



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.2.2006
COM(2006) 65 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**Tweede verslag 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(2006) 188}

1. INLEIDING

Teneinde ervoor te zorgen dat overal in de Unie een gelijke en grotere strafrechtelijke bescherming wordt geboden tegen fraude met en vervalsing van 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.

Op grond van artikel 14 heeft de Commissie op basis van de eerste inlichtingen die zij heeft ontvangen, bij het Europees Parlement en de Raad een verslag ingediend over de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om aan het kaderbesluit te voldoen. Overeenkomstig de conclusies van de Raad van 25-26 oktober 2004 moet de Commissie voortaan telkens een nieuw verslag indienen op basis van de aanvullende informatie die haar wordt verstrekt.

Dit tweede verslag is geen geconsolideerde versie van het reeds door de Commissie goedgekeurde verslag: het heeft in eerste instantie betrekking op de lidstaten die niet eerder werden behandeld (AT, DK, EL, LU, NL en PT) en in tweede instantie op de lidstaten waarvan de behandeling in het eerste verslag dient te worden aangevuld of gewijzigd (BE en SE). In laatstgenoemd geval is het verslag wel geconsolideerd wat beide lidstaten betreft. Tevens is overeengekomen ook de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden in het verslag op te nemen, omdat deze in het eerste verslag uiteraard niet werden behandeld.

Teneinde dit tweede verslag parallel met het eerste te kunnen lezen en daarmee te kunnen vergelijken, is het zoveel mogelijk op dezelfde wijze opgezet en gepresenteerd als het eerste verslag. Ook voor de vergelijkende omzettingstabellen en de bijlagen is dezelfde structuur aangehouden.

Om herhalingen te vermijden, wordt in dit verslag verwezen naar het eerste verslag wat met name alle overwegingen van algemene aard (kenmerken van een kaderbesluit) en van methodologische aard (evaluatiecriteria) betreft.

2. NATIONALE MAATREGELEN TER UITVOERING VAN HET KADERBESLUIT

2.1 Stand van zaken betreffende de uitvoering van het kaderbesluit: 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 meeste lidstaten die hebben geantwoord, hebben in de regel complete informatie verstrekt. Alle lidstaten waarvoor de Commissie bij de opstelling van het eerste verslag nog niet over informatie beschikte of die ontoereikende informatie hadden verstrekt, hebben de Commissie in kennis gesteld van alle nationale wetgeving, waarbij op sommige punten nadere uitleg werd gegeven. LU en EL hebben geantwoord dat de ontwerpwetgeving nog in behandeling is bij het parlement.

Vijf lidstaten die op 1 mei 2004 zijn toegetreden (LV, LT, PL, CZ en SK), hebben de Commissie de tekst doen toekomen van de bepalingen waarmee de verplichtingen

die dit kaderbesluit hen oplegt, in hun nationale wetgeving worden omgezet. CY heeft de Commissie slechts gedeeltelijke informatie verstrekt over de stand van de omzetting van het kaderbesluit. Van EE, HU, MT en SI heeft de Commissie geen antwoord ontvangen.

In de punten 2.2 tot en met 2.7 van dit verslag wordt alleen rekening gehouden met de van kracht zijnde wetgeving en niet met de ontwerpwetgeving die door sommige lidstaten is meegedeeld.

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

Door zes lidstaten (BE, DK, LU, NL, PL en SE) worden met betrekking tot artikel 2, onder a), brede omschrijvingen of ruime begrippen als "diefstal", "beroving" of "andere vormen van wederrechtelijke toe-eigening" gehanteerd. In de strafwetgeving van AT, LT, LV, PT en SK daarentegen wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van betaalinstrumenten. CZ bestraft het ongeoorloofde gebruik van betaalkaarten en is momenteel zijn wetgeving zodanig aan het aanpassen dat wordt verwezen naar het ruimere begrip "betaalmiddelen". In LT valt ook het financiële verlies onder het strafrecht, een juridische situatie waarvan in het kaderbesluit geen melding wordt gemaakt. In zijn nationale wetgeving onderscheidt SK ongeoorloofd gebruik van betaalmiddelen enerzijds en wederrechtelijke verrijking anderzijds. CY heeft terzake niets gepreciseerd.

Wat de in artikel 2, onder b), bedoelde namaak of vervalsing van betaalinstrumenten betreft, is in het merendeel van de lidstaten de strafbaarstelling van fraude met betaalmiddelen beperkt tot de betaalinstrumenten die in artikel 1 als voorbeeld worden genoemd.

BE en NL geven niet uitdrukkelijk aan van welke betaalmiddelen het misbruik onder ruimere categorieën strafbare feiten valt. LU heeft geantwoord dat ontwerpwetgeving tot omzetting van artikel 2, onder b), c) en d), nog in behandeling is bij het parlement.

Drie lidstaten (BE, DK en PL) hebben het ontvangen, verkrijgen, vervoeren, verkopen of overdragen aan derden, dan wel het bezit van betaalmiddelen als bedoeld in artikel 2, onder c), van het kaderbesluit niet uitdrukkelijk strafbaar gesteld. Deze categorieën strafbare feiten worden bestreken door het algemenere begrip "diefstal van een authentiek document".

Het ontvangen, verkrijgen, verkopen of overdragen aan derden van nagemaakte, vervalste, gestolen of wederrechtelijk toege-eigende betaalinstrumenten vallen uitdrukkelijk onder het strafrecht van AT, CY, CZ, LV, LT, NL en SE, die ook expliciet onderscheid maken tussen "verwerving" en "bezit". Het vervoer daarentegen valt onder de algemene wetgeving van deze lidstaten.

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.

Sommige lidstaten (BE, DK en PL) menen dat hun nationale wetgeving voldoet aan het kaderbesluit, ook al worden algemene bepalingen, omschrijvingen, termen of concepten gebruikt. Zoals in het eerste verslag is aangegeven, kan een algemeen wettelijk kader toereikend zijn, mits is verzekerd dat het wetgevingsinstrument volledig en op voldoende heldere en nauwkeurige wijze wordt toegepast.

2.3 Strafbare feiten in verband met computers (artikel 3): Tabel 3

AT, BE, CZ, DK, LV, LT, NL, PL, PT, SK en SE hebben laten weten dat strafbare feiten in verband met computers, als bedoeld in artikel 3, in hun respectieve wetgevingen strafbaar zijn gesteld. De meeste lidstaten hanteren een brede definitie van fraude (met name AT, BE, CZ, LT, NL en PL) en rekenen daartoe ook het onrechtmatig ingrijpen in de werking van een computerprogramma of -systeem en het wederrechtelijk invoeren, wijzigen, wissen of verwijderen van computergegevens. Met name CZ werkt aan de invoering van nauwkeuriger wetgeving. In drie lidstaten (PT, SE en SK) worden de in dit artikel bedoelde criminele activiteiten bestreken door de algemene bepalingen betreffende strafbare feiten in verband met computers. LU heeft geantwoord dat ontwerpwetgeving tot omzetting van artikel 3 nog in behandeling is bij het parlement. CY heeft terzake niets meegedeeld.

2.4 Strafbare feiten in verband met specifieke werktuigen (artikel 4): Tabel 3

In de meeste lidstaten waarvan de Commissie antwoord heeft ontvangen, vallen alle in artikel 4 bedoelde strafbare feiten onder de strafwetgeving. Sommige lidstaten (AT, BE, CZ, DK, NL, PL, SE en SK) drukken bedoelde handelingen in hun wetgeving evenwel in zeer algemene en brede bepalingen uit om aan dit artikel te voldoen.

Zo heeft met name PT meegedeeld geen specifieke wetgeving tot omzetting van de bepalingen van artikel 4 te hebben vastgesteld. De in het eerste streepje van dit artikel bedoelde strafbare feiten vallen onder het artikel van het wetboek van strafrecht dat betrekking heeft op handelingen gepleegd met het oog op het namaken en vervalsen van nationale of buitenlandse wissels en van waarborg- of kredietkaarten. Artikel 4, tweede streepje, wordt nog niet door de Portugese wetgeving bestreken. In het kader van het lopende hervormingsproces van de strafwetgeving zal een wetswijziging worden voorgesteld om aan deze bepaling te voldoen.

In de nationale wetgeving van LV en LT wordt expliciet melding gemaakt van computerprogramma's die zijn bestemd voor het plegen van de in artikel 2, onder b), beschreven strafbare handelingen om aan artikel 4 te voldoen. De wetgeving van LU bevat nog geen specifieke bepalingen om aan artikel 4 te voldoen. CY heeft de Commissie geen informatie over dergelijke strafbare feiten toegezonden.

2.5 Sancties (artikel 6): Tabel 4

De meeste lidstaten hebben het nodige gedaan om te voldoen aan de verplichting van artikel 6 om de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen strafbaar te stellen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, waaronder, ten minste in

ernstige gevallen, straffen die vrijheidsbeneming inhouden en aanleiding kunnen geven tot uitlevering.

Alle lidstaten straffen de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen met gevangenisstraf (zie tabel 4), maar zoals blijkt uit tabel 4 bestaan er zeer grote verschillen tussen de lidstaten in de wijze waarop artikel 6 in nationaal recht is omgezet.

Zeven lidstaten stellen op de in artikel 2 bedoelde handelingen een maximumgevangenisstraf: in AT staat een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar op het namaken, wederrechtelijk ontvangen en bedrieglijk gebruiken; in CY staat een gevangenisstraf van maximaal veertien jaar op het namaken van betaalmiddelen en van maximaal zeven jaar op het bedrieglijk gebruiken en verwerven ervan; DK hanteert een maximumgevangenisstraf van zes jaar voor de namaak en diefstal van betaalinstrumenten en een maximumgevangenisstraf van 18 maanden voor het bedrieglijk gebruik ervan; in LV bedraagt de maximumgevangenisstraf tien jaar voor de diefstal, wederrechtelijke verwerving en vernietiging van betaalinstrumenten en staat er een gevangenisstraf van drie tot vijftien jaar op de namaak van betaalmiddelen en op het bedrieglijk gebruik en het gebruik van vervalste betaalinstrumenten; LT hanteert een maximumgevangenisstraf van zes jaar voor het gebruik van vervalste instrumenten; in NL is dat zeven jaar; PT straft het verwerven van vervalste betaalinstrumenten met een gevangenisstraf van drie jaar, geldtrafik met een maximumstraf van vijf jaar, het gebruik van vervalste cheques en effecten aan toonder met een straf van zes maanden tot vijf jaar, en vervalsing met een straf van (minimaal) drie jaar tot (maximaal) twaalf jaar; in SE staat een maximumgevangenisstraf van tien jaar op gekwalificeerde diefstal, vervalsing en ontvangst.

Vijf lidstaten hanteren een gevangenisstraf die tussen een bepaald minimumaantal en een bepaald maximumaantal jaren ligt.

BE straft diefstal en afpersing met een gevangenisstraf van 2 maanden tot een levenslange gevangenisstraf (al naargelang er sprake is van verzwarende omstandigheden). CZ hanteert een gevangenisstraf van vijf tot acht jaar voor namaak/vervalsing en een gevangenisstraf van twee tot acht jaar voor bedrieglijk gebruik. LU straft diefstal met een gevangenisstraf van een tot vijf jaar. In PL staat een gevangenisstraf van drie tot vijf jaar op de vervalsing en het wederrechtelijk bezit van betaalinstrumenten, terwijl op de diefstal ervan een gevangenisstraf van een tot twaalf jaar staat. In SK wordt de vervaardiging, de vervalsing/namaak en het bedrieglijk gebruik van betaalinstrumenten gestraft met een gevangenisstraf van een tot vijf jaar. SK is de enige lidstaat die wederrechtelijke verrijking straft met een maximumgevangenisstraf van twee jaar.

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

PL, PT en LT hanteren een gevangenisstraf samen met een geldboete. NL en SK laten de keuze tussen een gevangenisstraf, een geldboete of een combinatie van beide. CZ laat de keuze tussen een gevangenisstraf en een geldboete. Voor handelingen als bedoeld in artikel 2, onder b), c) en d), loopt de omvang van de geldboeten uiteen van een ongelimiteerde boete (CZ) tot 360 dagboeten (AT).

In het merendeel van de lidstaten (BE, CZ, LT, NL, PT en SK) bestaat nog steeds het traditionele bedragstelsel, terwijl in AT het *dagtariefstelsel* wordt toegepast.

De meeste lidstaten onderscheiden de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten in ernstige en minder ernstige. In de wetgeving van sommige lidstaten (AT, CY, CZ, LV, PT en SK) worden bepaalde feiten, zoals deelneming aan een criminele organisatie, als verzwarende omstandigheden aangemerkt voor de in artikel 2 bedoelde handelingen. De meeste lidstaten zijn van oordeel dat voor de in artikel 4 bedoelde handelingen lichtere straffen moeten worden opgelegd dan voor de in de artikelen 2 en 3 bedoelde. Op de handelingen als bedoeld in artikel 3 staan dan weer lichtere straffen dan op die welke in artikel 2 worden bedoeld.

De vraag of de strafrechtelijke sancties die in de lidstaten kunnen worden opgelegd, voldoende afschrikkend werken, kan in eerste instantie positief worden beantwoord: nagenoeg alle in dit verslag behandelde lidstaten hebben voor de in artikel 2 bedoelde handelingen immers gevangenisstraffen vastgesteld.

Alle lidstaten waarop dit verslag betrekking heeft, alsook die welke in het eerste verslag zijn behandeld, hebben algemene bepalingen betreffende deelneming aan, uitlokking van en poging tot de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen, in de zin van artikel 5, in hun strafwetgeving opgenomen, althans voorzover zij deze handelingen strafbaar hebben gesteld.

Ook in dit verslag moet worden geconcludeerd dat *voorbereidende handelingen* alleen in Zweden in het algemeen strafbaar lijken te zijn; alle andere lidstaten stellen alleen de voorbereiding van specifieke misdrijven strafbaar. *Pogingen* tot strafbare handelingen zijn in het algemeen in alle landen strafbaar ingeval het een ernstig misdrijf betreft. Zelfs een poging tot een *gewoon misdrijf* is in de meeste landen in het algemeen strafbaar, al is het in sommige landen alleen strafbaar als daar uitdrukkelijk in is voorzien.

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. PL voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9, lid 1, onder a), en, op één uitzondering na, aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 9, lid 1, onder b): ingevolge de Poolse wetgeving moet een staatsburger die op buitenlands grondgebied een strafbaar feit pleegt waarop in Polen een gevangenisstraf van ten minste twee jaar staat, overeenkomstig de wet worden gestraft, op voorwaarde dat hij zich op Pools grondgebied bevindt. Vier lidstaten (AT, DK, LT en SE) hebben laten weten dat zij niet zullen voldoen aan artikel 9, lid 1, onder c), waarin de rechtsmacht wordt geregeld wanneer een strafbaar feit wordt gepleegd ten voordele van een rechtspersoon met hoofdkantoor op het grondgebied van die lidstaat.

De wetgeving van LU bevat geen bepalingen om aan dit artikel te voldoen en CY heeft geen inlichtingen in verband met deze verplichting verstrekt.

2.7 Aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen (artikelen 7 en 8): Tabel 6

Vijf lidstaten (AT, LV, CZ, PT en SK) hebben meegedeeld dat ontwerpwetgeving tot omzetting van de artikelen 7 en 8 van het kaderbesluit nog in behandeling is bij het parlement. Zes lidstaten (BE, DK, LT, NL, PL en SE) hebben wetgeving ingevoerd om ervoor te zorgen dat rechtspersonen voor de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde strafbare feiten aansprakelijk kunnen worden gesteld voorzover deze feiten in hun voordeel zijn gepleegd door personen met een leidinggevende functie binnen de betrokken rechtspersoon. Deze lidstaten hebben ook de wettelijke mogelijkheid gecreëerd om een rechtspersoon aansprakelijk te stellen wanneer het plegen van de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen mogelijk is gemaakt door een gebrek aan toezicht of controle door het management van de rechtspersoon.

Dezelfde lidstaten voorzien in bestuurlijke of strafrechtelijke boeten en (soms) nog in andere maatregelen, die variëren van een gerechtelijk bevel tot opheffing van een onderneming tot bestuurlijke of handelsrechtelijke sancties. In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van deze grote verscheidenheid aan bestuurlijke en civiel- en strafrechtelijke sancties en maatregelen.

3. CONCLUSIES

De meeste lidstaten waarvan de Commissie in het kader van deze tweede exercitie een antwoord heeft ontvangen, voldoen expliciet of, in sommige gevallen, impliciet aan het kaderbesluit. Dit geldt voor de artikelen 2, 3 en 5. Twee lidstaten (EL en LU) lijken nog niet alle maatregelen te hebben genomen om volledig aan het kaderbesluit te voldoen: in beide gevallen moet de desbetreffende ontwerpwetgeving nog door het nationaal parlement worden aangenomen. Van CY heeft de Commissie niet genoeg informatie ontvangen om zich een volledig oordeel te kunnen vormen van de mate waarin de Cypriotische wetgeving aan de bepalingen van het kaderbesluit voldoet.

Artikel 4 is door het merendeel van de lidstaten in nationaal recht omgezet, al is dat in sommige lidstaten gebeurd door middel van zeer algemene bepalingen in hun wetgeving. Met name PT heeft meegedeeld dat de in artikel 4, eerste streepje, bedoelde strafbare feiten vallen onder de bepalingen betreffende het namaken en vervalsen van wissels en waarborg- of kredietkaarten, en dat artikel 4, tweede streepje, een wetwijziging vereist.

Aan artikel 6, dat op strafrechtelijke sancties betrekking heeft, is door alle lidstaten voldaan, zij het op zeer uiteenlopende wijze.

Vrijwel alle lidstaten die de Commissie hebben geantwoord, voldoen aan de verplichting van artikel 6 om de in de artikelen 2, 3 en 4 bedoelde handelingen strafbaar te stellen met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, of zullen hieraan voldoen wanneer de relevante wetgeving in werking is getreden.

Zes lidstaten (BE, DK, LT, NL, PL en SE) hebben de artikelen 7 en 8 in nationaal recht omgezet en hebben dus wetgeving ingevoerd om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld. In vijf lidstaten is de

ontwerpwetgeving tot omzetting van de artikelen 7 en 8 in nationaal recht nog steeds in behandeling bij het parlement.

De meeste lidstaten lijken te voldoen aan de verplichtingen zoals die voor hen uit artikel 9, lid 1, onder a) en b), voortvloeien. Vier lidstaten (AT, DK, LT en SE) hebben verklaard niet te zullen voldoen aan het bepaalde in artikel 9, lid 1, onder c).

Het valt te betreuren dat op de datum van de afsluiting van dit verslag zeven lidstaten nog niet al hun wetteksten hebben doen toekomen of nog bezig waren met de omzetting van het kaderbesluit in nationaal recht.