

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam in ponarejanju v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/413/PNZ

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

(2018/C 197/04)

Poročevalec: **Victor ALISTAR**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 10. 2017 Svet, 25. 10. 2017
Pravna podlaga	člen 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	18. 12. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18. 1. 2018
Plenarno zasedanje št.	531
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	129/0/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pobudo Komisije za prednostno obravnavo boja proti kibernetiski kriminaliteti, pojavu, ki vpliva na elektronsko plačevanje, čeprav bi morala to storiti že zdavnaj. Digitalizacija prinaša koristi, pa tudi izzive, zato bi bilo treba uvesti mehanizme za odzivanje nanje, da bi evropsko gospodarstvo in evropski državljani imeli v celoti korist od informacijske družbe. EESO pozdravlja predlog Komisije, namenjen zaščiti državljanov in podjetij pred omrežji kibernetških kriminalcev, ki hkrati določa ukrepe za okrepitev zaupanja v uporabo elektronskih plačilnih sredstev.

1.2 EESO v tem predlogu direktive ugotavlja več pomanjkljivosti, o katerih bi bilo treba razmisliti in jih odpraviti:

1.2.1 V členu 11 glede določanja sodne pristojnosti v zvezi s preiskavami je treba pojasniti, ali je osnovno načelo prisotnost storilca kaznivega dejanja ali informacijskega sistema na določenem ozemlju, da se prepreči pozitiven spor o pristojnosti. EESO zato predlaga, da se v členu 11 doda nov odstavek v zvezi z reševanjem sporov o pristojnosti po eni od dveh predlaganih metod v tem mnenju.

1.2.2 V predlogu direktive so pomanjkljivo obravnavani tudi primeri, ko so vpletene tudi druge jurisdikcije zunaj EU, in način sklicevanja na druge pravne instrumente v mednarodnem pravosodnem sodelovanju, zato bi bilo treba jasno določiti in opredeliti postopkovni okvir.

1.2.3 Člen 16, ki se nanaša na preprečevanje, bi bilo treba dopolniti s posebnimi ukrepi, določenimi v nacionalni zakonodaji v zvezi s prenosom, kar zadeva obveznost poročanja, ki bi veljala bodisi za gospodarske subjekte, ki nudijo elektronska plačilna sredstva, bodisi za nacionalne regulativne organe ali pa za organe, pristojne za finančno opismenjevanje.

1.2.4 V zvezi s členoma 12 in 13 bi bilo treba določiti tudi izmenjavo dobrih praks na področju odkrivanja, preiskav in odpravljanja posledic kibernetške kriminalitete, povezane z goljufijami z elektronskimi plačilnimi sredstvi.

1.3 Čeprav se predlog nanaša na regulativno sodelovanje na področju preiskav in pravosodnega sodelovanja v primerih računalniških goljufij, je treba uvesti tudi odvračilne mehanizme in mehanizme obveščanja javnosti o načinu delovanja storilcev kaznivih dejanj prek kampanj ozaveščanja, ki bi jih izvajali nacionalni organi kazenskega pregona.

1.4 Da bi zagotovili učinkovitost ukrepov za zaščito oseb in dosegli cilje, zaradi katerih je nastala ta pobuda, tj. da bi izboljšali zaupanje v digitalne in elektronske načine plačevanja ter izboljšali skladnost in preprečevanje, bi bilo treba dopolniti določbe člena 15 in določiti tudi, da je treba z nacionalno zakonodajo uvesti finančno jamstvo proti goljufijam, na podlagi česar bi se žrtvam računalniških goljufij v celoti povrnila škoda, nastala z napadom na imetnike elektronskih plačilnih instrumentov. Izdajatelj naj bi kot zainteresirana civilna stranka prejel to odškodnino po končani preiskavi.

1.5 Da bi bila politika boja proti ponarejanju plačilnih instrumentov učinkovita in uspešna, bi bilo treba v direktivi določiti obveznost obveščanja o primerih ponarejenih elektronskih plačilnih instrumentov, tako kot je obvezno poročanje v okviru politik boja proti pranju denarja ali uredbe o varstvu osebnih podatkov.

1.6 EESO poudarja, da je treba povečati zmogljivosti za analizo pojava goljufij v zvezi z elektronskimi in digitalnimi plačilnimi sredstvi ter za njegovo preprečevanje, za kar je treba vzpostaviti mehanizem zbiranja statističnih podatkov, da bi okrepili strategije preprečevanja takih goljufij in odpravljanja njihovih posledic. Poleg tega morajo države članice redno ocenjevati učinke prenesenih ukrepov in vsako leto objavljati kvantitativna poročila, kvalitativne ocene učinka pa na dve ali tri leta, da bi bilo mogoče oceniti učinkovitost politike in ugotoviti, kaj je treba spremeniti.

1.7 Da bi se srednjeročno povečala učinkovitost boja proti računalniškim goljufijam in ponarejanju plačilnih sredstev, bi bilo treba okrepiti določbe člena 16 in jasno opredeliti, da morajo države članice razviti na tem področju specializacije na podlagi znanja, pridobljenega v okviru preiskav, in izmenjave izkušenj, da bi se izboljšale splošne kompetence diplomantov (v okviru izbirnih predmetov) ter strokovnjakov in preiskovalcev (na podlagi stalnega strokovnega usposabljanja).

1.8 EESO poleg tega meni, da je praktično sodelovanje absolutno nujno in ga je treba spodbujati, pa naj gre za nacionalno ali čezmejno sodelovanje. Sodelovati je treba tako pri boju proti tej obliki kriminalitete kot tudi pri njenem preprečevanju. V to je treba vključiti vse deležnike, tako iz javnega kot zasebnega sektorja.

1.9 Da bi se izognili zmedi v zvezi s področjem uporabe direktive, EESO predlaga, da se v naslovu namesto izraza „negotovinska plačilna sredstva“ uporabi izraz „elektronska in digitalna plačilna sredstva“.

2. Predlog Komisije

2.1 Cilj direktive je zagotoviti usklajenost instrumentov in okrepitev zmogljivosti držav članic za preiskovanje goljufij, povezanih s plačilnimi sredstvi v elektronski ali digitalni obliki. Predlog je namenjen spodbujanju čezmejnega sodelovanja med preiskovalnimi organi ter pripravi vrste ukrepov za to sodelovanje in skupnih minimalnih standardov v zvezi s preprečevanjem, pomočjo žrtvam in odgovornostjo izdajateljev teh instrumentov. Pri tem je treba določiti področje uporabe instrumenta, katerega namen je ponuditi tehnološko nevtralno možnost.

2.2 Glede na tehnološki razvoj in diverzifikacijo računalniških goljufij ter strategije, ki jih uporabljajo kriminalne združbe, Komisija v Strategiji za enotni digitalni trg za Evropo ⁽¹⁾ priznava, da okvirni sklep ne zadostuje za spopadanje z novimi izzivi in tehnološkimi novostmi, kot so virtualne valute in mobilna plačila.

2.3 Kartice so najpogostejše negotovinsko plačilno sredstvo v EU z vidika števila transakcij. Goljufij, povezanih s karticami, izdanimi v euroobmočju, naj bi bilo v letu 2013 po študiji Evropske centralne banke za 1,44 milijarde EUR, njihovo število pa še narašča ⁽²⁾. Čeprav so podatki o goljufijah na voljo le za plačila s karticami, so kartice po številu transakcij najpomembnejše negotovinsko plačilno sredstvo v EU ⁽³⁾.

2.4 Iz analize Komisije je razvidno, da so goljufijam najbolj izpostavljena elektronska plačila stroškov za potovanja, kot so vozovnice za vlak, letalske vozovnice, nastanitev ipd.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ Evropska centralna banka, *Fourth report on card fraud* (Četrto poročilo o goljufijah s plačilnimi karticami), julij 2015 (zadnji razpoložljivi podatki).

⁽³⁾ Glej opombo 2.

2.5 Namen predloga Komisije je zagotoviti trden in tehnološko nevtralen okvir, odpraviti operativne ovire in izboljšati preprečevanje goljufij z elektronskimi plačilnimi sredstvi.

2.6 Da bi zagotovili učinkovitost boja proti goljufijam z elektronskimi plačilnimi sredstvi in računalniškemu kriminalu, so v predlogu direktive določena skupna pravila za nacionalne zakonodajalce, ki se nanašajo na: kazniva dejanja, povezana z računalniškimi goljufijami v zvezi s plačilnimi sredstvi, udeleženosť pri kaznivem dejanju in kazensko pravno politiko, pravno odgovornost pravnih oseb in poenotenost kazni s preprečevalnim učinkom. EESO poudarja, da so določbe, povezane z virtualnimi valutami, novost v zakonodaji Evropske unije. Med kaznivimi dejanji so zajeta dejanja, ki kot taka sicer niso goljufija, vendar so storjena v pripravi na goljufijo (kraja in ponarejanje, pa tudi prodaja in samo posedovanje ukradenih plačilnih instrumentov).

2.7 Da bi se izboljšala učinkovitost evropskega sodelovanja v boju proti računalniškemu kriminalu in goljufijam s plačilnimi sredstvi, direktiva določa sprejetje konkretnih posebnih določb v zvezi z institucionalnimi mehanizmi in pristojnostmi glede preiskav na ravni držav članic in v zvezi z evropskim mehanizmom za izmenjavo informacij med nacionalnimi organi.

2.8 Zelo pomemben element predloga je uvedba obvezne zagotovitve sredstev za obrambo interesov žrtev, s čimer jim je zagotovljen dostop do učinkovitega pravnega sredstva.

2.9 Predlog Komisije je povsem v pristojnosti Evropske unije, kakor določa člen 83 Pogodbe o delovanju Evropske unije, in zahteva le minimalno uskladitev na ravni držav članic, ki imajo 24 mesecev časa za prenos te direktive.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Izbrana možnost pravnega instrumenta je zelo primerna, saj bo z direktivo mogoče določiti pravno zavezujoče predpise na ravni vseh nacionalnih jurisdikcij (z izjemo Danske, če tega ne želi), kar bi pomenilo korak dlje od enotne prakse, določene z Okvirnim sklepom 2001/413/PNZ, brez poseganja v vsebino.

3.2 EESO ugotavlja, da je predlog direktive v skladu z drugimi predpisi, pri katerih sodelujejo države članice, in da dopolnjuje druge politike EU, kot so vseevropski mehanizmi sodelovanja v kazenskih zadevah ter pravni akti za boj proti računalniškimi goljufijam in pranju denarja. V zvezi s tem je treba izpostaviti tudi potrebo po zagotavljanju povezave med obravnavano zadevo in zaščito osebnih podatkov, ki jih hranijo finančne ustanove, ter ukrepi na področju kibernetске varnosti.

3.3 Prvič, na ravni Evropske unije je več pravnih instrumentov, ki določajo pravila na ravni finančnih trgov in finančnih storitev ter obveznost skrbnega ravnanja pri izdaji, vodenju in zaščiti plačilnih sredstev, predlagana direktiva pa prinaša odgovore, potrebne za izboljšanje pravne infrastrukture v zvezi s poročanjem, preiskavami in kazenskimi sankcijami za računalniške goljufije s plačilnimi sredstvi.

3.4 EESO poudarja, da je treba povečati zmogljivosti za analizo pojava goljufij v zvezi z elektronskimi in digitalnimi plačilnimi sredstvi ter za njegovo preprečevanje, za kar je treba vzpostaviti mehanizem zbiranja statističnih podatkov, da bi okrepili strategije preprečevanja takih goljufij in odpravljanja njihovih posledic. Poleg tega morajo države članice redno ocenjevati učinke prenesenih ukrepov in vsako leto objavljati kvantitativna poročila, kvalitativne ocene učinka pa na dve ali tri leta, da bi bilo mogoče oceniti učinkovitost politike in ugotoviti, kaj je treba spremeniti.

3.5 Če bodo v okviru trdnejšega mehanizma za jamčenje pravnih sredstev uvedeni elementi pravne odgovornosti pravnih oseb in v zvezi s sankcijami, je treba poudariti, da bo treba uvesti instrumente za podporo gospodarskim subjektom, ki ponujajo elektronska plačilna sredstva ali uporabljajo platforme za spletna plačila, da bodo lahko izpolnjevali sektorske predpise⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ UL L 267, 10.10.2009, str. 7.

3.6 V zvezi z mehanizmom za izmenjavo informacij o preiskavah goljufij s plačilnimi instrumenti na področju kibernetске kriminalitete, določenim v členih 13 in 14 predloga direktive, bi bilo treba določiti prenos pristojnosti na Komisijo v obliki delegiranih aktov, kar zadeva model za izmenjavo informacij in standardizirane podatke za poročila o preiskovanih zadevah.

3.7 Komisija v zvezi s preprečevanjem v sporočilu navaja pristop, podoben pristopu v Direktivi 2011/93/EU, EESO pa meni, da je po eni strani potrebna večja jasnost glede obveznega sprejetja ukrepov, namenjenih preprečevanju, in po drugi strani obvezno ozaveščanje javnosti o vzrokih, tveganjih in individualnih načinih preprečevanja, da bi se izognili goljufijam s plačilnimi sredstvi, ki so posledica pasti, ki jih nastavljajo omrežja kibernetских kriminalcev.

3.8 Na tem področju bi bilo treba razviti posebne specializacije, izkoristiti znanje, pridobljeno s preiskavami, in se opreti na izmenjavo izkušenj, da bi se izboljšalo splošno znanje diplomantov splošnih smeri v okviru izbirnih predmetov, po drugi strani pa oblikovali posebni študijski programi z okvirom znanja in spretnosti za te strokovnjake in preiskovalce.

3.9 To obliko kriminalitete je treba zatirati z učinkovitim sodelovanjem v praksi, ki mora potekati na različnih področjih, vanj pa je treba v čim večji meri vključiti vse deležnike. Pri tem je treba to resno obliko kriminalitete ne le zatirati, ampak tudi preprečevati, in sicer tako na nacionalni ravni kot tudi čezmejno.

3.10 V predlogu direktive so pomanjkljivo obravnavani tudi primeri, ko so vpletene tudi druge jurisdikcije zunaj EU, in način sklicevanja na druge pravne instrumente v mednarodnem pravosodnem sodelovanju, zato bi bilo treba jasno določiti in opredeliti postopkovni okvir.

3.11 Čeprav se predlog nanaša na regulativno sodelovanje na področju preiskav in pravosodnega sodelovanja v primerih računalniških goljufij, je treba uvesti tudi odvrtačilne mehanizme in mehanizme obveščanja javnosti o načinu delovanja storilcev kaznivih dejanj prek kampanj ozaveščanja, ki bi jih izvajali nacionalni organi kazenskega pregona. V zvezi s tem je treba v končnih določbah predloga direktive navesti instrumente mednarodnega pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, ki bi se uporabljali v primerih ekstrateritorialnosti, in način izvajanja preiskav na podlagi teh instrumentov. To je za postopek koristen regulativni instrument, ki bi razjasnil stanje.

4. Posebni predlogi

4.1 V členu 11, ki se nanaša na določanje sodne pristojnosti v zvezi s preiskavami, bi bilo treba pojasniti, ali je osnovno načelo prisotnost storilca kaznivega dejanja ali informacijskega sistema na določenem ozemlju, da se prepreči pozitivni spor o pristojnosti med situacijo, opisano v členu 11(2)(a), ki se nanaša na fizično prisotnost storilca kaznivega dejanja, in situacijo, opisano v členu 11(2)(b), kjer je storilec storil kaznivo dejanje na ozemlju določene države članice s posebnim mehanizmom na daljavo (angl. *remote shell*). To bi lahko utemeljevalo pristojnost obeh zadevnih držav članic EU. Zato bi bilo treba v členu 11 dodati nov odstavek v zvezi z reševanjem sporov o sodni pristojnosti, bodisi z določitvijo subjekta, ki bi bil za to pristojen (npr. Eurojust), ali z napotilom na podoben mehanizem reševanja (npr. Okvirni sklep 2009/948/PNZ⁽⁵⁾).

4.2 Člen 16, ki se nanaša na preprečevanje, bi bilo treba dopolniti s posebnimi ukrepi, določenimi v nacionalni zakonodaji v zvezi s prenosom, kar zadeva obveznost poročanja, ki bi veljala bodisi za gospodarske subjekte, ki nudijo elektronska plačilna sredstva, bodisi za nacionalne regulativne organe ali pa za organe, pristojne za finančno opismenjevanje.

4.3 Kar zadeva zahtevo po vzpostavitvi mehanizma za izmenjavo informacij o preiskavah goljufij, določeno v členu 13 predloga direktive, je treba zagotoviti enotno kontaktno točko, podobno kot na področju boja proti pranju denarja ali prehranske varnosti, da se zagotovi poenotenost na evropski ravni. Ta enotna kontaktna točka bi lahko bila ministrstvo za pravosodje ali drug subjekt, pristojen za večino sodišč v EU. EESO meni, da bi lahko fraza „ustrezni kanali“ delno odgovorila na potrebe po učinkovitosti, ne pa po usklajenosti.

(⁵) UL L 328, 15.12.2009, str. 42.

4.4 V zvezi s členoma 12 in 13 je treba določiti tudi izmenjavo dobrih praks na področju odkrivanja, preiskav in odpravljanja posledic kibernetске kriminalitete, povezane z goljufijami z elektronskimi plačilnimi sredstvi.

4.5 Da bi zagotovili učinkovitost ukrepov za zaščito oseb in dosegli cilje, zaradi katerih je nastala ta pobuda, tj. da bi izboljšali zaupanje v digitalne in elektronske načine plačevanja ter izboljšali skladnost in preprečevanje, bi bilo treba dopolniti določbe člena 15 in določiti, da je treba z nacionalno zakonodajo uvesti finančno jamstvo proti goljufijam, na podlagi česar bi se žrtvam digitalnih goljufij v celoti povrnila škoda, nastala z napadom na imetnike elektronskih plačilnih instrumentov. Izdajatelj naj bi kot zainteresirana civilna stranka prejel to odškodnino po končani preiskavi. To jamstvo naj bi krilo tudi škodo, povzročeno malim in srednjim podjetjem v primeru neuspešne poravnave zneskov do primerne zgornje meje, določene na ravni držav članic.

4.6 Da bi bila politika boja proti ponarejanju plačilnih instrumentov učinkovita in uspešna, je treba v direktivi določiti obveznost obveščanja o primerih ponarejenih elektronskih plačilnih instrumentov, tako kot je obvezno poročanje v okviru politik boja proti pranju denarja ali uredbe o varstvu osebnih podatkov.

V Bruslju, 18. januarja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
