (płatnych gotówką i środkami bezgotówkowymi) o łącznej wartości 52 000 mld euro.

2.2.1 Ponadto w ciągu ostatnich lat odnotowano w skali światowej coraz częstsze użycie bezgotówkowych instrumentów płatniczych. W roku 2004 liczba transakcji dokonywanych za pomocą środków bezgotówkowych w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła: 142 (w tym 32,2 uregulowano kartami płatniczymi) w Unii Europejskiej (25 państw członkowskich); 152 (28,3 kartami płatniczymi) w państwach europejskich, które przyjęły euro; 298 (47,5 kartami płatniczymi) w USA. W roku 2006 dane te wyglądają następująco: 158 (55,2 kartami płatniczymi) w Unii Europejskiej (25 członków); 166 (50,5 kartami płatniczymi) w państwach europejskich, które przyjęły euro; 300 (145,1 kartami płatniczymi) w USA. W 2006 r. w Unii Europejskiej najwięcej transakcji bezgotówkowych w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Finlandii (294 transakcji, w tym 153,9 uregulowano kartami płatniczymi), Holandii (257 transakcji, w tym 103,2 kartami płatniczymi) oraz Wielkiej Brytanii (239 transakcji, w tym 111,4 kartami płatniczymi) (1).

2.2.2 W 2006 r. Hiszpania okazała się państwem o największej liczbie terminali POS: 1,291 mln, przy 1 276 transakcjach na jeden terminal na średnią kwotę wynoszącą 52 euro. Następnym w kolejności krajem jest Francja, gdzie zainstalowano 1,142 mln terminali, przy 4 938 transakcjach na terminal na średnią kwotę równą 51 euro, i Włochy, gdzie liczba terminali wynosi 1,117 mln, przy 690 transakcjach na terminal na średnią kwotę 93 euro. Krajem europejskim, w którym przeprowadzono największą liczbę transakcji w przeliczeniu na jeden terminal POS, jest Finlandia. Liczba transakcji na terminal wyniosła tam 7 799 na średnią kwotę 35 euro, choć liczba zainstalowanych terminali to 105 tys. Przeciwnie, Irlandia to kraj, w którym odnotowano najwyższą średnią wartość pojedynczych transakcji kartami kredytowymi lub debetowymi (94 euro), mimo że liczba zainstalowanych terminali POS wynosi 53 tys. (2).

2.2.3 Wprowadzenie zharmonizowanych ram prawnych w Unii Europejskiej pozwoli usługodawcom na racjonalizację infrastruktury i usług płatniczych, a użytkownikom na szerszy wybór i na wyższy poziom ochrony.

(1) Źródło: Komisja Europejska COM(2005) 603 wersja ostateczna z 1.12.2005, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego SEC(2005) 1535.

(2) Źródło: Załącznik do rocznego sprawozdania Banca d'Italia z 2007 r. Przytoczone dane zostały udostępnione przez Europejski Bank Centralny, Bank Rozliczeń Międzynarodowych, Poste Italiane S.p.A. oraz Banca d'Italia.

2.3 Skoro można korzystać z takich instrumentów w dowolnej części świata, powinny być one skuteczne, proste w użyciu, powszechnie akceptowane, pewne i łatwo dostępne przy stosunkowo niskich kosztach. Ponieważ ich skuteczność zależy od poziomu bezpieczeństwa, trzeba zagwarantować maksymalne, osiągalne ekonomicznie bezpieczeństwo techniczne. Poprawę poziomu bezpieczeństwa należy mierzyć w odniesieniu do statystyk dotyczących oszustw, wyznaczając odpowiednie parametry dotyczące bezpieczeństwa.

2.3.1 Rozprzestrzenianie się oszustw może negatywnie wpłynąć na zaufanie konsumentów do systemów płatności i jest uznawane za jedną z głównych przeszkód utrudniających upowszechnienie handlu elektronicznego. Kolejną konsekwencją coraz częściej powtarzających się oszustw to pogorszenie reputacji operatorów i zniekształcone wyobrażenie konsumentów na temat bezpieczeństwa korzystania z tych instrumentów płatniczych.

2.4 Oszustwa o zasięgu ponadnarodowym są zjawiskiem częstszym niż oszustwa dokonywane na terenie poszczególnych krajów, zwłaszcza chodzi tutaj o oszustwa związane z płatnościami na odległość, szczególnie za pośrednictwem internetu. Według danych Komisji (3) w 2000 r. oszustwa związane z kartami płatniczymi przyniosły szkody na kwotę 600 mln euro, co stanowi około 0,07 % obrotów w sektorze kart płatniczych w tym okresie, przy czym szczególnie nasiliły się oszustwa związane z płatnościami na odległość (przez telefon, pocztą lub w internecie). Najnowsze badania wykazują, że w roku 2006 w Unii Europejskiej 500 tys. firm padło ofiarą oszustw dokonanych za pomocą bezgotówkowych środków płatności, przy czym doszło do 10 mln oszukańczych transakcji, które przyniosły szkody na łączną wartość ok. miliarda euro, co stanowi niemal dwukrotność szkód odnotowanych w roku 2005. Kraje, w których odnotowano najwięcej oszustw, to Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania i Niemcy.

2.5 Rozpowszechnienie się oszustw i ich ponadnarodowy zasięg to zjawiska powodujące, że konieczne staje się opracowanie spójnej ogólnoeuropejskiej strategii zapobiegania oszustwom, ponieważ poszczególne środki przyjęte już przez państwa członkowskie, nawet jeżeli są skuteczne, nie wystarczają, by zwalczyć zagrożenie, jakie stanowią oszustwa dotyczące środków płatniczych.

2.6 Ponadto, aby sprostać wymaganiom rynku i wzbudzić zaufanie do nowych technologii, konieczne jest wzmoczenie wysiłków na rzecz wprowadzenia bezpiecznego podpisu elektronicznego w ramach inicjatyw już podjętych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 99/93/WE z 13 grudnia 1999 r. Podpis elektroniczny jest też niezbędny dla powodzenia programu *e-administracja*. Projekt Stork pod patronatem Unii Europejskiej ma na celu rozwiązanie problemów związanych z interoperacyjnością systemów.

(3) Źródło: Komisja Europejska, COM(2004) 679 wersja ostateczna z 20.10.2004, komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Centralnego oraz Europolu „Nowy unijny plan działań na lata 2004 – 2007 na rzecz zapobiegania oszustwom w dziedzinie bezgotówkowych środków płatniczych”, SEC(2004) 1264.

2.7 Komisja wykazała, że oszustw przy pomocy ukradzionych lub sfalszowanych bezgotówkowych instrumentów płatniczych dopuszczają się głównie organizacje przestępcze dysponujące często bogatą infrastrukturą składającą się z osób, wyposażenia i środków logistycznych, działającą w skali transgranicznej, korzystającą z nowoczesnych technologii w celu dokonywania oszustw dotyczących płatności w internecie lub za pomocą podrobionych kart płatniczych. Organizacje te są zdolne do szybkiej zmiany swojego sposobu działania dla ominięcia środków zaradczych podjętych w celu walki z nimi.

2.7.1 Dowody zebrane w śledztwach pozwoliły na wykazanie, że w przypadku bardziej złożonych oszustw organizacje działają według standardowych i wypróbowanych procedur sprowadzających się do następującego schematu działania:

- wybierają punkty handlowe, do których członkowie organizacji włamują się nocą lub przedostają się i ukrywają w odpowiednich schowkach, by w godzinach zamknięcia sklepu zainstalować wewnątrz terminali POS podłączonych do kasy skomplikowane urządzenia elektroniczne przechwytyjące kody pasków magnetycznych kart płatniczych i odnośne kody PIN;
- następnie przejmują dane zapisane na wspomnianych urządzeniach elektronicznych albo zabierając fizycznie te urządzenia, albo poprzez przesył elektroniczny za pomocą technologii GMS lub Bluetooth, i posługują się nimi do klonowania kart płatniczych na nośnikach plastikowych wyposażonych w kody wraz z PIN-em;
- podrobione w ten sposób karty kredytowe lub debetowe są wykorzystywane również w innych krajach niż ten, gdzie sklonowano kody, do zakupu towarów lub pobrania gotówki w bankach.

3. Wspólnotowe ramy prawne

3.1 Ponieważ jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest zapewnienie pełnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, którego zasadniczą częścią są systemy płatności, od dawna już podjęto specjalne środki mające na celu przyjęcie wspólnej strategii walki z oszustwami dotyczącymi kart płatniczych, zgodnie z dwutorowym podejściem:

- poprzez harmonizację postanowień umownych regulujących stosunki między wystawcami kart a ich właścicielami oraz regulujących procedury dokonywania płatności;
- poprzez ustalenie przez każde państwo członkowskie, że oszustwa popełnione za pomocą kart płatniczych zaliczają się do przestępstw, i określenie przez nie skutecznych i zniechęcających kar.

3.2 Pierwszy kierunek działań obejmuje:

- zalecenie Komisji 87/598/EWG z 8 grudnia 1987 r. „Relacje między instytucjami finansowymi, handlowcami i dostawcami usług a konsumentami”, za pośrednictwem którego wprowadzono europejski kodeks postępowania w zakresie elektronicznych instrumentów płatniczych, mający zapewnić, że zostaną wprowadzone systemy ochrony konsumentów;
- zalecenie Komisji 88/590/EWG z 17 listopada 1988 r. dotyczące relacji między właścicielem a wystawcą karty, które wzywa wystawców instrumentów płatniczych do przyjęcia wspólnych warunków umownych dotyczących bezpieczeństwa instrumentów płatniczych i odnośnych danych oraz obowiązków spoczywających na właścicielu karty w razie jej utraty, kradzieży czy bezprawnego skopiowania;
- zalecenie Komisji 97/489/WE z 30 lipca 1997 r. mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w odniesieniu do elektronicznych instrumentów płatniczych; w szczególności zalecenie wskazuje na informacje, które powinny zostać zawarte w warunkach umownych dotyczących wystawienia i używania elektronicznego instrumentu płatniczego;
- dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, która następnie uporządkowała system zapobiegania praniu brudnych pieniędzy, wprowadzając przepisy ograniczające korzystanie ze środków gotówkowych;
- dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, która ma zapewnić koordynację przepisów krajowych dotyczących wymogów ostrożnościowych, dostęp nowych dostawców usług płatniczych do rynku, wymogi informacyjne, a także odpowiednie prawa i obowiązki użytkowników usług płatniczych i dostawców.

3.3 Natomiast w odniesieniu do drugiego kierunku działań, ze względu na wzrost liczby oszustw i na fakt, że środki zapobiegawcze ustanowiono głównie na szczeblu krajowym, podjęto następujące środki:

- Komunikat Komisji COM(1998) 395 „Ramy dla działań służących zwalczaniu fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi”, w którym Komisja zaproponowała całą serię przepisów mających na celu stworzenie wystarczająco bezpiecznego otoczenia dla instrumentów płatniczych i związanych z nimi instrumentów pomocniczych.

- Decyzja Rady nr 2000/642/WSiSW z 17 października 2000 r. dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji, która ustanawia minimalny poziom współpracy między jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich.
- Komunikat Komisji COM(2001) 11 z dnia 9.2.2001 „Zapobieganie fałszerstwom i oszustwom związanym z bezgotówkowymi środkami płatniczymi”, w którym Komisja przedstawiła plan działania Unii Europejskiej na lata 2001–2003 na rzecz zapobiegania oszustwom. W planie tym stwierdzono, że zapobieganie opiera się na współpracy między właściwymi organami władzy publicznej a operatorami systemów płatności. W tym względzie podkreślono, że najważniejsze udoskonalenia polegają na wprowadzaniu rozwiązań technicznych zwiększających bezpieczeństwo płatności, takich jak karty z mikroprocesorem, mechanizmy szybkiego powiadamiania o utracie lub kradzieży instrumentów płatniczych, oraz na zastosowaniu rozwiązań (jak PIN i inne kody) uniemożliwiających czy ograniczających znacznie możliwość popełnienia oszustwa.
- Wymiana informacji – która powinna zachodzić między bankami a organami władzy publicznej wewnątrz państw członkowskich oraz pomiędzy tymi państwami – jest uznawana za zasadniczy element skutecznej strategii zapobiegania oszustwom. W tym celu w planie wyrażano nadzieję na wprowadzenie przepisów ustanawiających stały dialog między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w walkę z oszustwami (wystawcy kart kredytowych, stowarzyszenia bankowe, operatorzy sieci, Europol, krajowe siły policyjne). Ponadto Komisja przewidywała zorganizowanie spotkań międzynarodowych z udziałem wysokich funkcjonariuszy sił porządkowych oraz sędziów, aby poszerzyć ich znajomość problemu dotyczącego oszustw związanych z płatnościami i ich skutków dla systemów finansowych.
- Decyzja ramowa Rady 2001/413/WSiSW z 28.5.2001 dotycząca walki z oszustwami i fałszowaniem bezgotówkowych środków płatniczych. Poprzez tę decyzję ramową zwrócono się do wszystkich państw członkowskich o określenie skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających kar, włączając w to kary pozbawienia wolności wraz z prawem do ekstradycji, za oszustwa popełnione za pomocą kart płatniczych – również przy użyciu instrumentów informatycznych, elektronicznych i innych specjalnie do tego przystosowanych urządzeń – takie jak:
 - kradzież lub innego rodzaju bezprawne przywłaszczenie instrumentu płatniczego;
 - podrabianie lub fałszowanie instrumentu płatniczego w celu użycia go w sposób oszukańczy;
 - przyjmowanie, otrzymywanie, transportowanie, sprzedaż lub przekazanie innej osobie oraz posiadanie i oszukańcze użycie uzyskanego w nielegalny sposób, podrobionego lub sfalszowanego instrumentu płatniczego;
- bezprawne wprowadzanie, zmienianie, usuwanie danych informatycznych lub bezprawne zakłócanie działania programu lub systemu komputerowego;
- oszukańcze sporządzanie, przyjmowanie, sprzedaż lub tworzenie instrumentów, programów i innych środków specjalnie dostosowanych do spełnienia wcześniej wspomnianych przestępstw.
- Ponadto w decyzji nakreślono specjalne ramy współpracy międzynarodowej, na podstawie których państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnie pomocy w zakresie postępowań dotyczących przestępstw przewidzianych w samej decyzji ramowej. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają operacyjne punkty kontaktowe lub wykorzystują istniejące struktury operacyjne do wymiany informacji i do innych kontaktów między państwami członkowskimi.
- Komunikat Komisji COM(2004) 679 z dnia 20.10.2004 dotyczący nowego planu działania UE na lata 2004–2007 na rzecz zapobiegania oszustwom w dziedzinie bezgotówkowych środków płatniczych. Poprzez plan działania na lata 2004–2007 Komisja zamierzała wzmocnić już prowadzone inicjatywy w zakresie zapobiegania oszustwom i wpłynąć na utrzymanie i zwiększenie pokładanego w systemach płatniczych zaufania, biorąc pod uwagę wzrost liczby wypadków włamań sieciowych i kradzieży tożsamości. Priorytetowym celem Komisji jest zapewnienie bezpieczeństwa produktów i systemów płatniczych oraz zwiększenie współpracy między organami władzy publicznej i sektorem prywatnym, a jego realizacja opiera się na:
 - wzmocnieniu i zmianie wewnętrznej organizacji grupy eksperckiej UE ds. walki z nadużyciami finansowymi;
 - przyjęciu skoordynowanej strategii przez producentów instrumentów płatniczych, dostawców usług płatniczych oraz władze w celu zapewnienia użytkownikom najwyższego, ekonomicznie osiągalnego, poziomu zabezpieczeń płatności elektronicznych;
 - wymianie informacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wczesnego wykrycia i ujawnienia prób oszustw;
 - intensyfikacji współpracy na szczeblu europejskim między organami administracji w celu zapobiegania oszustwom i wzmocnienia zdolności śledczej organów ścigania w dziedzinie przestępstw;
 - usprawnieniu systemu zgłaszania informacji o zgubionych lub skradzionych kartach płatniczych w UE.

4. Uwagi i propozycje

4.1 Chociaż udoskonalono i wzmocniono wspólnotowe ramy prawne, jeszcze nie w pełni rozwinięto wymianę informacji między podmiotami prywatnymi i publicznymi, tak samo jak rzeczywistą współpracę między właściwymi organami państw członkowskich. Dlatego – również ze względu na niedawne przystąpienie do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich – konieczne jest, by wszystkie państwa członkowskie przyjęły w swoich przepisach wewnętrznych wskazówki zawarte w decyzji ramowej i w zaleceniach.

4.1.1 Komisja wskazała, że główną przeszkodą w działaniach na rzecz rzeczywistego wdrożenia systemu zapobiegania i zwalczania oszustw są trudności w wymianie danych dotyczących osób popełniających oszustwa i osób uznanych za zagrożone w UE. W tym celu już w planie działania na lata 2004–2007 wskazano na konieczność harmonizacji przepisów regulujących ochronę danych w UE, tak by umożliwić transgraniczną wymianę informacji, również przewidując zbliżenie obecnie obowiązujących w UE przepisów w zakresie ochrony danych osobowych.

4.2 W celu zapewnienia skuteczności działań zapobiegawczych można by rozważyć utworzenie przy właściwych organach krajowych skomputeryzowanego archiwum, do którego firmy obsługujące karty wprowadzałyby informacje dotyczące punktów sprzedaży i transakcji wskazujących na zagrożenie oszustwem; dane identyfikacyjne punktów sprzedaży i prawnych przedstawicieli punktów handlowych, wobec których zastosowano prawo odwołania umowy dotyczącej akceptacji kart płatniczych z powodów związanych z bezpieczeństwem lub z powodu oszukańczego postępowania, o którym powiadomiono organy sądowe; dane identyfikacyjne dotyczące transakcji nieuznanych przez właścicieli kart płatniczych lub takich, które oni sami zgłosili organom sądowym, oraz dotyczące bankomatów, w których dopuszczono się nielegalnych przeróbek w celu oszustwa. Takie archiwum mogłoby zostać wykorzystane – przy pełnym poszanowaniu przepisów krajowych – również do analizy zjawisk przestępczych i do współpracy policyjnej, także na szczeblu międzynarodowym, w celu zapobiegania przestępstwom popełnionym przy pomocy kart kredytowych i innych środków płatności oraz ich karania.

4.3 Poza wymianą informacji o podmiotach odpowiedzialnych za oszustwa, należałoby poszerzyć współpracę między właściwymi organami państw członkowskich, planując nowe inicjatywy polegające na zbieraniu i wymianie na szerszą skalę informacji między podmiotami zaangażowanymi w działania zapobiegające oszustwom, ze szczególnym uwzględnieniem policji i wystawców kart płatniczych.

4.3.1 W tym celu można by zracjonalizować już istniejące formy współpracy w zakresie zwalczania fałszowania euro, przewidując, że właściwe organy krajowe byłyby bezpośrednio zaangażowane również w zapobieganie oszustwom dotyczącym bezgotówkowych form płatności.

4.3.2 W tym względzie można by rozważyć możliwość przyznania Europolowi – który na podstawie decyzji Rady z 29 kwietnia 1999 r. posiada już kompetencje w walce

z fałszowaniem monet i innych środków płatności – specjalnych zadań polegających na monitorowaniu działań na rzecz zapobiegania oszustwom popełnionym przy pomocy bezgotówkowych środków płatności i walki z nimi, w celu:

- koordynacji zarządzania skomputeryzowanym archiwum każdego państwa członkowskiego zawierającym informacje na temat przypadków podrobienia kart płatniczych w celu umożliwienia dostępu również właściwym władzom innego państwa członkowskiego ze względu na wymogi konkretnego śledztwa;
- sygnalizowania w czasie rzeczywistym podmiotowi wystawiającemu lub obsługującemu kartę – oszustw wykrytych w innych państwach członkowskich;
- ułatwienia wymiany informacji przewidzianej w decyzji ramowej 2001/413/WSiSW z 28.5.2001 między siłami policyjnymi a organami sądowymi poszczególnych państw członkowskich.

4.4 W tym zakresie można by rozważyć możliwość połączenia w sieci sił policyjnych i organów śledczych poszczególnych państw członkowskich zaangażowanych w walkę z oszustwami i fałszowaniem bezgotówkowych środków płatniczych w celu bezpośredniej wymiany wspomnianych informacji poprzez system certyfikowanej poczty elektronicznej, a także dzielenia się informacjami ze specjalnych baz danych.

4.4.1 Taka inicjatywa – która w każdym razie wymagałaby wstępnego porozumienia odnośnie do treści danych wprowadzanych do takiego archiwum i zgodności z przepisami krajowymi w zakresie ochrony prywatności – oznaczałaby, zgodnie z postanowieniami art. 79 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r., znaczny postęp w walce z oszustwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatności, gdyż pozwoliłaby na bezpośrednie udostępnienie organom śledczym potrzebnych informacji, w czasie rzeczywistym, bez zbędnych formalności biurowatycznych. Pod tym względem należałoby ustanawiać na poziomie UE minimalne standardy dotyczące typu informacji, które mogą być przedmiotem wymiany, tak aby zapewnić wspólną platformę danych, które można wykorzystywać do zwalczania oszustw, przy poszanowaniu przepisów dyrektywy 1995/46/WE w sprawie ochrony danych osobowych.

4.5 Największym ograniczeniem w walce z oszustwami popełnianymi w UE jest brak jednolitych przepisów regulujących uprawnienia śledcze poszczególnych organów administracji krajowej, jak i różne natężenie środków represyjnych. Wydaje się bowiem, że przestępstwa koncentrują się w krajach, gdzie uprawnienia śledcze organów wyznaczonych do kontroli są mniej rozwinięte lub gdzie stosowane sankcje nie spełniają funkcji zapobiegawczej. Dlatego też efektywne zbliżenie przepisów prawnych państw członkowskich wydaje się być jedynym sposobem skutecznego zwalczania tego typu oszustw, zważywszy na to, że jak już podkreślono w planie działania na lata 2004–2007, poprzednie inicjatywy okazały się niewystarczające do zwalczania zagrożenia, jakie stwarza fałszowanie środków płatności.

4.5.1 W tym względzie⁽¹⁾ trzeba sprawdzić, czy państwa członkowskie naprawdę uwzględniły w swoich przepisach karnych rodzaje przestępstw określone w art. 2, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2001/413/WSiSW, dotyczące czynów zabronionych popełnionych przy pomocy instrumentów płatniczych, komputerów i odpowiednio do tego przygotowanych urządzeń. Przestrzegając zasady suwerenności państw członkowskich, należałoby sprawdzić, czy sankcje stosowane za takie przestępstwa są rzeczywiście zniechęcające, również pod względem przewidzianej kary ustawowej, a jednocześnie zharmonizować w ramach UE kary stosowane za przestępstwa o analogicznym ciężarze, jak na przykład uczyniono w zakresie przepisów przeciwko praniu brudnych pieniędzy.

4.6 Przyjęcie proponowanych inicjatyw umożliwiłoby prowadzenie skutecznych działań zwalczających oszustwa i ułatwiłoby utworzenie SEPA (jednolitego obszaru płatności w euro), w którym można płacić przy pomocy instrumentów bezgotówkowych na całym obszarze euro, z tego samego konta i na tych samych warunkach niezależnie od miejsca zamieszkania użytkowników, odchodząc od obecnego rozróżnienia między płatnościami krajowymi a transgranicznymi.

4.7 Unia Europejska musi poprzez różnorodne działania wzmocnić swoją strategię walki z oszustwami i fałszowaniem środków płatności. Bardzo ważna jest rola dotycząca informowania opinii publicznej, w celu zwiększenia świadomości użytkowników kart kredytowych i debetowych odnośnie do zagrożeń związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi. Takie procedury jak *phishing* mogą na przykład udać się w stosunku do nieświadomych konsumentów. Instytucje euro-

pejskie muszą wspierać rozpowszechnianie informacji poprzez kampanie ogólnoeuropejskie koordynowane przez Komisję.

4.8 Na tym polu zasadniczą rolę odgrywają stowarzyszenia konsumentów i handlowców: ścisła współpraca między nimi mogłaby wspomóc środki zapobiegawcze, uwrażliwiające i informujące o najbardziej rozpowszechnionych praktykach i tych niedawno odkrytych w tym zakresie. Do osiągnięcia tego celu niezbędne wydają się ukierunkowane kampanie informowania klienta, w tym także udzielanie praktycznych, łatwo dostępnych porad z zamiarem zwiększenia znajomości funkcjonowania kart płatniczych oraz środków ostrożności, jakie użytkownicy karty powinni natychmiast podjąć, jeśli zaistniało podejrzenie, że padli oni ofiarą oszustwa.

4.9 Zaangażowanie państw członkowskich powinno również objawiać się w zaostrzeniu kar za przestępstwa polegające na oszustwie i w ich rzeczywistym ściganiu. Prawo karne, w przypadku przestępstw popełnionych w innych państwach Unii, a w przypadku niektórych szczególnie poważnych – również w krajach trzecich, powinno mieć zastosowanie wszędzie poprzez poszerzenie europejskiej przestrzeni prawnej. Taka praktyka zaczyna być coraz bardziej powszechna i coraz częściej pojawiają się propozycje dotyczące ścigania przestępstw i wymierzania sankcji. Biorąc pod uwagę fakt, iż oszustw dotyczących środków płatniczych dokonują głównie zorganizowane grupy przestępcze działające na terytorium kilku krajów, skutecznym instrumentem zwalczania takich oszustw byłaby Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i protokoły do niej, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne 15 listopada 2000 r. i 31 maja 2001 r., które przewidują sankcje w przypadku zaistnienia tego rodzaju przestępstw międzynarodowych.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ W tym względzie Komisja Europejska – w dokumencie roboczym służb Komisji „Raport na temat oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi: realizacja planu działania 2004–2007”, SEC(2008) 511 z 22.4.2008 – podkreśla konieczność stosowania skutecznych sankcji, biorąc pod uwagę dwa sprawozdania przedstawione przez Komisję w kwietniu 2004 r. – COM(2004) 356 – i w lutym 2006 r. – COM(2006) 65 – w sprawie środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia decyzji ramowej 2001/413/WSiSW z 28.5.2001, z których wynika, że sankcje stosowane w niektórych państwach członkowskich są zbyt łagodne, by miały charakter zniechęcający.