



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.4.2004
COM(2004) 346 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**op basis van artikel 14 van het Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende
de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen
dan contanten**

{SEC(2004) 532}

INHOUD

1.	Inleiding	3
1.1.	Inleiding	3
1.1.1.	Bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten	3
1.1.2.	De verplichting tot het overleggen van een evaluatieverslag.....	3
1.2.	Methode van en criteria voor de evaluatie van het kaderbesluit.....	3
1.2.1.	Kaderbesluiten ex artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie en richtlijnen ex artikel 249 van het EG-Verdrag	3
1.2.2.	Evaluatiecriteria	5
1.2.3.	Context van de evaluatie	6
1.3.	Doel van het verslag.....	6
2.	Nationale maatregelen ter uitvoering van het kaderbesluit.....	6
2.1.	Effect van het kaderbesluit.....	6
2.2.	Belangrijkste bepalingen van het kaderbesluit.....	10
2.2.1.	Stand van zaken betreffende de uitvoering van het kaderbesluit: Tabel 1.....	10
2.2.2.	Strafbare feiten in verband met betaalinstrumenten (artikel 2): Tabel 2	11
2.2.3.	Strafbare feiten in verband met computers (artikel 3): Tabel 3	13
2.2.4.	Strafbare feiten in verband met specifieke werktuigen (artikel 4): Tabel 3.....	13
2.2.5.	Sancties (artikel 6): Tabel 4	14
2.2.6.	Rechtsmacht (artikel 9): Tabel 5	16
2.2.7.	Aansprakelijkheid en sancties met betrekking tot rechtspersonen (artikelen 7 en 8): Tabel 6.....	17
3.	Conclusies	18
3.1.	Algemeen	18
3.2.	Specifiek.....	19
	Bijlage I.....	22

1. INLEIDING

1.1. Inleiding

1.1.1. Bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten

Teneinde ervoor te zorgen dat overal in de Unie een gelijke en grotere strafrechtelijke bescherming wordt geboden tegen fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, heeft de Raad op 28 mei 2001 het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten vastgesteld.

Ingevolge artikel 14 van het kaderbesluit¹ van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten moet de Commissie schriftelijk verslag doen van de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om aan dit besluit te voldoen.

1.1.2. De verplichting tot het overleggen van een evaluatieverslag

Ingevolge artikel 14 van het kaderbesluit van 28 mei 2001 moeten de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk op 2 juni 2003 aan de bepalingen ervan te voldoen. Diezelfde dag geldt ook als uiterste datum voor de lidstaten om aan het secretariaat-generaal van de Raad en aan de Commissie de tekst te doen toekomen van de bepalingen waarmee de verplichtingen die dit kaderbesluit hen oplegt, in hun nationale wetgeving worden omgezet. De Raad dient uiterlijk op 2 september 2003, aan de hand van een verslag dat op basis van deze informatie is opgesteld en van een schriftelijk verslag van de Commissie, te hebben beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan dit kaderbesluit te voldoen.

Op 2 juni 2003 had echter nog geen enkele lidstaat de Commissie in kennis gesteld van de maatregelen die waren getroffen voor het uitvoeren van het kaderbesluit. Onder deze omstandigheid had het opstellen van een schriftelijk verslag weinig zin gehad. De Commissie meende derhalve dat het beter was om met het opstellen van het verslag te wachten totdat (bijna) alle bijdragen waren ontvangen (tabel 1 laat voor de afzonderlijke lidstaten zien op welke datum hun bijdrage werd ontvangen).

De nationale verslagen die ingevolge artikel 14 van het kaderbesluit zijn uitgebracht, waren voor de Commissie de belangrijkste informatiebronnen. De waarde van het onderhavige verslag hangt derhalve voor een groot deel af van de kwaliteit en nauwkeurigheid van de daarin vervatte informatie.

1.2. Methode van en criteria voor de evaluatie van het kaderbesluit

1.2.1. Kaderbesluiten ex artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie en richtlijnen ex artikel 249 van het EG-Verdrag

Het kaderbesluit is gebaseerd op het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het bijzonder op artikel 31, onder e), en artikel 34, lid 2, onder b).

¹ PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1.

Artikel 34 luidt als volgt: "(K)aderbesluiten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen".

Een kaderbesluit kan het best worden vergeleken met een richtlijn². Beide rechtsinstrumenten zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar laten de nationale instanties vrij in de keuze van de vorm en middelen waarmee zij dat resultaat bereiken. Kaderbesluiten hebben echter geen rechtstreeks effect. Veel richtlijnen bevatten een bepaling ingevolge waarvan de lidstaten verslag moeten doen van de uitvoering ervan, waarna de Commissie aan de hand van deze verslagen een "geconsolideerd" verslag moet opstellen³. Op basis van dergelijke verslagen kunnen de instellingen, in het bijzonder de Raad en het Europees Parlement, vaststellen in hoeverre de lidstaten de bepalingen van de richtlijn in kwestie hebben geïmplementeerd en zich een beeld vormen van de vooruitgang die op een bepaald gebied van communautair belang is geboekt. Met name in het geval van de harmonisatierichtlijnen evalueert de Commissie in hoeverre de lidstaten de verplichtingen nakomen die voor hen uit deze richtlijnen voortvloeien. Een dergelijke evaluatie kan de Commissie in het voorkomende geval doen besluiten om tegen een lidstaat die zijn verplichtingen onvoldoende is nagekomen, een inbreukprocedure in te leiden⁴.

De algemene doelstelling van dit kaderbesluit is ervoor te zorgen dat overal in de Unie een even grote strafrechtelijke bescherming wordt geboden tegen fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, en wel door nationale maatregelen, zoals het omschrijven van specifieke strafbare handelingen⁵ en het opleggen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties⁶. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen tot vestiging van zijn rechtsmacht ten aanzien van de in artikelen 2, 3, 4 en 5⁷ bedoelde strafbare feiten. Geconcludeerd kan worden dat dit kaderbesluit verschillende onderwerpen bestrijkt die betrekking hebben op nationaal materieel strafrecht en kwesties zoals nationale rechtsmacht.

Op basis van dit kaderbesluit zijn de lidstaten met name gehouden om hun nationale omschrijvingen van specifieke valsheidsdelicten in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, in overeenstemming te brengen met artikelen 2, 3 en 4 van dit besluit. Voorts zijn de lidstaten gehouden tot het stellen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen om te komen tot een gelijk niveau van afschrikking. Het kaderbesluit verplicht de lidstaten ertoe de nodige maatregelen te nemen om, in het bijzonder, te komen tot de harmonisatie van nationale bepalingen van materieel strafrecht zoals die in dit instrument is voorzien, zodat overal in de Unie een gelijke en grotere strafrechtelijke bescherming wordt geboden tegen fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten. Onder de huidige

² Artikel 249, EG-Verdrag.

³ Zie bijvoorbeeld het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van de communautaire afvalwetgeving: Richtlijn 75/422/EEG betreffende afvalstoffen, Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen, Richtlijn 75/439/EEG inzake de verwijdering van afgewerkte olie en Richtlijn 86/278/EEG betreffende zuiveringsslib, voor de periode 1995-97 (COM(1999) 752 def).

⁴ Artikel 226, EG-Verdrag.

⁵ Zie artikelen 2, 3 en 4.

⁶ Zie artikel 6.

⁷ Zie artikel 9.

Verdragen is de Commissie echter niet bevoegd om naar het Hof van Justitie te stappen om in verband met een kaderbesluit omzetting in nationale wetgeving af te dwingen.

Een kaderbesluit is in het algemeen het instrument bij uitstek om de omschrijvingen van specifieke strafbare feiten op het terrein van vervalsing meer met elkaar in overeenstemming te brengen, aangezien kaderbesluiten de onderlinge aanpassing van wet- en regelgeving van de lidstaten tot doel hebben⁸.

1.2.2. *Evaluatiecriteria*

Wanneer men op basis van objectieve criteria wil kunnen vaststellen of een lidstaat een kaderbesluit volledig heeft uitgevoerd, dienen enkele algemene criteria die aanvankelijk met betrekking tot richtlijnen zijn ontwikkeld, mutatis mutandis op kaderbesluiten te worden toegepast, zoals:

1. de richtlijn dient op een dusdanige wijze en met dusdanige middelen te worden uitgevoerd dat het nuttige effect ervan verzekerd is, mede gelet op de doelstellingen ervan⁹;
2. elke lidstaat moet de richtlijnen uitvoeren op een wijze die aan de eisen van helderheid en rechtszekerheid voldoet en bijgevolg de bepalingen van de richtlijnen omzetten in dwingende bepalingen van intern recht¹⁰;
3. bij de omzetting van een richtlijn hoeft men niet noodzakelijkerwijs dezelfde bewoordingen als de richtlijn te gebruiken, en ook omzetting door middel van een wet is niet per se noodzakelijk; dus een algemene wettelijke context (zoals een passende reeds bestaande maatregel) kan toereikend zijn, mits is verzekerd dat de richtlijn volledig en op een voldoende heldere en nauwkeurige wijze ten uitvoer wordt gelegd¹¹;
4. richtlijnen moeten worden uitgevoerd binnen de daarin voorgeschreven termijn¹².

Beide instrumenten zijn verbindend "ten aanzien van het te bereiken resultaat". Het laatste kan worden omschreven als een wettelijke of feitelijke situatie die recht doet aan het belang dat het instrument volgens het Verdrag moet verdedigen¹³.

⁸ Artikel 34, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁹ Zie de relevante jurisprudentie met betrekking tot de uitvoering van richtlijnen: zaak 48/75 *Royer* [1976] Jurispr., blz. 497, op blz. 518].

¹⁰ Zie de relevante jurisprudentie met betrekking tot de uitvoering van richtlijnen: zaak 239/85 *Commissie/België* [1986] Jurispr., blz. 3645, op blz. 3659. Zie tevens zaak 300/81 *Commissie/Italië* [1983] Jurispr., blz. 449, op blz. 456.

¹¹ Zie de relevante jurisprudentie met betrekking tot de uitvoering van richtlijnen, bijv. zaak 29/84 *Commissie/Duitsland* [1985] Jurispr., blz. 1661, op blz. 1673.

¹² Zie de relevante jurisprudentie met betrekking tot de uitvoering van richtlijnen, bijv. zaak 52/75 *Commissie/Italië* [1976] Jurispr., blz. 277, op blz. 284; zie, in het algemeen, de jaarverslagen van de Commissie betreffende de monitoring van de toepassing van het Gemeenschapsrecht, bijv. COM(2001) 309 def.

¹³ Zie P.J.G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", third edition, 1998, blz. 328.

De algemene beoordeling die in hoofdstuk 2 wordt gegeven van de mate waarin de lidstaten aan het kaderbesluit hebben voldaan is, voorzover mogelijk, gebaseerd op bovengenoemde criteria.

1.2.3. Context van de evaluatie

Een inleidende opmerking betreft het wettelijk kader en de follow-up van het evaluatieverslag. Zoals hierboven vermeld, heeft de Commissie binnen de eerste pijler de mogelijkheid om tegen een lidstaat een inbreukprocedure in te leiden. Aangezien het Verdrag betreffende de Europese Unie niet in deze mogelijkheid voorziet, verschilt de aard en doelstelling van het onderhavige verslag natuurlijk van die van een verslag over de uitvoering van een "eerste-pijler-richtlijn". Desalniettemin is het consistent als de Commissie de taak wordt toebedeeld om ten behoeve van de Raad de nationale uitvoeringsmaatregelen te evalueren, omdat zij volledig participeert in kwesties die vallen onder de derde pijler¹⁴. De Raad wordt door het evaluatiewerk van de Commissie in staat gesteld om te bepalen in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan het kaderbesluit te voldoen.

1.3. Doel van het verslag

Het verslag heeft zoals gezegd allereerst tot doel om de Raad in staat te stellen te bepalen in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan het kaderbesluit te voldoen. Ook zou het verslag de andere instellingen, en in het bijzonder het Europees Parlement, in staat moeten stellen zich een oordeel te vormen over het niveau van strafrechtelijke bescherming dat andere betaalmiddelen dan contanten dankzij de maatregelen van de lidstaten genieten.

Wat bovenstaande inleidende opmerkingen betreft, heeft het verslag een onderzoeks karakter, waarbij het zwaartepunt ligt op de hoofdbepalingen van het kaderbesluit en het verschaffen van de noodzakelijke informatie voor het beoordelen van de vorderingen die tot dusver zijn gemaakt. Hoewel de Commissie niet bevoegd is om naar het Hof van Justitie te stappen om in verband met een kaderbesluit omzetting in nationale wetgeving af te dwingen, hebben de lidstaten de mogelijkheid om bij het Hof een vermeende onjuiste interpretatie of toepassing (d.w.z. ook omzetting) van het kaderbesluit door een andere lidstaat aanhangig te maken¹⁵. Om van deze juridische mogelijkheid gebruik te kunnen maken, dient men allereerst over degelijke feitelijke informatie te beschikken. Dit verslag kan daaraan bijdragen.

2. NATIONALE MAATREGELEN TER UITVOERING VAN HET KADERBESLUIT

2.1. Effect van het kaderbesluit

Doel van het kaderbesluit is ervoor te zorgen dat fraude en vervalsing in verband met alle vormen van betaalmiddelen anders dan contanten als strafbare feiten worden erkend en aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden onderworpen.

¹⁴ Artikel 36, lid 2, Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁵ Artikel 35, lid 7, Verdrag betreffende de Europese Unie.

Op basis van het kaderbesluit moeten de lidstaten voorzien in de volgende hoofdcategorieën van maatregelen ter vergroting van de strafrechtelijke bescherming van andere betaalmiddelen dan contanten.

- (1) Artikel 1 bevat de kerndefinities met betrekking tot het kaderbesluit. Punt (a) definieert "*betaalinstrumenten*" (anders dan contanten), waaronder begrepen alle betaalmiddelen met uitzondering van bankbiljetten en munten. "*Rechtspersoon*" wordt op dezelfde wijze gedefinieerd als in het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen¹⁶.
- (2) Artikel 2 omschrijft de verschillende handelingen welke volgens de bepalingen van het kaderbesluit in alle lidstaten als "*strafbare feiten in verband met materiële betaalinstrumenten*" strafbaar moeten worden gesteld. Elke lidstaat dient de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de omschreven handelingen als strafbare feiten worden aangemerkt. Dit geldt ten minste voor de handelingen in verband met betaalmiddelen die in artikel 1 van het kaderbesluit als voorbeeld worden genoemd. Het woord "*opzettelijk*" in de eerste alinea is van toepassing op alle daaropvolgende punten van het artikel. Punt (a) heeft in de regel betrekking op de diefstal van cheques, creditcards of andere betaalkaarten. Punt (b) heeft bijvoorbeeld betrekking op het volledig namaken van kaarten alsook op het wijzigen van bestaande kaarten met het oog op het bedrieglijk gebruik ervan. Punt (c) heeft betrekking op de ontvangst, verkoop, overdracht aan derden, enz. van nagemaakte of vervalste betaalmiddelen alsook op wettige betaalmiddelen die zijn gestolen of die men zich anderszins wederrechtelijk heeft toegeëigend met het oog op het bedrieglijk gebruik ervan. Punt (d) heeft betrekking op het feitelijk gebruik van de onder a) en b) bedoelde betaalmiddelen.
- (3) Artikel 3 heeft betrekking op handelingen die in de regel in een "cyber-omgeving" worden gepleegd en heeft dezelfde reikwijdte als die welke wordt beschreven in de aanbeveling van de Raad van Europa nr. R(89)9 over computercriminaliteit (blz. 37-38, richtsnoeren voor nationale wetgevers). Dergelijke handelingen zijn strafbare feiten wanneer zij opzettelijk worden gepleegd.
- (4) Artikel 4 betreft strafbare feiten – opzettelijk gepleegd – in verband met "specifieke werktuigen", zijnde werktuigen die worden gebruikt ter voorbereiding of voor het daadwerkelijk plegen van een van de hierboven omschreven strafbare handelingen.
- (5) Met het kaderbesluit wordt ook de reikwijdte van de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde strafbare feiten uitgebreid: "*strafrechtelijke aansprakelijkheid van personen*" en "*poging tot strafbare handelingen*". Artikel 5 is van toepassing op de medeplichtigheid aan strafbare feiten en maakt het strafbaar om te helpen bij of aan te zetten tot een of meer van de hierboven omschreven handelingen. Elke lidstaat moet de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deelneming aan en uitlokking van de in artikelen 2, 3 en 4

¹⁶

PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11.

genoemde handelingen alsmede poging tot de in artikel 2, onder a), b) en d), en in artikel 3 bedoelde handelingen, strafbaar wordt gesteld.

- (6) De lidstaten moeten alle handelingen die vallen onder artikelen 2 tot en met 5 van het kaderbesluit bestraffen met doeltreffende, evenwichtige en afschrikkende sancties, waaronder begrepen, ten minste in de meest ernstige gevallen, vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering (artikel 6). Voorzover het gaat om natuurlijke personen, zijn de bepalingen opgesteld naar het voorbeeld van de bepalingen van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen¹⁷, het tweede protocol bij deze overeenkomst en de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de EU betrokken zijn¹⁸. Met betrekking tot dit voorschrift hebben de lidstaten enige vrijheid in het bepalen van de aard en ernst van de op te leggen straffen. Vrijheidsbeneming is niet altijd noodzakelijk. Als aanvulling op of als alternatief voor een gevangenisstraf kunnen boetes worden opgelegd. Het is aan de lidstaten om met het oog op hun respectieve rechtstradities vast te stellen aan de hand van welke criteria de ernst van een strafbaar feit wordt bepaald.
- (7) De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de in artikelen 2 tot en met 5 van het kaderbesluit bedoelde handelingen – uitgezonderd de handeling welke in artikel 2, onder a), wordt bedoeld – welke te zijnen voordele zijn gepleegd door personen met een leidinggevende positie binnen de desbetreffende rechtspersoon, en dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor medeplichtigheid aan of uitlokking van dergelijke handelingen of een poging tot het begaan van de in artikel 7, lid 1, bedoelde handelingen.
- (8) De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat tegen een rechtspersoon die ingevolge het bepaalde in artikel 7 aansprakelijk wordt gehouden, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden getroffen (artikel 8). Dit artikel is opgesteld naar het voorbeeld van artikel 4 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen¹⁹. Rechtspersonen kunnen in enkele jurisdicties niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Vandaar dat artikel 8 niet voorschrijft dat de sancties – boetes of andere maatregelen zoals die in dit artikel staan opgesomd – strafrechtelijke sancties moeten zijn.
- (9) Het feit dat fraude met andere betaalmiddelen dan contanten een internationaal karakter heeft, betekent dat voor een doeltreffende bestrijding ervan heldere regels met betrekking tot jurisdictie en uitlevering nodig zijn,

¹⁷ PB C 316 van 27.11.1995.

¹⁸ PB C 195 van 25.6.1997.

¹⁹ In juni 1997 is een tweede protocol vastgesteld bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, vastgesteld op 27 september 1996. Dit protocol voorziet in de strafbaarstelling van het witwassen van de opbrengsten van corruptie en introduceert de aansprakelijkheid van rechtspersonen in gevallen van fraude, actieve corruptie en witwassen. Het protocol voorziet verder in de mogelijkheid van confiscatie.

zodat de personen om wiens uitlevering is verzocht, niet aan vervolging kunnen ontsnappen. Om die reden zijn de bepalingen van artikel 9 opgesteld naar het voorbeeld van verscheidene bepalingen die van toepassing zijn op verschillende categorieën van misdrijven met een duidelijke internationale dimensie. De gebruikte voorbeelden zijn de jurisdictiebepalingen van respectievelijk de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, het tweede protocol bij die overeenkomst, en de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de EU betrokken zijn. Het eerste lid geeft aan in welke gevallen de nationale justitiële autoriteiten bevoegd zijn om personen te vervolgen die zich schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten die onder het toepassingsgebied van het kaderbesluit vallen. Een lidstaat zal zijn rechtsmacht vestigen in de volgende drie situaties:

- (a) wanneer het strafbare feit geheel of gedeeltelijk op zijn grondgebied is gepleegd, ongeacht de status of nationaliteit van de betrokken persoon (territorialiteitsbeginsel);
- (b) wanneer de overtreder een onderdaan van de lidstaat is (actief personaliteitsbeginsel). Dit betekent dat de rechtsmacht kan worden gevestigd ongeacht de *lex locus delicti*;
- (c) wanneer het strafbare feit is gepleegd ten voordele van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van de lidstaat.

Omdat extraterritorialiteit echter niet door alle lidstaten wordt erkend, kunnen de lidstaten hun rechtsmacht beperken tot gevallen waarin zich de eerste van deze drie situaties voordoet. Als zij dat niet doen, kunnen zij er nog altijd toe besluiten om de rechtsmachttregel in de tweede en derde situatie alleen in specifieke situaties of onder specifieke voorwaarden van toepassing te laten zijn.

Artikel 10 houdt rekening met het feit dat sommige lidstaten ten tijde van de vaststelling van het kaderbesluit hun onderdanen niet hebben uitgewezen en tracht te verzekeren dat personen die ervan worden verdacht met andere betaalmiddelen dan contanten te hebben gefraudeerd, niet aan vervolging ontsnappen omdat het nationale recht geen uitwijzing van onderdanen toestaat.

In dit verband kan worden opgemerkt dat het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten²⁰ – dat is vastgesteld na het Kaderbesluit betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten – het staatsburgerschap niet als grond tot weigering van de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel erkent. (Voor Oostenrijk wordt tijdelijk een uitzondering gemaakt.)

- (10) Doel van artikel 11 is om de samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten op juridisch gebied te bevorderen ten behoeve van de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten. De

²⁰ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

lidstaten hebben geen informatie verschaft over de toepassing van de huidige regelingen of overeenkomsten op dit terrein.

2.2. Belangrijkste bepalingen van het kaderbesluit

2.2.1. Stand van zaken betreffende de uitvoering van het kaderbesluit: Tabel 1.

Tabel 1

Het verslag is gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt, zo nodig en waar mogelijk aangevuld door middel van verdere informatie-uitwisselingen met de nationale contactpunten. De verstrekte informatie verschilt aanzienlijk per lidstaat, met name wat de mate van volledigheid betreft. Sommige lidstaten hebben de Commissie de volledige nationale wetgeving toegezonden, zonder verdere uitleg, en het aan de Commissie overgelaten om uit te zoeken of de nationale bepalingen aan de vereisten van het kaderbesluit voldoen. Andere lidstaten hebben daarentegen wel bijzonderheden verstrekt over de achtergronden en het tijdschema voor implementatie.

Oostenrijk, België, Griekenland en Luxemburg hebben weliswaar gereageerd op het verzoek om informatie van de Commissie maar geen wetteksten toegezonden. Oostenrijk deelde de Commissie mee dat de wetgevingsprocedure naar verwachting eind 2003 zou zijn afgerond. België meende dat geen omzetting nodig was, omdat de Belgische wetgeving al in overeenstemming was met het kaderbesluit, maar verzuimde om de Commissie de relevante wetteksten toe te zenden. Griekenland deelde de Commissie mee dat een speciale commissie belast met de voorbereiding van de relevante wetgeving haar werkzaamheden naar verwachting midden juli 2003 zou afronden. Luxemburg verklaarde dat de ontwerpwet tegen oktober 2003 gereed zou moeten zijn. Denemarken en Portugal reageerden niet op het verzoek van de Commissie.

Negen lidstaten (Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben de Commissie de tekst doen toekomen van de bepalingen waarmee de verplichtingen die het kaderbesluit hen oplegt in nationale wetgeving worden omgezet. Finland overlegde een notitie over de wetwijzigingen die op 1 juli 2003 in werking zijn getreden om aan de verplichtingen van het kaderbesluit te voldoen, samen met fragmenten uit de relevante wetgeving. Frankrijk stuurde de Commissie een notitie over nieuwe nationale wetgeving die speciaal is ingevoerd om aan artikelen 2 tot en met 12 van het kaderbesluit te voldoen, plus de relevante fragmenten uit het wetboek van strafrecht. Deze wetgeving is al van kracht. Duitsland stuurde de volledige tekst van de bepalingen waarmee de verplichtingen die voor dit land uit het kaderbesluit voortvloeien, in nationale wetgeving worden omgezet, samen met een korte analyse van de desbetreffende bepalingen. Italië stuurde een korte implementatietabel voor artikelen 2, 3, 4 en 7, samen met fragmenten uit het wetboek van strafrecht. Ierland stuurde de Commissie een implementatietabel met een duidelijke omschrijving van de bepalingen in de Ierse wetgeving die specifiek betrekking hebben op artikelen 2, 3, 4, 5, 6, 7 en 8 van het kaderbesluit. Nederland stuurde de Commissie de amendementen op het wetboek van strafrecht die verband houden met de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, plus een schematisch overzicht van de Nederlandse wetsbepalingen waarin artikelen 2 tot en met 9 van het kaderbesluit worden omgezet. Deze wetgeving is nog niet van kracht.

Spanje stuurde een compleet verslag over de nationale wetgeving die betrekking heeft op de artikelen van het kaderbesluit die omgezet moeten worden en over de voorbereiding van nieuwe maatregelen om aan artikelen 2 tot en met 7 te voldoen. Zweden stuurde de Commissie verschillende hoofdstukken van de Zweedse strafwetgeving (hoofdstuk 8, inzake diefstal, beroving en andere vormen van wederrechtelijke toe-eigening, en hoofdstuk 9, inzake fraude en andere vormen van misleiding) zonder verdere uitleg. Het Verenigd Koninkrijk stuurde uitgebreide wetteksten.

Voorzover mogelijk is in de paragrafen 2.2.2. – 2.2.6. rekening gehouden met deze ontwerp-wetgeving.

Vooraf met betrekking tot de implementatie van artikel 7, betreffende de betrokkenheid van rechtspersonen als daders, medeplichtigen of aanstichters bij de in artikelen 2 tot en met 4 bedoelde strafbare feiten of bij een poging tot het plegen van de in artikel 2, onder a), b) en d), en in artikel 3 bedoelde strafbare feiten, en met betrekking tot de in artikel 8 bedoelde bijbehorende sancties, heeft de Commissie geen relevante informatie ontvangen.

Voorts hebben niet alle lidstaten de Commissie de tekst toegezonden van de nationale bepalingen waarin het kaderbesluit wordt omgezet. België antwoordde dat er niets meer hoefde te gebeuren omdat het bepaalde in het kaderbesluit onder vigerende algemene wetgeving valt, maar verzuimde om de Commissie de relevante wetteksten toe te zenden. Ook Duitsland, Ierland, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zagen de noodzaak niet om met nieuwe wetgeving te komen die speciaal was bedoeld om aan de verplichtingen van het kaderbesluit te voldoen. Wel stuurden deze lidstaten de Commissie relevante bestaande wetgeving.

2.2.2. Strafbare feiten in verband met betaalinstrumenten (artikel 2): Tabel 2

Terwijl artikel 1 van het kaderbesluit de begrippen "betaalinstrument" en "rechtspersoon" definieert, bepaalt artikel 2 dat de verplichting om ten minste de bovenbeschreven handelingen strafbaar te stellen, met betrekking tot bepaalde categorieën betaalmiddelen geldt. Artikel 2 beschrijft in nauwkeurige en heldere bewoordingen welke handelingen in de nationale wetgeving strafbaar moeten worden gesteld.

De lidstaten hanteren met betrekking tot artikel 2, onder a), brede omschrijvingen of ruime begrippen als "diefstal", "beroving" of "wederrechtelijke toe-eigening"; met betrekking tot de namaak of vervalsing van de in artikel 2, onder b), bedoelde betaalmiddelen, worden begrippen en omschrijvingen gebruikt als "namaak", "vervalsing" en "wijziging". De meeste lidstaten beperken de strafbaarstelling van fraude met betaalmiddelen, tot de betaalmiddelen welke in artikel 1 als voorbeeld worden genoemd. Italië is het enige land dat ook de fraude met betaalopdrachten – een betaalmiddel dat niet in de lijst wordt genoemd – expliciet strafbaar heeft gesteld. Frankrijk, Duitsland, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk maken in hun nationale bepalingen onderscheid tussen enerzijds de vervalsing van betaalmiddelen en anderzijds de wijziging ervan. Het Spaanse strafrecht voorziet niet in straffen voor het bedrieglijk wijzigen van betaalmiddelen, alleen voor de vervalsing ervan.

Vijf lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben het ontvangen, verkrijgen, vervoeren, verkopen of overdragen aan derden dan wel het bezit van betaalmiddelen als omschreven in artikel 2, onder c), uitdrukkelijk strafbaar gesteld.

Het verkrijgen, aanschaffen, verkopen of overdragen aan derden van nagemaakte of vervalste dan wel gestolen of anderszins wederrechtelijk toegeëigende betaalmiddelen vallen al onder het Duitse strafrecht en het vervoer en bezit ervan vallen onder algemene bepalingen. Het betaalmiddel kan zijn verkregen door middel van een strafbare handeling, in welk geval de dader kan worden vervolgd wegens de aanschaf ervan (artikel 151, lid 5; artikel 146, lid 1, punt 2; en artikel 152a, lid 1, punt 2, WvS), vervalsing (artikel 151, lid 5; artikel 146, lid 1, punt 1; artikel 152a, lid 1, punt 1; artikel 267, lid 1; artikel 269, lid 1; en artikel 270 WvS), diefstal of een andere vorm van wederrechtelijke toe-eigening (artikelen 242 en 246 WvS), heling (artikel 259 WvS) of witwassen (artikel 261 WvS). Wanneer de dader probeert om het betaalmiddel voor transacties te gebruiken, kan hij worden vervolgd op grond van artikel 263 WvS, terwijl een poging om betaalmiddelen in omloop te brengen strafbaar is op grond van het bepaalde in artikel 147 van het strafwetboek. Wanneer de dader beweert dat een derde het delict beging of probeerde te begaan, kan hij als medepleger worden vervolgd (artikel 25, lid 2 WvS) of voor medeplichtigheid of uitlokking (artikel 27, lid 1 WvS). Verder valt het vervoer of bezit van nagemaakte of vervalste eurocheques, creditcards en eurochequekaarten in bepaalde gevallen onder het delict van het ter verkoop aanbieden (artikel 152a, lid 1, tweede streepje WvS). Volgens de jurisprudentie moet hiertoe ook worden gerekend het duidelijk beschikbaar stellen van het product voor verkoop. In sommige gevallen kan de kwalificatie van het delict in de loop van het proces worden gewijzigd.

Duitsland kwalificeert de strafbare handeling van vervoer als *deelneming* aan de in artikel 2, onder c), van het kaderbesluit bedoelde handeling, wat gevolgen heeft voor de strafmaat. Andere lidstaten zetten artikel 2, onder c), in algemenere termen om of hebben reeds een strafwetgeving waarin de relevante strafbare handeling in meer algemene termen is omschreven (bijv. Spanje). Zweden kwalificeert deze handeling als deelneming aan de verwijdering of overdracht aan derden.

Frankrijk, Italië, Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk beschouwen het gekwalificeerd bezit, voor bedrieglijke doeleinden, van een gestolen of vervalst betaalmiddel als een strafbaar feit. De meeste lidstaten²¹ maken expliciet onderscheid tussen "verwerving" en "bezit". Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk geven een ruime omschrijving van deze begrippen. Spanje beschouwt "bezit" niet expliciet als een strafbaar feit als bedoeld in artikel 2, onder c).

De meeste lidstaten hebben ook het bedrieglijk gebruik van vervalste betaalmiddelen anders dan contanten strafbaar gesteld, soms in een bredere context dan die welke in artikel 2, onder d), is beschreven. Bedrieglijk gebruik – d.w.z. doelbewust gebruik om schade toe te brengen door middel van bedrog – is in sommige lidstaten strafbaar ingevolge algemene wettelijke bepalingen inzake fraude en de daaraan gerelateerde aanvullende bepalingen: in Frankrijk (*escroquerie*), Spanje (*estafa*), Duitsland (*betrug*) en Italië (*truffa*). Ook Italië kent een specifiek artikel dat het bedrieglijk

²¹ In Nederland is een voorstel ingediend ingevolge waarvan zowel "verwerving" als "bezit" in artikel 226, lid 2 WvS worden opgenomen.

gebruik van creditcards strafbaar stelt. In de Finse strafwetgeving is het "bedrieglijk gebruik van nagemaakte betaalmiddelen" breed gedefinieerd²².

Het "bedrieglijk gebruik" als bedoeld in artikel 2, onder d), valt niet onder het toepassingsgebied van het Zweedse wetboek van strafrecht.

Sommige lidstaten menen dat hun wetgeving voldoet aan het kaderbesluit, ook al zijn bepalingen in algemene bewoordingen gesteld en worden algemene omschrijvingen, termen of concepten gebruikt. In één van de hierboven genoemde evaluatiecriteria wordt inderdaad aangegeven dat een algemeen wettelijk kader (zoals passende reeds bestaande maatregelen) toereikend kan zijn, mits is verzekerd dat het instrument volledig en op een voldoende heldere en nauwkeurige wijze wordt toegepast. Ter wille van de duidelijkheid en nauwkeurigheid merken wij hier op dat de lidstaten die de handelingen die overeenkomstig artikel 2 strafbaar moeten worden gesteld expliciet in hun wetboek van strafrecht hebben vermeld, in dit opzicht zonder enige twijfel aan het kaderbesluit voldoen.

Artikel 2 zal spoedig door de meeste lidstaten in nationale strafwetgeving zijn omgezet (zie tabel 2).

2.2.3. *Strafbare feiten in verband met computers (artikel 3): Tabel 3*

Frankrijk, Finland, Duitsland, Ierland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben laten weten dat strafbare feiten in verband met computers, als bedoeld in artikel 3, in hun respectieve wetgevingen strafbaar zijn gesteld. Deze lidstaten voldoen aan dit artikel doordat zij daartoe een wijziging van hun strafwetgeving hebben doorgevoerd (Frankrijk, Finland en Ierland) of doordat zij ten aanzien van "fraude" een brede omschrijving hanteren (Spanje en Duitsland) en daartoe ook rekenen het onrechtmatig ingrijpen in de werking van een computerprogramma of -systeem en het wederrechtelijk invoeren, wijzigen, wissen of verwijderen van computergegevens. De Zweedse strafwetgeving bevat geen specifieke bepaling die de in artikel 3 bedoelde handeling strafbaar stelt.

2.2.4. *Strafbare feiten in verband met specifieke werktuigen (artikel 4): Tabel 3*

De Franse, Finse, Duitse, Italiaanse, Spaanse en Britse strafwetgeving is van toepassing op alle in artikel 4 genoemde strafbare handelingen. Sommige lidstaten, bijv. Ierland, hebben algemenere concepten geïntroduceerd, terwijl andere (bijv. Spanje) bedoelde handelingen in hun wetgeving in zeer brede en algemene termen uitdrukken om aan dit artikel te voldoen.

In de wetgeving van enkele andere lidstaten (Finland, Frankrijk, Italië) wordt expliciet melding gemaakt van computerprogramma's die zijn bestemd voor het

²²

De handeling is strafbaar op basis van hoofdstuk 37, afdeling 8(1)(1) WvS. In de toelichting bij het wetboek staat dat het bij de toepassing van de bepaling in beginsel geen verschil moet uitmaken hoe het betaalmiddel in het bezit van de gebruiker is gekomen. Het gaat erom of het betaalmiddel zonder de toestemming van de rechtmatige bezitter is gebruikt of dat het gebruik ervan anderszins niet op een wettig recht is gebaseerd. Het laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer het gaat om namaak. De bepaling is derhalve zowel op het gebruik van gestolen als nagemaakte of vervalste betaalmiddelen van toepassing.

plegen van de in artikel 2, onder b), beschreven strafbare handelingen om aan artikel 4 te voldoen.

Frankrijk heeft daartoe het wetboek van strafrecht gewijzigd. De Duitse en Spaanse²³ wetgeving lijkt in haar huidige vorm aan de vereisten van artikel 4 te voldoen. Nederland zal aan dit artikel voldoen zodra de hierboven genoemde ontwerp-wetgeving is aangenomen en in werking getreden. De Ierse en Zweedse wetgeving kennen geen specifieke bepalingen om aan het artikel te voldoen.

2.2.5. *Sancties (artikel 6): Tabel 4*

De meeste lidstaten zijn erin geslaagd²⁴ om te voldoen aan de verplichting van artikel 6 om de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen te bestraffen met doeltreffende, evenwichtige en afschrikkende sancties, waaronder begrepen, ten minste in de meest ernstige gevallen, vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering.

Het merendeel van de lidstaten (uitgezonderd Spanje, dat de wijziging van betaalmiddelen niet strafbaar heeft gesteld) straft de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen met gevangenisstraf (zie tabel 4). Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië en Zweden hebben hun wetgeving zodanig aangepast dat voor de in deze artikelen bedoelde strafbare handelingen uitlevering mogelijk is. De Britse wetgeving voorziet niet in de mogelijkheid van uitlevering voor strafbare handelingen als bedoeld in artikel 4.

Zoals blijkt uit tabel 4 zijn er tamelijk grote verschillen tussen de lidstaten in de wijze waarop artikel 6 (strafsancties) precies wordt toegepast.

Acht lidstaten stellen op de in artikel 2 bedoelde handelingen een maximumgevangenisstraf: in Frankrijk staat een gevangenisstraf van maximaal zeven jaar op het namaken, ontvangen en bedrieglijk gebruiken; in Italië staat een maximumgevangenisstraf van acht jaar op het ontvangen; Duitsland straft met een gevangenisstraf van maximaal tien jaar het ontvangen en bedrieglijk gebruiken van nagemaakte betaalmiddelen; in Ierland staat maximaal tien jaar gevangenisstraf op het stelen, ontvangen, vervalsen en gebruiken van valse betaalmiddelen; de maximumgevangenisstraf in Nederland voor dit soort strafbare feiten is zeven jaar; Spanje straft met een gevangenisstraf van minimaal acht en maximaal twaalf jaar het namaken van betaalmiddelen; in Zweden staat een maximumgevangenisstraf van zes jaar op gekwalificeerde diefstal, vervalsing en ontvangst; en in het Verenigd Koninkrijk staat maximaal tien jaar gevangenisstraf op vervalsing en "handling".

Sommige lidstaten hanteren een gevangenisstraf, terwijl in andere daarnaast nog de mogelijkheid bestaat van het opleggen van een geldboete.

Frankrijk hanteert een gevangenisstraf samen met een geldboete. In Italië, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk kan de rechter kiezen tussen gevangenisstraf, een geldboete of een combinatie daarvan. In Finland en Duitsland kan de rechter

²³ Het Spaanse wetboek van strafrecht (artikel 400) is van toepassing op de "productie" en het "bezit" van bedoelde middelen en instrumenten. Het ontvangen, verkrijgen, verkopen of overdragen aan derden van het bezit of de middelen wordt in de wetgeving niet specifiek als strafbare handeling genoemd.

²⁴ N.B.: De wetgeving van sommige lidstaten, zoals Nederland, moet voor een deel nog formeel worden aangenomen.

kiezen tussen gevangenisstraf of een geldboete. De hoogte van geldboetes loopt uiteen van een ongelimiteerde boete in Ierland tot 750 000 euro in Frankrijk voor een handeling als bedoeld in artikel 2, onder b), c) of d). Een geldboete kan ook afhankelijk worden gesteld van de persoonlijke situatie van de veroordeelde (bijvoorbeeld in Spanje.). Het traditionele *bedragstelsel* is in veel landen vervangen door het zogeheten *dagtariefstelsel*. Bij het *bedragstelsel* stelt de rechter simpelweg een bepaald geldbedrag vast dat als straf moet worden betaald. Het *dagtariefstelsel* bestaat uit twee stappen: allereerst moet de rechter beslissen hoeveel dagen gevangenis hij voor het desbetreffende misdrijf zou opleggen wanneer dit met vrijheidsbeneming werd gestraft (m.a.w. de rechter beslist zonder rekening te houden met de persoonlijke situatie van veroordeelde). Vervolgens stelt de rechter een bepaald geldbedrag per dag vast, afhankelijk van het inkomen en/of andere middelen waarover de veroordeelde beschikt. Terwijl landen als België, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk nog steeds het traditionele *bedragstelsel* hebben, wint het *dagtariefstelsel* in de meeste andere lidstaten terrein. In een klein aantal landen bestaan de twee stelsels naast elkaar, hoewel ze nu en dan voor verschillende soorten misdrijven zijn bedoeld (zoals in Frankrijk, Finland en Griekenland). Bij het *bedragstelsel* kan de *minimum*geldboete in sommige landen tien euro of minder zijn (zoals in België, Frankrijk, Finland en Italië), terwijl in het Verenigd Koninkrijk juist een vrij hoge *minimum*geldboete van 720 euro wordt gehanteerd. Soortgelijke verschillen zien we bij de *maximum*bedragen: van een betrekkelijk lage boete van 115 euro in Finland tot een buitengewoon hoge van 750 000 euro in Frankrijk. Bij het *dagtariefstelsel* begint het *minimum* meestal bij vijf dagen of minder, met als uitzondering Zweden (dertig dagen), terwijl het *maximum*aantal dagen varieert van vier tot vijf maanden in Finland en Zweden, tot één jaar in Duitsland en Frankrijk en twee jaar in Griekenland en Spanje.

Spanje, Zweden en Finland onderscheiden de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten in ernstige en minder ernstige. De Spaanse wetgeving hanteert geen straf op het wijzigen van betaalmiddelen, met als gevolg dat hiervoor geen straf kan worden opgelegd. De Zweedse wetgeving voorziet in de mogelijkheid om in het geval van "gewone diefstal, vervalsing, fraude en ontvangst" een lagere straf op te leggen. De meeste lidstaten menen ook dat voor de in artikel 4 bedoelde handelingen lagere straffen moeten worden opgelegd dan voor de in artikelen 2 en 3 bedoelde. Voorts zijn op de handelingen als bedoeld in artikel 3 lagere straffen vastgesteld dan op die welke in artikel 2 worden bedoeld.

De vraag of de strafsancities die in de lidstaten kunnen worden opgelegd, voldoende afschrikkend werken, kan in eerste instantie positief worden beantwoord, omdat nagenoeg alle lidstaten voor de in artikel 2 bedoelde handelingen gevangenisstraf hebben vastgesteld. De waarschijnlijkheid waarmee een strafbare handeling wordt opgespoord, het type vervolging (verplicht op facultatief) en de wijze waarop in de praktijk wordt gevonnis, hebben zonder twijfel een effect op de wijze waarop in de afzonderlijke lidstaten tegen sancties wordt aangekeken, en dan vooral of ze worden geacht een afschrikkende en doeltreffende werking te hebben.

Alle lidstaten hebben algemene bepalingen betreffende deelneming aan, uitlokking van en poging tot de in artikelen 2, 3 en 4 genoemde handelingen, als bedoeld in artikel 5, in hun strafwetgeving opgenomen, althans voorzover zij deze handelingen strafbaar hebben gesteld.

Voorbereidende handelingen lijken alleen in Zweden in het algemeen strafbaar te zijn; alle andere lidstaten stellen alleen de voorbereiding van specifieke misdrijven strafbaar. Wat de *poging* tot strafbare handelingen betreft, is dit in het geval van een ernstig misdrijf in alle landen in het algemeen strafbaar. Zelfs een poging tot een *gewoon misdrijf* is in de meeste landen in het algemeen strafbaar, terwijl het in andere landen alleen strafbaar is als daar speciaal in is voorzien. Poging tot overtreding is in België bij specifieke wetgeving strafbaar gesteld. In Frankrijk wordt een poging tot misdrijf even hoog gestraft als de voltooide uitvoering ervan. De andere lidstaten voorzien in strafvermindering, hetzij verplicht (Finland, Italië en Nederland) of naar het eigen oordeel van de rechter (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Wat de lidstaten betreft, bestaat het *eenheidsmodel voor deelneming* alleen in Italië. Alle andere lidstaten maken onderscheid tussen daders en medeplichtigen, maar kunnen verder in twee groepen worden onderverdeeld: de ene groep houdt daders en medeplichtigen in gelijke mate verantwoordelijk en geeft de rechter alleen bij het bepalen van het vonnis de vrijheid om verschil te maken (Frankrijk, Italië, Finland en het Verenigd Koninkrijk); de andere voorziet ten minste voor medeplichtigen in de mogelijkheid van strafvermindering, hetgeen in sommige landen verplicht is (België, Duitsland en Spanje) en in andere aan de discretie van de rechter wordt overgelaten (Zweden).

Veel lidstaten verwijzen in hun nationale bepalingen voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten naar algemene wetsbepalingen betreffende deelneming, uitlokking en poging. Sommige lidstaten kennen algemene bepalingen die (automatisch) van toepassing zijn op valsheidsdelicten (onder andere Finland, Italië, Ierland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk).

2.2.6. *Rechtsmacht (artikel 9): Tabel 5*

De meeste lidstaten lijken te voldoen aan de verplichtingen zoals die voor hen uit artikel 9, lid 1, onder a) en b), voortvloeien.

Italië voldoet aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit artikel 9, lid 1, onder a), en met enkele uitzonderingen ook aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit artikel 9, lid 1, onder b): ingevolge de Italiaanse wetgeving zal een staatsburger die op buitenlands grondgebied een misdrijf pleegt waarop in Italië een gevangenisstraf van minstens drie jaar staat, overeenkomstig de wet worden gestraft, op voorwaarde dat hij zich op Italiaans grondgebied bevindt. Voor misdrijven waarvoor een kortere gevangenisstraf dan drie jaar is vastgesteld, zal de dader worden gestraft op vordering van het ministerie van Justitie, of na aangifte of petitie van het slachtoffer. Zweden en Finland hebben laten weten dat zij niet aan artikel 9, lid 1, onder c), zullen voldoen, en het valt ook niet onder de reikwijdte van de Spaanse wetgeving. Volgens de Duitse wettekst die aan de Commissie is toegezonden, wordt aan de vereisten zoals die voortvloeien uit artikel 9 van het kaderbesluit in essentie voldaan door het bepaalde in artikel 3 e.v. van het wetboek van strafrecht (WvS). Wanneer een strafbaar feit niet onder de reikwijdte van artikel 6, lid 7 WvS valt (handelingen in strijd met internationaal beschermde juridische belangen), worden de in artikel 9, lid 1, onder c), van het kaderbesluit vervatte rechtsmachtbepalingen niet toegepast (besluit overeenkomstig leden 2 en 3). Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen zoals die van toepassing zijn in de Britse jurisdicties, zijn de gerechten bevoegd om zich uit te spreken over strafbare feiten die geheel of ten dele op Brits grondgebied zijn gepleegd. Wat Engeland en Wales betreft, worden voor de

fraude- en valsheidsdelicten die staan opgesomd in paragraaf 1 van de "Criminal Justice Act 1993", bijzondere wetsbepalingen opgesteld. De gerechten in Engeland en Wales zijn bevoegd om zich over dergelijke delicten uit te spreken als in Engeland en Wales een "*relevant event*" (als omschreven in paragraaf 2 van "Criminal Justice Act 1993") plaatsvindt. Vergelijkbare bepalingen worden opgesteld met betrekking tot Noord-Ierland bij artikelen 38-41 van de "Criminal Justice (Northern Ireland) Order 1996". Schotland kent geen vergelijkbare wetsbepalingen. Wel zijn de Schotse gerechten volgens het Schotse gewoonterecht bevoegd wanneer de belangrijkste of een deel van de elementen van het voltooide misdrijf in Schotland hebben plaatsgevonden. De Britse wetgeving verzet zich niet tegen de uitlevering van onderdanen en hanteert normaalgesproken niet het actief nationaliteitsbeginsel. Dit beginsel is op bedoelde strafbare feiten niet van toepassing. Ook hetgeen onder artikel 9, lid 1, onder c), met betrekking tot rechtsmacht wordt bepaald, vindt in het Verenigd Koninkrijk geen toepassing. Het Verenigd Koninkrijk heeft het secretariaat-generaal hiervan in kennis gesteld, overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 3.

2.2.7. *Aansprakelijkheid en sancties met betrekking tot rechtspersonen (artikelen 7 en 8):*
Tabel 6

Artikelen 7 en 8 zijn, met uitzondering van de strafbare feiten waarop zij van toepassing zijn, in soortgelijke bewoordingen geformuleerd als artikelen 3 en 4 van het tweede protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen²⁵, van 19 juni 1997. Wat betreft de mogelijkheid die Oostenrijk ingevolge artikel 18, lid 2, van het tweede protocol heeft om zich voor een periode van vijf jaar niet te binden aan artikelen 3 en 4 van dat protocol, heeft deze lidstaat zijn eerder gedane verklaring²⁶ bevestigd dat hij in dezelfde periode de verplichtingen van artikelen 7 en 8 van het kaderbesluit zal nakomen. De Ierse wetgeving waarmee aan artikelen 7 en 8 moet worden voldaan, is nog niet in werking getreden. Spanje is bezig met het opstellen van wetgeving die is bedoeld om volledig te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 7. Wat de aansprakelijkheid van rechtspersonen betreft, zijn de in artikel 2, onder b), c) en d), en in artikelen 3 en 4 bedoelde handelingen niet opgenomen in de Italiaanse wetgeving²⁷. Zes lidstaten (Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland en Zweden) hebben wetgeving ingevoerd om ervoor te zorgen dat rechtspersonen voor de strafbare feiten als bedoeld in artikelen 2, 3 en 4 aansprakelijk kunnen worden gesteld voorzover deze feiten in hun voordeel zijn gepleegd en door personen met een leidende positie binnen de rechtspersoon. Deze lidstaten hebben ook de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon aansprakelijk te stellen wanneer het plegen van de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen mogelijk is gemaakt door een gebrek aan toezicht of controle door het management van de rechtspersoon.

In het Verenigd Koninkrijk is de algemene bepaling inzake rechtspersonen opgesteld krachtens de "Interpretation Act 1978", die (in schema 1) bepaalt dat wanneer in een wet sprake is van "personen" daartoe ook rechtspersonen worden gerekend, tenzij

²⁵ PB C 221 van 19.7.1997, blz. 11.

²⁶ Zie PB L 140 van 14.6.2000, blz. 3.

²⁷ D.L. vol. 8 June 2001, n°231 voorziet slechts voor enkele strafbare feiten in de aansprakelijkheid van rechtspersonen: fraude, waarbij de staat de benadeelde persoon is, corruptie en valsmunterij.

anders bepaald. Deze bepaling geldt voor Engeland en Wales en voor Schotland, en voor alle wetgeving uit Westminster die van toepassing is op Noord-Ierland. (Een vergelijkbare bepaling is opgesteld voor de Noord-Ierse wetgeving, krachtens artikel 37 van de "Interpretation (Northern Ireland) Act 1954"). De wetten die in het bericht over de omzetting van het kaderbesluit staan vermeld, noemen geen uitzonderingen. Bijgevolg kunnen ook rechtspersonen voor de strafbare feiten in kwestie worden vervolgd. In het geval van misdrijven zoals fraude kan een rechtspersoon echter alleen aansprakelijk worden gesteld wanneer het misdrijf is gepleegd door iemand binnen de organisatie met een voldoende hoge gezagspositie en de verlangde geestesgesteldheid. De in het bericht genoemde wetten stellen straffen voor "persons" vast die zich aan de strafbare feiten hebben schuldig gemaakt. Deze straffen zijn derhalve zowel op natuurlijke als rechtspersonen van toepassing. In het geval van rechtspersonen is de toepasselijke straf een geldboete, welke voor alle genoemde strafbare feiten kan worden opgelegd. Daarnaast zijn de Britse gerechten krachtens de "Company Directors Disqualification Act 1986" bevoegd om voor een natuurlijk persoon die voor een bedrijfsgerelateerd misdrijf is veroordeeld, een bevel tot diskwalificatie uit te vaardigen, teneinde te voorkomen dat de desbetreffende persoon bijvoorbeeld directeur, curator of bestuurslid van een onderneming wordt.

Acht lidstaten (Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) voorzien in bestuurlijke en strafrechtelijke boetes en (soms) nog in andere maatregelen, die variëren van een gerechtelijk bevel tot opheffing van een onderneming en bestuurlijke en handelsrechtelijke sancties. In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van deze grote verscheidenheid aan bestuurlijke, civiel- en strafrechtelijke sancties en maatregelen.

Ook de Franse wetgeving voorziet in strafrechtelijke boetes en verscheidene strafrechtelijke maatregelen, zoals gerechtelijk toezicht voor een periode van ten minste vijf jaar en inbeslagneming. De Finse wetgeving voorziet in een geldboete voor bedrijven en verscheidene bestuurlijke maatregelen. Duitsland kent een systeem van bestuurlijke sancties die bijvoorbeeld met handelsrechtelijke sancties, zoals, in ernstige gevallen, de opheffing van een onderneming, kunnen worden gecombineerd. De Italiaanse strafwetgeving voorziet in geldboetes en bijzondere maatregelen, zoals de uitsluiting van het recht op overheidssteun. De sancties die in Nederland kunnen worden opgelegd, variëren van een strafrechtelijke geldboete van maximaal 454 545 euro tot specifieke maatregelen, waaronder de inbeslagneming van wederrechtelijk verkregen voordelen. Zweden kent de mogelijkheid van het opleggen van een strafrechtelijke geldboete van maximaal drie miljoen Zweedse kronen (ongeveer 319 829,42 euro). Bovengenoemde lidstaten lijken te voldoen aan het bepaalde in artikel 8, dat het aan het oordeel van de lidstaten overlaat om behalve geldboetes ook specifieke maatregelen op te leggen. Tabel 6 laat ook zien dat deze lidstaten de noodzakelijke maatregelen hebben genomen om ervoor te zorgen dat een rechtspersoon die krachtens artikel 7, lid 2, aansprakelijk is, met doeltreffende, evenwichtige en afschrikkende sancties of maatregelen wordt gestraft.

3. CONCLUSIES

3.1. Algemeen

Evenals richtlijnen moeten kaderbesluiten binnen de daarin voorgeschreven termijn worden uitgevoerd. Vandaar dat de noodzakelijke nationale wetgeving voor de

uitvoering van het kaderbesluit intussen had moeten zijn aangenomen en in werking getreden.

Enkele lidstaten hebben de Commissie niet op tijd alle relevante teksten toegezonden van de bepalingen waarmee de verplichtingen die voor hen uit het kaderbesluit voortvloeien in nationale wetgeving worden omgezet. De feitelijke beoordeling en de conclusies die op basis daarvan zijn getrokken, zijn derhalve soms gebaseerd op onvolledige informatie.

Vijf lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) hebben zich gehouden aan de door artikel 14, lid 1, gestelde termijn van 2 juni 2003, de datum waarop door de lidstaten alle maatregelen hadden moeten zijn genomen om aan de bepalingen van het kaderbesluit te voldoen. Finland heeft na het verstrijken van de termijn alsnog maatregelen vastgesteld waarmee het kaderbesluit is omgezet.

België heeft verklaard dat de nationale wetgeving al voldoet aan de bepalingen van het kaderbesluit en omzetting derhalve niet nodig is, zonder echter een aanvullende toelichting op de relevante wetteksten te geven. Oostenrijk en Griekenland lieten de Commissie weten dat zij bezig waren met het opstellen van hun nationale wetgeving. Oostenrijk zegde toe eind 2003 gereed te zullen zijn. Griekenland deelde de Commissie mee dat een speciale commissie belast met de voorbereiding van de wetgeving haar werkzaamheden naar verwachting midden juli 2003 zou afronden. Luxemburg stuurde de Commissie in juli 2003 een informeel bericht met de mededeling dat de voorbereiding van de nationale wetgeving in oktober 2003 zou zijn afgerond, maar heeft haar tot dusver nog niets formeels doen toekomen. Nederland heeft weliswaar maatregelen vastgesteld, maar deze zijn nog niet van kracht geworden. Denemarken en Portugal hebben niet op het verzoek van de Commissie gereageerd.

Voor een betere uitvoering van artikel 11, lid 2, dienen allereerst aan het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie op basis van een gestandaardiseerde aanpak en op tijd de wetteksten te worden geleverd waarmee de uit het kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen worden omgezet in nationale wetgeving.

3.2. Specifiek

Artikel 2

Spanje en Zweden lijken nog niet alle maatregelen te hebben genomen om volledig aan het kaderbesluit te voldoen. De Spaanse strafwetgeving stelt het bedrieglijk wijzigen van betaalmiddelen niet strafbaar en de Zweedse strafwetgeving voorziet niet in straf voor het bedrieglijk gebruik van een gestolen of anderszins wederrechtelijk toegeëigend of nagemaakt of vervalst betaalmiddel en voldoet derhalve niet aan het bepaalde in artikel 2, onder d).

De wetgeving van Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk voldoet nu aan het bepaalde in artikel 2. Alleen Finland en Frankrijk hebben nieuwe wetgeving ingevoerd die speciaal is bedoeld om aan het kaderbesluit te voldoen. De Finse strafwetgeving hanteert een brede omschrijving van het bedrieglijk uitgeven van nagemaakte betaalmiddelen. Frankrijk heeft specifieke wetgeving opgesteld om aan artikel 2 te voldoen.

Artikel 3

Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk hebben de handelingen die ingevolge artikel 3 strafbaar dienen te worden gesteld, expliciet in hun strafrecht opgenomen. De Zweedse strafwetgeving, daarentegen, voorziet niet in een specifieke bepaling waarbij de in artikel 3 bedoelde handelingen strafbaar worden gesteld.

Artikel 4

De meeste lidstaten die informatie naar de Commissie hebben gestuurd, voldoen ofwel expliciet of, in de meeste gevallen, impliciet, aan het bepaalde in artikel 4. Zweden lijkt de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 niet te hebben omgezet. Nederland is bezig met het opstellen van een specifieke maatregel om aan dit artikel te voldoen.

Artikel 5

Alle lidstaten die op het verzoek van de Commissie hebben gereageerd, hebben ingevolge artikel 5 algemene bepalingen ingevoerd betreffende deelneming aan, uitlokking van en poging tot de in artikelen 2, 3 en 4 genoemde handelingen, althans voorzover zij deze handelingen strafbaar stellen.

Veel lidstaten verwijzen in hun bepalingen inzake de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten naar hun algemene strafrechtbepalingen inzake deelneming, uitlokking en poging. Sommige lidstaten kennen algemene bepalingen die (automatisch) van toepassing zijn op valsheidsdelicten (bijv. Finland, Ierland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). De Franse wetgeving vermeldt "poging" behalve in de algemene bepalingen ook in het artikel betreffende het strafbare feit in kwestie, dat voorziet in specifieke sancties.

Artikel 6

De uitvoering van artikel 6, dat betrekking heeft op strafsancties, is vrij heterogeen.

Vrijwel alle lidstaten die op het verzoek van de Commissie hebben gereageerd, voldoen aan de verplichting van artikel 6 om het op bedrieglijke wijze vervaardigen of wijzigen van betaalmiddelen, als bedoeld in artikelen 2, 3 en 4, strafbaar te stellen met doeltreffende, evenwichtige en afschrikkende strafsancties, of zullen hieraan voldoen wanneer de relevante wetgeving in werking is getreden. Aangezien de Zweedse strafwetgeving niet voorziet in straf voor het bedrieglijk gebruik van een gestolen of anderszins wederrechtelijk toegeëigend of nagemaakt of vervalst betaalmiddel en de Spaanse wetgeving niet voorziet in straf voor het wijzigen van betaalmiddelen, kunnen deze handelingen niet worden gestraft en kan hiervoor ook geen uitlevering worden bevolen.

De vraag of de strafsancties die in de lidstaten kunnen worden opgelegd, voldoende afschrikkend werken, kan in eerste instantie positief worden beantwoord, omdat nagenoeg alle lidstaten die aan de Commissie informatie hebben toegezonden, op de in artikel 2 bedoelde handelingen een (maximum)gevangenisstraf hebben gesteld. De waarschijnlijkheid waarmee een strafbare handeling wordt opgespoord, het type vervolging (verplicht of facultatief) en de wijze waarop in de praktijk wordt

gevonnist, hebben zonder twijfel een effect op de wijze waarop in de afzonderlijke lidstaten tegen sancties wordt aangekeken, en dan vooral of ze worden geacht een afschrikkende en doeltreffende werking te hebben.

De meeste lidstaten beschikken over wetgeving die voor de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde strafbare feiten uitlevering mogelijk maakt, of zullen daarover beschikken wanneer de relevante wetgevingsprocedure is afgerond.

Wanneer een lidstaat een bepaalde handeling als een overtreding kwalificeert en dienovereenkomstig minder zwaar straft, is uitlevering soms niet mogelijk. Dit kan echter worden gerechtvaardigd door het feit dat sancties evenwichtig moeten zijn.

Artikelen 7 en 8

Zeven lidstaten (Finland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) hebben wetgeving die ervoor zorgt dat rechtspersonen voor de strafbare feiten als bedoeld in artikelen 2, 3 en 4 aansprakelijk kunnen worden gesteld voorzover deze feiten in hun voordeel zijn gepleegd en door personen met een leidinggevende positie binnen de rechtspersoon. Deze lidstaten hebben ook de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon aansprakelijk te stellen wanneer het plegen van de in artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen mogelijk is gemaakt door een gebrek aan toezicht of controle door het management van de rechtspersoon..

Zes lidstaten (Frankrijk, Finland, Duitsland, Ierland, Italië en Zweden), waar de relevante wetgeving van kracht is, voorzien in bestuurlijke en strafrechtelijke boetes en (soms) nog in andere maatregelen, die variëren van een gerechtelijk bevel tot opheffing van een onderneming en bestuurlijke en handelsrechtelijke sancties.

De Nederlandse wetgeving is nog niet van kracht. Spanje is bezig met het opstellen van wetgeving waarmee volledig aan artikel 7 zal worden voldaan.

Te oordelen naar de antwoorden die de Commissie heeft ontvangen, lijken verschillende lidstaten te menen dat hun vigerende wetgeving grotendeels al met het kaderbesluit in overeenstemming is. Bijgevolg waren slechts enkele toelichtingen en aanvullingen op de nationale wetgeving nodig. Het valt te betreuren dat de lidstaten die de Commissie geen wetteksten hebben doen toekomen of bezig waren met het omzetten van het kaderbesluit, dat op het moment van de voltooiing van dit verslag nog niet hadden gedaan.

Bijlage I

Het verslag van de Commissie op basis van artikel 14 van het Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten²⁸

Tabel 1 : Datum waarop de bijdragen van de lidstaten werden ontvangen

Oostenrijk	Antwoord op 29.7.2003, geen wetgeving toegezonden
België	Antwoord op 24.6.2003: geen omzetting nodig
Denemarken	Geen antwoord
Finland	4.7.2003
Frankrijk	13.6.2003
Duitsland	12.6.2003
Griekenland	Antwoord op 13.6.2003, geen wetgeving toegezonden
Ierland	18.7.2003 en 25.11.2003
Italië	15.9.2003
Luxemburg	9.7.2003
Nederland	20.6.2003
Portugal	Geen antwoord
Zweden	3.7.2003
Spanje	4.7.2003
Verenigd Koninkrijk	8.7.2003

²⁸

PB L 149 van 2.6.2001, blz. 1