

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor și a falsificării mijloacelor de plată, altele decât numerarul, și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/413/JAI a Consiliului**

[COM(2017) 489 final – 2017/0226 (COD)]

(2018/C 197/04)

Raportor: **Victor ALISTAR**

Sesizare	Parlamentul European, 2.10.2017 Consiliu, 25.10.2017
Temei juridic	Articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	18.12.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	18.1.2018
Sesiunea plenară nr.	531
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	129/0/1

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută inițiativa Comisiei de a face o prioritate din combaterea infracționalității informatice, fenomen care afectează instrumentele electronice de plată, chiar dacă o asemenea prioritate trebuia stabilită de mai mult timp. Beneficiile digitalizării trebuie însoțite și de mecanisme de răspuns la provocările aferente, astfel încât economia europeană și cetățenii europeni să se bucure din plin de societatea informațională. CESE consideră oportună propunerea Comisiei, pentru că ea urmărește să-i protejeze pe cetățenii europeni și întreprinderile de rețelele de criminalitate informatică și pentru că asigură măsuri de creștere a încrederii în utilizarea instrumentelor electronice de plată.

1.2. Analizând propunerea de directivă, CESE constată că sunt unele neajunsuri care trebuie abordate și corectate:

1.2.1. La articolul 11 privind stabilirea competenței de investigare, este necesar să se clarifice dacă principiul de bază este teritorialitatea persoanei sau a mijlocului informatic utilizat, pentru a se evita conflictul pozitiv de competență. CESE solicită introducerea unui alineat nou la articolul 11 privind rezolvarea conflictelor de competență, printr-una dintre cele două metode propuse.

1.2.2. Propunerea de directivă nu acoperă în mod efectiv și situația în care sunt implicate și alte jurisdicții non-UE și modalitatea de trimitere la alte instrumente legale de cooperare judiciară internațională, astfel încât trebuie să se stabilească un cadru procedural predictibil și definit.

1.2.3. Articolul 16 privind prevenția se impune a fi completat cu măsuri specifice, dispuse prin legislația de transpunere a statelor membre, privind obligația de informare care ar cădea fie în sarcina emitenților produselor electronice de plată, fie în cea a autorităților naționale de reglementare ori ar reveni responsabililor pentru educația financiară.

1.2.4. În conjuncția articolelor 12 și 13 trebuie prevăzut și schimbul de bune practici în materia detectării, investigării și soluționării cazurilor de criminalitate informatică referitoare la fraudarea mijloacelor electronice de plată.

1.3. Deși materia de reglementare este aceea a cooperării investigative și judiciare în domeniul fraudelor informatice, este important să se stabilească și mecanisme de descurajare și de informare a publicului cu privire la modalitățile de operare ale infractorilor, prin campanii de conștientizare derulate de autoritățile de aplicare a legii la nivelul statelor membre.

1.4. Pentru eficacitatea măsurilor de protecție a persoanelor și pentru atingerea obiectivelor care au determinat această inițiativă, respectiv creșterea încrederii în instrumentele electronice și digitale de plată, precum și un grad mai mare de conformitate și prevenire, este necesară, în completarea articolului 15, și instituirea prin legislațiile naționale a unei asigurări financiare contra fraudă, constând într-o obligație de despăgubire cu 100 % a victimelor în cazul fraudelor informatice care îi păgubesc pe titularii instrumentelor de plată electronică. Această despăgubire urmează a fi recuperată la finalizarea investigației de către entitatea emitentă, ca parte civilă interesată.

1.5. Pentru a da eficiență și eficacitate politicii de combatere a falsificării instrumentelor electronice de plată, este necesară introducerea în directivă a obligativității de raportare a incidentelor cu instrumente falsificate de plată electronică, așa cum este stabilită obligația de raportare în cazul politicilor de combatere a spălării banilor sau în cazul regulamentului privind protecția datelor cu caracter personal.

1.6. CESE subliniază necesitatea de a crește capacitatea de înțelegere a fenomenului reprezentat de fraudarea mijloacelor electronice și digitale de plată și de prevenire a acestuia, prin construirea unui mecanism de culegere a datelor statistice, care să întărească strategiile de prevenire și remediere a efectelor unor asemenea fraude. De asemenea, evaluarea impactului măsurilor de transpunere la nivelul statelor membre trebuie făcută permanent, cu raportare cantitativă anuală și cu evaluarea calitativă a impactului la doi sau trei ani, pentru a vedea eficacitatea politicii și necesarul de ajustare.

1.7. Pentru sporirea pe termen mediu a eficacității combaterii fraudelor informatice și a falsificării instrumentelor de plată, trebuie întărită prevederea de la articolul 16 prin specificarea clară a obligației pentru statele membre de a dezvolta specializări în domeniu, fructificând experiența investigativă și schimbul de experiență, pentru a dezvolta competențele generale ale absolvenților de studii (prin discipline opționale) și competențele experților și investigatorilor (prin formare continuă specializată).

1.8. În plus, Comitetul consideră că cooperarea pe teren este absolut necesară și trebuie încurajată. Este vorba despre cooperare atât la nivel național și transfrontalier, cât și în vederea combaterii și prevenirii acestei forme de criminalitate. Trebuie să fie implicate toate părțile interesate, nu numai din sectorul public, ci și din sectorul privat.

1.9. În ceea ce privește posibilitatea unor confuzii privind obiectul de reglementare, propunem înlocuirea în titlul actului de reglementare a termenului *mijloace de plată, altele decât numerarul (non-cash means of payment)*, cu termenul *mijloace electronice și digitale de plată (electronic and digital means of payment)*.

## 2. Propunerea Comisiei

2.1. Scopul directivei este de a asigura unitatea de instrumente și creșterea capacității statelor membre de a investiga fraudele săvârșite cu mijloacele electronice sau digitale de plată. Propunerea normativă vizează cooperarea transfrontalieră a autorităților de investigație și un set de măsuri privind această cooperare, precum și standarde minimale comune privind activitatea de prevenție, de asistență a victimelor și de responsabilizare a emitenților acestor instrumente. În acest sens, abordarea aleasă este de a defini domeniul de aplicare a acestui instrument, pentru a oferi o perspectivă neutră din punct de vedere tehnologic.

2.2. În contextul evoluțiilor tehnologice și al diversificării modurilor de operare în domeniul fraudelor informatice, inclusiv a strategiilor aplicate de grupurile infracționale, Comisia admite în Comunicarea intitulată „O strategie privind piața unică digitală pentru Europa”<sup>(1)</sup> că decizia-cadru nu tratează suficient noile provocări și evoluții tehnologice, cum ar fi monedele virtuale și plățile prin dispozitiv mobil.

2.3. În condițiile în care cardurile sunt, din punctul de vedere al numărului de tranzacții, cel mai important instrument de plată din UE, în afara numerarului, cota de fraudare cu carduri emise în zona euro era în 2013 de 1,44 miliarde EUR, conform unui studiu al Băncii Centrale Europene, fiind în continuă creștere<sup>(2)</sup>. Datele privind fraudele se referă numai la plățile cu cardul, însă cardurile sunt, din punctul de vedere al numărului de tranzacții, cel mai important instrument de plată din UE, altul decât numerarul<sup>(3)</sup>.

2.4. Din analiza Comisiei reiese că unul dintre profilurile cele mai vulnerabile de fraudare este legat de utilizarea plăților electronice pentru cheltuieli de călătorie, bilete de tren, de avion, cazare și alte operațiuni asociate, nelimitându-se la acestea.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 192 final

<sup>(2)</sup> Banca Centrală Europeană, *Fourth report on card fraud* (Al patrulea Raport privind fraudele cu carduri), iulie 2015 (cele mai recente date disponibile).

<sup>(3)</sup> Cf. nota de subsol 2.

2.5. Aria de reglementare urmărită prin propunerea Comisiei constă în a asigura un cadru solid și neutru din punct de vedere tehnologic, în a elimina obstacolele operaționale și în a întări prevenția contra fraudelor cu mijloace electronice de plată.

2.6. Pentru asigurarea unor mijloace eficiente de combatere a fraudei cu instrumente de plăți electronice și a criminalității informatice, propunerea de directivă stabilește norme comune pentru legislațiile naționale privind: infracțiunile prevăzute în legislația penală privind fraudă informatică cu mijloace de plată; participația penală și politica penală de sancționare; răspunderea legală a persoanelor juridice și uniformitatea sancțiunilor de descurajare. Ca element de noutate, CESE remarcă prima reglementare a monedei virtuale electronice în dreptul Uniunii Europene. Definiția infracțiunilor cuprinde comportamente care, deși nu reprezintă direct o fraudă propriu-zisă, sunt comise în pregătirea unei fraude (furt și contrafacere, dar și vânzarea și simpla deținere de instrumente de plată furate).

2.7. În vederea creșterii eficacității cooperării europene pentru combaterea criminalității informatice și a fraudelor cu instrumente electronice de plată, Directiva prevede stabilirea concretă și distinctă a mecanismelor instituționale și a competențelor de investigare la nivelul statelor membre, precum și a mecanismului european de schimb de informații între autoritățile naționale.

2.8. Un element foarte important îl reprezintă obligativitatea instituirii unor mijloace efective de apărare a intereselor victimelor, care să asigure accesul la un remediu real.

2.9. Propunerea Comisiei intră pe deplin în aria competențelor de reglementare ale Uniunii Europene, conform articolului 83 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și cere o armonizare minimală la nivelul statelor membre, în cadrul unei perioade de transpunere de 24 de luni.

### 3. Observații generale

3.1. Opțiunea normativă aleasă este mult mai potrivită, dat fiind că, pe calea directivei, se pot stabili norme cu valoare de lege obligatorii la nivelul tuturor jurisdicțiilor naționale (cu excepția Danemarcei, dacă aceasta nu aderă voluntar), ceea ce ar însemna mai mult decât uniformizarea practicilor, stabilită prin Decizia-cadru 2001/413/JAI, fără a se aduce atingere conținutului acesteia.

3.2. CESE constată că proiectul de directivă vine în sinergie cu alte instrumente de reglementare la care statele membre sunt parte și se completează cu alte politici ale Uniunii, cum ar fi mecanismele paneuropene de cooperare în materie penală, precum și combaterea fraudelor informatice ori a spălării banilor. În acest context, este de evidențiat și necesitatea corelării cu mijloacele de protecție a datelor personale deținute de instituțiile financiare și cu măsurile de securitate cibernetică.

3.3. În principal, la nivelul Uniunii Europene există o serie de instrumente juridice care statuează normele necesare la nivelul pieței financiare și al serviciilor financiare, stabilind obligații de diligență privind emiterea, gestionarea și securizarea instrumentelor de plată, însă propunerea de directivă aduce unul dintre răspunsurile necesare pentru o mai puternică infrastructură legală de raportare, investigare și sancționare penală a fraudelor informatice cu mijloace de plată.

3.4. CESE subliniază necesitatea de a crește capacitatea de înțelegere a fenomenului reprezentat de fraudarea mijloacelor electronice și digitale de plată și de prevenire a acestuia, prin construirea unui mecanism de culegere a datelor statistice, care să întărească strategiile de prevenire și remediere a efectelor unor asemenea fraude. De asemenea, evaluarea impactului măsurilor de transpunere la nivelul statelor membre trebuie făcută permanent, cu raportare cantitativă anuală și cu evaluarea calitativă a impactului la doi sau trei ani, pentru a vedea eficacitatea politicii și necesarul de ajustare.

3.5. De asemenea, în condițiile în care se vor stabili elemente de răspundere juridică pentru persoanele juridice și sancțiuni, în cadrul unui mecanism mai robust de garantare a mijloacelor legale, trebuie reiterată necesitatea unor instrumente de sprijin pentru operatorii care furnizează produse electronice de plată sau utilizează platforme pentru plățile online, pentru a se conforma reglementărilor sectoriale<sup>(4)</sup>.

<sup>(4)</sup> JO L 267, 10.10.2009, p. 7

3.6. În ceea ce privește mecanismul de schimb de informații privind investigațiile de fraudă a instrumentelor de plată în contextul criminalității informatice, stabilite prin prevederile articolelor 13 și 14 din propunerea de directivă, este necesară prevederea competenței delegate Comisiei de reglementare prin act delegat a matricei de schimb de informații și a datelor standardizate de raportare a cazurilor aflate în investigare.

3.7. În ceea ce privește prevenția, deși în comunicarea Comisiei se face trimitere la similitudinea cu reglementarea din Directiva 2011/93/UE, CESE consideră că ar fi fost necesară, pe de o parte, o mai mare claritate a obligațiilor stabilite pentru măsurile de prevenție, iar, pe de altă parte, introducerea unei componente obligatorii de educare a publicului cu privire la cauze, riscuri și mijloace individuale preventive, pentru evitarea fraudării instrumentelor financiare de plată prin intermediul capcanelor puse de rețelele de criminalitate informatică.

3.8. Se impune dezvoltarea de specializări în domeniu, fructificând experiența investigativă și schimbul de experiență, pentru a dezvolta – pe de o parte – competențele generale ale absolvenților de studii generale prin discipline opționale, iar – pe de altă parte – un cadru de competențe ale experților și investigatorilor, prin programe de formare specializată.

3.9. Pentru a contracara acest tip de criminalitate, este important să se coopereze eficient pe teren. Această cooperare trebuie să fie organizată la diverse niveluri și la ea trebuie să participe, pe cât posibil, toate părțile interesate. Scopul este nu doar de a combate această formă gravă de criminalitate, ci și de a o preveni, atât la nivel național, cât și transfrontalier.

3.10. Propunerea de directivă nu acoperă în mod efectiv și situația în care sunt implicate și alte jurisdicții non-UE și modalitatea de trimitere la alte instrumente legale de cooperare judiciară internațională, astfel încât trebuie să se stabilească un cadru procedural predictibil și definit.

3.11. Deși materia de reglementare este aceea a cooperării investigative și judiciare în domeniul fraudelor informatice, este important să se stabilească și mecanisme de descurajare și de informare a publicului cu privire la modalitățile de operare ale infractorilor, prin campanii de conștientizare derulate de autoritățile de aplicare a legii la nivelul statelor membre. În acest sens, este necesar ca, în finalul propunerii de reglementare, să se facă trimitere la instrumentele de cooperare judiciară penală internațională la care se vor raporta situațiile de extrateritorialitate și modul de realizare a investigațiilor prin intermediul acestor mijloace. În materia procedurii, este vorba de un instrument de reglementare util și clarificator.

#### 4. Propuneri specifice

4.1. La articolul 11 privind stabilirea competenței de investigare, este necesar să se clarifice dacă principiul de bază este teritorialitatea persoanei sau a mijlocului informatic utilizat, pentru a se evita conflictul pozitiv de competență între situația de la articolul 11 alineatul (2) litera (a), care se referă la prezența fizică, și cea de la articolul 11 alineatul (2) litera (b), în cazul în care cetățeanul a săvârșit infracțiunea pe teritoriul unui stat membru, dar a utilizat un mecanism de tip „remote shell”. Aceasta ar putea atrage competența ambelor state membre ale Uniunii. Este necesară introducerea unui alineat nou la articolul 11 privind rezolvarea conflictelor de competență, fie prin stabilirea entității însărcinate (spre exemplu EUROJUST), fie prin trimiterea la un mecanism similar de soluționare (spre exemplu Decizia-cadru 2009/948/JAI<sup>(5)</sup>).

4.2. Articolul 16 privind prevenția se impune a fi completat cu măsuri specifice, dispuse prin legislația de transpunere a statelor membre, privind obligația de informare care ar cădea fie în sarcina emitenților produselor electronice de plată, fie în cea a autorităților naționale de reglementare ori ar reveni responsabililor pentru educația financiară.

4.3. În privința obligației de stabilire a unui mecanism de schimb de informații privind investigațiile de fraudă, prevăzută la articolul 13 din propunerea de directivă, este necesară identificarea unui punct unic de contact, similar celui din domeniul combaterii spălării banilor sau al securității alimentare, care să asigure uniformitatea la nivel european. Acest punct unic de contact ar putea să fie Ministerul Justiției sau altă entitate relevantă pentru majoritatea jurisdicțiilor din cadrul UE. Considerăm că formularea „canale adecvate” ar putea răspunde parțial nevoii de eficacitate, dar nu și celei de uniformitate.

(<sup>5</sup>) JO L 328, 15.12.2009, p. 42

4.4. În conjuncția articolelor 12 și 13 trebuie prevăzut și schimbul de bune practici în materia detectării, investigării și soluționării cazurilor de criminalitate informatică referitoare la fraudarea mijloacelor electronice de plată.

4.5. Pentru eficacitatea măsurilor de protecție a persoanelor și pentru atingerea obiectivelor care au determinat această inițiativă, respectiv creșterea încrederii în instrumentele electronice de plată, precum și un grad mai mare de conformitate și prevenire, este necesară, în completarea articolului 15, instituirea prin legislația națională și a unei asigurări financiare contra fraudă constând într-o obligație de despăgubire cu 100 % a victimelor în cazul fraudelor informatice care îi păgubesc pe titularii instrumentelor de plată electronică. Această despăgubire urmează a fi recuperată la finalizarea investigației de către entitatea emitentă, ca parte civilă interesată. Aceste garanții trebuie să acopere și prejudiciul cauzat comercianților reprezentați de IMM-uri în cazul nedecontării sumelor până la un plafon rezonabil, reglementat la nivelul statelor membre.

4.6. Pentru a da eficiență și eficacitate politicii de combatere a falsificării instrumentelor electronice de plată, este necesară introducerea în directivă a obligativității de raportare a incidentelor cu instrumente falsificate de plată electronică, așa cum este stabilită obligația de raportare în cazul politicilor de combatere a spălării banilor sau în cazul regulamentului privind protecția datelor cu caracter personal.

Bruxelles, 18 ianuarie 2018.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---